

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



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
Santiago
24 a 26 de abril **2019**



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

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



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
Santiago
24 a 26 de abril **2019**



Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

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

Este informe de avance cuatrienal ha sido un esfuerzo regional de carácter interinstitucional que contó con la participación de un gran número de fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. Se agradece especialmente la colaboración recibida de las oficinas regionales de América Latina y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El grupo de redacción, constituido por Wilson Peres y Gabriel Porcile, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, contó con el apoyo de los funcionarios de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva y de la Oficina del Secretario de la Comisión. Se recibieron aportes sustantivos de la División de Asuntos de Género, la División de Comercio Internacional e Integración, la División de Desarrollo Económico, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, la División de Desarrollo Social, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, la División de Estadísticas, la División de Recursos Naturales, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, la sede subregional de la CEPAL en México y la sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/FDS.3/3/Rev.1

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00433

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.

Índice

Presentación.....	9
Capítulo I	
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las bases de un nuevo multilateralismo	13
Introducción	15
A. Externalidades y bienes públicos globales y regionales: la importancia de la cooperación multilateral	16
1. La cooperación como respuesta: Bretton Woods y los “treinta gloriosos”	17
2. El costo de no cooperar: de la confianza irrestricta en los mercados a la gran recesión de 2008	18
3. El costo de no cooperar: la rivalidad tecnológica y las tensiones geopolíticas generan incertidumbre sobre la evolución del comercio internacional y la gobernanza de la economía digital.....	21
4. El costo de no cooperar: fragmentación del mundo del trabajo, desigualdad y los riesgos a la democracia	24
B. Hacia un nuevo multilateralismo: las bases productivas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un sistema internacional asimétrico.....	28
1. Las bases productivas del nuevo multilateralismo: la vigencia del desafío de abrir la caja negra del progreso técnico	29
2. Especialización y restricción externa: América Latina solo tuvo un alivio durante el auge de los productos básicos.....	32
3. Coyuntura y perspectivas a futuro: las tendencias en el empleo y el crecimiento anticipan dificultades en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.....	35
C. Observaciones finales	38
Bibliografía	40
Capítulo II	
Avances en la institucionalidad y los instrumentos de los países para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	43
A. Mecanismos institucionales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	45
B. Incorporación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación a largo plazo	50
C. Estrategias y acciones para la territorialización de la Agenda 2030	53
D. Participación de la sociedad civil.....	59
E. Armonización de la planificación, el presupuesto y la Agenda 2030.....	64
F. Un abordaje comprehensivo del reto de la inclusión	69
G. Reflexiones finales.....	70
Bibliografía	72
Anexo II.A1	74
Capítulo III	
Avances en las estadísticas para el monitoreo de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.....	85
Introducción.....	87
A. Acciones a escala mundial.....	88
B. Acciones a escala regional	91
1. Actualización del diagnóstico de las capacidades de los países	92
2. Priorización de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	95
3. Acciones dirigidas a mejorar la producción estadística	97
C. Conclusiones	105
Bibliografía	107
Anexo III.A1	108

Capítulo IV**No dejar a nadie atrás: el desafío del desarrollo inclusivo 115**

Introducción.....	117
A. América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo	118
B. Evolución de la pobreza.....	119
C. Hambre, malnutrición y el derecho a la salud	123
1. Poner fin al hambre y erradicar todas las formas de malnutrición.....	123
2. La universalización de la atención de la salud.....	125
D. Igualdad de género y autonomía de las mujeres.....	129
E. Educación inclusiva y de calidad y oportunidades de aprendizaje	133
1. La etapa preescolar	134
2. La educación primaria	134
3. La educación secundaria	134
4. La educación técnica y profesional.....	137
5. La educación superior.....	137
6. El acceso de las personas con discapacidad a la educación.....	139
F. Desigualdades en el mundo laboral y trabajo decente	139
1. Brechas de inserción laboral	140
2. Calidad del empleo	141
3. Brechas en los ingresos laborales.....	142
4. Trabajo infantil y adolescente	143
5. Trabajo decente y pensiones.....	145
6. Desempleo y transición de la escuela al trabajo.....	146
G. La violencia: un problema transversal para el desarrollo inclusivo	147
1. Las múltiples dimensiones de la violencia	147
2. Violencia contra niños, adolescentes y jóvenes	149
H. La migración y la implementación de las metas de la Agenda 2030	150
1. Migración y remesas	150
I. Comentarios finales	153
Bibliografía	153

Capítulo V**La necesaria transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes..... 159**

Introducción.....	161
A. La gestión de los ecosistemas naturales.....	161
1. Deforestación y degradación de suelos	161
2. Protección de la biodiversidad y los ecosistemas	164
3. Océanos, mares y zonas costeras	166
B. La sostenibilidad de las ciudades	168
1. Dinámica urbana y desigualdad	168
2. Provisión de agua y saneamiento.....	170
3. La gestión de los residuos urbanos.....	172
4. La movilidad y el transporte público	175
C. La transición energética.....	177
1. El acceso a la energía y el cambio hacia fuentes renovables	177
2. Producción y consumo sostenibles.....	181

D. Cambio climático.....	184
1. Impactos y adaptación.....	184
2. Emisiones y cumplimiento de las metas climáticas	190
E. Conclusiones	193
Bibliografía	193

Capítulo VI

Medios de implementación y orientaciones de política pública para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 199

Introducción.....	201
A. La transformación productiva: el gran impulso ambiental	201
1. ¿Qué es el gran impulso ambiental?	201
2. Tecnología y transformación global de los patrones de producción y consumo	202
3. La ciudad sostenible como espacio estratégico para el gran impulso ambiental.....	204
B. Reforzar las políticas sociales para la igualdad	207
1. Fin de la pobreza.....	207
2. Hambre cero y malnutrición	207
3. Salud y bienestar.....	208
4. Educación de calidad.....	208
5. El trabajo decente como complemento estratégico de la política social	209
C. La cooperación entre el sector público y el sector privado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	210
1. Principios de sostenibilidad en los modelos de negocio	211
2. Nuevos pactos público-privados para el desarrollo sostenible	212
D. Financiamiento para el desarrollo.....	212
1. Movilización de financiamiento externo	213
2. Movilización interna de recursos	215
E. Comercio internacional e integración regional.....	218
1. Gobernanza del comercio.....	218
2. La necesidad de profundizar la integración regional.....	220
F. Nuevas formas de cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular.....	221
G. Flujos migratorios y cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	225
H. Violencias y cooperación internacional	227
I. Observaciones finales	229
Bibliografía	230

Cuadros

I.1 América Latina y Unión Europea (países seleccionados): salarios promedio de las mipymes como proporción de los salarios promedio de las grandes empresas	32
I.2 América Latina y el Caribe: variación proyectada del comercio exterior y estructura del comercio de bienes por principales socios comerciales e intensidad tecnológica, 2017 y proyección para 2018	34
II.1 América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	45
II.2 América Latina y el Caribe (29 países): mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e informes nacionales voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible	47
II.3 América Latina y el Caribe (18 países): participación de la cartera ambiental en la institucionalidad nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	49
II.4 Costa Rica: Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.....	53
III.1 Número de indicadores incluidos en el marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	89
IV.1 América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, año más reciente	119

IV.2	La matriz de la desigualdad social	119
IV.3	América Latina y el Caribe (18 países): población de niños, niñas y adolescentes (de 5 a 17 años) en situación de trabajo infantil y adolescente no permitido, 2008-2017	144
IV.4	El Caribe (13 países): salida de migrantes hacia países de América y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por país de nacionalidad, 2010-2015	151
IV.5	El Caribe (24 países): población de migrantes internacionales por país, 2000-2017	151
V.1	América Latina: impactos potenciales y riesgos del cambio climático	185
VI.1	Estimación de los requisitos de inversión anual en áreas clave de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	213
VI.2	América Latina (16 países): tasa de incumplimiento del impuesto sobre el valor agregado y pérdida tributaria asociada, alrededor de 2017	217

Gráficos

I.1	Crecimiento del producto y del comercio, 1952-2018: de Bretton Woods a la hiperglobalización.....	18
I.2	Países emergentes: diferenciales de riesgo soberano, enero de 2016 a octubre de 2018.....	20
I.3	Estados Unidos: saldo del comercio de bienes con China por sector, 2017.....	21
I.4	China y Estados Unidos: patentamiento e indicadores de investigación y desarrollo	23
I.5	Un elefante en la habitación: el crecimiento del ingreso real por adulto por percentil de ingresos en la distribución global, 1980-2016	25
I.6	Valor de mercado de las mayores empresas con operaciones a nivel mundial, 2006 y 2017	27
I.7	América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1980-2016.....	30
I.8	América Latina y Unión Europea: productividad relativa interna, 2009 y 2016.....	31
I.9	América Latina y el Caribe, México y subregiones: patrón exportador según intensidad tecnológica, 2017	33
I.10	América Latina (18 países): cuenta corriente de la balanza de pagos según componentes, 2009-2018.....	33
I.11	América Latina y el Caribe: variación anual del valor de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, 2007-2018.....	35
I.12	América Latina y el Caribe: tasa de desocupación urbana y estimación del número de desocupados urbanos, 2002-2018.....	36
I.13	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 2014-2018.....	36
I.14	América Latina y el Caribe: composición del gasto público por subcomponente, 2016-2018	37
II.1	Colombia: distribución de la inversión acumulada destinada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y financiada a través del presupuesto general de la nación, 2015-2017	69
III.1	Número de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según la clasificación por niveles, 2017 y 2018.....	90
III.2	América Latina y el Caribe (25 países): indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según nivel de producción por país, 2018	93
III.3	América Latina y el Caribe (25 países): indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según nivel de producción por objetivo, 2018.....	94
III.4	Conjuntos de indicadores regionales para el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible según nivel de priorización y correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	96
III.5	América Latina y el Caribe (33 países): indicadores del marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los cuales se están fortaleciendo capacidades nacionales para su cálculo, por ODS	98
III.6	América Latina y el Caribe (33 países): acciones de fortalecimiento de capacidades por país.....	99
III.7	América Latina y el Caribe (33 países): países que reciben apoyo en la implementación y mejoramiento de operativos de recopilación de información estadística y otras fuentes de información estadística en el período 2017-2019 o que lo recibirán en el período 2020-2022	102
III.8	América Latina y el Caribe (33 países): acciones de apoyo a los países en la implementación y mejoramiento de operativos de recolección de información estadística y otras fuentes de información estadística, 2017-2022	103
IV.1	El pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	117
IV.2	América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 2002-2018	120
IV.3	América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema según área de residencia, edad, condición étnico-racial y condición de actividad, 2017	121
IV.4	América Latina y el Caribe (20 países): población en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 1996-2016.....	122
IV.5	América Latina y el Caribe: subalimentación en sus subregiones, valores anuales, 2000-2016.....	124

IV.6	América Latina y el Caribe (11 países): prevalencia de la desnutrición crónica y el sobrepeso en niños y niñas menores de 5 años, alrededor de 1990 y fecha más reciente.....	125
IV.7	América Latina y el Caribe (34 países): distribución de muertes según causas específicas, por grupos etarios y sexo, 2000 y 2016.....	127
IV.8	América Latina (14 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales o nacionales, 2002-2016.....	128
IV.9	América Latina (16 países): feminicidios, 2017.....	130
IV.10	América Latina (18 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), según sexo, 1998-2017.....	131
IV.11	América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 24 países): evolución de la tasa de actividad y tasa de desempleo, según sexo, 2007-2017.....	132
IV.12	América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles, 2002-2016.....	135
IV.13	Promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño de las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) por región y competencia (matemáticas, lectura y ciencias), 2015.....	136
IV.14	Tasa bruta de matriculación en la educación superior, 2000 y 2015.....	138
IV.15	América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, 2002-2015.....	138
IV.16	América Latina (8 países): promedio de permanencia en el sistema educativo de las personas con y sin discapacidad, 2005-2011.....	139
IV.17	América Latina (17 países): evolución del porcentaje de trabajadores asalariados en el total de ocupados por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar, alrededor de 2002, 2008 y 2016.....	141
IV.18	América Latina (17 países): ingresos laborales por sexo, área geográfica e inserción laboral, alrededor de 2016.....	143
IV.19	América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016.....	147
IV.20	Indicadores de violencia, alrededor de 2015.....	148
IV.21	América Latina y el Caribe (17 países): costo total promedio del envío de una remesa de 200 dólares, 2016.....	152
V.1	América Latina y el Caribe: proporción de la superficie cubierta de bosques en 2015 y tasa de variación promedio anual entre 1990 y 2015.....	162
V.2	América Latina y el Caribe: superficie perdida de bosques y expansión de las tierras agrícolas, 1990-2015.....	162
V.3	América del Sur: intensidad en el uso de fertilizantes y plaguicidas, 2000-2016.....	164
V.4	América Latina y el Caribe: áreas protegidas y áreas clave para la biodiversidad protegidas, 2016.....	165
V.5	América Latina y el Caribe y mundo: áreas protegidas en zonas marinas económicas exclusivas, 2000-2017.....	167
V.6	América Latina y el Caribe: población urbana que vive en tugurios, 2000-2014.....	169
V.7	América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, 2015.....	171
V.8	América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, 2015.....	171
V.9	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de motorización, 2005 y 2015.....	175
V.10	América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): concentración de material particulado grueso (MP10) y fino (MP2,5), último año disponible.....	176
V.11	Oferta de energía primaria renovable (que requiere y no requiere combustión) y no renovable, 1970-2016.....	178
V.12	Proporción de la oferta de energía primaria renovable que requiere y no requiere combustión en el total, por tipo de fuente, 2016.....	178
V.13	América del Sur: incorporación nueva capacidad instalada en energías renovables según tecnología, sin incluir la energía hidroeléctrica, 2000-2016.....	179
V.14	México, Centroamérica y el Caribe: nueva capacidad instalada en energías renovables según tecnología, sin incluir la energía hidroeléctrica, 2000-2016.....	180
V.15	América Latina y el Caribe: extracción interna total de recursos y PIB, 1970-2015.....	182
V.16	América Latina y el Caribe: intensidad material e intensidad energética, 2000-2015.....	182
V.17	América Latina y el Caribe: impactos del cambio climático ante un aumento en la temperatura de 2,5° C, segunda mitad del siglo XXI.....	185
V.18	América Latina y el Caribe: superficie cubierta por nieves permanentes y glaciares, 2000-2015.....	187

V.19	América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, 1990 y 2014	190
V.20	Emisiones de gases de efecto invernadero en 2014 y escenarios a 2030	191
V.21	América Latina y el Caribe: trayectoria del PIB, gases de efecto invernadero (GEI) e intensidad carbónica de la economía, 1990-2014	192
VI.1	América Latina y el Caribe (7 países): impuestos y asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en los países de la región más dependientes de la asistencia, 1990, 2000 y 2016	214
VI.2	América Latina (16 países): incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2017	216
VI.3	América Latina (15 países): estructura de los ingresos del impuesto sobre la renta, alrededor de 2017	217
VI.4	América Latina y el Caribe: montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2000-2016	218

Recuadros

II.1	Jamaica: fuerte alineación de los objetivos del plan Vision 2030 con los Objetivos de la Agenda 2030	51
II.2	Argentina: territorialización de la Agenda 2030 mediante la firma de convenios y la definición de una metodología para adaptar la Agenda a los niveles local y provincial	55
II.3	Colombia: incorporación de la Agenda 2030 en los planes de desarrollo departamentales y territoriales	56
II.4	Territorialización de los desafíos multidimensionales en Honduras	58
II.5	La integración de diversos actores para legitimar el uso de la multidimensionalidad como herramienta de política pública	63
III.1	Actividades de los organismos custodios para la reclasificación de nivel de los indicadores mundiales	101
IV.1	La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030: un avance regional para el logro de los ODS	129
IV.2	Avances en la eliminación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes	150
V.1	Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible	165
V.2	Antigua y Barbuda: regulación de residuos y bolsas plásticas	174
V.3	Electrificación de los sistemas de transporte	177
V.4	América Latina y el Caribe: desarrollo de infraestructura resiliente y que cause menos conflictos	181
V.5	Conservación y cambio climático: desafíos para la reducción del impacto de los sistemas productivos	186
V.6	América Latina y el Caribe: vulnerabilidad a las amenazas naturales	188
VI.1	Algunos ejemplos exitosos de cooperación Sur-Sur y triangular en el Caribe	224

Diagramas

II.1	América Latina y el Caribe (5 países): lineamientos para la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	54
II.2	México: programas presupuestarios vinculados a cada Objetivo de Desarrollo Sostenible	65
II.3	México: metas vinculadas a programas presupuestarios	66
II.4	Uruguay: áreas programáticas del presupuesto nacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados	67
VI.1	El círculo virtuoso de un nuevo estilo de desarrollo	202

Mapa

V.1	Las Américas: sistemas acuíferos transfronterizos	173
-----	---	-----

Presentación

Casi cuatro años después de que la comunidad internacional aprobara la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible es una ocasión propicia para hacer un balance de los logros alcanzados y de los problemas cuya solución conlleva desafíos para los países de la región.

Realizar ese balance y profundizar en las razones que explican sus resultados es precisamente el objetivo del presente 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. Este informe recoge los principales análisis y conclusiones expuestos en los informes presentados al Foro en sus dos Reuniones anteriores, celebradas en Ciudad de México en 2017¹ y en Santiago en 2018², y los expande en la medida en que los cambios de la coyuntura económica y social lo hacen necesario y el acceso a nueva información lo hace posible.

Como se analiza en el capítulo I del presente documento, las previsiones sobre la creciente incertidumbre en el escenario económico y social a nivel mundial y regional han mostrado ser correctas. Conforme se preveía en los informes de 2017 y 2018, las tensiones subyacentes al aprobarse la Agenda 2030 han adquirido creciente presencia y se han manifestado en elementos de “guerra comercial” y de control de inversiones entre las mayores potencias económicas, disputas por la hegemonía tecnológica, en particular ante el inminente despliegue de las redes 5G, y cambios en el discurso y la realidad política que reflejan un nivel de contradicciones no observado en las últimas décadas. En especial, situaciones políticas que originalmente parecían limitadas a unos pocos países desarrollados, se han expandido en la región, exacerbadas por la dificultad para retomar un ritmo de crecimiento económico adecuado para responder a las necesidades de creación de empleos de calidad y de aumentos de la productividad que sustenten mayores niveles salariales.

En este marco, en los capítulos II y III se describen los avances y las limitaciones de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS en la región. En el primero de ellos, se analiza la dimensión del compromiso político de América Latina y el Caribe con la Agenda 2030 y sus Objetivos. En 2016, los países de la región comenzaron a integrar la Agenda 2030 en distintas visiones, estrategias y planes nacionales de desarrollo. Un año después, transitaron desde una fase inicial de difusión del contenido de la Agenda 2030 a una de implementación, caracterizada por la incorporación de sus Objetivos y metas a las políticas públicas y por el establecimiento de instituciones y mecanismos de seguimiento y evaluación nacionales y subnacionales. En la actualidad, 29 de los 33 países de la región cuentan con mecanismos institucionales de coordinación cuya labor se funda en instrumentos legales (decretos o resoluciones) que definen sus alcances y objetivos.

Este notable avance institucional fue acompañado de la preparación de informes nacionales voluntarios que describen las actividades de los mecanismos de coordinación y los avances logrados en la implementación de la Agenda 2030. Si se consideran los 22 informes nacionales voluntarios ya presentados y el interés manifestado por 10 países en presentar informes en el bienio 2019-2020, puede afirmarse que cinco años después de la aprobación de la Agenda 2030 la región contará con 32 informes elaborados por 23 países. Más aún, puesto que en el mundo solo 17 países habrán presentado al menos dos informes entre 2016 y 2020, el hecho de que 9 de ellos sean de América Latina y el Caribe muestra el compromiso de la región con la Agenda 2030.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *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, 2017.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago, 2018.

En contraste con lo anterior, como se resalta en el capítulo III, a casi cuatro años de que se aprobaran la Agenda 2030 y los ODS gran parte de la información estadística necesaria para evaluar el avance hacia sus metas aún no ha sido producida. La demanda de información de una agenda de desarrollo amplia y ambiciosa como la Agenda 2030 presiona a los sistemas de información estadística a producir datos en áreas que antes no habían sido consideradas, al mismo tiempo que obliga a visibilizar las desigualdades entre grupos sociales mediante la generación de datos desagregados y a centrar el análisis en los más vulnerables. Pese a que la situación general aún no refleja los esfuerzos de los organismos nacionales, regionales y mundiales dirigidos a mejorar la producción de información estadística para la elaboración de los indicadores de los ODS, hay avances significativos en distintos ámbitos, aunque deberá pasar tiempo antes de que los esfuerzos se traduzcan en la producción de más y mejores estadísticas. Por ejemplo, el apoyo prestado a los países en la implementación y el mejoramiento de los censos de población y vivienda, así como la inclusión de nuevos módulos o preguntas para responder a las demandas de información que impone la Agenda 2030, se traducirán en resultados que solo serán visibles una vez que los países realicen los operativos censales de la ronda de 2020 y los datos sean procesados y validados. Adicionalmente, muchos países de la región enfrentan desafíos en cuanto a la institucionalidad estadística; el progreso no solo dependerá de los esfuerzos que realicen los organismos regionales y las oficinas nacionales de estadística, sino que estará supeditado a la voluntad política de efectuar modificaciones legales que sienten las condiciones para un correcto funcionamiento de los sistemas estadísticos nacionales.

Después de analizados los temas vinculados a materias institucionales y de información, en los capítulos IV y V se estudian en profundidad los temas sociales, económicos y ambientales de la Agenda 2030. Los primeros se refieren tanto a metas con fines sociales explícitos como a lo que se ha denominado “pilar social extendido”, que abarca metas de orden económico, medioambiental e institucional con fuerte impacto social, en concordancia con la afirmación de que la Agenda 2030 es indivisible. Los temas tratados —la lucha contra la desigualdad, el hambre, la pobreza y todo tipo de discriminación; el acceso a una alimentación adecuada y a la salud; la educación; el empleo, y la protección ante las distintas formas de violencia— son condiciones necesarias para el crecimiento económico, el aumento de la productividad y el cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo.

Los resultados muestran que, si bien la región avanzó de forma significativa en materia de indicadores sociales, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, esos avances se enlentecieron o estancaron en el último quinquenio. Otros indicadores han seguido una tendencia menos favorable, entre ellos los referentes a la violencia, cuyos efectos transversales erosionan la confianza en la democracia y las bases de la convivencia social. En particular, más allá de la mejora de los indicadores promedio, persisten grandes desigualdades que se observan al desagregar dichos indicadores según quintiles de ingreso, sexo o raza. Las enormes brechas presentes en las sociedades de la región, asociadas a la cultura del privilegio, son una manifestación de la desigualdad que permea el tejido social latinoamericano y caribeño. Por ello, el compromiso de no dejar a nadie atrás es especialmente desafiante para la región y debe ser un objetivo central de las políticas de desarrollo sostenible e inclusivo.

En el informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 presentado en 2018, se analizaron las dimensiones económica, social y ambiental del avance en materia de los ODS vinculados a la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes, en particular los relativos a los temas de agua y saneamiento, energía, ciudades, producción y consumo sostenibles y desertificación y biodiversidad. En el capítulo V del presente informe, se resumen las principales conclusiones de ese trabajo y se incluyen análisis adicionales —por ejemplo, en materia de biodiversidad— y nueva información disponible en el último año. Asimismo, se estudian los avances en otras áreas, en particular las vinculadas a la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y la acción por el clima.

En el capítulo se muestra que, para lograr la sostenibilidad de los ecosistemas, las ciudades, las fuentes de energía y la respuesta al cambio climático, es indispensable modificar los patrones de producción y consumo, particularmente en relación con el uso de la energía y del territorio, así como implementar medidas de adaptación. Estas medidas, a su vez, dependen de políticas coherentes en todos los ámbitos que permitan realizar las transformaciones necesarias para soportar los efectos negativos del cambio climático sobre las actividades económicas, los ecosistemas y el bienestar social. Es preciso un esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones y una evolución hacia procesos productivos con menores emisiones de gases de efecto invernadero que permitan alcanzar mayores niveles de desarrollo. Se trata de una transformación estructural del estilo de desarrollo, una transición hacia un desarrollo más sostenible que preserve los activos económicos, sociales y ambientales para las generaciones futuras.

Estudiar en profundidad esas orientaciones de política es el objetivo del capítulo VI, en el que se analiza cómo las dimensiones económica, social y ambiental pueden combinarse para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo. Algunas de las estrategias y políticas que afectan estas dimensiones están bajo el control de los gobiernos nacionales, mientras que otras requieren una renovada cooperación regional e internacional. Por ello, en este capítulo se resalta la importancia de los medios de implementación y los aspectos normativos —en los ámbitos nacional, regional e internacional— conducentes al logro de los ODS y la Agenda 2030.

Las políticas propuestas deben actuar en conjunto para alcanzar la variedad de Objetivos y metas de la Agenda 2030. La integralidad de los ODS requiere coherencia entre los instrumentos, buscando explorar al máximo las complementariedades existentes entre los distintos Objetivos, así como reducir al mínimo el sacrificio de alguno de ellos cuando existe conflicto o contradicción. En la tradición de la teoría del desarrollo, en el documento se propone a la región un gran impulso ambiental como respuesta coordinada a esos desafíos, en que se combinan las políticas ambientales con las de desarrollo productivo y las de desarrollo social.

Esa propuesta reconoce los efectos disruptivos de las nuevas tecnologías en las sociedades y las externalidades negativas que generan el cambio climático y la destrucción del medio ambiente, tanto a nivel nacional como regional y global. La propuesta apunta a poner el avance exponencial del conocimiento al servicio de un nuevo estilo de desarrollo que incluya nuevos patrones de producción y consumo en consonancia con políticas sociales que reconozcan el papel de la igualdad como factor de impulso de las capacidades y la innovación, y como un eje ético fundamental del desarrollo. El cuidado del medio ambiente, en conjunto con la igualdad, abren espacios para la inversión, la innovación y la difusión de las nuevas tecnologías que permitirían reducir la brecha de ingresos y capacidades entre los centros y las periferias, con beneficios políticos y económicos para ambos grupos de países.

La Agenda 2030 obliga a repensar y reforzar la cooperación internacional para el desarrollo y la provisión de bienes públicos globales y regionales. Estos bienes públicos deben generar un contexto de estabilidad en el comercio y las finanzas internacionales, así como fortalecer la difusión de tecnología evitando la polarización de las capacidades y las brechas nacionales e internacionales de productividad. Deben también favorecer el empleo y la distribución del ingreso, teniendo en cuenta los impactos positivos de la igualdad sobre la paz y la estabilidad política.

Mientras tanto, como se resalta en las últimas páginas de este documento, se observa un debilitamiento de la cooperación en la gobernanza internacional. Las tensiones geopolíticas y la tendencia al unilateralismo van en una dirección contraria a la requerida para el desarrollo sostenible. En particular, en los últimos dos años se han debilitado importantes avances que se habían logrado en materia de cambio climático y cuidado del medio ambiente. Se necesitan nuevos bienes públicos globales para diversificar las exportaciones de las economías en desarrollo, lo que contribuiría a la

expansión del empleo formal en dichas economías. La creación de bienes públicos regionales, por ejemplo, mediante el avance de la integración productiva y comercial, contribuiría significativamente a la transformación estructural de los países. Al mismo tiempo, los acuerdos regionales en los campos de la migración, la infraestructura, las energías renovables y las nuevas tecnologías tendrían fuertes efectos positivos. Son, por lo tanto, un camino para avanzar en los esfuerzos de cooperación regional.

En este escenario de avances logrados y desafíos por superar, la región debe redoblar esfuerzos para alcanzar la integralidad de los Objetivos de la Agenda 2030. Los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, que han desarrollado un intenso trabajo cooperativo en la elaboración de este informe, continuarán apoyando las iniciativas que se emprendan a nivel nacional y regional, que serán potenciadas por las oportunidades de aprendizaje entre pares que ofrece la Tercera Reunión del Foro mediante el intercambio de buenas prácticas y la discusión en torno a las metas comunes, cada vez más necesarias.

Este documento se presenta a los países miembros como una contribución que pone en valor la dimensión regional de los esfuerzos que pueden hacer las Naciones Unidas para acompañar y apoyar a los Gobiernos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Este informe fue elaborado en conjunto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las oficinas regionales de América Latina y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).



CAPÍTULO I

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las bases de un nuevo multilateralismo

Introducción

- A. Externalidades y bienes públicos globales y regionales: la importancia de la cooperación multilateral
- B. Hacia un nuevo multilateralismo: las bases productivas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un sistema internacional asimétrico
- C. Observaciones finales

Bibliografía

Introducción

Es difícil reconocer en la economía política internacional de 2019 la agenda de temas y negociaciones que preocupaba a la comunidad internacional en 2015. En los últimos cuatro años, las relaciones internacionales dieron un vuelco de tal magnitud que podría decirse que se vive en un mundo enteramente nuevo. Ha habido un cambio cualitativo en la dinámica de la economía política. Este cambio surge de desequilibrios que se han venido gestando durante mucho tiempo, como se señala en CEPAL (2016).

Entender las tendencias y patrones de largo plazo en el sistema internacional ayuda a identificar más claramente las nuevas fuerzas disruptivas y a diseñar respuestas de política. La experiencia histórica indica que el sistema internacional se encuentra en un momento crítico, de bifurcación de su trayectoria: o se mueve en el sentido de la fragmentación y el conflicto, poniendo en riesgo los avances que se han logrado en la paz e integración de la economía internacional, o se opta por una cooperación creciente sobre bases multilaterales, buscando fortalecer el desarrollo económico y la democracia¹. La tendencia que parece ser dominante en este punto de bifurcación es la primera. En lugar de la cooperación, se asiste a un creciente unilateralismo y a una rivalidad geopolítica más intensa, como demuestran la aplicación de medidas proteccionistas, la disputa tecnológica en aumento, la pérdida de importancia de los foros multilaterales, el abandono de acuerdos comerciales, políticos y militares, y el peso creciente de los nacionalismos.

Los cambios en el poder relativo de los actores más importantes han favorecido el conflicto por sobre la cooperación. En particular, el ascenso de China como potencia a nivel mundial, las tensiones que ha generado sobre la balanza comercial de los Estados Unidos, y la reducción de la brecha tecnológica que separa a China de los Estados Unidos (con sus implicaciones en los campos económico y militar), agudizan el componente conflictivo². De la misma manera, la intensidad de algunos flujos migratorios —reflejo, a su vez, de los grandes desniveles en el grado de desarrollo entre los países— estimula respuestas defensivas, como el cierre de fronteras en los países receptores.

Sin embargo, no hay nada inevitable en esta dinámica: la transición no tiene resultados predeterminados. Fortalecer los mecanismos multilaterales de manera que refuercen la democracia en cada país y promuevan el desarrollo supone una superación de las modalidades que el multilateralismo adoptó en el pasado y que llevaron a la presente crisis. Estos mecanismos deberían contribuir, al mismo tiempo, a mejorar el funcionamiento de las democracias en dos de sus pilares, el de la participación política y el de la inclusión social, reduciendo el espacio de la cultura del privilegio (CEPAL, 2018a). Este tipo de multilateralismo es el que la comunidad internacional ha venido defendiendo desde la agenda normativa de los años noventa, y que ha confirmado posteriormente, sobre todo a partir de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS representan una referencia para estructurar el debate sobre políticas y cooperación en un momento especialmente crítico de las relaciones internacionales.

En la sección A del capítulo se analiza un ejemplo de cooperación multilateral en el pasado (los acuerdos de Bretton Woods, 1944-1971/1976), que fue hasta cierto punto exitosa a la hora de promover el comercio en combinación con la expansión del estado de bienestar en los países desarrollados, aunque dejó de lado los importantes temas del desarrollo y del comercio de las principales exportaciones de los países periféricos. En esta sección se examinan también los costos que conlleva la no provisión de bienes públicos globales y regionales en el mundo de la hiperglobalización. Se argumenta que la hiperglobalización se basa en dos supuestos: a) basta reducir al mínimo los costos de transacción en los movimientos de bienes y capital en la economía internacional para lograr estabilidad y crecimiento;

¹ En CEPAL (2019a) se analizan las bases de un nuevo multilateralismo que incorpore los temas del desarrollo con los del fortalecimiento de la democracia.

² Véase un análisis de la evolución reciente de las relaciones entre China y los Estados Unidos en Campbell y Ratner (2018) y en Goldgeier y Saunders (2018).

b) ese crecimiento bastaría para legitimarla políticamente. La inestabilidad financiera y la crisis de 2008 pusieron en jaque el primer supuesto; y el cuestionamiento creciente a la democracia y al orden político establecido desmintieron el segundo. Los costos resultantes de no generar bienes públicos globales y regionales (los costos de no cooperar) consisten, entre otros, en la pérdida de dinamismo del comercio y del crecimiento, el impacto de las crisis sobre el empleo y el PIB, la rivalidad y el conflicto creciente en los campos tecnológico y comercial, y la sombra que proyecta la desigualdad sobre la estabilidad política y la confianza en la democracia.

En la sección B se analizan las condiciones necesarias para que el multilateralismo fortalezca la democracia. Se sostiene que las condiciones establecidas por Keohane, Macedo y Moravcsik (2009) para que multilateralismo y democracia vayan de la mano son necesarias pero no suficientes, y deben ser complementadas con una perspectiva que privilegie los temas del desarrollo y la reducción de brechas tecnológicas y de ingresos entre centro y periferia (CEPAL, 2019a). Se requiere abrir la “caja negra” del progreso técnico (tal como lo sugirió Fernando Fajnzylber, 1990) y reducir la heterogeneidad estructural para cerrar brechas, especialmente en el contexto de una revolución tecnológica que mueve rápidamente la frontera tecnológica internacional. Se argumentará, finalmente, que los ODS representan un marco de referencia coherente con la búsqueda de un multilateralismo sobre bases de inclusión social y sostenibilidad ambiental.

Por último, en la sección C, se presentan las observaciones finales del capítulo.

A. Externalidades y bienes públicos globales y regionales: la importancia de la cooperación multilateral

El sistema internacional es un sistema anárquico en el sentido de que no hay un gobierno mundial con poder y legitimidad para coordinar y restringir las acciones de los Estados nacionales (Gilpin, 1987). Puede decirse que la soberanía de los Estados nacionales sigue siendo uno de los elementos constitutivos más importantes de dicho sistema. Al mismo tiempo, la economía internacional presenta una marcada interconexión resultante del comercio, las inversiones, el crédito, la tecnología, el medio ambiente y las migraciones, así como de la difusión de ideas y comportamientos. Esta integración —cada vez más estrecha por los efectos de la globalización y la revolución tecnológica— genera la necesidad de contar con acuerdos de cooperación para proveer bienes públicos regionales o globales, sin los cuales el bienestar de las economías nacionales se vería amenazado. Estos bienes públicos son necesarios para producir externalidades positivas —como un sistema de comercio abierto con mecanismos de corrección de desequilibrios entre los países, o un sistema financiero internacional estable— o para controlar las externalidades negativas que se generan en distintos ámbitos del sistema, como el cambio climático³ o las tensiones políticas derivadas de la desigualdad.

Existe una tensión entre la soberanía nacional y la necesidad de ceder parte de esa soberanía a acuerdos o instituciones internacionales encargadas de la provisión de bienes públicos. El predominio de la hiperglobalización desde los años noventa representó el triunfo de la idea de que el único bien público necesario para el adecuado funcionamiento del sistema internacional era garantizar que los mercados operaran libremente. La acumulación de externalidades negativas (que condujeron al actual *impasse*) ha puesto en jaque esa idea y ha hecho necesario replantearse los mecanismos de gobernanza internacional. La Agenda 2030 y los ODS marcan un rumbo para la cooperación internacional en torno a bienes públicos globales y regionales, que son complementarios a los esfuerzos desplegados en cada país en pro de la construcción de sociedades más inclusivas y pacíficas para el desarrollo sostenible.

³ No se analizan en este capítulo las externalidades negativas relacionadas al medio ambiente —un ejemplo clásico de externalidad negativa y de los costos de no cooperar—, ya que este tema se abordará de forma mucho más detallada en el capítulo V.

1. La cooperación como respuesta: Bretton Woods y los “treinta gloriosos”

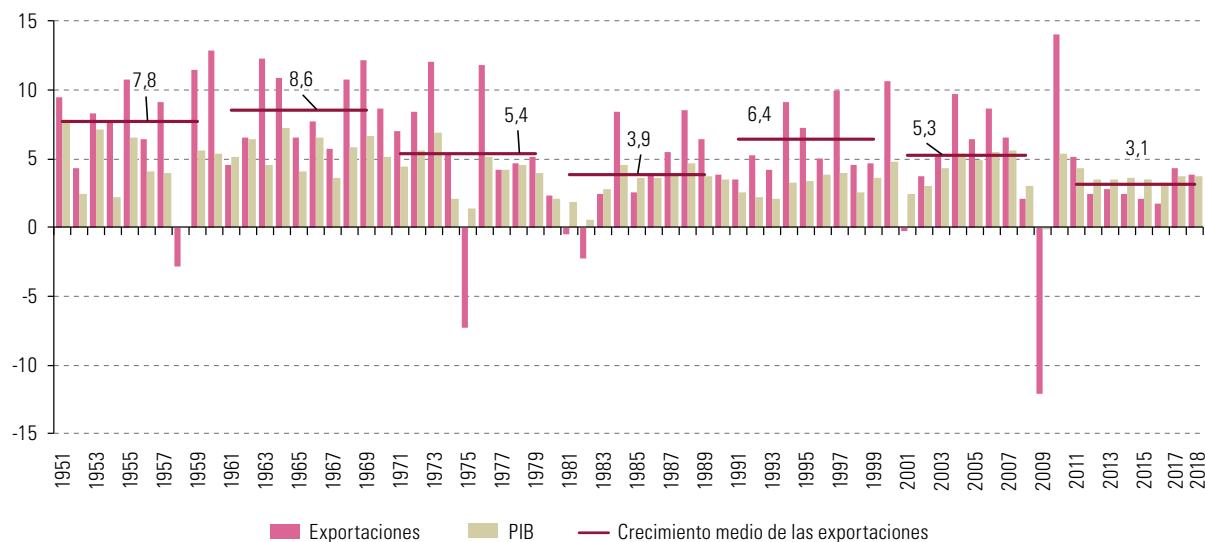
Hay importantes ejemplos de cooperación multilateral en el pasado que sirvieron para integrar la economía mundial y mitigar el riesgo de graves confrontaciones. Este fue el caso del régimen monetario internacional creado por los acuerdos de Bretton Woods en 1944, así como el esfuerzo paralelo de construcción de un sistema de comercio abierto basado en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), aunque este solo se aplicó a los bienes industriales que interesaban a las principales economías del mundo (el centro), dejando de lado a muchos productos básicos que constituían el principal rubro de exportación de las economías menos desarrolladas (la periferia). Los acuerdos de Bretton Woods fueron una respuesta de los Estados Unidos y de algunos países europeos (especialmente el Reino Unido) a la Segunda Guerra Mundial y a las dolorosas lecciones dejadas por los intentos frustrados de construir un nuevo orden internacional luego de la Primera Guerra Mundial. Bretton Woods buscó conciliar un mundo abierto al comercio con un mayor espacio para las políticas internas a favor del pleno empleo y del bienestar, a la luz de las amenazas de la Guerra Fría. Se reconocía así el nuevo papel político del mundo del trabajo en el orden de la posguerra, con sus demandas distributivas en las democracias más avanzadas.

¿Cómo conciliar las demandas de pleno empleo y estado de bienestar con un orden multilateral abierto? La respuesta fue un sistema que promovía la apertura comercial, pero que era restrictivo en lo referente a la movilidad internacional de capitales (véanse, por ejemplo, los estudios de Dooley, Folkerts-Landau y Garber, 2004; Eichengreen, 2008; Eichengreen y Leblang, 2008; y Ghosh y Qureshi, 2016). Se esperaba que las paridades fijas de las distintas monedas con respecto al dólar, y de este último con respecto al oro, dotaran al sistema monetario de estabilidad y previsibilidad. Para poder mantener las paridades fijas era imprescindible controlar los movimientos del capital. De lo contrario, las monedas de los países deficitarios serían el blanco de ataques especulativos que no podrían resistir. Al mismo tiempo, el financiamiento de corto y largo plazo se confió a las instituciones multilaterales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue creado para otorgar préstamos de corto plazo a los países con problemas transitorios en balanza de pagos, mientras que el Banco Mundial se ocuparía de financiar las inversiones de largo plazo. Solo en condiciones muy especiales, de persistente desequilibrio externo, los países serían autorizados a devaluar sus monedas.

El período de vigencia de Bretton Woods (1944-1971/1976⁴) permitió a la economía global ingresar en sus “treinta años gloriosos”, como los llamó Albert Hirschman (1995, pág. 153). Fue el período de más rápido crecimiento de la posguerra, tanto en términos del producto como del comercio (véase el gráfico I.1) En muchos sentidos, fue también el punto más alto en lo que se refiere a la creación de las instituciones multilaterales de cooperación en la economía mundial.

⁴ Formalmente, el régimen de Bretton Woods concluyó con los Acuerdos de Jamaica aprobados en la reunión del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional celebrada en Kingston en 1976, que pusieron fin al sistema de tipos de cambio fijo con relación al dólar. En la práctica, esto había ocurrido en agosto de 1971 cuando el entonces Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, declaró la no convertibilidad del dólar con respecto al oro.

Gráfico I.1
Crecimiento del producto y del comercio, 1952-2018^a: de Bretton Woods a la hiperglobalización
(En porcentajes)



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

^a El comercio mundial corresponde al promedio de las exportaciones e importaciones. Las cifras de 2017 y 2018 son proyecciones.

Desde el punto de vista del vínculo entre multilateralismo y democracia, Bretton Woods fue compatible con la consolidación y expansión de la democracia en numerosos países. La búsqueda del pleno empleo y el estado de bienestar permitieron grados crecientes de inclusión social, lo que daba solidez y legitimidad a los regímenes democráticos de la época. El cuadro fue menos favorable para los países en desarrollo, cuyas dificultades específicas no encontraron una respuesta adecuada en el marco del régimen de Bretton Woods.

2. El costo de no cooperar: de la confianza irrestricta en los mercados a la gran recesión de 2008

El mundo que surgió con posterioridad a Bretton Woods mostró altos niveles de inestabilidad, al punto que algunos autores lo consideran un “no sistema” económico internacional (Corden, 1983). Un rasgo distintivo de las recomendaciones de política internacional desde principios de los años ochenta hasta 2008, pero especialmente a partir de los años noventa, fue la confianza irrestricta en la capacidad de los mercados de autorregularse y producir los mejores resultados en términos de eficiencia y bienestar⁵ (lo que Rodrik (2011) llamó hiperglobalización). Se consideraba que las externalidades (positivas o negativas) globales no eran lo suficientemente importantes como para justificar reglas e instituciones más complejas de cooperación internacional. Las fuerzas espontáneas de cooperación a través del mercado hacían prescindibles los mecanismos de gobernanza y regulación estatal. La crisis de 2008 fue un golpe decisivo contra aquella confianza e hizo posible nuevas aproximaciones a la política económica.

⁵ Sobre todo a la luz de la llamada “hipótesis de los mercados eficientes”, los macroeconomistas más ortodoxos prestaron escasa atención a la posibilidad de burbujas y crisis financieras. Sobre la necesidad de replantearse la macroeconomía bajo el impacto de la crisis de 2008, véase Posner (2010), cap. 10.

La globalización financiera y la inestabilidad que generó en los mercados de crédito, monedas y algunos productos básicos han sido documentadas en diversos estudios (CEPAL, 2016; UNCTAD, 2017; Stiglitz, 2013). La acumulación de desequilibrios en estos mercados culminó en la crisis de septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers y el colapso del crédito, que se extendió rápidamente a través de los sistemas financieros fuertemente interconectados de los Estados Unidos y Europa. Ante la magnitud de la crisis, los Estados Unidos reaccionaron rápidamente, adoptando políticas monetarias (y en menor medida fiscales) fuertemente expansivas. Como Nixon en agosto de 1971, todos se volvieron keynesianos en septiembre de 2008. La Reserva Federal cumplió cabalmente su papel de proveedor de liquidez en última instancia, inyectando billones de dólares en la economía global y sosteniendo así no solamente a los bancos norteamericanos sino también a los europeos (Tooze, 2018).

El papel de la Reserva Federal consistente en proporcionar liquidez a los bancos no solo actuó como una barrera a la caída de la economía estadounidense, sino que también contribuyó a evitar que se agudizara la crisis en Europa. Mientras tanto, los europeos reaccionaron tardía y débilmente a su propia crisis en la zona del euro, dejando que la recesión se profundizara —con distintos grados de intensidad— en España, Grecia, Italia y Portugal. En estos últimos países, en los años posteriores a la unificación monetaria, se habían acumulado elevadas deudas, sobre todo en el sector privado. La reticencia en aliviar la deuda de la periferia europea y el movimiento hacia la austeridad en 2010 fueron factores que retrasaron la recuperación europea. La expansión cuantitativa (*quantitative easing*) solo se adoptó efectivamente en la Unión Europea a partir de 2015. La austeridad fiscal y las dificultades para lograr una cooperación más estrecha entre los países miembros para corregir los desequilibrios del comercio en Europa incubaron las dificultades políticas que vivirá esta región en la década que siguió a la crisis, así como la debilidad de su recuperación económica.

La intensidad de la crisis, la gigantesca escala de la operación de salvataje financiero y la percepción de que los costos los pagaron la inmensa mayoría de los ciudadanos, mientras que los responsables de la misma no sufrieron ningún tipo de penalidad⁶, pusieron en jaque la confianza de la sociedad, no solo en la capacidad de los mercados de autorregularse sino también en la capacidad de los sistemas políticos de garantizar reglas equitativas de juego para todos los actores. La idea de que la globalización tendría beneficios que superarían sus costos también perdió apoyo (Turner, 2015)⁷. Las medidas que se adoptaron después de la crisis para estabilizar al sistema financiero internacional fueron consideradas insuficientes⁸ y no han conseguido alejar completamente la sombra de una nueva crisis. La percepción de que Europa requiere políticas fiscales mucho más activas y coordinadas que las que observan actualmente continúa siendo un motivo de grave preocupación para los analistas. Ambos factores dejan en evidencia la debilidad de la provisión de bienes públicos globales y regionales para la estabilidad financiera y fiscal.

Como señaló la revista británica *The Economist* (2018) al referirse a las lecciones olvidadas de la crisis del 2008:

Para hacer frente al infarto económico mundial, los bancos centrales recurrieron a una operación de emergencia. Pero el paciente ha vuelto a sus viejos hábitos de fumar, beber en exceso y comer demasiados alimentos grasos. Tal vez muestre ahora un aspecto saludable, pero el próximo infarto podría ser aún más severo y quizás las técnicas médicas que dieron resultado hace una década ya no vuelvan a tener éxito.

⁶ El pago medio de bonos en Wall Street en 2018 alcanzaba los 184.220 dólares por año, poco menos que el récord alcanzado en 2006 (*The Economist*, 2018).

⁷ Los impactos en América Latina son objeto de examen en Palma (2012); Guzmán, Ocampo y Stiglitz (2018) destacan el papel de la liquidez internacional sobre el tipo de cambio real y el crecimiento económico.

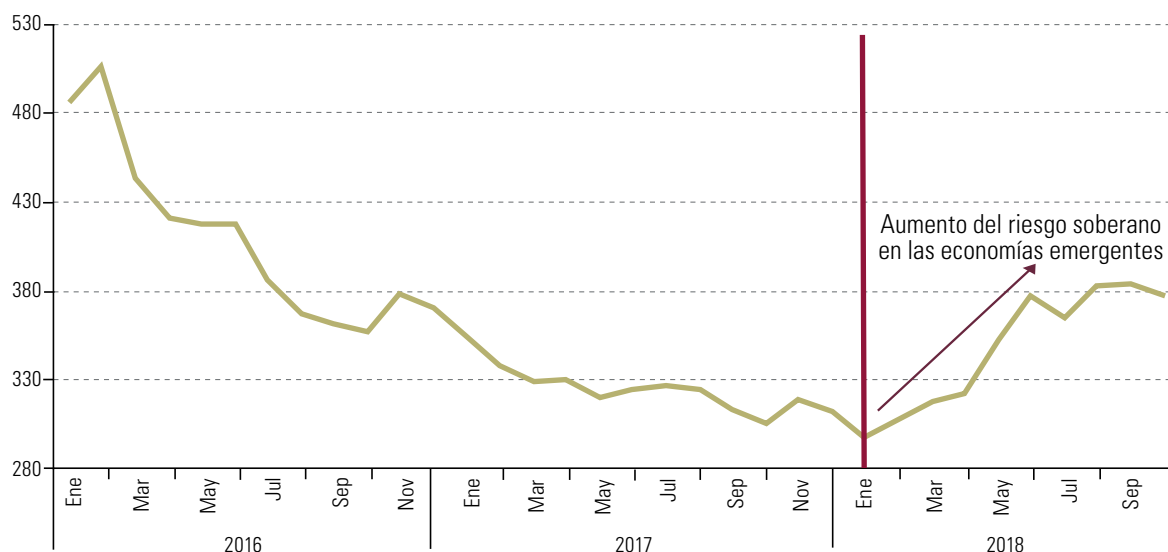
⁸ Algunas de esas medidas, como la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección al consumidor, de 2010, se flexibilizaron posteriormente. En mayo de 2018 se aprobó una ley para aumentar a 250.000 millones de dólares el nivel crítico de capital de los bancos necesario para justificar reglas más estrictas de funcionamiento y supervisión por parte de la Reserva Federal.

El temor a una nueva crisis ha hecho que las tasas de riesgo soberano en las economías emergentes hayan ido en aumento desde comienzos de 2018, como reflejo de la incertidumbre respecto a la continuidad del crecimiento y a la capacidad de pago de estos países (véase el gráfico I.2). Las tasas más altas también indican mayores dificultades para el financiamiento futuro del crecimiento económico, con sus implicaciones negativas para la estabilidad del sistema, como se señala en la sección B. La inestabilidad y la incertidumbre representan un freno a la inversión en capacidades humanas e infraestructura física, sin las cuales las metas propuestas por los ODS se tornan menos alcanzables. La Agenda 2030 debe ir de la mano de una nueva propuesta de gobernanza global.

Gráfico I.2

Países emergentes: diferenciales de riesgo soberano, enero de 2016 a octubre de 2018

(Índice de bonos de mercados emergentes (EMBIG))



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

Otra manifestación de los costos de la ausencia de gobernanza internacional fue el aumento de los desequilibrios en cuenta corriente, sobre todo en los años previos a la crisis de 2008, con el correspondiente aumento de la deuda externa y la necesidad de ajustes recesivos en las economías endeudadas (lo que dificultó la consecución del ODS 8, relativo al pleno empleo productivo). Los países con superávit generan tensiones políticas en los países deficitarios en la medida en que, para mantener su superávit, limitan su demanda de importaciones, ya sea evitando la apreciación del tipo de cambio real o limitando el aumento de los salarios reales. El caso más llamativo es Alemania, que alcanzó un superávit récord en su balanza comercial de bienes de cerca de 300.000 millones de dólares en 2017. Los Estados Unidos han solicitado al Gobierno alemán su colaboración para reducir el déficit estadounidense con Alemania, con la amenaza de introducir aranceles para algunos de los principales productos de exportación alemanes, como los automóviles.

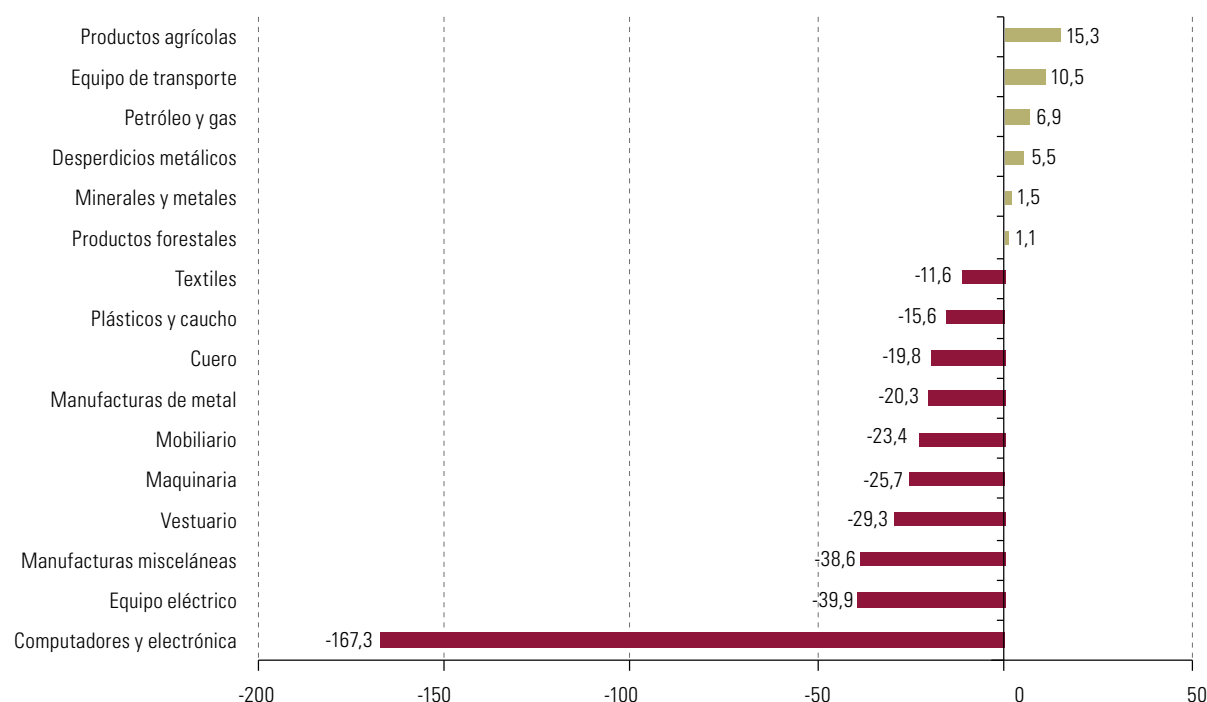
Un problema similar ocurre en el caso del superávit de China en el comercio de bienes con los Estados Unidos. Si bien China ha registrado una fuerte disminución de su superávit en cuenta corriente en los últimos años (en 2007 este superávit alcanzó casi el 10% de su PIB; desde entonces se ha ido reduciendo hasta alcanzar un déficit en el primer trimestre de 2018), se mantiene superavitario frente a los Estados Unidos en los bienes más intensivos en tecnología. La estructura del comercio con China y su impacto sobre las capacidades tecnológicas de los dos países son un motivo de preocupación para el Gobierno de los Estados Unidos.

Los mayores déficits de los Estados Unidos se registran en computadores y otros productos electrónicos, equipos eléctricos y manufacturas misceláneas. Con la excepción del equipo de transporte, los Estados Unidos solo registran superávit en el comercio de bienes con China en sectores ligados a los recursos naturales (véase el gráfico I.3). Cabe notar, sin embargo, que los Estados Unidos han logrado un superávit creciente con China en el comercio de servicios, el que pasó de poco más de 30.000 millones de dólares en 2014 a poco más de 40.000 millones de dólares en 2017.

Gráfico I.3

Estados Unidos: saldo del comercio de bienes con China por sector, 2017

(En miles de millones de dólares)



Fuente: J. Bartash, J., "Why the U.S.-China trade deficit is so huge: Here's all the stuff America imports", 17 de septiembre de 2018 [en línea] <https://www.marketwatch.com/story/heres-all-the-stuff-the-us-imports-from-china-thats-causing-a-huge-trade-deficit-2018-03-23/print>.

3. El costo de no cooperar: la rivalidad tecnológica y las tensiones geopolíticas generan incertidumbre sobre la evolución del comercio internacional y la gobernanza de la economía digital

Es posible identificar dos tendencias contradictorias en la cooperación internacional asociadas a la revolución tecnológica. Por un lado, la revolución tecnológica tiende a debilitar la cooperación, en la medida que se intensifica la rivalidad tecnológica entre los países, que buscan fortalecer sus ventajas militares y económicas. Por otro, los rendimientos crecientes de la innovación (Arthur, 1996), la conformación de grandes empresas con capacidad de transferir activos fácilmente entre países (especialmente porque muchos de esos activos son intangibles), los riesgos de que la rivalidad se transforme en conflicto abierto y en una espiral de represalias, hace más necesaria que nunca la cooperación internacional para compartir información y mantener canales de diálogo, así como

para permitir la tributación y regulación eficaz de empresas con gran capacidad de arbitraje entre sistemas impositivos⁹.

Así, a medida que la rivalidad tecnológica y militar agudiza los conflictos, es cada vez más necesario un sistema de gobernanza de la economía digital que permita compatibilizar los objetivos de tener una Internet abierta, sostener el ritmo de innovación y garantizar derechos fundamentales como la privacidad de los datos personales. Dado que ese sistema de gobernanza es un bien público global, la cooperación internacional es el mejor mecanismo para establecer sus lineamientos, los que —de otro modo— serían decididos con base en los objetivos económicos y tecnológicos de las empresas líderes y de intereses nacionales que llevarían seguramente a una mayor fragmentación de la red. Es a nivel mundial donde se deben definir los criterios y mecanismos para la prevención y la lucha contra la ciberdelincuencia. Las características de la economía digital hacen que el espacio nacional, incluso el de los grandes países, sea insuficiente para avanzar en materia de ciberseguridad. Para lograr esos objetivos globales, es necesario tener en cuenta las idiosincrasias regionales o nacionales; por ejemplo, en materia de privacidad de los datos personales, la diferencia entre las culturas, visiones de la relación entre Estados e individuos, y experiencias históricas dan lugar a distintas sensibilidades sobre el tema, a lo que se agregan los efectos de las diferencias de regímenes políticos en el escenario mundial.

La gobernanza de la economía digital en su dimensión regional es un complemento importante de la global. Como muestra la experiencia de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020) durante más de un decenio, existen temas, como la armonización de la asignación del espectro radioeléctrico, la facilitación del comercio digital, el impulso a la reducción de los costos de la itinerancia (*roaming*) de datos y la regulación de las transacciones transfronterizas, en los que es necesario avanzar en el conjunto de América Latina y el Caribe, o incluso a nivel de sus subregiones o grupos de países.

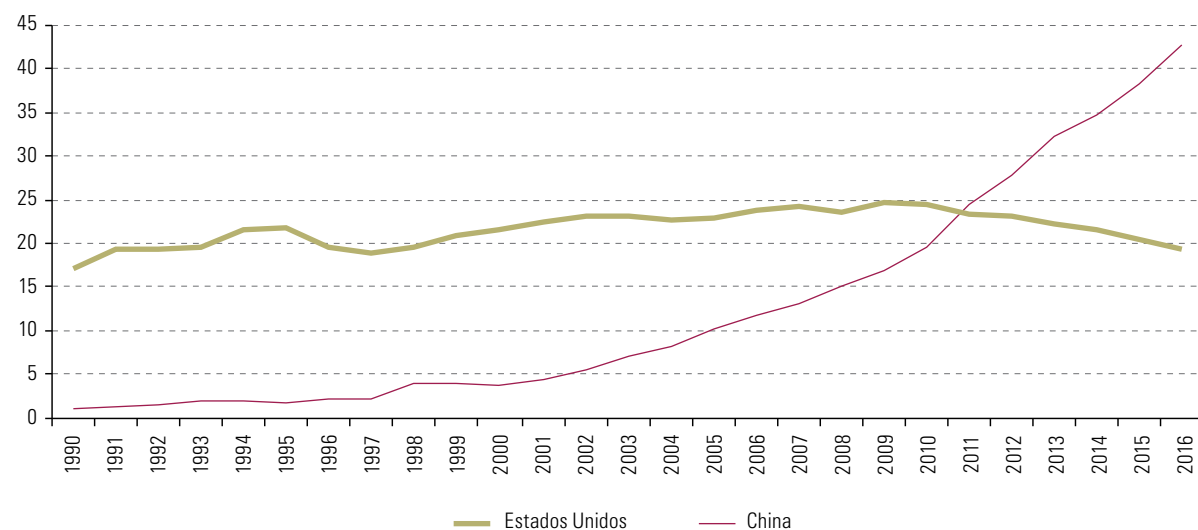
La rivalidad tecnológica y sus implicaciones para la industria militar explican una parte central de la disputa comercial entre China y los Estados Unidos, agudizando la incertidumbre sobre la evolución del comercio. Este último país considera que China ha utilizado el poder del Estado para obligar a las empresas estadounidenses a transferir tecnología a empresas chinas. Esta tecnología, en muchos casos, tiene importantes aplicaciones militares, lo que aumenta la preocupación de los Estados Unidos frente a la amenaza de una potencia emergente. Varios países occidentales han manifestado su preocupación, en particular, con respecto al acceso de China a la tecnología de quinta generación para las comunicaciones móviles (5G).

China ha logrado avances importantes en lo referente al cierre de la brecha tecnológica respecto a los Estados Unidos. En 2016 se presentaron en China 1,3 millones de solicitudes de patentes (el 44% de las solicitudes mundiales), duplicando con creces la participación de los Estados Unidos (19%) y superando la participación conjunta de las oficinas de ese país, el Japón, la República de Corea y la Oficina Europea de Patentes (OEP); véase el gráfico I.4A). Al mismo tiempo, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) de la China en el sector manufacturero ha crecido mucho más rápidamente que el de los Estados Unidos, superándolo en 2015 (véase el gráfico I.4B). En 2017, dos empresas tecnológicas chinas, Huawei y ZTE, presentaron el mayor número de solicitudes en el marco del Tratado de Cooperación en materia de Patentes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Con arreglo a ese tratado se puede solicitar la protección de una invención mediante la presentación de una única solicitud “internacional” de patente en un gran número de países, sin necesidad de cursar por separado varias solicitudes nacionales. En total, en 2017 China fue el segundo usuario del Tratado tras los Estados Unidos, desplazando al Japón.

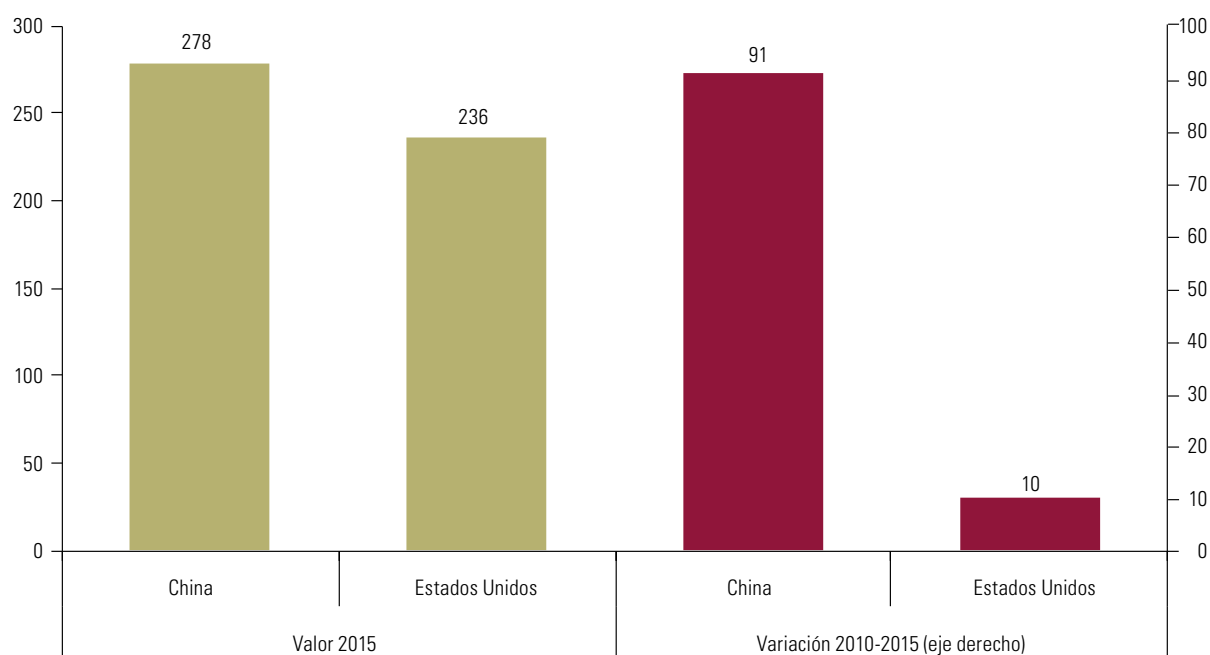
⁹ En términos más generales, el desajuste entre un proceso cada vez más acelerado de transformación de las bases productivas y un marco institucional que solo cambia lentamente, agudiza las tensiones tanto sobre la política interna como externa. Todos estos factores generan mayor incertidumbre en la economía mundial, haciendo más necesaria la cooperación internacional. La incertidumbre no puede ser eliminada en un sistema tan complejo como lo es el sistema económico internacional, pero puede ser reducida por medio de negociaciones que generen reglas de coordinación, monitoreo y observancia de las mismas, permitiendo estabilizar las expectativas y difundir la información entre los agentes.

Gráfico I.4
China y Estados Unidos: patentamiento e indicadores de investigación y desarrollo
 (En porcentajes y miles de millones de dólares)

A. Participación en las solicitudes mundiales de patentes, 1990-2016



B. Gasto en investigación y desarrollo en el sector manufacturero, 2015^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), WIPO IP Statistics Data Center, para solicitudes de patentes y M. Levinson, *U.S. Manufacturing in International Perspective*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 21 de febrero de 2018 [en línea] <https://fas.org/sqp/crs/misc/R42135.pdf>, gráficos 13 y 14, para gasto en investigación y desarrollo en el sector manufacturero.

^a El valor del gasto en investigación y desarrollo en el sector manufacturero está expresado en miles de millones de dólares en paridad de poder adquisitivo.

El elevado déficit de los Estados Unidos con China ha sido frecuentemente mencionado como la causa de las actuales tensiones comerciales. No obstante, la creciente competencia por la supremacía tecnológica entre ambos países aparece como un factor de mayor importancia (Akita, 2018; Atkinson, 2018). Las alzas arancelarias aplicadas por los Estados Unidos a productos chinos en julio, agosto y septiembre de 2018 son el resultado de una investigación sobre las políticas y prácticas de este último país en materia de transferencia tecnológica, propiedad intelectual e innovación, en el marco de la sección 301 de la ley de comercio de 1974¹⁰. La investigación realizada entre agosto de 2017 y marzo de 2018 concluyó que China ha adoptado diversas prácticas consideradas perjudiciales a los intereses comerciales estadounidenses entre las que se cuentan: i) la exigencia a las empresas estadounidenses que desean invertir en diversos sectores en China de formar empresas conjuntas con socios locales¹¹; ii) los diversos mecanismos —generalmente informales— para forzar o inducir la transferencia de tecnología y propiedad intelectual desde empresas estadounidenses a compañías chinas; y iii) las prácticas de ciberespionaje comercial (CEPAL, 2018b).

Según la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, estas prácticas forman parte de una estrategia de política industrial, plasmada en instrumentos como el plan *Made in China 2025*, dado a conocer en 2015. Dicha estrategia busca convertir a China en un líder mundial en sectores de punta, como inteligencia artificial, biotecnología, tecnologías de la información, materiales avanzados, manufactura avanzada y tecnología aeroespacial, entre otros. China se ha planteado el objetivo de reducir a menos del 30% en 2020 su tasa de dependencia de tecnologías desarrolladas en otros países en dichos sectores (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2018). Estos coinciden precisamente con las industrias en las cuales los Estados Unidos sustentan su actual liderazgo económico y tecnológico.

Desde que se dieron a conocer los resultados de la investigación de la Oficina del Representante de Comercio, los Estados Unidos han elevado los aranceles a casi la mitad de sus importaciones desde China y reforzado los controles a la inversión extranjera procedente de ese país para impedir la adquisición de tecnologías clave (en particular las denominadas de uso dual, es decir, civil y militar). Asimismo, iniciaron un procedimiento de solución de controversias en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuestionando la compatibilidad de distintas medidas y prácticas de China con las normas sobre propiedad intelectual de esa organización. China, por su parte, entabló su propio procedimiento ante la OMC, cuestionando la legalidad de las acciones adoptadas por los Estados Unidos con arreglo a la sección 301 de la ley de comercio de 1974 (CEPAL, 2018b).

En suma, el aumento de las tensiones comerciales entre las principales potencias económicas mundiales trasciende ampliamente el tema de los déficits. Como sostiene Rodrik (2018), esa situación tiene como telón de fondo el debate sobre la coexistencia de distintos estilos de desarrollo. Las actuales tensiones son el reflejo de una controversia mayor sobre cuáles deben ser las “reglas del juego” del comercio y la inversión extranjera en las próximas décadas. La forma en que se resuelva esta controversia determinará en gran medida el espacio con el que contarán los países en desarrollo, incluidos los de la región, para diseñar e implementar sus políticas comerciales, industriales y tecnológicas en los próximos años.

4. El costo de no cooperar: fragmentación del mundo del trabajo, desigualdad y los riesgos a la democracia

La revolución tecnológica redefine el mundo del trabajo, sus formas de organización y el tipo de capacidades requeridas y, al mismo tiempo, promueve la concentración global del capital en pocas empresas, en sectores tecnológicamente muy dinámicos o en nuevas actividades intensivas en

¹⁰ Esta sección otorga a los Estados Unidos la facultad de hacer cumplir acuerdos comerciales, resolver disputas y abrir mercados extranjeros a bienes, servicios e inversiones estadounidenses, incluso mediante la aplicación de sanciones unilaterales.

¹¹ Entre estos sectores cabe mencionar la fabricación de automóviles y aeronaves comerciales y los servicios de telecomunicaciones básicas y de valor agregado (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2018, pág. 26).

información. En combinación con la globalización financiera, facilita los movimientos de capital transfronterizos y redefine las relaciones de poder, debilitando la capacidad de respuesta del mundo del trabajo ante las transformaciones tecnológicas y productivas.

La capacidad de veto de los flujos de capital de corto plazo con relación a políticas de naturaleza keynesiana, así como la necesidad de ajustarse por medio de devaluaciones (que usualmente conllevan la caída del salario real) o de un mayor desempleo ante los desequilibrios externos, se combinaron para reducir la capacidad de acción de los Estados y la capacidad de resistencia de los sindicatos. El temor a la salida de capitales redujo el espacio de la política económica. Se dio la paradoja de que el aumento del número de países considerados formalmente democracias en los años noventa vino de la mano de la idea de que había muy poco que elegir en democracia en cuanto a la política económica¹².

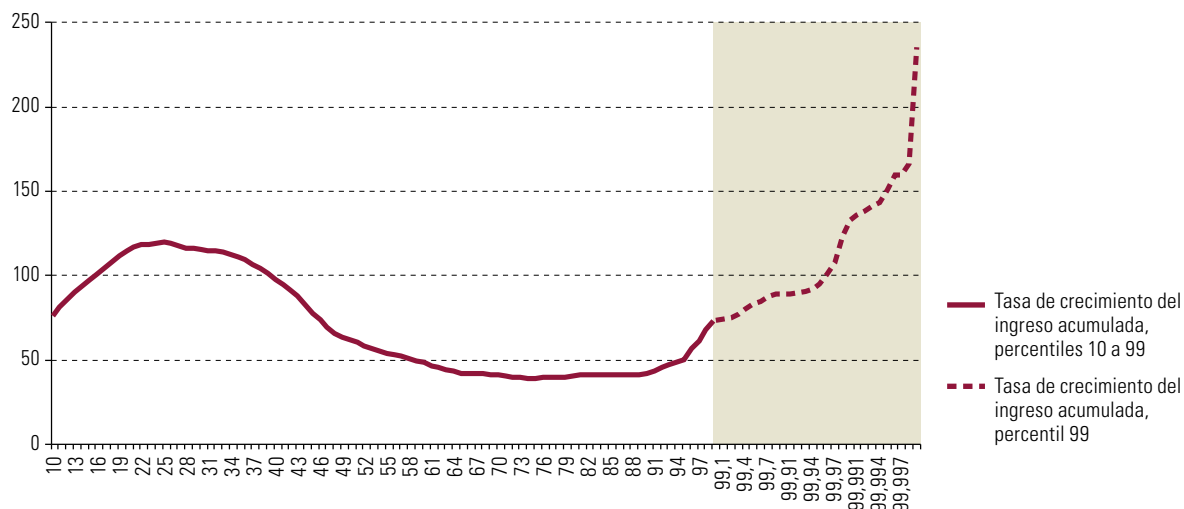
En consecuencia, aumentó la desigualdad en las principales economías desarrolladas. A ello también contribuyeron (además de la globalización financiera y del clima intelectual de los años noventa) la reducción en el grado de sindicalización de los trabajadores, el auge de la competencia china con base en elevadas escalas de producción y bajos salarios (véase la sección anterior) y la aceleración del progreso técnico, que tendió a favorecer a los trabajadores más calificados frente a aquellos con menor educación (*skill-biased technical change*).

En la curva del gráfico I.5, que pasó a ser conocida como “la curva del elefante” (Lakner y Milanovic, 2016), se muestran los aumentos del ingreso real por adulto en función del percentil que ocupa en la distribución global del ingreso. Se observa que, si bien la globalización ayudó a sacar de la pobreza a millones de personas (la cabeza del elefante a la izquierda del gráfico), sobre todo en Asia, sus beneficios se concentraron principalmente en el 1% más rico de la población mundial (la trompa). Las clases medias y los trabajadores menos educados de los países desarrollados (que se encuentran sobre todo en la parte deprimida de la curva) obtuvieron beneficios mucho menores, lo que generó en ellos un malestar creciente con respecto a la globalización (Rudra, 2005; Rodrik, 2011; Stiglitz, 2013; Hu y Spence, 2017).

Gráfico I.5

Un elefante en la habitación: el crecimiento del ingreso real por adulto por percentil de ingresos en la distribución global, 1980-2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Alvaredo y otros, *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, 2018 [en línea] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

¹² Hirst (2004, pág. 155) señala que celebrar la difusión de la democracia implica dejar de lado la cuestión de si el éxito de la democratización es tan solo la otra cara de la decreciente eficacia del Estado como resultado de la globalización.

La gran recesión de 2008-2012 reveló con especial intensidad que la hiperglobalización no solo distribuía de manera desigual sus beneficios, sino también los costos de la ausencia de bienes públicos globales. El principal costo del ajuste ante la crisis recayó sobre los trabajadores que perdieron sus empleos, sus salarios y, en muchos casos, sus viviendas. La desigualdad creciente a partir de principios de los años ochenta y la experiencia de la crisis de 2008 fueron fundamentales para generar el clima cada vez más hostil a la globalización que se habría de manifestar en el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*) en 2016. En una entrevista al periódico *Die Zeit*, el filósofo Jürgen Habermas destacó la asimetría de los costos del ajuste entre distintos sectores de la sociedad:

Lo que más me preocupa es la escandalosa injusticia social de que los más vulnerables tengan que soportar la mayor parte de los costos socializados de la falla del mercado. La masa de aquellos que de forma alguna han estado entre los ganadores de la globalización, terminará ahora pagando los impactos sobre la economía real de una disfunción previsible del sistema financiero. A diferencia de los accionistas, no pagarán en términos monetarios sino en la moneda fuerte de su existencia diaria (...) Corresponde a la política, y no al capitalismo, la responsabilidad de promover el bien común (Habermas, citado en Signandsight.com, 2008).

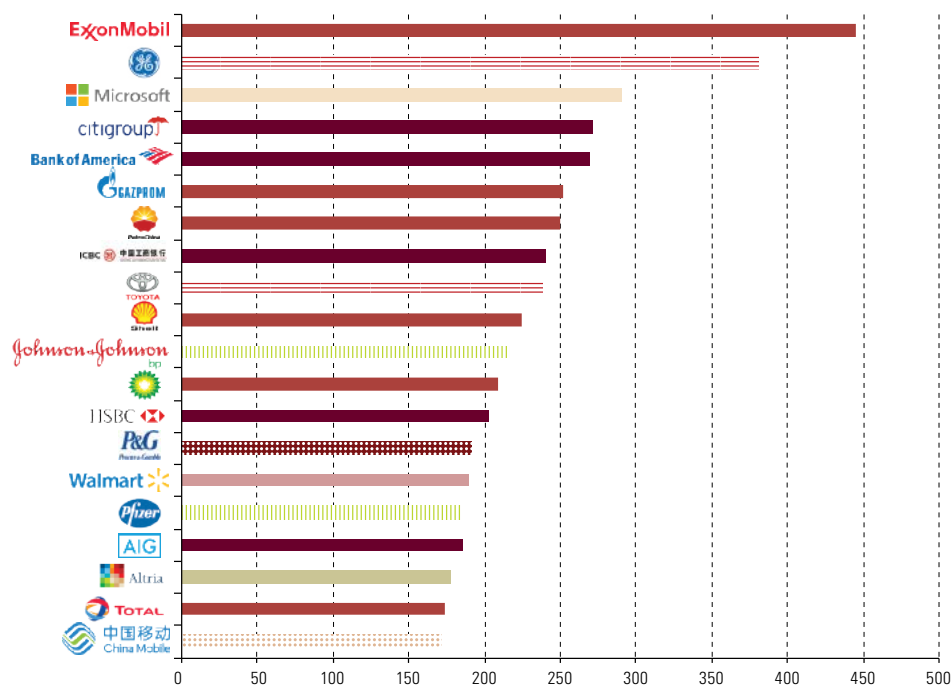
Los posibles impactos sobre el empleo de la revolución tecnológica han contribuido a aumentar la sensación de vulnerabilidad, sobre todo entre los trabajadores con menor escolaridad de los países desarrollados: la economía digital ha sido un factor de reducción de la demanda de trabajadores con menores niveles de educación, mientras que la robótica y la inteligencia artificial tienen un gran potencial para disminuir la demanda de los que tienen más educación (véase el capítulo III).

El gráfico I.6 muestra cómo el perfil de las empresas líderes mundiales cambió en los últimos años a favor de aquellas que actúan en las tecnologías de la información. El carácter virtual de estas empresas ha sido un factor que contribuyó a reducir la capacidad de los Gobiernos de operar con sus sistemas impositivos y de fiscalización tradicionales, lo que ha afectado negativamente su recaudación y ha desnivelado el campo competitivo en favor de empresas que enfrentan una menor presión fiscal. En la medida en que algunas sociedades ven a los servicios de estas empresas como una fuerza innovadora, la decisión de aumentar su tributación aparece como riesgosa para la modernización y el aumento de la productividad. Superar estos límites implica, a la vez, consideraciones de cooperación global y regional para evitar comportamientos oportunistas (*free riders*) y convergencias a la baja (*races to the bottom*).

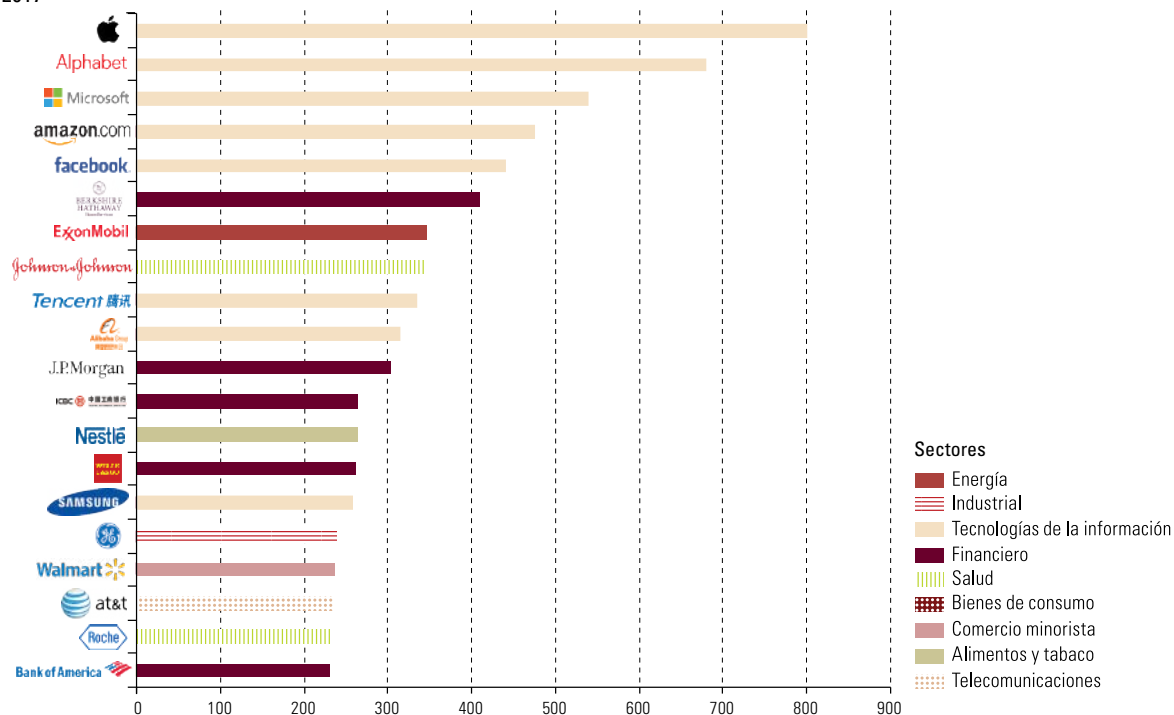
Mientras que el capital ha debilitado cada vez más sus vínculos territoriales, los sistemas democráticos, las elecciones y los sistemas de bienestar tienen jurisdicciones políticas y territoriales bien definidas. Los niveles de cooperación internacional necesarios para gravar este capital sumamente móvil, que arbitra de manera sistemática entre los sistemas impositivos de diversos países, son extremadamente elevados y no se han alcanzado. Luego de la crisis de 2008, las diez mayores empresas transnacionales en cada sector vieron reducida su tasa efectiva de impuestos (el porcentaje de impuestos que deben pagar sobre sus utilidades, de acuerdo a lo que consta en la contabilidad de la empresa) en dos puntos porcentuales, y esta caída fue más intensa en las empresas tecnológicas e industriales. Entre 2000 y 2018, la caída de la tasa efectiva de impuestos a ser pagados por estas empresas fue del 34% al 24% (Toplensky, 2018). Al mismo tiempo, la élite sustituye bienes públicos por bienes privados en sus países de origen, o se muda a países en los que ya existe la provisión de bienes públicos de calidad.

Gráfico I.6
Valor de mercado de las mayores empresas con operaciones a nivel mundial, 2006 y 2017
 (En miles de millones de dólares)

A. 2006



B. 2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Bloomberg a mayo de 2017.

En suma, los actores más influyentes en el sistema internacional actuaron bajo dos supuestos: primero, que el único mecanismo de cooperación que se necesitaba a nivel internacional era el implícito en las normas del libre comercio y el libre movimiento de capitales (hiperglobalización); segundo, que los mercados iban a crear sus propios mecanismos de legitimación política. Los últimos cuatro años pusieron de manifiesto que ninguno de estos supuestos era correcto. La desigualdad creciente, el impacto de la revolución tecnológica y la crisis de 2008 como divisor de aguas, fueron creando las condiciones para los cambios políticos recientes. La globalización se tornó un sinónimo de privilegios y ausencia de transparencia, así como de creciente amenaza al empleo y los salarios. Una gobernanza internacional de estas características es incompatible con democracias estables y los ODS. El escenario que emerge de esta combinación de factores es de choques mercantilistas, rivalidad hegemónica (en el campo comercial, pero sobre todo en el tecnológico y militar) y menor cooperación para la provisión de bienes públicos globales, en un momento en que se multiplican las externalidades negativas en el conjunto del sistema (no solo las económicas y políticas, sino también las ambientales, como se examinará en el capítulo III). Estas tendencias refuerzan la importancia del mensaje de la Agenda 2030 y los ODS sobre la igualdad como instrumento necesario para fortalecer las democracias en torno al desarrollo sostenible. Cerrar y fragmentar el sistema internacional no es la única respuesta posible ni un camino inevitable ante las deficiencias del proceso de globalización. La construcción de un sistema internacional abierto que sea sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental es viable si el multilateralismo se construye a partir de ciertos principios. En palabras de Robert Triffin, apartarse de las soluciones más obvias no constituye realismo; es gestión de crisis que lo condena a uno a más y más gestión de crisis (Teunissen, 2009). Definir con claridad esos principios, utilizando las lecciones del pasado, es el tema de la próxima sección.

B. Hacia un nuevo multilateralismo: las bases productivas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un sistema internacional asimétrico

Al transferir ciertos aspectos de la soberanía nacional a órganos o instituciones supranacionales, los acuerdos de cooperación internacional podrían entrar en conflicto con la potestad de los ciudadanos de decidir sobre variables que son importantes para el pleno ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, dichos acuerdos son necesarios para garantizar el ejercicio efectivo de tales derechos cuando hay externalidades supranacionales que requieren de bienes públicos globales o regionales. Keohane, Macedo y Moravcsik (2009) proponen tres principios clave para identificar en qué casos la cooperación internacional fortalece la democracia: i) debe promover los intereses difusos de los muchos por sobre los beneficios concentrados en los pocos; ii) debe proteger los derechos de los grupos más vulnerables; c) debe fortalecer la capacidad de debate de la sociedad, de forma transparente y abierta a la diversidad de actores.

En CEPAL (2019a) se analizan esas condiciones y se agrega una cuarta, complementaria a las anteriores, consistente en incorporar los temas del desarrollo, también sobre bases multilaterales. Específicamente, el multilateralismo debe fortalecer la reducción de brechas tecnológicas y promover cambios en la estructura productiva de los países en desarrollo que permitan absorber, en empleos formales de productividad creciente, a los trabajadores que están desempleados o subempleados. Una aproximación al multilateralismo bajo estos principios contiene una dimensión tecnológico-productiva que no puede ser ignorada. La Agenda 2030 y los ODS ofrecen una dirección clara de avance, pero su efectiva implementación debe ir de la mano de nuevas políticas de desarrollo.

La construcción de capacidades tecnológicas en la periferia es una condición necesaria para un nuevo multilateralismo porque permite reducir dos de las externalidades negativas que han estado en el centro del debate político reciente sobre globalización: el cambio climático y el impacto político de

los flujos migratorios. Dichas capacidades son la base para difundir nuevas tecnologías y procesos productivos menos intensivos en emisiones en la periferia, al tiempo que generan oportunidades de empleo que ayudan a retener a los trabajadores en sus países de origen. Los esfuerzos por cerrar fronteras al flujo migratorio no solo tienen un costo humano elevado sino también una eficacia limitada mientras perduren los factores de expulsión en los países más pobres, entre los cuales sobresalen la pobreza, la desigualdad y la violencia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que la articulación de inversiones en torno a un “gran impulso ambiental” representa una trayectoria de crecimiento capaz de combinar la generación de empleos de calidad con la redefinición de los patrones de producción y consumo en América Latina y el Caribe en el sentido de reducir su impacto ambiental (CEPAL, 2016 y 2018a). Las oportunidades que brinda la revolución tecnológica amplifican esta ventana de oportunidad para el cambio estructural. El gran impulso ambiental indica un camino por medio del cual la Agenda 2030 y los ODS pueden transformarse efectivamente en políticas y en transformaciones sociales y económicas (CEPAL, 2016). El objetivo es el cambio estructural progresivo, capaz de combinar las eficiencias de crecimiento y empleo (eficiencia keynesiana), de aprendizaje tecnológico (eficiencia schumpeteriana) y las ambientales (reducción de las emisiones y protección de los recursos naturales). El cambio de la matriz energética y el aumento de la oferta de bienes públicos, con sus correspondientes efectos positivos sobre la protección del medio ambiente y la igualdad, podrían estimular la inversión pública y privada de manera coherente con la Agenda 2030 y los ODS. A nivel interno, se trata de un esfuerzo coordinado de inversiones e instrumentos que se complementan y refuerzan. A nivel global y regional, estas propuestas apuntan en el sentido de construir una nueva gobernanza que facilite dicha inversión, especialmente a la luz de la experiencia negativa de la Unión Europea con las políticas de austeridad que se aplicaron luego de la crisis¹³.

En otros trabajos de la CEPAL se hace un análisis más detallado de una estrategia de desarrollo sobre bases sostenibles. En este documento interesa destacar el contexto en que dicha estrategia tendría que implementarse en América Latina y el Caribe. Se argumenta que dicho contexto no es favorable en función de las proyecciones de bajo crecimiento del producto y del comercio en los próximos años, que se suman a los problemas estructurales de baja productividad y escasa diversificación productiva. Estos problemas se traducen en la dificultad para superar la restricción externa al crecimiento por medio de la competitividad auténtica, especialmente cuando la frontera tecnológica internacional se está moviendo con rapidez y los países de la región continúan siendo fuertemente dependientes de ventajas comparativas estáticas.

1. Las bases productivas del nuevo multilateralismo: la vigencia del desafío de abrir la caja negra del progreso técnico

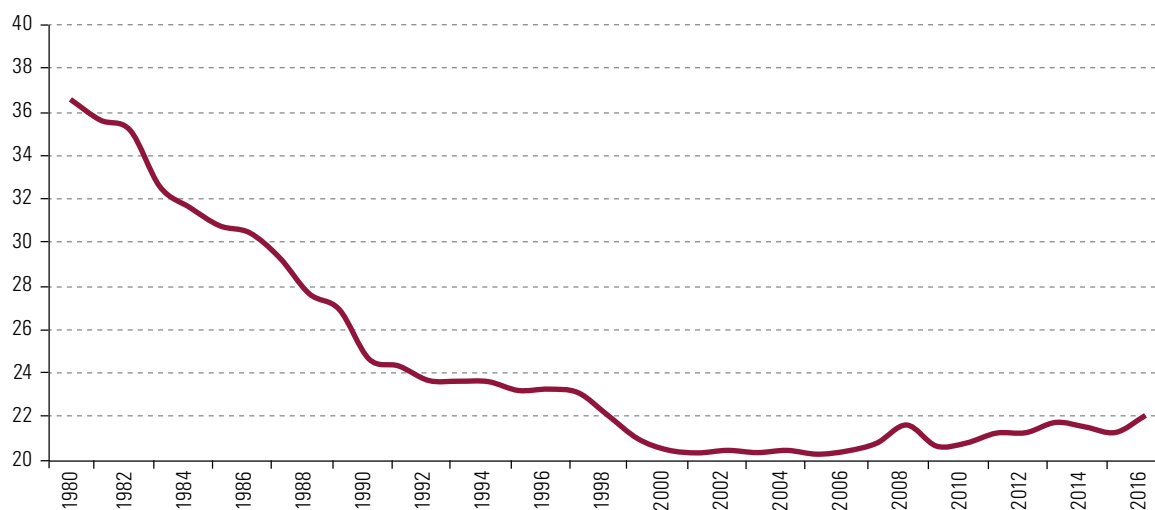
En su trabajo clásico de 1990, Fernando Fajnzylber afirmó que existía un casillero vacío en América Latina y el Caribe. A partir de una matriz de cuatro casilleros que combinaba crecimiento alto o bajo con equidad alta o baja, Fajnzylber observó que no había ningún país latinoamericano en el casillero formado por la combinación de alto crecimiento y alta equidad (Fajnzylber, 1990). Atribuyó esta ausencia a la incapacidad de la región de lograr una competitividad auténtica, basada en el aprendizaje industrial y en la reducción de la brecha tecnológica y de productividad con los países avanzados. El casillero vacío se explicaba porque la región no había conseguido abrir la “caja negra” del progreso técnico.

¹³ Propuestas recientes como el nuevo pacto mundial (sugerido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2017)) apuntan en la misma dirección, indicando el surgimiento de un consenso en torno a la necesidad de recuperar la inversión pública como guía y promotor de la inversión privada en el desarrollo sostenible.

Esta perspectiva sigue siendo válida, en el sentido de que refleja la persistencia del rezago productivo latinoamericano. Si bien el auge de los productos básicos permitió durante un cierto tiempo combinar crecimiento y distribución en los países de América del Sur, en el largo plazo el vínculo clave entre ambas variables es el progreso técnico. Las bases productivas de la igualdad requieren la absorción de nuevas tecnologías, ya que la dependencia de rentas derivadas de salarios bajos o recursos naturales no produce un crecimiento sostenido del empleo y los salarios. Las metas de los ODS se alejan, y la Agenda 2030 no podría implementarse, si la región no logra la competitividad auténtica en su estructura productiva.

La tarea que tiene por delante América Latina y el Caribe es especialmente urgente, ya que la brecha de productividad se ha incrementado en los últimos 30 años. El gráfico I.7 muestra la dinámica de la productividad de América Latina en relación con la de los Estados Unidos, que representa la frontera tecnológica. La distancia entre ambas productividades se denomina brecha externa. La productividad latinoamericana en 1980 alcanzaba el 36,6% de la de los Estados Unidos; después de una abrupta caída en los años ochenta y, en menor medida, en los años noventa, la productividad relativa se mantuvo estable y muy baja, oscilando entre el 21% y el 22% entre 1999 y 2016. El elevado nivel de la brecha externa (la baja productividad relativa de América Latina y el Caribe) erosiona las bases productivas del multilateralismo que favorece la democracia.

Gráfico I.7
América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1980-2016
(En porcentajes)



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

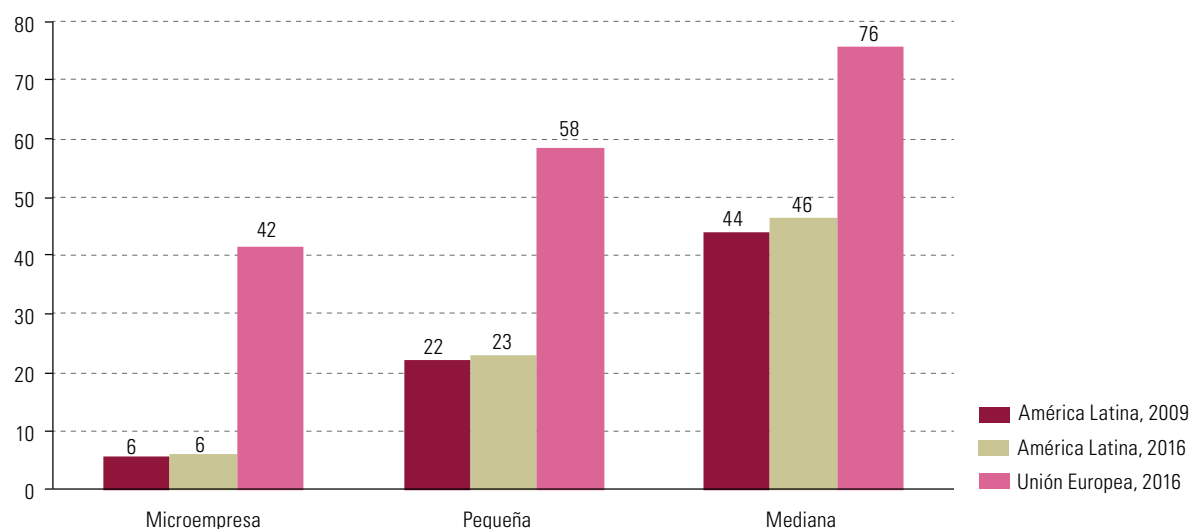
El bajo dinamismo de la productividad responde al perfil productivo y exportador de la región. La concentración de la producción en pocas actividades intensivas en recursos naturales (agricultura, pesca, minería y algunos sectores industriales) o en mano de obra barata y de baja calificación, con pocas conexiones con el resto de la estructura productiva, genera escasos avances tecnológicos y encadenamientos productivos. Las cadenas productivas más dinámicas (por ejemplo, la industria automotriz en el Brasil y México y, en menor medida, la industria electrónica en México y la industria aeroespacial en el Brasil y México) actúan como focos aislados de progreso técnico que no consiguen dinamizar al sistema en su conjunto (CEPAL, 2017 y 2018e).

La limitada difusión de la tecnología en el sistema productivo da lugar a la heterogeneidad estructural latinoamericana, una de las raíces de la elevada desigualdad en la región. Esta heterogeneidad se expresa en el alto porcentaje de informalidad en el empleo total y en el nivel de la brecha interna, definida como el cociente entre la productividad del trabajo de las mipymes (microempresas, pequeñas y medianas empresas) y la productividad del trabajo de las grandes empresas en un mismo país o región. En 2016 la productividad del trabajo de una empresa mediana en América Latina era, en promedio, menos de la mitad de la que registraba una empresa grande. En el caso de las firmas pequeñas y las microempresas, la productividad laboral alcanzaba el 23% y el 6%, respectivamente, de la productividad de las empresas grandes. Cuando se compara la brecha interna de América Latina y Europa, se puede apreciar que dicha brecha es mucho más alta en América Latina (véase el gráfico I.8). En promedio, la diferencia de productividad entre microempresas y grandes empresas en América Latina es siete veces mayor que la que se registra en la Unión Europea, donde la productividad de una firma mediana no alcanza a duplicar la de una microempresa. La dimensión de la brecha interna en América Latina, además, aumentó entre 2009 y 2016.

Gráfico I.8

América Latina y Unión Europea: productividad relativa interna, 2009 y 2016

(En porcentajes)



Fuente: F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), M. Dini y M. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Las diferencias de productividad se reflejan en diferencias salariales (véase el cuadro I.1). En América Latina, los salarios promedio de las mipymes alcanzan aproximadamente el 40% de los salarios promedio de las grandes empresas, mientras que en la Unión Europea llegan al 60%. Tales diferencias salariales hacen más difícil que las políticas redistributivas logren disminuir los niveles de desigualdad y que se logre avanzar hacia la consecución de los ODS 8, 9 y 10¹⁴.

¹⁴ Además, las políticas redistributivas son poco eficaces en América Latina, ya que el coeficiente de Gini de ingresos que emerge del mercado se reduce muy poco después de impuestos y transferencias. Las políticas impositiva y fiscal son muy poco progresivas en comparación con la mayor parte de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro I.1
América Latina y Unión Europea (países seleccionados): salarios promedio de las mipymes
como proporción de los salarios promedio de las grandes empresas
(En porcentajes)

	Microempresa	Pequeña	Mediana	Mipyme
Argentina	28,5	49,9	63,6	48,2
Brasil	24,5	46,1	68,9	42,2
Chile	18,5	37,8	53,7	37,6
Ecuador	38,2	53,4	69,0	57,9
México	12,8	39,1	66,7	35,0
España	38,8	63,6	78,6	61,4
Francia	55,8	71,6	79,1	67,7
Italia	25,1	62,1	84,3	50,9

Fuente: F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), M. Dini y M. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

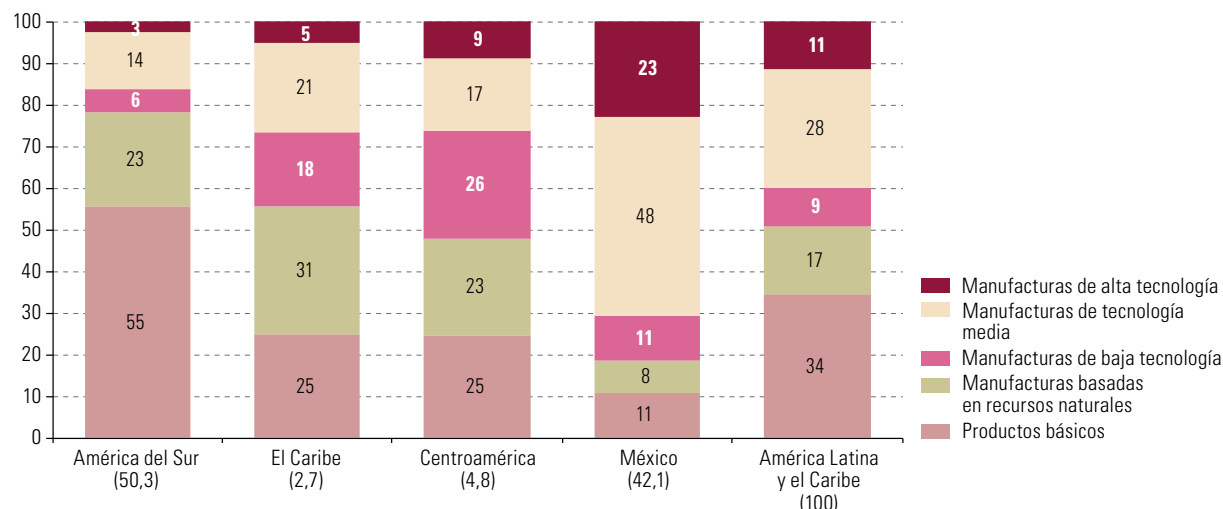
La ausencia de competitividad auténtica es uno de los factores determinantes de la restricción externa. Dicha restricción limita la capacidad de crecimiento de las economías especializadas en sectores poco dinámicos desde el punto de vista tecnológico y de la demanda internacional, como se analiza a continuación.

2. Especialización y restricción externa: América Latina solo tuvo un alivio durante el auge de los productos básicos

Los países que han logrado reducir las diferencias de ingreso per cápita con las economías más avanzadas lo han hecho transformando sus patrones de especialización. Estos países —de los cuales China es el ejemplo más reciente— han pasado de la especialización en bienes intensivos en mano de obra barata o en recursos naturales (ventajas comparativas estáticas) a un perfil exportador diversificado, con presencia creciente de sectores intensivos en conocimientos e I+D (ventajas comparativas dinámicas). América Latina y el Caribe no ha sido capaz de transformar su estructura productiva con una velocidad e intensidad similar a la de las economías asiáticas exitosas. Su patrón de especialización ha sufrido pocas modificaciones en los últimos 30 años, y cuando las hubo, han sido en la mayor parte de los casos en el sentido de profundizar los patrones existentes. El auge de los productos básicos alivió la restricción externa desde 2004, con efectos positivos sobre diversos indicadores económicos y sociales; pero al mismo tiempo agudizó (en los casos sudamericano y caribeño) la "primarización" de las exportaciones, razón por la cual el fin del auge vino acompañado de una desaceleración económica. La ausencia del cambio estructural implicó que no hubiera capacidades para sostener el crecimiento en el tiempo, con base en nuevos bienes y nuevas capacidades productivas.

El gráfico I.9 muestra la composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe según el tipo de bienes exportados. Puede apreciarse en él la dependencia de los países de América del Sur de las exportaciones de recursos naturales y de las manufacturas intensivas en recursos naturales como fuente de divisas, y el papel clave de las manufacturas intensivas en recursos naturales y baja tecnología en las exportaciones del Caribe y Centroamérica. México ofrece un escenario distinto, en el que las manufacturas de media y alta tecnología responden por un alto porcentaje de las exportaciones totales. Sin embargo, en el caso de las exportaciones de alta tecnología, los datos reflejan la fragmentación de las cadenas productivas, en las que México se inserta en los segmentos más intensivos en mano de obra, más que un cierre de brechas con la frontera tecnológica (CEPAL, 2018e).

Gráfico I.9
América Latina y el Caribe, México y subregiones: patrón exportador según intensidad tecnológica, 2017^a
 (En porcentajes)

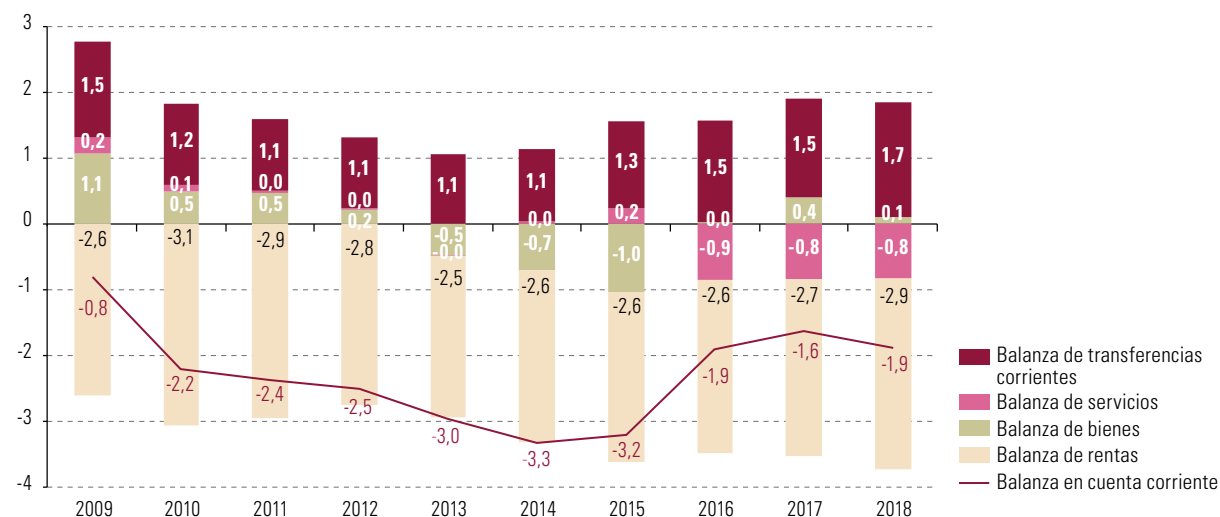


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de UN Comtrade - Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional.

^a Bajo cada barra se indica entre paréntesis la participación porcentual de las exportaciones respecto del total regional.

El patrón de especialización y la microeconomía del progreso técnico repercuten en la macroeconomía del equilibrio externo y el crecimiento. El gráfico I.10 ilustra las dificultades de las economías latinoamericanas en el frente externo en años recientes. La cuenta corriente de la región se ha mantenido en valores negativos, con un peso muy importante del déficit en la balanza de rentas, que se amplía como consecuencia del incremento de los envíos de utilidades al exterior y de los pagos de intereses de deuda externa, en un contexto de aumento de las tasas de interés internacionales.

Gráfico I.10
América Latina (18 países): cuenta corriente de la balanza de pagos según componentes, 2009-2018^a
 (En porcentajes del PIB)



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

^a Las cifras de 2018 corresponden a proyecciones. El gráfico no incluye datos de la República Bolivariana de Venezuela por falta de cifras oficiales.

La restricción externa se agudiza por la salida de capitales desde los países emergentes y la incertidumbre que existe en torno a la estabilidad del sistema financiero internacional (CEPAL, 2018b). No está claro aún cuáles serán los efectos de la “guerra comercial” entre China y los Estados Unidos (y, en menor medida, los de las disputas entre los Estados Unidos, el Canadá y la Unión Europea) sobre la demanda por las exportaciones de América Latina y el Caribe en el corto plazo. La caída del comercio global podría ser compensada en parte por efectos del desvío de comercio a favor de los exportadores latinoamericanos (CEPAL, 2018b). En el largo plazo, los conflictos comerciales crecientes generan un alto grado de incertidumbre y comprometen la expansión del comercio. La restricción externa se volvería más aguda en un contexto internacional en que avanza el proteccionismo.

Si bien es incierto el rumbo de las políticas comerciales de las principales potencias económicas, hay un espacio para la cooperación regional en el comercio que permanece sin ser explorado y que depende principalmente de decisiones políticas de los propios países de América Latina y el Caribe. La región ha intensificado marcadamente su comercio con China, que registra la tasa más alta de aumento de las exportaciones proyectada para 2018 y demanda casi exclusivamente bienes intensivos en recursos naturales (93,5% del total de los envíos latinoamericanos). Por su parte, las exportaciones dentro de la propia región tienen un componente mucho más elevado de manufacturas de baja, media y alta tecnología (aproximadamente el 54,2%, como se observa en el cuadro I.2), pero han crecido a una tasa que es la mitad del aumento del comercio con China.

Cuadro I.2

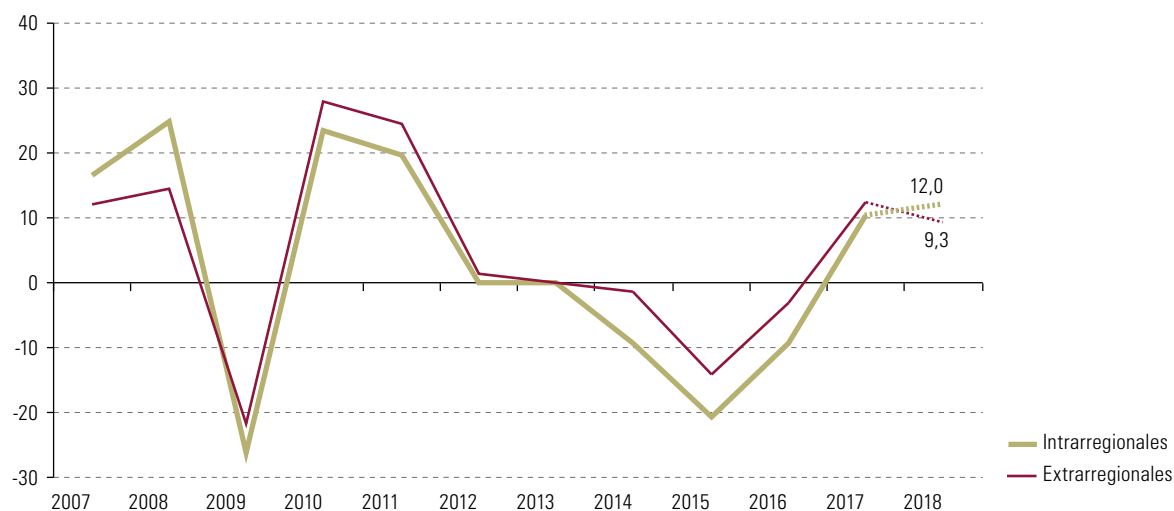
América Latina y el Caribe: variación proyectada del comercio exterior y estructura del comercio de bienes por principales socios comerciales e intensidad tecnológica, 2017 y proyección para 2018

(En porcentajes)

	Socio	Variación proyectada, 2018	Participación en el comercio total de bienes, 2017	Participación de los bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, 2017	Participación de las manufacturas de tecnología alta, media y baja, 2017
Exportaciones	China	28,0	10,3	93,5	6,5
	América Latina y el Caribe	12,0	16,9	45,8	54,2
	Estados Unidos	7,1	44,2	27,3	72,7
	Unión Europea	8,7	10,4	69,7	30,3
Importaciones	China	13,0	17,6	8,9	91,1
	América Latina y el Caribe	8,5	15,5	46,7	53,3
	Estados Unidos	8,7	32,6	41,0	59,0
	Unión Europea	3,6	13,8	21,8	78,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas, los institutos nacionales de estadística de los países y UN Comtrade - Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional.

El cuadro I.2 indica el potencial de la integración regional como factor de expansión del comercio y de superación de la inercia del patrón de especialización. Al más elevado contenido industrial del comercio intrarregional se suma su importancia como mercado para las pymes exportadoras. A pesar de las oportunidades que ofrecen los mercados de América Latina y el Caribe, desde 2009 el comercio con los países de fuera de la región ha crecido más que el comercio intrarregional, con excepción de 2018 (véase el gráfico I.11). El potencial del comercio intrarregional como un agente de cambio estructural permanece aún subaprovechado.

Gráfico I.11**América Latina y el Caribe: variación anual del valor de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, 2007-2018^a***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Las cifras de 2018 corresponden a estimaciones.

3. Coyuntura y perspectivas a futuro: las tendencias en el empleo y el crecimiento anticipan dificultades en la lucha contra la pobreza y la desigualdad

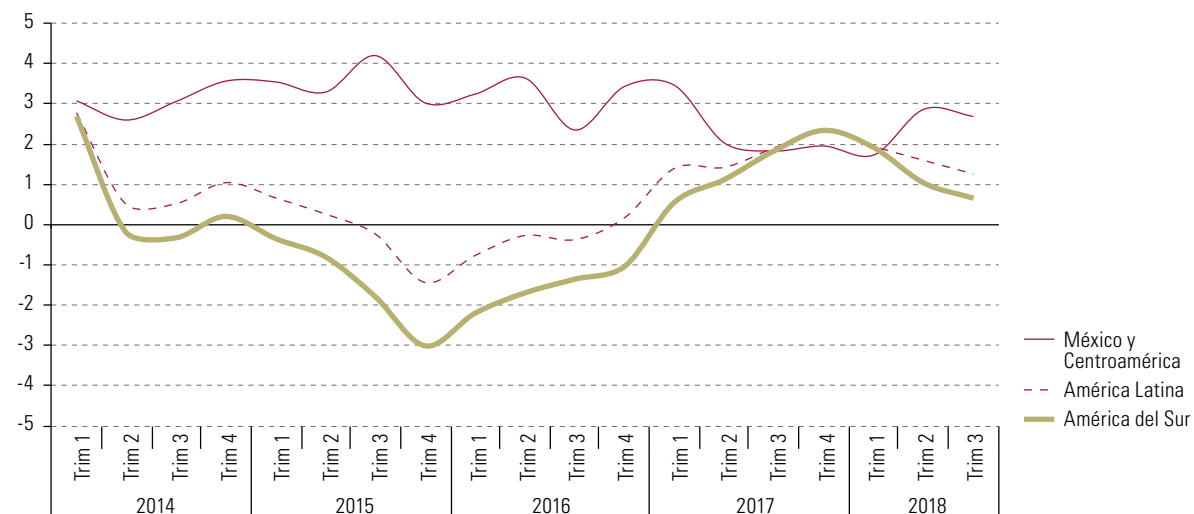
América Latina y el Caribe logró avances importantes en sus indicadores de crecimiento y distribución a partir de 2004, aunque en grados insuficientes para alcanzar las metas de reducción del hambre y la pobreza propuestas en los ODS (véase el capítulo II). La creación de empleos formales contribuyó de forma significativa, junto a las políticas sociales, a mejorar dichos indicadores. Mientras tanto, los niveles de desempleo han venido aumentando desde 2015, como muestra el gráfico I.12. Esto ha ido acompañando, en la mayor parte de los países de la región, por aumentos en la participación del empleo informal, que se mantiene en niveles elevados (24% en promedio simple para diez países latinoamericanos)¹⁵. Este último tipo de empleo es menos deseable que el formal desde el punto de vista de los ODS porque generalmente está asociado a actividades de más baja productividad, con menores remuneraciones y menor protección social.

¹⁵ Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Este promedio no es ponderado por la población de los países. El valor mínimo de informalidad lo muestra el Uruguay (18,5%) y el máximo la República Dominicana (58%).

Gráfico I.12**América Latina y el Caribe: tasa de desocupación urbana y estimación del número de desocupados urbanos, 2002-2018***(En millones de personas y porcentajes)*

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

La pérdida de dinamismo del empleo formal está asociada al bajo crecimiento de América Latina desde 2014 y a su lenta recuperación en los últimos dos años. Se estima que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue del 1,2% en 2018, un poco menor al 1,3% alcanzado en 2017. El crecimiento se debilitó ligeramente tanto en América del Sur (del 0,8% en 2017 al 0,6% en 2018) como en Centroamérica, Cuba y Haití (del 3,4% al 3,2%). El caso de México es diferente, en la medida en que su economía se benefició de la recuperación de la economía de los Estados Unidos, dada la estrecha asociación entre ambas. México creció a una tasa levemente superior, que aumentó del 2,1% en 2017 al 2,2% en 2018. El Caribe logra tasas de crecimiento en ascenso (del 0,2% en 2017 al 1,9% en 2018), en este caso al recuperarse del impacto de los desastres naturales que sufrió en 2017 (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.13**América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 2014-2018***(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2010)*

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

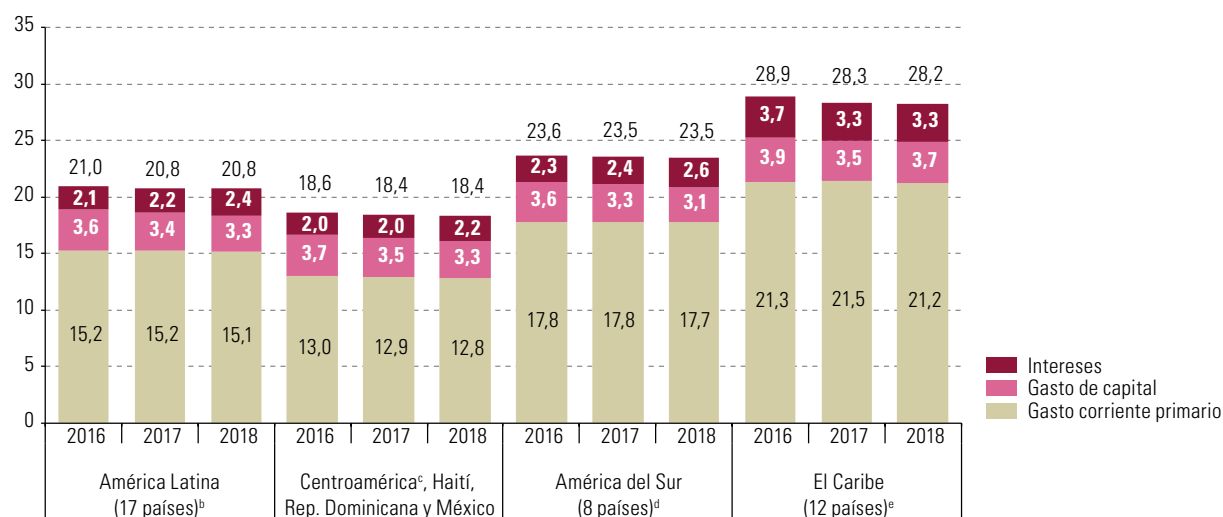
Se prevé que en los próximos años se mantendrán las bajas tasas de crecimiento en América Latina y el Caribe. Esto en parte se explica por factores externos: si bien en 2017 el volumen del comercio mundial de bienes creció un 4,7%, cifra que representa el doble del ritmo medio de expansión registrado entre 2012 y 2016, la Organización Mundial del Comercio revisó a la baja las proyecciones para 2018 (del 4,4% al 3,9%) y 2019 (del 4,0% al 3,7%) (OMC, 2018). Esta reducción se explica por el menor crecimiento esperado en algunas economías avanzadas y en economías en desarrollo en las que ha resurgido la restricción externa. Factores internos han contribuido a esta desaceleración, como el grado de endeudamiento de los Gobiernos y los límites a la política fiscal, sobre todo en lo que se refiere a la inversión pública.

La inversión pública tiene un importante efecto de señalización y promoción de la inversión privada. Ya se mencionó el papel que se le atribuye en la recuperación del crecimiento sobre bases sustentables. Su importancia es por ello muy superior a su participación en la inversión total. La ausencia de políticas fiscales más activas fue uno de los factores de agravamiento de la crisis de la deuda en la zona del euro y de la debilidad de la recuperación de la inversión en la Unión Europea después de la crisis de 2008 (Griffith-Jones, 2014). En el caso latinoamericano, políticas fiscales activas, conjuntamente con la expansión monetaria, evitaron que se profundizara la recesión provocada por la crisis. Mientras tanto, el espacio fiscal se fue reduciendo significativamente en los últimos años. Se espera de aquí en adelante un período de ajuste con efectos procíclicos, lo que reforzaría la desaceleración del crecimiento.

El gasto fiscal se ha mantenido estable en los últimos tres años, pero ha cambiado su composición (CEPAL, 2019b; véase el gráfico I.14). En América Latina, las erogaciones totales de los gobiernos centrales se mantuvieron en un 20,8% del PIB. Lo mismo se observa en las subregiones de Centroamérica y México (18,4%) y de América del Sur (23,5%).

Gráfico I.14

América Latina y el Caribe: composición del gasto público por subcomponente, 2016-2018^a
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Las cifras son promedios simples. En los casos de México y el Perú, se refieren al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Las cifras de 2018 corresponden a proyecciones derivadas de los presupuestos de 2019 y de estimaciones oficiales para el cierre de 2018. Los valores del Ecuador, Honduras y Nicaragua se estiman sobre la base de acumulados móviles hasta el tercer trimestre.

^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^c Se incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^d Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

^e Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

La estabilidad del gasto total, pese a la contracción del gasto primario, se fundamenta en el alza de los pagos de intereses que se ha observado en toda la región. El aumento de estos pagos se debe a varios factores, incluidos el aumento del peso de la deuda pública, las mayores tasas de interés y los movimientos no favorables del tipo de cambio. Esto tiene como consecuencia que el mayor espacio para políticas de gasto público activas, resultante en parte de la reducción en el servicio de la deuda pública entre 2003 y 2013, ya se esté agotando (CEPAL, 2018c).

El recorte de los gastos de capital en términos reales ha redundado en la disminución de la importancia de estas erogaciones dentro del total, que pasaron del 3,6% del PIB en 2016 al 3,3% del PIB en 2018 en los países de América Latina. Reducciones similares se observaron en Centroamérica y México (del 3,7% del PIB al 3,3% del PIB) y América del Sur (de un 3,6% del PIB a un 3,1% del PIB). Cabe señalar que esta reducción progresiva de la inversión pública podría significar una caída del crecimiento potencial de la región y, por ende, del bienestar de sus habitantes tanto en el mediano como en el largo plazo (CEPAL, 2018d). El escenario del Caribe es distinto: se prevé un aumento de los gastos de capital, que pasarían del 3,5% del PIB en 2017 al 3,7% del PIB en 2018, en parte debido a las necesidades de reconstrucción posteriores a una serie de desastres naturales, y en parte al esfuerzo de varios países por reactivar su inversión pública (7 de los 12 países analizados muestran un incremento de sus gastos de capital en 2018).

En suma, avanzar hacia los objetivos de pleno empleo productivo e igualdad, como se propone en la Agenda 2030 y en los ODS, requiere al mismo tiempo una transformación del patrón de especialización de América Latina y el Caribe que remueva los límites impuestos por la restricción externa. La transición hacia las metas de los ODS supone una transformación productiva basada en la incorporación de tecnología y la diversificación (la competitividad auténtica), además de las políticas sociales y redistributivas. Estos procesos han sido muy débiles en la región y deberían ser priorizados en la agenda de políticas de los próximos años. Las condiciones en la región se muestran poco favorables cuando se analizan la evolución de la productividad en América Latina y el Caribe, su patrón de especialización y la evolución reciente del crecimiento, el empleo y el comercio. Esto hace aún más urgente implementar políticas de desarrollo sostenible en la región. La agenda normativa del multilateralismo que favorece la democracia no podrá ser cumplida si no hay políticas que en paralelo redefinan las bases productivas para superar la pobreza y el desempleo.

C. Observaciones finales

El sistema económico internacional se caracteriza por la tensión entre las soberanías nacionales y la necesidad de ceder cierta parte de esa soberanía para lograr, por medio de la cooperación internacional, beneficios que cada Estado no podría alcanzar actuando aisladamente. Estos beneficios se derivan del control de externalidades transfronterizas a través de bienes públicos internacionales (regionales o globales). La importancia creciente de las externalidades en las relaciones internacionales magnifica la necesidad de esos bienes públicos, tanto para reducirlos (si son externalidades negativas, como el cambio climático, la inestabilidad financiera o los efectos políticos de la migración) como para promoverlos (si son externalidades positivas, como un sistema comercial abierto y equilibrado, la difusión de tecnología y la libre circulación de personas e ideas). Para responder al desafío propuesto por la comunidad internacional —planteado en el marco de la Agenda 2030 y los ODS— es necesario contar con políticas internas conjuntamente con bienes públicos globales y regionales, que combinen democracia con nuevas formas de cooperación multilateral.

En este capítulo se sostiene que la ausencia de dichos bienes públicos ha generado desequilibrios crecientes en lo económico, social y ambiental que ponen en riesgo la continuidad del crecimiento, amenazan la legitimidad conquistada por los regímenes democráticos y elevan los riesgos de conflicto entre las naciones. Un multilateralismo renovado permitiría producir los bienes públicos globales y regionales que mitigan esos riesgos. En el marco de este nuevo multilateralismo, es preciso dar un lugar destacado a los problemas del desarrollo, en particular a la reducción de la brecha tecnológica entre centro y periferia y a la transformación productiva de esta última. El multilateralismo no puede subsistir

si no hay una correspondencia entre apertura al mundo y resguardo al empleo y la igualdad en cada país. Tal correspondencia hace necesario reducir las elevadas asimetrías que hoy existen en el nivel de desarrollo de los países. Es muy difícil controlar la emigración o preservar recursos naturales en economías con elevados niveles de pobreza, desempleo o subempleo y falta de capacidades institucionales y tecnológicas. A la necesidad de promover la democracia en las relaciones entre Gobierno y sociedad civil debe sumarse la de reducir las asimetrías entre países. Esto supone una nueva mirada a las políticas de cooperación para el desarrollo, donde la transformación productiva de la periferia sea parte del esfuerzo por afrontar vulnerabilidades compartidas por centro y periferia.

En los últimos cuatro años, diversos países (desarrollados y en desarrollo) han adoptado políticas de cierre de fronteras ante la competencia y la migración internacional. Se trata de una reacción ante las formas que ha venido adoptando la globalización a lo largo de los últimos 30 años, la cual ha sido acompañada por un aumento de la desigualdad y la percepción de que solo favorecía a un pequeño grupo. Paradojalmente, la última fase de la globalización avanzó como si los ajustes nacionales pudieran hacerse vía desempleo y recesión, como en los tiempos del patrón oro, cuando las democracias eran pocas y endebles, y la movilidad de la fuerza de trabajo desde los centros no encontraba resistencias en los países receptores. No son esas las condiciones de las sociedades complejas de las primeras décadas del siglo XXI. Los ajustes recesivos, la desigualdad creciente y el impacto de la crisis de 2008 generan respuestas políticas que las democracias no pueden ignorar. La amenaza a la democracia puede provenir tanto de un exacerbado nacionalismo por parte de los perdedores de la globalización, como de la convicción de una élite cada vez más concentrada de que la democracia como forma de organización social ya no es compatible con las demandas de la revolución tecnológica y la competencia global. Para alejar estas dos amenazas y proveer bienes públicos en la economía internacional, el multilateralismo debe adoptar modalidades diferentes a las que condujeron al actual impase.

Bretton Woods ofrece un ejemplo histórico de cómo el multilateralismo pudo afirmarse —con sus fallas y deficiencias— en un contexto de gran asimetría de poder. A diferencia del intento de regresar al patrón oro de las décadas de 1920 y 1930, los responsables de los acuerdos de Bretton Woods sabían que estaban ante un mundo nuevo, donde los derechos sociales, el pleno empleo y la necesidad de incorporar a los trabajadores a los beneficios del crecimiento eran fundamentales para la estabilidad del sistema global. Bretton Woods creó espacios para que ello ocurriera, a pesar de no haber incorporado plenamente los temas del desarrollo. El mundo post-Bretton Woods tendió, en cambio, a lo que se ha llamado “hiperglobalización”, ignorando demandas de igualdad y empleo que retornaron como un cuestionamiento creciente a la globalización. Sostener una economía internacional abierta y estable requiere que estas demandas sean tenidas en cuenta en los nuevos diseños institucionales (nacionales e internacionales) que se generen en el futuro en democracia. La tarea no es sencilla, ya que estos nuevos diseños deben tomar en cuenta no solo nuevas formas de gobernanza internacional sino también el impacto del progreso técnico en el mundo del trabajo, la fluidez del capital y la redefinición de las fuentes de poder político y económico que conlleva la nueva economía de la información.

La reducción de brechas como motor del desarrollo lleva a recuperar la validez del concepto de competitividad auténtica que formularon Fernando Fajnzylber y el nuevo estructuralismo. La transformación productiva en la región enfrenta barreras importantes en lo económico: i) la persistencia del sesgo recesivo y su corolario, el lento crecimiento en promedio del comercio internacional; ii) la persistencia de señales preocupantes en cuanto a la estabilidad financiera de la economía internacional; iii) el aumento del proteccionismo y el riesgo de una “guerra comercial” entre las grandes potencias económicas; iv) la debilidad de la integración económica y de los acuerdos comerciales entre los países latinoamericanos; v) el rezago de la región en absorber plenamente la revolución tecnológica y participar de ella en sus procesos productivos, y no solo como consumidores de las nuevas tecnologías. Esto hace especialmente urgente recuperar políticas industriales y tecnológicas; la CEPAL se ha ocupado de este tema en varias ocasiones, en especial en torno a la idea de un gran impulso ambiental al desarrollo, en el que la revolución tecnológica y la inversión se orientan al cambio de la matriz energética y a la provisión de bienes públicos para el desarrollo sostenible.

La tarea que la comunidad internacional tiene ante sí consiste en avanzar hacia un multilateralismo que reconozca la igualdad, la inclusión y la sostenibilidad como dimensiones constitutivas fundamentales de su dinámica. Los ODS, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París son coherentes con esa tarea y pueden servir como referencia en la construcción de un nuevo sistema multilateral para el desarrollo. La magnitud de la tarea no debe ser un freno, como no lo fue en otros momentos clave del pasado, confirmando la reflexión de Jean Monnet, para quien la política no era solo el arte de lo posible, sino el arte de hacer posible mañana lo que parece imposible hoy (citado en Jones, 2008, pág. 243).

Bibliografía

- Alvaredo, F. y otros (coords.) (2017), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab [en línea] <https://wid.world/world-inequality-lab/>.
- Arthur, W. B. (1996), "Increasing returns and the new world of business", *Harvard Business Review*, julio-agosto.
- Bell, D. S. (2003), "History and globalization: reflections on temporality", *International Affairs*, vol. 79, N° 4, julio.
- Campbell, K. M. y E. Ratner (2018), "The China reckoning: how Beijing defied American expectations", *Foreign Affairs*, marzo-abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), "Multilateralismo, democracia y desarrollo: una interpretación estructuralista", Santiago, inédito.
- (2019b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago.
- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/20-P), Santiago.
- (2018c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- (2018d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago.
- (2018e), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/13-P), Santiago.
- (2017), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/18-P), Santiago.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- Correa, F., V. Leiva y G. Stumpo (coords.) (2018), "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), M. Dini y M. Stumpo, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corden, W. (1983), "The logic of the international monetary non-system", (1983), *Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honor of Herbert Giersch*, F. Machlup, G. Fels y H. Müller-Groeling (eds.), Londres, Palgrave Mcmillan.
- Dahl, R. e I. Shapiro (2015), *On Democracy: Second Edition*, New Haven, Yale University Press.
- Dooley, M., D. Folkerts-Landau y P. Garber (2004), "The revived Bretton Woods system", *International Journal of Finance and Economics*, vol. 9, N° 4.
- Eichengreen, B. (2008), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- Eichengreen, B. y D. Leblang (2008), "Democracy and globalization", *Economics and Politics*, vol. 20, N° 3.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/REV.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Frieden, J. (2017), "The political economy of the Bretton Woods Agreements", Harvard University, diciembre [en línea] https://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/frieden_brettonwoods_dec2017.pdf.
- Ghosh, A. y M. Qureshi (2016), "What's in a name? That which we call capital controls", *IMF Working Papers*, N° 16/25, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- Goldgeier, J. y E. Saunders (2018), "The unconstrained presidency: checks and balances eroded long before Trump", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre.
- Griffith-Jones, S. (2014), "From austerity to growth in Europe: some lessons from Latin America", *Life After Debt the Origins and Resolutions of Debt Crisis*, J. Stiglitz y D. Heymann (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Guzmán, M., J. A. Ocampo y J. Stiglitz (2018), "Real exchange rate policies for economic development", *World Development*, N° 110.

- Hirschman, A. (1995), *A propensity to self-subversion*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hirst, P. (2004), "What is globalization?", *Power and Democracy: Critical Interventions*, F. Engelstad y Ø. Østerud (eds.), Aldershot, Ashgate.
- Hu, F. y M. Spence (2017), "Why globalization stalled and how to restart it", *Foreign Affairs*, julio-agosto.
- Jenks, B. y H. Kharas (2016), "Background report: toward a new multilateralism", Brookings Institution, abril [en línea] <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Toward-a-new-multilateralism.pdf>.
- Jones, E. (2008), *Economic Adjustment and Political Transformation in Small States*, Oxford, Oxford University Press.
- Keohane, R., S. Macedo y A. Moravcsik (2009), "Democracy-enhancing multilateralism", *International Organization*, vol. 63, N° 1.
- Lakner, C. y B. Milanovic (2016), "Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *The World Bank Economic Review*, vol. 30, N° 2.
- Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (2018), "Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974", Washington, D.C., 22 de marzo [en línea] <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018), "La OMC rebaja las perspectivas sobre el comercio mundial ante la acumulación de riesgos", *Comunicado de Prensa*, N° 822, Ginebra, 27 de septiembre.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) (2018), *Datos y Cifras de la OMPI sobre PI, edición de 2018*, Ginebra.
- Palma, J. G. (2012), "How the full opening of the capital account to highly liquid financial markets led Latin America to two and a half cycles of 'mania, panic and crash'", *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1201, enero.
- Posner, R. (2010), *The Crisis of Capitalist Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Przeworski, A. (2009), "Democracy, equality, and redistribution", *Political Judgement: Essays in Honour of John Dunn*, R. Bourke y R. Geuss (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (2018), "Populism and the economics of globalization", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, N° 1-2.
- (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton and Company.
- (2009) "A plan B for global finance", *The Economist* [en línea] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2009/03/12/a-plan-b-for-global-finance>.
- Rudra, N. (2005), "Globalization and the strengthening of democracy in the developing world," *American Journal of Political Science*, vol. 49, N° 4.
- Ruggie, J. G. (1982) "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order", *International Organization*, vol. 36, N° 2.
- Sen, A. (1999), "Democracy as a universal value", *Journal of Democracy*, vol. 10, N° 3.
- Signandsight.com (2008), "Life after bankruptcy", 26 de noviembre [en línea] <http://www.signandsight.com/features/1798.html>.
- Stiglitz, J. (2013), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, Norton.
- Taylor, A. y J. Williamson (1997), "Convergence in the age of mass migration", *European Review of Economic History*, vol. 1, N° 1.
- Teunissen, J. (2009), "Why we should have listened better to Robert Triffin", conferencia pronunciada en el coloquio internacional La Crise Économique et Financière de 2008-2009, Universidad Católica de Louvain, 7 y 8 de mayo.
- The Economist* (2019), "The euro area is back on the brink of recession", 24 de enero [en línea] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/01/24/the-euro-area-is-back-on-the-brink-of-recession>.
- (2018), "Ten years after the financial crisis", 2 de agosto [en línea] <https://www.economist.com/books-and-arts/2018/08/02/ten-years-after-the-financial-crisis>.
- Tooze, A. (2018), *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Londres, Viking.
- Toplensky, R. (2018), "Multinationals pay lower taxes than a decade ago", *Financial Times*, 11 de marzo [en línea] <https://www.ft.com/content/2b356956-17fc-11e8-9376-4a6390addb44>.
- Turner, A. (2015), *Between Debt and The Devil: Money, Credit, and Fixing Global Finance*, Princeton, Princeton University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2017: un New Deal mundial como alternativa a la austeridad*, Nueva York/Ginebra.



CAPÍTULO II

Avances en la institucionalidad y los instrumentos de los países para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

- A. Mecanismos institucionales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- B. Incorporación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación a largo plazo
- C. Estrategias y acciones para la territorialización de la Agenda 2030
- D. Participación de la sociedad civil
- E. Armonización de la planificación, el presupuesto y la Agenda 2030
- F. Un abordaje comprehensivo del reto de la inclusión
- G. Reflexiones finales
- Bibliografía
- Anexo II.A1

A. Mecanismos institucionales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los países de América Latina y el Caribe han realizado avances relevantes y sostenidos en lo que concierne a la institucionalidad y los instrumentos para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En 2016, la región comenzó a integrar la Agenda 2030 en distintas visiones, estrategias y planes nacionales de desarrollo. Entonces, ya se habían definido al menos 16 mecanismos institucionales que se basaban en instituciones existentes a las que se les habían asignado nuevas responsabilidades o que suponían la creación de nuevas instituciones con funciones específicas (CEPAL, 2017). En 2017, los países transitaron desde una fase inicial de difusión del contenido de la Agenda 2030 a una de implementación, caracterizada por la incorporación de los contenidos de la Agenda a las políticas públicas y por el desarrollo de instituciones y mecanismos de seguimiento y evaluación nacionales y subnacionales. Ese año, más países definieron mecanismos institucionales de coordinación, con lo que se llegó a la cifra de 20 mecanismos, todos los cuales contaban con instrumentos legales (decretos o resoluciones) que definían su alcance y sus objetivos (CEPAL, 2018a). En la actualidad, 29 de los 33 países de la región han establecido mecanismos; 13 de ellos los han creado y los otros 16 se han basado en mecanismos preexistentes o arreglos institucionales ad hoc (véase el cuadro II.1)¹.

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible^a

Utilizan mecanismos preexistentes	Crearon nuevos mecanismos
Antigua y Barbuda ^b	Bahamas
Argentina	Brasil
Barbados ^b	Chile
Belice ^b	Colombia
Cuba	Costa Rica
Ecuador	Dominica ^b
El Salvador	Honduras
Granada ^b	México ^c
Guatemala	Panamá
Guyana	Paraguay
Haití	República Dominicana
Jamaica	Santa Lucía
Perú	Uruguay
Saint Kitts y Nevis ^b	
Trinidad y Tabago ^b	
Venezuela (República Bolivariana de)	

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

^a En el caso de los cuatro países de la región que no figuran en el cuadro, no se cuenta con información sobre si han definido o no un mecanismo de coordinación.

^b Estos países cuentan con arreglos institucionales ad hoc o provisionales. Aunque el Gobierno no haya creado una nueva institución o designado una ya existente de manera formal, es posible que una oficina de algún ministerio esté funcionando como institución coordinadora para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

^c Hasta 2017, México utilizó una institución preexistente.

¹ La información que figura en este capítulo está actualizada al 1 de marzo de 2019. Es posible que algunos países hayan realizado cambios posteriores a esa fecha, que serán incorporados en la edición de 2020 de este informe.

En el proceso de incorporación de mecanismos de coordinación, se distinguen dos características fundamentales. En primer lugar, la multiplicidad de modelos organizativos, que refleja las diferentes realidades de los países de una región extremadamente heterogénea en materia de capacidades institucionales. En este sentido, destacan las experiencias de varios países del Caribe que, si bien no han creado mecanismos formales de coordinación, han puesto en marcha arreglos institucionales provisionales o ad hoc que cumplen estas funciones. En este contexto de desarrollo institucional, han convivido diferentes experiencias, desde la creación de organizaciones gubernamentales formales hasta la puesta en marcha de una variedad de mecanismos informales operados por organizaciones preexistentes; por ejemplo, algunos países han creado grupos de trabajo u otras formas de operación. También se han desarrollado de manera notable las redes, como puede apreciarse en lo que respecta a la participación de la sociedad civil.

En segundo lugar, cabe mencionar el diferente ritmo con el que los países han ido desarrollando su institucionalidad y ajustándola según su experiencia. El avance, en un lapso de poco más de tres años, es notorio, especialmente si se considera que el desarrollo institucional normalmente se produce a un ritmo mucho más lento. De este modo, se ha llegado a una situación en la que más del 98% de la población de la región se encuentra dentro del ámbito de acción de algún mecanismo de coordinación.

El avance institucional fue acompañado de un creciente esfuerzo destinado a la preparación de los informes nacionales voluntarios, que describen las actividades de los mecanismos de coordinación y los avances en la implementación de la Agenda 2030. En el bienio 2016-2017, se presentaron 14 informes nacionales voluntarios, a los que se agregaron 8 informes en 2018. Por otra parte, 10 países más han manifestado su interés en presentar su informe en el bienio 2019-2020 (véase el cuadro II.2). De esta manera, en los primeros cinco años posteriores a la aprobación de la Agenda, la región contará con 32 informes presentados por 23 países, y, en 2020, al menos 9 países habrán presentado informes más de una vez. Es importante resaltar que los países que han establecido mecanismos de coordinación son también los que han presentado sus informes nacionales voluntarios². Teniendo en cuenta que, a nivel mundial, 17 países habrán presentado al menos 2 informes nacionales voluntarios entre 2016 y 2020, el hecho de que 9 de ellos sean de América Latina y el Caribe muestra el compromiso de la región con la Agenda 2030.

La ronda de informes voluntarios llevada a cabo entre 2016 y 2018 ha resultado de mucha utilidad para conocer el trabajo que se realiza en los países con el fin de lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el gran número de informes nacionales voluntarios entregados por los países de la región muestra un compromiso político notable con la Agenda 2030.

Además de la creación de mecanismos de coordinación, se ha comprobado que en la región existe el liderazgo político que precisa la Agenda 2030; este se ha centrado en hacer de la Agenda 2030 una política de Estado y en aumentar la coordinación de las políticas intersectoriales o interministeriales —incluido el análisis de la relación entre la Agenda y la formulación del presupuesto público—, así como en lograr un equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental. Una muestra de la importancia que los países conceden a la Agenda 2030 es su decisión de situar los mecanismos interinstitucionales de coordinación en los niveles más altos de la estructura organizativa del Estado: las oficinas de la presidencia de Gobierno o del Primer Ministro.

² En el anexo II.A1, se presentan algunas experiencias de los países relacionadas con el desarrollo de mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 y la elaboración de los informes nacionales voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible.



Cuadro II.2

América Latina y el Caribe (29 países): mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e informes nacionales voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible

Países y mecanismos de coordinación	Informes nacionales voluntarios				
	2016	2017	2018	2019	2020
 Antigua y Barbuda Grupo de Trabajo sobre los ODS, Oficina del Primer Ministro					
 Argentina Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales					
 Bahamas Grupo de Trabajo Interministerial (Comité de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)					
 Belice Ministerio de Desarrollo Económico, Petróleo, Inversión y Comercio					
 Brasil Comisión Nacional para los ODS, Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República					
 Chile Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible					
 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					
 Costa Rica Comisión Nacional Coordinadora de Alto Nivel de los ODS					
 Cuba Ministerio de Economía y Planificación					
 Dominica Comité Nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible					
 Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)					
 El Salvador Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores					
 Granada Departamento de Cooperación Económica y Técnica, Ministerio de Finanzas, Planificación, Desarrollo Económico y Desarrollo Físico					
 Guatemala Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)					
 Guyana Sin mecanismo de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible					
 Haití Ministerio de Planificación y Cooperación Externa					
 Honduras Secretaría de Coordinación General de Gobierno, Comisión de Alto Nivel y Comisión Técnica para los ODS					
 Jamaica Comité Nacional de Supervisión de la Agenda 2030, Grupos de Trabajo Temáticos de Vision 2030 Jamaica y Grupo Principal de los Objetivos de la Agenda 2030					
 México Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible					
 Panamá Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible					
 Paraguay Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales Asumidos por el País en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Comisión ODS Paraguay 2030)					
 Perú Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)					
 República Dominicana Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible					
 Saint Kitts y Nevis Ministerio de Desarrollo Sostenible					
 San Vicente y las Granadinas Sin mecanismo de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible					
 Santa Lucía Comité Nacional de Coordinación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible					
 Trinidad y Tabago Subcomité Ministerial de Alto Nivel del Gabinete de la Vision 2030 y los ODS, Ministerio de Planificación y Desarrollo					
 Uruguay Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República					
 Venezuela (República Bolivariana de) Consejo de Vicepresidentes y Grupo de Coordinación Interinstitucional					

- Se indican los años en que cada país presentó su informe nacional voluntario al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible organizado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
- Se indican los países que presentarán su informe nacional voluntario en 2019 y 2020, sobre la base del interés expresado por los países ante la Secretaría del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (este dato está sujeto a cambios)
- Primer ciclo del Foro Político de Alto Nivel (FPAN)
- Segundo ciclo del Foro Político de Alto Nivel (FPAN)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes nacionales voluntarios de los respectivos países presentados al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en 2016, 2017 y 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y CEPAL, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

En ese marco institucional, las acciones lideradas por los mecanismos coordinadores abarcan múltiples ámbitos:

- Difusión: por ejemplo, producción de instructivos, jornadas de diálogo, capacitaciones y comunicación en las redes sociales.
- Diagnóstico: se analizan las metas y los desafíos de cada país y territorio y se identifican los actores relevantes, los recursos disponibles y los potenciales, así como las limitaciones en relación con las competencias y atribuciones del territorio.
- Priorización: mediante el fortalecimiento de la asociación entre los ejes estratégicos, objetivos o lineamientos para el desarrollo del país establecidos en sus instrumentos de planificación y en los ODS.
- Implementación: la institucionalidad responsable desarrolla estrategias de participación a través de asistencias técnicas o capacitación para el proceso de incorporación de los ODS a los niveles nacional y subnacional, y promueve la firma de convenios de cooperación o proyectos con organismos internacionales, universidades y asociaciones municipales.
- Evaluación: relacionada con el establecimiento de sistemas de seguimiento y monitoreo de las metas e indicadores, para poder informar sobre el avance en el cumplimiento de las metas de los ODS a nivel nacional y subnacional.

En el ámbito nacional, las autoridades encargadas de impulsar componentes fundamentales de la Agenda 2030 tienen diferentes pesos en la operación del mecanismo de coordinación, como se constata al analizar los casos de la participación de la autoridad ambiental y del mecanismo para el adelanto de la mujer. En el primer caso, en 11 de los 18 países que figuran en el cuadro II.3, la principal autoridad ambiental nacional forma parte de la máxima autoridad de implementación de la Agenda 2030, aunque, en 2 de estos países, ello se da en condiciones especiales.

Aunque los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres no estén formalmente incluidos en los arreglos institucionales de seguimiento de los ODS, en algunos países, los Ministerios de la Mujer han participado en la elaboración de los informes voluntarios presentados en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Un ejemplo es el informe de 2017 del Uruguay, en que el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) lideró, junto con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el análisis del ODS 5. Otro ejemplo es el caso del Ecuador, donde, en el marco de la preparación del informe nacional voluntario de 2018, el Gobierno organizó un proceso participativo en el que se incluyó a las organizaciones de mujeres.

En este marco, en las secciones siguientes se revisan los avances realizados por los países de la región mediante las acciones de sus respectivos mecanismos responsables de la coordinación e implementación de la Agenda 2030. Se presta especial atención a la territorialización de la Agenda, a su vinculación con la planificación y el presupuesto público, y a la incorporación de actores de la sociedad civil al proceso, mediante instancias permanentes y efectivas.



Cuadro II.3**América Latina y el Caribe (18 países): participación de la cartera ambiental en la institucionalidad nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

País	Máxima autoridad ambiental nacional	Máxima institución de implementación nacional de la Agenda 2030	Participa
Argentina	Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Sí
Bahamas	Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda	Grupo de Trabajo Interministerial (Comité sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible)	No
Belice	Ministerio de Agricultura, Pesca, Silvicultura, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible e Inmigración	Ministerio de Desarrollo Económico, Petróleo, Inversión y Comercio	No
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente	Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República	Sí
Chile	Ministerio del Medio Ambiente	Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Sí
Colombia	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	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	Sí
Costa Rica	Ministerio de Ambiente y Energía	Comisión Nacional Coordinadora de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	Sí
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores	Sí
Guatemala	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)	Sí
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	Secretaría de Coordinación General de Gobierno, Comisión de Alto Nivel y Comisión Técnica para los Objetivos de Desarrollo Sostenible	Sí, pero solo mediante su presencia en el Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico
Jamaica	Ministerio de Agua y Vivienda	Comité Nacional de Supervisión de la Agenda 2030, Grupos de Trabajo Temáticos de Vision 2030 Jamaica y Grupo Principal de los Objetivos de la Agenda 2030	Sí, pero no en el Grupo Principal (Core Group)
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Sí
Panamá	Ministerio de Ambiente	Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030, Ministerio de Desarrollo Social	No
Paraguay	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales Asumidos por el País en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Comisión ODS Paraguay 2030)	No
Perú	Ministerio del Ambiente	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	No
República Dominicana	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible	Sí
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas	Grupo de Coordinación Interinstitucional	No

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), sobre la base de los informes nacionales voluntarios de los respectivos países presentados al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en 2016, 2017 y 2018.

B. Incorporación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación a largo plazo

Como se mencionó en el *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, las autoridades de planificación tienen una gran responsabilidad en la implementación de la Agenda 2030, pues en el caso de 16 de los 29 mecanismos de coordinación, las secretarías técnicas están a cargo de ministerios o secretarías de planificación. Para apoyar al proceso de planificación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al igual que los organismos del sistema de las Naciones Unidas, ha elaborado herramientas para la integración y adaptación de la Agenda a las realidades locales³.

Los ejercicios de prospectiva para el desarrollo y de construcción de escenarios son frecuentes en la región, pues se reconoce su importancia para la definición de políticas de Estado que orienten los planes, las estrategias y los programas a corto y mediano plazo. La mayoría de estos ejercicios incorpora los contenidos de la Agenda 2030. Varios países han realizado ejercicios de planificación a largo plazo; ejemplo de ello son Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. A continuación, se describen en detalle las experiencias de Jamaica (Vision 2030 Jamaica), el Perú (Visión Concertada de Futuro del País al 2030) y Costa Rica (Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica).

Jamaica presentó su informe nacional voluntario de 2018 ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. En su informe, destacan dos instrumentos de planificación vinculados con la Agenda 2030: el plan nacional de desarrollo Vision 2030 Jamaica y el Marco de Política Socioeconómica a Medio Plazo para el período 2018-2021. El primero se encuentra fuertemente alineado con los Objetivos de la Agenda 2030. En lo que se refiere a la institucionalidad, se han realizado avances significativos para vincular los ODS con los instrumentos de planificación (véase el recuadro II.1).

El mecanismo de coordinación nacional de Jamaica está compuesto por el Comité Nacional de Supervisión de la Agenda 2030 (National 2030 Agenda Oversight Committee), los Grupos de Trabajo Temáticos de Vision 2030 Jamaica y el Grupo Principal de los Objetivos de la Agenda 2030 (2030 Agenda SDGs Core Group). El Comité Nacional de Supervisión se estableció en 2017 y responde ante el Gabinete y el Parlamento. Proporciona asesoramiento político y estratégico para la implementación, el monitoreo y la evaluación de los ODS, e incluye a representantes gubernamentales, de grupos de la sociedad civil, del sector privado y del sector académico, así como de sindicatos, asociaciones políticas y grupos de jóvenes.

El Grupo Principal está formado por el Instituto de Planificación de Jamaica, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior y el Instituto de Estadística de Jamaica. Las secretarías de Vision 2030 Jamaica y de los ODS se encuentran en el Instituto de Planificación de Jamaica, la entidad gubernamental principal encargada de la formulación de políticas para el desarrollo sostenible. El Gabinete y el Parlamento constituyen el nivel más alto de toma de decisiones y completan el ciclo de rendición de cuentas, responsabilidad e inclusión (Instituto de Planificación de Jamaica, 2018).

³ Entre las herramientas que se elaboraron, puede mencionarse la “Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2018b), documento que integra una mirada holística de la Agenda 2030, planteando la integralidad de la Agenda como punto de partida para la identificación de los sistemas de planificación y de los actores clave para avanzar en el cumplimiento de los ODS y para la definición de una estrategia de acción en un contexto particular. Esta guía se puso en práctica en la Argentina, Guatemala y Honduras. En el caso de Guatemala, destaca la articulación de la Agenda 2030 con la planificación nacional, a través de un ejercicio previo de vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030, que conllevó un extenso período de consulta ciudadana, así como una reflexión sobre la relevancia que tienen las visiones a largo plazo y su vínculo con la Agenda 2030 como medio para otorgar coherencia a las políticas públicas.

Recuadro II.1**Jamaica: fuerte alineación de los objetivos del plan Vision 2030 con los Objetivos de la Agenda 2030**

Jamaica ha demostrado su compromiso con el desarrollo sostenible e inclusivo desde la puesta en marcha, en 2009, de Vision 2030 Jamaica, su primer plan nacional de desarrollo a largo plazo. En el primer informe nacional voluntario del país, se detallaron los esfuerzos y avances realizados desde la entrada en vigor de la Agenda 2030. El compromiso nacional con la Agenda 2030 comenzó tempranamente, en 2014, mediante consultas a todas las partes interesadas para definir prioridades. La adaptación de los ODS al contexto local, que se ha llevado a cabo en el ámbito de Vision 2030, derivó en una hoja de ruta para la implementación de los ODS (*A Road Map for SDG Implementation in Jamaica*), aprobada por el Gabinete en junio de 2017. En este documento, se alinean los ODS con las prioridades nacionales y se definen los mecanismos de coordinación institucional mediante los cuales se prestará apoyo su implementación.

Además de elaborar el plan Vision 2030, Jamaica preparó su cuarto Marco de Política Socioeconómica a Medio Plazo para el período 2018-2021. Las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la inclusión y la igualdad permean este mecanismo de priorización, planificación, control y monitoreo de la implementación de Vision 2030, de manera coherente con lo establecido en la Agenda 2030. En la hoja de ruta se estableció este Marco como el instrumento principal para monitorear e implementar el plan Vision 2030 y los ODS.

El compromiso de Jamaica con los ODS se basa en estas dos herramientas de planificación. Vision 2030, como instrumento a largo plazo, permite trascender los gobiernos de turno, asegurando la participación de todos los interesados y todos los partidos políticos. El Marco de Política Socioeconómica, en su calidad de instrumento a mediano plazo, obliga al gobierno que se encuentra en el poder en un momento dado.

El plan Vision 2030 Jamaica persigue cuatro objetivos.

1. Los jamaquinos están capacitados para alcanzar su máximo potencial. Este objetivo está compuesto por cuatro resultados nacionales: una población saludable y estable (vinculado con los ODS 2, 3 y 6), educación y capacitación de calidad (ODS 4), protección social efectiva (ODS 1, 2 y 10) y una cultura auténtica y transformativa (sin vinculación con ningún ODS).
2. La sociedad jamaquina es segura, cohesiva y justa. Este objetivo está compuesto por dos resultados nacionales que se consideran uno solo al alinearlos con los ODS: seguridad y justicia y gobernanza efectiva, vinculados con los ODS 5, 10, 11 y 16.
3. La economía jamaquina es próspera. Este objetivo se compone de seis resultados nacionales: una macroeconomía estable (ODS 8), un ambiente propicio para los negocios (ODS 4 y 8), una infraestructura económica sólida (ODS 9), seguridad y eficiencia energética (ODS 7, 11 y 12), una sociedad que hace uso de las nuevas tecnologías (ODS 9) y unas estructuras industriales competitivas a nivel internacional (ODS 2, 8, 9, 12 y 14).
4. El ambiente natural de Jamaica es saludable. Este objetivo se compone de tres resultados nacionales: gestión y utilización sostenibles de los recursos ambientales y naturales (ODS 6, 7, 12, 14 y 15), reducción de riesgos y adaptación al cambio climático (ODS 7, 13 y 15) y desarrollo urbano y rural sostenible (ODS 1, 9, 10 y 11).

El Gobierno se apoya en la cooperación de todos los actores. En las consultas llevadas a cabo durante las negociaciones sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, participaron todos los interesados para delinear las prioridades nacionales en un nuevo marco de desarrollo, a fin de generar un sentido de propiedad nacional. Con el objetivo de preparar un marco que alinea Vision 2030 con los ODS, se elaboró un informe sobre los resultados nacionales relacionados con la agenda para el desarrollo después de 2015.

Cabe destacar la misión de evaluación rápida integrada y de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) realizada a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De las 115 metas de los ODS que se determinó que eran relevantes para Jamaica, 105 (el 91,3%) estaban completamente o parcialmente alineadas con el plan nacional de desarrollo. Los vacíos más importantes giraban en torno a las áreas temáticas relacionadas con el planeta y las alianzas. Por otra parte, el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) contaba solo con un 50% de metas relevantes alineadas y, en lo que respecta al ODS 14 (Vida submarina), solo se habían abordado 3 de 7 metas. Otro resultado de la misión TAAP fue la formulación de la mencionada hoja de ruta.

Desde la aprobación de la Agenda 2030, el Gobierno de Jamaica se ha esforzado por adaptar los ODS al contexto local e incluirlos en las políticas nacionales y los marcos de planificación. Para ello, se ha valido de mecanismos existentes, a fin de afianzar este proceso a través de un compromiso continuo con las partes interesadas, incluido el sector privado.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de Statistical Institute of Jamaica (STATIN), *Report on the National Consultations on the SDG Indicator Framework: Jamaica, 2016* [en línea] http://statinja.gov.jm/pdf/Report_on_the_National_Consultations_on_the_SDG_Indicator_Framework%20rk-Jamaica.pdf; PNUD, *A Road Map for SDG Implementation in Jamaica*, abril de 2017 [en línea] <http://statinja.gov.jm/pdf/JamaicaSDGRoadmap.pdf>; Instituto de Planificación de Jamaica, *Jamaica Voluntary National Review Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. June 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19499JamaicaMain_VNR_Report.pdf y *Vision 2030 Jamaica*, 2009 [en línea] [http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/NDP/Vision%202030%20Jamaica%20NDP%20Full%20No%20Cover%20\(web\).pdf](http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/NDP/Vision%202030%20Jamaica%20NDP%20Full%20No%20Cover%20(web).pdf).

El **Perú**, en su informe nacional voluntario presentado ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de 2017, plasmó los esfuerzos realizados para la armonización de políticas y la creación de un entorno propicio para la implementación de la Agenda 2030, bajo la esfera de acción del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Esta institución ha planteado dos mecanismos para dicha implementación: i) la construcción de una visión concertada de futuro del país para 2030, con base en un análisis prospectivo y un amplio proceso de diálogo social, y ii) la actualización de políticas y planes, considerando un ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua centrado en el bienestar de las personas y teniendo en cuenta las circunstancias en sus territorios. Asimismo, se menciona la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), cuya vigencia hasta 2021 se extendería hasta 2030.

Ambos mecanismos responden ante el Foro del Acuerdo Nacional, que actúa como instancia de diálogo y concertación de la planificación estratégica nacional y del seguimiento y la promoción del cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Su conformación es tripartita: participan el Gobierno, los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional.

Costa Rica, tras la firma del Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica⁴ en 2016, reafirmó su compromiso de alcanzar dichos Objetivos. En concordancia con la Agenda 2030 y el Pacto Nacional, el 15 de febrero de 2017, la Presidencia de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) firmaron el Decreto Ejecutivo núm. 40203 (PLAN-RE-MINAE), que establece una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento a los ODS y sus metas conexas. De este modo, la estructura de gobernanza establecida para la implementación de los ODS prevé la participación de una amplia variedad de instancias y establece cuatro niveles funcionales: coordinación política, direccionamiento y asesoría técnica, coordinación e implementación, y consulta y rendición de cuentas.

El país ha realizado ejercicios de vinculación entre su Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” y los ODS. El Poder Ejecutivo incluyó en el plan nacional de desarrollo programas y proyectos relacionados con cada uno de los ODS, con sus correspondientes asignaciones de recursos e instituciones responsables. Además, sobre la base de un análisis de las políticas públicas y un diagnóstico sobre las capacidades estadísticas, se establecieron tres prioridades: lucha contra la pobreza, producción y consumo sostenibles, e infraestructura resiliente y comunidades sostenibles. En el cuadro II.4, se muestra la vinculación entre los ODS y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, que contiene 94 programas y proyectos vinculados con los ODS, 181 indicadores y el mismo número de metas.

Finalmente, desde el punto de vista regional, los datos del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe indican que cerca de 30 países cuentan con al menos un instrumento nacional orientador de políticas para el desarrollo. Para analizar la armonización entre estos planes y los ODS, el Observatorio formuló una metodología que permitió realizar un ejercicio de alineación entre todos los instrumentos de planificación a largo y medio plazo de los países de la región. En la mayoría de los planes nacionales de desarrollo, existe una mayor vinculación con los ODS 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 13 (Acción por el clima) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Por el contrario, se halló una menor relación con los ODS 3 (Salud y bienestar), 5 (Igualdad de género), 12 (Producción y consumo responsables), 14 (Vida submarina) y 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

⁴ En este Pacto, los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones confesionales, las universidades públicas, los gobiernos locales y el sector privado, junto con testigos de honor como la Defensoría de los Habitantes y el sistema de las Naciones Unidas, se comprometieron a efectuar cambios estructurales a largo plazo desde la perspectiva del desarrollo inclusivo con sostenibilidad ambiental, con el fin de “que nadie se quede atrás”, sentando así las bases para la construcción de una estructura de gobernanza inclusiva, diversa y de múltiples actores para la implementación de la Agenda 2030 en el país.

Cuadro II.4**Costa Rica: Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018**

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	Programa	Indicador/meta
ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	5	8
ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	5	9
ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	8	24
ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	15	23
ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	1	2
ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	5	8
ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	5	13
ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	1	1
ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	6	15
ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	5	11
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	6	11
ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	3	7
ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	4	5
ODS 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	2	2
ODS 15. Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	6	12
ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	7	12
ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	10	18

Fuente: Secretaría Técnica de los ODS/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” 2015-2018 y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, San José, 2017 [en línea] http://ods.cr/sites/default/files/documentos/producto_1-pnd_vinculado_con_ods.pdf.

En el grupo de mayor vinculación, el ODS 8 es el que se menciona con más frecuencia en los planes de desarrollo. Esto coincide con el análisis de Le Blanc (2015), quien señala que este ODS es uno de los que cuenta con más conexiones con los otros ODS o con sus metas. De la misma manera, los ODS 11 y 16 —ambos pertenecen al grupo de mayor frecuencia— y el ODS 17 se encuentran en el centro de las metodologías propuestas en el ámbito de la planificación. El ODS 11, en especial, requiere de un proceso de seguimiento desde lo local hasta lo global.

C. Estrategias y acciones para la territorialización de la Agenda 2030

El desarrollo se vive en el territorio; por ello, la adaptación de la Agenda 2030 al contexto local es fundamental. A ese nivel, su implementación se enfrenta a dificultades en materia de capacidades, coordinación con el estamento nacional, asignación de presupuesto y autonomía en la toma de decisiones. Existen tres aspectos relevantes para la adaptación de la Agenda a nivel subnacional: la participación ciudadana, la descentralización y la asignación presupuestal para la implementación de los ODS.

Los gobiernos intermedios y locales son fundamentales para el cumplimiento de la Agenda 2030, como protagonistas y promotores del desarrollo. Para incorporar los ODS a los planes de desarrollo territorial es necesario el trabajo coordinado entre los diferentes sectores de la administración pública local y el diálogo constante entre los actores que inciden en el desarrollo del territorio.

El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe ha identificado iniciativas de territorialización para la implementación de la Agenda en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Paraguay, y algunas iniciativas sobre las que se dispone de menos información en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, el Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1

América Latina y el Caribe (5 países): lineamientos para la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



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>.

En algunos casos, los Gobiernos han elaborado lineamientos generales, en forma de documentos guía, para orientar a los gobiernos subnacionales en la incorporación de los ODS a sus procesos de planificación (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2**Argentina: territorialización de la Agenda 2030 mediante la firma de convenios y la definición de una metodología para adaptar la Agenda a los niveles local y provincial**

La Argentina presentó su primer informe nacional voluntario en 2017 ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. En este documento, detalla su estructura institucional para la implementación y el monitoreo de la Agenda 2030, los Objetivos y metas prioritarios y los desafíos, destacando que, para alcanzar las metas de los ODS, se precisan respuestas que tengan en cuenta múltiples niveles y actores (los distintos niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal—, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico) (CNCPS, 2017a).

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), en su calidad de mecanismo implementador de la Agenda 2030, ha desarrollado dos instrumentos que proporcionan lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los ODS en la gestión y la planificación: el *Manual para la adaptación local de los ODS* y la *Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial*.

El objetivo del manual es brindar lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los ODS en la gestión y planificación a nivel municipal, de acuerdo con los cuatro pasos establecidos para el nivel local: i) punto focal local, ii) diagnóstico local, iii) plan de adaptación (o localización, como se denomina en el texto) y iv) monitoreo. La guía, por su parte, tiene como objetivo brindar lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los ODS en la gestión y planificación a nivel subnacional; en ella se recogen los lineamientos generales para las cinco etapas de territorialización establecidas para el nivel provincial: i) institucionalización de los ODS, ii) sensibilización, iii) definición de las metas provinciales de los ODS, iv) institucionalización de las metas provinciales y v) seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas.

Una de las funciones del CNCPS es prestar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos provinciales y municipales que decidan tomar los ODS como marco para su planificación y gestión de gobierno. En la estrategia de territorialización de la Agenda 2030, el Consejo lidera los procesos de difusión y sensibilización sobre la Agenda que se llevan a cabo en las organizaciones no gubernamentales y el sector privado empresarial.

Una acción relevante del Consejo para territorializar los ODS fue la instauración de convenios de localización —es decir, de adaptación de la Agenda al contexto local— con las provincias. Se han firmado convenios con 15 provincias: Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y Tucumán. El objetivo de dichos convenios es implementar acciones de vinculación y cooperación que permitan la adaptación de las metas de desarrollo sostenible a la realidad provincial.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado una labor de acompañamiento a la implementación de los ODS a nivel subnacional, apoyando el desarrollo de un plan estratégico para la instalación y seguimiento de los ODS en la Argentina, cuyos objetivos son impulsar la adaptación de las metas de los ODS a las prioridades nacionales, coordinar el seguimiento de las metas mediante una plataforma de seguimiento e informes periódicos de avance e incorporar a las jurisdicciones subnacionales al proceso mediante talleres regionales y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para la elaboración de documentos de planificación estratégica a nivel provincial.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), *Informe voluntario nacional* [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16117Argentina.pdf>; *Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial*, 2017 [en línea] http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/gu%C3%ADa_de_adaptaci%C3%B3n_provincial_final_oct2017.pdf y *Manual para la adaptación local de los ODS* [en línea] http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/manual_de_municipios.pdf.

En **Colombia**, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha apoyado la territorialización de la Agenda 2030, fomentando la incorporación de los ODS en los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal (véase el recuadro II.3).

Recuadro II.3**Colombia: incorporación de la Agenda 2030 en los planes de desarrollo departamentales y territoriales**

En Colombia, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel fundamental en la implementación y el cumplimiento de los ODS en los territorios, dado que se encargan de su incorporación en los instrumentos de planificación, de la asignación de recursos y de la implementación de acciones para incrementar los niveles de bienestar y progreso de sus habitantes. Por ello, cada uno de los 32 departamentos cuenta con un plan de desarrollo departamental para el período 2016-2019, que recoge las estrategias que han de aplicarse para la alineación del plan con los ODS.

En el análisis de los 32 planes de desarrollo departamentales para el período 2016-2019 llevado a cabo por la Secretaría Técnica de los ODS, se destaca que todos los planes y sus estrategias están vinculados a los ODS, lo que muestra el compromiso territorial de los gobiernos subnacionales con la Agenda 2030. El grado de vinculación puede ser alto (en el caso de 7 planes), medio (en 15 planes) y general (en 10 planes). Los ODS que se encuentran incluidos en mayor medida en los planes de desarrollo departamental son los Objetivos 3, 4, 8, 9, 16, 10, 11, 2 y 6. En promedio, un 30% de las metas de los ODS aplicables a nivel territorial están incluidas en los planes de desarrollo departamentales.

Dos experiencias ejemplares se dan en Nariño y Manizales. En el caso del plan de desarrollo departamental Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019, los gobiernos subnacionales comparten responsabilidades con otros actores en el 35% de las metas de los ODS incluidas y, en el plan Manizales, Más Oportunidades, esta cifra alcanza el 47%. Además, existe una plataforma de seguimiento de los ODS donde pueden observarse las tendencias de los indicadores de los ODS en los departamentos y se identifican las estrategias departamentales vinculadas con ellos.

El Gobierno elaboró el documento *Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales 2016-2019*, en el que se proponen cuatro pasos para incorporar los ODS a un programa de gobierno local: i) articular el programa de gobierno local con los ODS, ii) complementar el diagnóstico mediante la recopilación y el análisis de información sobre el estado actual de la entidad territorial sobre la base de los ODS, iii) elaborar la programación estratégica mediante la definición de indicadores y la programación de las metas del plan de desarrollo territorial en el marco de los ODS y iv) movilizar recursos, a partir de la identificación de fuentes en diferentes niveles de gobierno, para la contribución del departamento o municipio al cumplimiento de los ODS.

En esta misma línea, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) creó el KiTerritorial, un conjunto de metodologías, formatos y herramientas para la elaboración de los planes de desarrollo territorial y la incorporación de los ODS a este proceso. Otra iniciativa relevante para la territorialización de los ODS es "Saber Hacer Colombia", una recopilación de experiencias nacionales y territoriales de las que se han podido extraer aprendizajes significativos. Por su parte, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC-Colombia, se ha aliado con diversas organizaciones públicas, privadas y de la comunidad internacional para diseñar una metodología de documentación, clasificación y validación de experiencias que ofrecen aprendizajes concretos para hacer frente a los retos de la Agenda 2030 y lograr el cumplimiento de los ODS.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019*, 2017 [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/ODS_en_los_PDT.PDF.

Por otra parte, el Gobierno de **México** ha elaborado la *Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo* (Gobierno de México, 2017), cuyo objetivo es orientar a entidades y municipios en las distintas etapas de incorporación de la Agenda: el diagnóstico, la formulación de políticas públicas, la identificación de aceleradores, el presupuesto y el monitoreo.

En **Costa Rica**, se elaboró el documento *La gobernanza multinivel de los ODS: un primer acercamiento* (Secretaría Técnica de los ODS/MIDEPLAN, 2017b), en que se aborda el proceso de gobernanza en múltiples niveles que supone la integración de los esfuerzos de las municipalidades y el gobierno central para incorporar los ODS en la gestión pública. De igual forma, se definen las competencias municipales en materia de ODS y se identifican los indicadores para su seguimiento y monitoreo.

En el **Brasil**, la Confederación Nacional de Municipios (CNM) ha desempeñado un papel importante en la territorialización de la Agenda 2030 y ha elaborado dos guías para orientar a los municipios sobre cómo avanzar en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de los ODS. En primer lugar, una guía para la adaptación de los ODS al contexto de los municipios brasileños, en la que se informa a los municipios sobre la Agenda 2030, explicando cada uno de los 17 ODS y especificando las competencias municipales relacionadas con su cumplimiento y, al mismo tiempo, se brinda orientación sobre cómo avanzar en su aplicación, monitoreo y evaluación. El segundo documento es una guía para la integración de los ODS en los municipios brasileños, cuyo propósito es ayudar a los gestores municipales a integrar los ODS en los planes plurianuales de inversión del período 2018-2021 y otros planes sectoriales y, sobre todo, orientar a los municipios sobre cómo incorporar la Agenda 2030 y cada uno de los ODS en los procesos de planificación y gestión.

Además de estas acciones, se han llevado a cabo iniciativas de difusión y capacitación a nivel territorial. Por ejemplo, en el Caribe, destaca el intercambio de conocimientos sobre la territorialización o adaptación de los ODS al contexto local, como un seminario de intercambio de conocimientos Sur-Sur sobre la localización de los ODS realizado en Granada en 2016. Ese evento fue organizado a iniciativa del PNUD y facilitó la difusión de las experiencias de países como Barbados y Suriname entre las autoridades y funcionarios de Granada.

Como se mencionó anteriormente, en **Jamaica** se realizó la misión de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) para la adaptación de la Agenda 2030 al contexto local. Además, el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y la Unión Europea han liderado una iniciativa orientada al fortalecimiento del papel del gobierno local como asociado para el desarrollo. En este proyecto, tres municipios (Montego Bay, Saint Thomas y Trelawny) lideran el proceso de incorporación de los ODS en sus planes de desarrollo sostenible. A esta labor se suman los talleres de difusión de la Agenda 2030 promovidos por el Instituto de Planificación de Jamaica en Kingston, Montego Bay y Portland, con el fin de incentivar la participación de la sociedad civil y su compromiso con los ODS, así como presentar los puntos de vista sectoriales en materia de turismo, salud, agricultura, medio ambiente, educación y seguridad nacional y promover el intercambio de ideas con los líderes cívicos y juveniles.

En **Trinidad y Tabago**, el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y la Unión Europea, con la participación del Ministerio de Planificación y Desarrollo y autoridades de gobierno locales, como la corporación regional de Sangre Grande, la corporación regional de Penal-Debe y la corporación municipal de Puerto España, han impulsado un proyecto destinado a mejorar su capacidad para alcanzar los ODS.

Por último, en **Suriname**, el Ministerio de Desarrollo Regional ha llevado a cabo un proyecto para la adaptación los ODS al contexto local, destinado a promover la comprensión de los ODS para posibilitar su adopción en ese contexto. En este marco, se han realizado talleres locales con grupos de jóvenes, poblaciones indígenas, la comunidad académica y el sector privado, así como capacitaciones dirigidas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Regional. El objetivo del proyecto es contribuir a la sensibilización y el intercambio de información sobre los ODS, así como conocer la visión de las autoridades regionales y locales y de las comunidades, grupos y organizaciones de la sociedad sobre su papel en el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y su posibilidad de contribuir a este proceso.

En cuanto al desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento a nivel intermedio o local, **México** cuenta con el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), elaborado conjuntamente por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que proporciona información georreferenciada sobre los avances realizados en relación con el seguimiento de la Agenda 2030. En la misma línea, **Colombia** creó una plataforma de seguimiento de los ODS, en la que se visibilizan las tendencias de los indicadores de los ODS en los distintos departamentos colombianos y se identifican las estrategias departamentales vinculadas con la Agenda 2030. El Instituto Nacional de Estadística

e Informática (INEI) del **Perú**, por su parte, ha avanzado en la creación del Sistema de Monitoreo y Seguimiento a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; en su sitio web se brindan los datos de los indicadores desagregados por departamentos.

Otro país que cuenta con instrumentos de seguimiento es el **Brasil**, en donde la Confederación Nacional de Municipios (CNM) ha creado la herramienta Mandala ODS. Esta aplicación, disponible tanto para los gestores públicos municipales como para la sociedad en general, permite diagnosticar, monitorear y evaluar el nivel de cumplimiento de los ODS en los municipios. Mandala ODS se basa en un gráfico de tipo radar que muestra el grado de desarrollo del municipio en las dimensiones económica, social, ambiental e institucional. La herramienta cuenta con 28 indicadores aplicados a la totalidad de los municipios del país⁵.

En un esfuerzo por avanzar en la adaptación de los ODS al contexto local y la multidimensionalidad, el **Paraguay** inició en 2018 la implementación del proyecto “Asunción Ciudad Verde de las Américas–Vías a la Sustentabilidad”, con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El proyecto aborda problemas urbanos como el transporte, la eliminación de residuos sólidos y la gestión de áreas verdes, con base en la participación de la población en el proceso y en criterios de equidad e inclusión. Su objetivo es mejorar la calidad de vida en el Área Metropolitana de Asunción y otorgar beneficios sobre la base de criterios de equidad. Este proyecto se relaciona con los ODS 12 (Producción y consumo responsables), 13 (Acción por el clima) y 15 (Vida de ecosistemas terrestres), y se centra particularmente en la aplicación a nivel local del ODS 11, que consiste en “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En términos generales, la prioridad es hacer hincapié en lo local y en los espacios y grupos territoriales, y conseguir que las iniciativas políticas del nivel territorial sean debidamente consideradas en las agendas nacionales. Esto se evidencia en los esfuerzos de **Honduras** por solucionar los problemas de desnutrición infantil crónica y pobreza en la región de Lempa (véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

Territorialización de los desafíos multidimensionales en Honduras

El Gobierno, a través de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), y con el apoyo del PNUD, implementó un Combo de Desnutrición Crónica Infantil para dar respuesta a los elevados índices de desnutrición crónica, mortalidad materna, mortalidad infantil y pobreza extrema en la región de Lempa (23 municipios de los departamentos de Intibucá y Lempira). Esta iniciativa se llevó a cabo mediante un proceso participativo de diálogo con las mancomunidades de la zona para conocer la dimensión del problema y determinar cuáles eran las soluciones más idóneas desde el punto de vista de sus beneficiarios.

El análisis se complementó con el uso del registro del CENISS y otras fuentes estadísticas nacionales, que han permitido elaborar una canasta de salida de la desnutrición crónica infantil y de resiliencia para evitar caer en ella. Con estos insumos y un proceso de construcción basado en la teoría del cambio, se propusieron cinco intervenciones aceleradoras claves y complementarias, cuyo objetivo es reforzar la oferta de programas institucionales de atención de la problemática desde una perspectiva multidimensional y en alianza con actores del ámbito nacional y local.

La experiencia del Combo ha despertado el interés del Gobierno y de otros organismos de las Naciones Unidas por impulsar soluciones multidimensionales a problemas como el embarazo en la adolescencia y la violencia contra las mujeres.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁵ Aunque no ha instaurado una plataforma de seguimiento de los ODS, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, ha avanzado en la elaboración de su *Plan de Desarrollo Estadístico para el reporte de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Tomo I y Tomo II), cuyo propósito es ordenar la planificación estadística, gestionar las brechas de información e informar acerca de los avances y desafíos relacionados con el cumplimiento de los ODS. En la actualidad, el INEC está trabajando, con el apoyo del PNUD, en la elaboración del Plan de Desarrollo Estadístico Territorial, con el cual se pretende consolidar una metodología adecuada de medición y un conjunto de indicadores a nivel local, así como fomentar el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos autónomos descentralizados.

Finalmente, la adaptación de la Agenda 2030 al contexto local y la integración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los espacios locales son acciones centrales para la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la gobernabilidad y la paz. En este marco, la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), la organización We Effect, el Centro de Investigación de la Universidad de Florencia (ARCO Lab), el Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y el PNUD lanzaron la iniciativa Desarrollo Económico Local y Género (DELGEN) para promover la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres en los territorios de la región. El objetivo de DELGEN es promover la inclusión de la perspectiva de género en el diseño, la implementación y la evaluación de los planes y políticas territoriales de forma más sostenible y efectiva, mediante acciones dirigidas a:

- posicionar y visibilizar el tema de la igualdad sustantiva de las mujeres y las niñas en las agendas nacionales, subnacionales y locales;
- reconocer el enfoque de género como eje del desarrollo y la prosperidad de los territorios;
- reconocer y promover el emprendimiento de las mujeres para propiciar su liderazgo en la concertación de políticas públicas, el bienestar social y la gobernanza en múltiples niveles del desarrollo local, y
- promover los cambios estructurales y socioeconómicos necesarios para que las mujeres participen en las economías locales con los mismos derechos y en las mismas condiciones que los hombres.

D. Participación de la sociedad civil

La Agenda 2030 fue formulada mediante un proceso abierto y participativo inédito liderado por los Gobiernos, que contó con la participación de la sociedad civil y el sector privado. Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía, la Agenda 2030 es una clara muestra de la importancia de fortalecer los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel mundial, regional y nacional.

Ello implica, en primer lugar, fortalecer las instituciones y las prácticas de gestión pública. Un Estado transparente proporciona información sobre lo que hace, pone a disposición de los ciudadanos sus fuentes de información y bases de datos, y publica sus planes y estrategias de desarrollo. Esto fomenta la rendición de cuentas ante la ciudadanía y una permanente vigilancia por parte de la sociedad, así como una mayor corresponsabilidad. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a ser una parte central de la formulación e implementación de las políticas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos. Así, se promueve la creación de espacios de encuentro y diálogo que impulsan el protagonismo, la participación y la deliberación de los ciudadanos en lo que se refiere a los asuntos públicos. Cuando existen estos espacios, emergen las condiciones para desempeñar una ciudadanía activa que participa en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucra plenamente en los problemas públicos.

Se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía como un ecosistema de actores que permita facilitar el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030. Los gobiernos deben desempeñar un papel central, como base desde donde impulsar el proceso y como plataforma para catalizar y alcanzar los resultados esperados. El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe favorecer el establecimiento progresivo de esta nueva ecuación y de renovadas formas de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la sociedad para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad.

Este enfoque requiere la participación de todos los actores en la implementación de la Agenda 2030. Por ello, es clave seguir consolidando los avances regionales recientes en materia de participación e innovación ciudadana, reforzando el papel de la juventud y de los sectores tradicionalmente más vulnerables. Para lograr estos objetivos, los gobiernos y las instituciones multilaterales han de profundizar su participación en la implementación de la Agenda 2030 y generar mecanismos de información y retroalimentación continua.

En los procesos de construcción de políticas se ha evolucionado de una participación limitada a los gobiernos a procesos más inclusivos, impulsando un enfoque en que dicha participación se amplía a la sociedad en su conjunto: la sociedad civil, el sector privado, la comunidad académica, los sindicatos, los partidos políticos, los organismos internacionales, las asociaciones y las organizaciones confesionales. Los Objetivos de la Agenda 2030 no podrán alcanzarse si solo se trabaja desde los gobiernos centrales. Como recogen la mayoría de los informes nacionales voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible⁶, es preciso implicar a todos los niveles de la administración estatal y local y, además, es necesaria la integración horizontal.

Cada actor agrega valor y tiene una ventaja relativa en la construcción de la Agenda. Así, los actores de la sociedad civil con amplia experiencia en temas sociales y de desarrollo son especialistas en inclusión social y llevan años trabajando desde la perspectiva medioambiental y denunciando el cambio climático y las políticas de crecimiento que no tienen en cuenta los límites planetarios. El sector privado tiene cada vez más presencia, no solo como financiador de la Agenda, sino también en la formulación e implementación de políticas. El sector académico, por su parte, desempeña una labor investigadora y docente que resulta imprescindible para progresar en la implementación de la Agenda 2030. En la investigación, la innovación, la tecnología y el cambio social, el rol del sector académico es de gran relevancia, y lo mismo sucede con el resto de los actores sociales. Todas las voces deben ser consultadas, escuchadas y consideradas al elaborar las políticas públicas que encaminen a los países hacia el logro de los ODS.

Una acción destacable relacionada con la participación de los jóvenes en la Agenda 2030 es la iniciativa Concausa⁷. La Fundación América Solidaria, con el apoyo de la CEPAL y la oficina regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), lanzó en 2016 el primer concurso juvenil para conocer y difundir propuestas dirigidas a erradicar la pobreza infantil en la región.

Por otra parte, el sector privado también debe ser un aliado de los gobiernos y la ciudadanía en el proceso de implementación de la Agenda, promoviendo la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías, generando nuevos modelos de negocio más inclusivos y sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental e incrementando su impacto, mediante, por ejemplo, alianzas público-privadas innovadoras. Como se mencionó anteriormente, el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) es uno de los más mencionados en los planes de desarrollo, y son precisamente los ODS 8 y 9 (Industria, innovación e infraestructura) los que se vinculan más directamente con el sector privado (Byiers, 2017).

Pueden distinguirse diversas funciones del sector privado según la manera en que contribuyen al logro de la Agenda 2030⁸. La participación de empresas de diferentes tamaños e intereses hace necesario contar con una estrategia especializada que oriente esas distintas contribuciones. Las empresas son agentes clave para el desarrollo a nivel internacional y local. En la Agenda de Acción de Addis Abeba

⁶ Véase [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

⁷ La iniciativa se dirige a jóvenes de entre 15 y 17 años de América Latina y el Caribe. Se invita a los jóvenes a presentar propuestas para la erradicación de la pobreza en su barrio, ciudad o país o en la región, que estén vinculadas con los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las propuestas deben ser presentadas en grupo y subidas en formato audiovisual a la plataforma de Concausa [en línea] <http://www.concausa2030.com/>.

⁸ En la iniciativa del Pacto Mundial se enumeran distintas acciones que las empresas pueden realizar para contribuir. Acciones en el ámbito de la entidad: proporcionar condiciones laborales dignas, tener una política pública de salarios, establecer una negociación colectiva, desarrollar negocios inclusivos, implementar políticas de igualdad, ofrecer productos y servicios accesibles, evaluar a los proveedores, crear una cultura de derechos humanos y fomentar la resiliencia. Acciones con grupos de interés externos: encontrar soluciones, apoyar a emprendedores, otorgar becas, realizar campañas de publicidad y *marketing*, ofrecer productos y servicios gratuitos, organizar acciones de voluntariado, llevar a cabo proyectos de cooperación para el desarrollo y establecer alianzas público-privadas con organizaciones no gubernamentales, universidades, el sector público y otras empresas para realizar proyectos que contribuyan a la reducción de la pobreza.

se hace un llamamiento para que todas las empresas dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Se trata de una oportunidad para que dejen de ser solo agentes financiadores o donantes; para que participen como asociados en el proceso de desarrollo sostenible y encuentren en él oportunidades de negocio.

Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, en el que participan más de 13.000 entidades de todo el mundo y de todo tipo, aunque predominan las empresas. Cuenta con más de 8.000 entidades empresariales y más de 4.000 organizaciones sin ánimo de lucro (Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, 2016). Una veintena de países de la región forman parte de esta red⁹. Las iniciativas son variadas; por ejemplo, en la Argentina, más del 80% de las empresas agrupadas en la Red Argentina de Pacto Global son medianas y grandes, y son las que presentan los informes de sostenibilidad. Por su parte, el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), reconocido por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) como institución promotora de la aplicación de los ODS, reúne a 88 empresas líderes. Según las memorias de responsabilidad corporativa de dichas empresas, todas orientan sus iniciativas al cumplimiento de los ODS. En la plataforma sobre los ODS creada por el CEADS, se presentan iniciativas empresariales que contribuyen al cumplimiento de las metas de los ODS¹⁰; 50 de ellas fueron recibidas en 2016, 51 en 2017 y 85 en 2018.

Una iniciativa destacada por **Colombia** en su informe nacional voluntario de 2018 es el trabajo del Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), entidad que cuenta con una política de gestión ambiental y social por la cual se compromete a apoyar el crecimiento del sector empresarial, resguardando el medio ambiente y el bienestar de la sociedad. Para ello, el banco se obliga a utilizar los recursos naturales de manera racional para generar el menor impacto ambiental posible, a contar con un sistema para la gestión de riesgos ambientales y sociales y a diseñar productos financieros y no financieros para la adaptación al cambio climático y su mitigación. Además, cuenta con una estrategia consolidada de atención especial para las micro y pequeñas empresas mediante entidades orientadas al crédito microempresarial, que prestan ayuda financiera a poblaciones víctimas de conflictos, mujeres y otros grupos de la sociedad que no reciben una atención adecuada por parte de las entidades financieras tradicionales, con lo que contribuye al cumplimiento de diversos ODS, especialmente los Objetivos 9 y 10.

Por último, destaca la sobredemanda de bonos sociales y bonos verdes y el cada vez mayor interés del sector privado por ellos, lo que demuestra su compromiso con el financiamiento de inversiones de alto impacto en lo que se refiere a la conservación del medio ambiente y el avance social del país. Por este motivo, el sector privado constituye un socio estratégico para los gobiernos en el cumplimiento de la Agenda 2030¹¹.

En la **República Dominicana**, un ejemplo de integración se da en Alianza ONG, una red multisectorial de 35 organizaciones sin fines de lucro. Fruto de un extenso trabajo de consulta a más de 50 actores relevantes y organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones del Estado representativas de una gran diversidad de sectores y perfiles, la red presentó un informe que ofrece recomendaciones al Gobierno para facilitar la implementación de la Agenda 2030 y mejorar los mecanismos de participación

⁹ Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁰ Un ejemplo es la política de sostenibilidad en la estrategia y gestión del negocio de ARCOR, que plasma el compromiso general de la empresa con el desarrollo sostenible, impulsando la producción y el consumo responsables (ODS 12), y define cinco compromisos específicos relacionados con los temas más relevantes para su negocio: vida activa y alimentación saludable, uso racional del agua, uso racional de materiales de empaque, respeto y protección de los derechos humanos y laborales y eficiencia energética y minimización de los factores que contribuyen al cambio climático, vinculados a los ODS 3, 6, 7, 8 y 13, respectivamente. Véase [en línea] <http://www.ods.ceads.org.ar/>.

¹¹ En el marco de su estrategia de gestión ambiental y social, BANCOLDEX definió la emisión de bonos verdes y sociales como un instrumento para el financiamiento de los ODS en el país. En 2017, por ejemplo, se realizó la emisión de bonos verdes por un valor de aproximadamente 70 millones de dólares, que fueron destinados al financiamiento de proyectos vinculados con la mejora del desempeño ambiental empresarial, contribuyendo principalmente al cumplimiento de los ODS 6, 7 y 11. Por otra parte, los bonos sociales emitidos se destinan principalmente a promover la inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas, y se enfocan en el financiamiento de los negocios rurales, las mujeres dueñas de empresas y las víctimas del conflicto armado en Colombia que sean dueñas de empresas. Así, los bonos sociales fomentan avances que tienen que ver con los ODS 5, 8, 9 y 10.

de la sociedad civil. Dichas recomendaciones se refieren a la generación de datos, el equilibrio entre los ejes del desarrollo sostenible, la producción y el consumo sostenibles, la participación efectiva de la sociedad civil, una información más completa y el financiamiento de la implementación¹².

Asimismo, al desarrollar y diseñar políticas públicas que incorporan el principio de la integralidad y de no dejar a nadie atrás, es necesario tener en cuenta el punto de vista de todos los actores involucrados en su implementación, así como de quienes se ven beneficiados o afectados por ellas. Este hecho se hace evidente en el proceso de elaboración de los índices de pobreza multidimensional (véase el recuadro II.5).

En **México**, la adopción de un enfoque que tiene en cuenta a la sociedad en su conjunto se ha reflejado de manera notable en la elaboración de la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030, desarrollada a partir de la colaboración entre diversos actores con puntos de vista relevantes sobre las prioridades temáticas, los desafíos y las propuestas de solución. Se celebraron cinco foros regionales con la sociedad civil, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Se organizaron diálogos con el sector privado en colaboración con la SRE y AMEXCID, una consulta digital con la ciudadanía y un foro sobre el enfoque integrado de la Agenda 2030, que se realizó en el Senado de la República. Asimismo, la Universidad Iberoamericana elaboró cinco documentos de análisis, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con otros actores, ha trabajado en torno a las metas y los indicadores nacionales. Para la elaboración de la Estrategia Nacional, se designaron 12 unidades del Gobierno como coordinadoras para cada uno de los 17 ODS.

Un problema particularmente importante es que la falta de datos a veces conduce a la inacción. La innovación es clave para llegar a los grupos y lugares excluidos y no dejar a nadie atrás. Mediante las tecnologías digitales, los gobiernos pueden crear registros masivos de hogares para medir continuamente el efecto que sobre ellos tienen las políticas públicas implementadas para alcanzar los ODS. Este es un gran logro, si se tiene en cuenta que hace una década la mayoría de los países contaban con solo un censo y con encuestas demográficas y de hogares intermitentes. En **Honduras**, por ejemplo, es posible rastrear a 4 millones de personas que utilizan tecnologías móviles, georreferenciar sus necesidades y vincularlas a docenas de intervenciones gubernamentales, lo que constituye un salto cualitativo en la capacidad del país para reducir la pobreza multidimensional. La tecnología también ha permitido trazar un mapa detallado de la desnutrición infantil y está ayudando a diseñar políticas públicas más efectivas para que nadie se quede atrás.

A nivel regional, la intensa participación de la sociedad civil fue central en la concreción 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)¹³, adoptado en marzo de 2018. El Acuerdo ofrece a los Estados y las sociedades una plataforma para avanzar hacia el acceso pleno a la información, la participación más allá de la consulta y la justicia ambiental. Su objetivo es garantizar que todas las personas tengan acceso a información oportuna y confiable, participen de manera efectiva en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y puedan acceder a la justicia en asuntos ambientales, contribuyendo así al cumplimiento de la Agenda 2030. Se trata del único acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer tratado sobre asuntos ambientales de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo que incluye disposiciones para la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El proceso de negociación del acuerdo fue innovador, puesto que incorporó a todos los agentes de la sociedad civil en su conjunto, es decir, a todos los grupos que representan el interés público.

¹² Alianza ONG participa en la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. Véase el informe de seguimiento por parte de la sociedad civil de los compromisos de la República Dominicana para la implementación de la Agenda 2030 [en línea]: <http://alianzaong.org.do/2018/07/alianza-ong-elabora-informe-sobre-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

¹³ Catorce países de América Latina y el Caribe fueron los primeros en firmar el Acuerdo de Escazú (Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay).

Recuadro II.5**La integración de diversos actores para legitimar el uso de la multidimensionalidad como herramienta de política pública**

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, para dotar de legitimidad a un índice de pobreza multidimensional es importante que exista un proceso participativo del que formen parte diversos actores; entre ellos, el sector académico, la opinión pública y la sociedad civil. “Si la medición de la pobreza se hace como parte de un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, democrático y participativo, sus resultados serán aceptados con más facilidad. Por el contrario, mediciones que solo buscan promocionar las acciones del gobierno, elaboradas sin transparencia y sin diálogo, serán fácilmente criticadas y sus resultados cuestionados” (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 22).

El caso de **El Salvador** es destacable, puesto que este país llevó a cabo una medición multidimensional de la pobreza mediante procesos de consulta ampliamente participativos. En 2012 se organizaron 23 grupos focales o mesas de consulta con habitantes de 20 comunidades. La selección de comunidades se basó en los mapas de pobreza más recientes; en concreto, en los municipios identificados en el *Mapa nacional de extrema pobreza* (FISDL, 2005) y en los asentamientos urbanos precarios identificados en el *Mapa de pobreza urbana y exclusión social* de 2010 (FLACSO/MINEC/PNUD, 2010). Durante el proceso, se procuró recopilar información sobre determinadas realidades que se consideraban relevantes para la investigación. Además, las comunidades debían contar con algún contacto a nivel personal o institucional que permitiera cierto grado de confianza (PNUD, 2014).

La adopción de medidas de la pobreza multidimensional se ha extendido de manera gradual en el mundo, y América Latina no es una excepción. Países como México y Colombia han sido pioneros en el establecimiento de índices nacionales de pobreza multidimensional (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 33). En particular, en **México**, después de un intenso proceso de diálogo y deliberación llevado a cabo entre 2006 y 2009, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) adoptó una metodología multidimensional de medición de la pobreza que incluye dos esferas primordiales: el bienestar económico y los derechos sociales (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 40). México fue el primer país en lograr una transición desde una visión de pobreza de ingreso hacia una visión multidimensional, teniendo en cuenta el aspecto monetario y el social y territorial. El método desarrollado por el CONEVAL permite obtener información más precisa sobre los problemas y la situación real de las condiciones de pobreza. Si bien su concepción, que parte de un enfoque de derechos, no contempla indicadores ambientales, algunos de sus indicadores relacionados con los derechos sociales tienen cierta vinculación con el medio ambiente (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 45).

En **Chile**, se seleccionó el método multidimensional desarrollado por la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (Alkire y Foster, 2007) para complementar la medición por ingreso. Para escoger las dimensiones constituyentes esenciales del bienestar, se utilizó un criterio normativo y, a fin de conocer y utilizar el punto de vista de las personas que viven en situación de pobreza sobre las dimensiones del bienestar que consideraban más relevantes, se utilizó la encuesta “Voces de la pobreza”, realizada por la Fundación Superación de la Pobreza. Por último, la selección de las dimensiones e indicadores del índice de pobreza multidimensional se realizó sobre la base de un criterio empírico, a partir de los datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), incorporando nuevas preguntas y módulos para obtener una visión multidimensional. Mediante este proceso, se alcanzó un consenso a nivel nacional sobre cinco dimensiones: educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno, y redes y cohesión social (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 49).

El último caso es el de la **República Dominicana**, en donde se ha innovado al vincular la pobreza y el medio ambiente mediante indicadores sociales. Entre 2012 y 2014, se desarrolló el Programa Nacional Sombrilla, cuyo objetivo era reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales pobres, que son especialmente vulnerables a los efectos de los fenómenos climáticos extremos. A través de este programa, se trabajó en la integración de las políticas de adaptación al cambio climático y las estrategias de protección social. Un instrumento importante en este proceso fue el índice de vulnerabilidad ante choques climáticos (IVACC), que calcula la probabilidad de que un hogar sea afectado por huracanes, tormentas e inundaciones, mediante tres variables: i) características de la vivienda (pared y techo), ii) ingresos del hogar y iii) cercanía de la vivienda a fuentes de peligro (río, arroyo o cañada). El IVACC fue el primer índice de vulnerabilidad climática a nivel mundial focalizado en hogares y ha sido un insumo en la construcción del índice de pobreza multidimensional del país (PNUD/PNUMA, 2018, pág. 66).

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de PNUD/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Variables ambientales en la medición multidimensional de la pobreza: guía práctica y ejemplos de América Latina y el Caribe*, 2018.

E. Armonización de la planificación, el presupuesto y la Agenda 2030

El presupuesto público es la principal herramienta para la asignación de recursos; es en el proceso presupuestario donde efectivamente se priorizan las políticas públicas. La articulación entre los ejercicios de planificación y la elaboración del presupuesto es necesaria para la coherencia en la gestión de las políticas públicas. La debilidad de esa articulación es señalada por las autoridades gubernamentales como una barrera para superar las brechas existentes en el financiamiento para el desarrollo y las políticas integrales para la implementación de la Agenda 2030. Con la aprobación de la Agenda, se proporcionó a los gobiernos nacionales y subnacionales una oportunidad de vincular los objetivos de sus instrumentos de planificación (alineados con los ODS) al presupuesto y a los planes nacionales de inversión.

Algunos de los principales desafíos en este ámbito tienen que ver con el escaso espacio fiscal y la desvinculación temporal entre el plan y el presupuesto. Los planes nacionales de desarrollo apuntan al logro de objetivos a medio y largo plazo, mientras que los presupuestos públicos operan, excepto en el caso de los presupuestos plurianuales, desde una lógica a corto plazo. Ante esto, surge la pregunta de cómo armonizar el proceso de planificación y la Agenda 2030 con el proceso de presupuestación. Para ello, es necesario contar con un constante liderazgo político de alto nivel que oriente el proceso de cambio hacia una mayor armonización entre los planes y los presupuestos. Esto implica modificar la distribución del poder de negociación de cada actor en el proceso de definición del presupuesto.

Un aspecto técnico que debe considerarse es la relevancia de fortalecer las capacidades de quienes trabajan en las áreas de planificación, presupuesto y gestión. Se busca también que hablen un lenguaje común y cuenten con sistemas de información que permitan mejorar la toma de decisiones. Además, se deben desarrollar y fortalecer las herramientas destinadas a vincular ambos procesos, como la gestión por resultados, el presupuesto por resultados, los marcos fiscales a medio plazo y los presupuestos plurianuales. Las claves para la elaboración de un presupuesto por resultados son las condiciones institucionales, la motivación, la capacidad y el apoyo legislativo.

Desde 1990, se ha dado un proceso continuo de reforma de las instituciones fiscales en América Latina (Filc y Scartascini, 2007). En muchos países, se han introducido restricciones cuantitativas, fondos de estabilización, marcos plurianuales y restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, así como reglas cuantitativas y medidas para incrementar la transparencia del proceso presupuestario. Estos cambios han sentado las bases para reformas posteriores. Por un lado, han conllevado una mayor centralización del proceso presupuestario en los Ministerios de Finanzas, que cuentan con incentivos para mejorar el manejo de las cuentas fiscales. Por otro lado, han dado lugar a reglas y procedimientos que son la base del presupuesto por resultados.

Asimismo, la región ha avanzado en el desarrollo de los procesos de presupuesto abierto —una aplicación al proceso presupuestario de los principios del gobierno abierto, es decir, la transparencia, la participación y la colaboración—, que favorecen los procesos de planificación de políticas públicas y permiten la participación de diferentes actores. De acuerdo con el índice de presupuesto abierto, el Brasil, México y el Perú son los países con mejor desempeño (Cetrángolo, 2018).

Por su parte, **México** realiza esfuerzos para vincular su plan de desarrollo con el presupuesto y la Agenda 2030. En el ejercicio fiscal de 2018, el 80,7% de sus programas presupuestarios abordaban temas vinculados con el cumplimiento de los ODS. Además, 156 de las 169 metas de los ODS se vinculan con al menos un programa presupuestario (véanse los diagramas II.2 y II.3).

Diagrama II.3
México: metas vinculadas a programas presupuestarios
 (En porcentajes)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Invertir para el desarrollo sostenible: cómo invierte México en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017 [en línea] http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Documentos_anteriores/mexico_ods.pdf.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) describe el ejercicio de manera detallada en el documento *Vinculación del presupuesto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, donde se resalta que la arquitectura institucional del país es el resultado de la implementación de instrumentos de planificación estratégica, monitoreo, evaluación y presupuesto desde un enfoque de gestión por resultados. El objetivo central del ejercicio fue averiguar qué parte del presupuesto contribuye al logro de los ODS. Debido a que la vinculación no es directa, se utilizó la arquitectura institucional para generar el vínculo con los ODS.

La articulación se llevó a cabo en dos etapas: i) vinculación de las metas de los ODS con la planificación nacional y los programas presupuestarios y ii) determinación de la contribución de cada programa presupuestario a las metas de los ODS.

Otro caso destacado en el ámbito de la vinculación entre el plan y el presupuesto y la Agenda 2030 es el del **Uruguay**, cuyo presupuesto está organizado, desde 2010, por áreas programáticas, a fin de

mejorar el seguimiento del gasto público, de acuerdo con una lógica de gestión por resultados (véase el diagrama II.4). La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que depende de la Presidencia de la República, ha identificado Objetivos y metas de la Agenda 2030 en las áreas programáticas, como parte de una óptica integrada de la planificación estratégica que permite medir los resultados de la política pública en lo que respecta al cumplimiento de los ODS. Este trabajo de vinculación es de gran relevancia para la incorporación de los ODS a los mecanismos institucionales del sector público; mediante el Portal de Transparencia Presupuestaria de la OPP, los usuarios pueden ver con qué área programática se vincula cada meta y, por tanto, a qué parte del presupuesto corresponde.

Diagrama II.4

Uruguay: áreas programáticas del presupuesto nacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados

	1. Personas	2. Energía	3. Salud	4. Educación	5. Género	6. Ciudadanos	7. Trabajo	8. Economía	9. Medio Ambiente	10. Sociedad	11. Infraestructura	12. Consumo	13. Vida Acuática	14. Vida Terrestre	15. Vida Sostenible	16. Paz y Justicia	17. Alianzas
1. Administración de justicia																●	
2. Asuntos legislativos	●				●					●						●	
3. Ciencia, tecnología e innovación									●								●
4. Control y transparencia																●	
5. Cultura y deporte				●							●						
6. Defensa nacional																	
7. Desarrollo productivo		●						●	●			●		●	●		●
8. Educación				●													
9. Infraestructura, transporte y comunicaciones									●		●						
10. Medio ambiente y recursos naturales						●		●			●	●	●	●	●		
11. Protección y seguridad social	●	●			●			●		●							
12. Registros e información oficial																●	●
13. Salud			●		●												
14. Seguridad pública			●		●											●	
15. Servicios públicos generales								●		●						●	●
16. Trabajo y empleo								●									
17. Vivienda						●					●						
18. Energía							●										

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria, “Vínculos entre ODS y Áreas Programáticas”, Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay [en línea] <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible/v%C3%ADnculos-entre-ods-y-%C3%A1reas-program%C3%A1ticas>.

El Uruguay ha realizado esfuerzos significativos para financiar el cumplimiento de los ODS. Se realizaron ejercicios pilotos con los ODS 6 y 7, cuya metodología consistió en identificar todos los organismos públicos que contribuyen al logro de cada ODS y, posteriormente, definir¹⁴:

¹⁴ El equipo de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la OPP realiza este ejercicio en el marco de un proyecto de cooperación Sur-Sur con Costa Rica. Los resultados son preliminares y todavía no se han publicado.

- los objetivos establecidos en la planificación estratégica del Gobierno vinculados al tema;
- los programas presupuestarios vinculados al tema;
- los proyectos de funcionamiento e inversión en los que se explicitan las acciones con las que el proyecto contribuye a alcanzar el ODS;
- los recursos financieros destinados a dichas acciones (ejecución anual);
- las fuentes de financiamiento utilizadas, y
- las evaluaciones realizadas en esos programas o proyectos (si las hay) que aporten información acerca de la eficiencia del uso de los recursos.

Estos ejercicios permitieron detectar dificultades en el financiamiento de la implementación de los ODS, como la imposibilidad de separar los recursos que se destinan al cumplimiento de un Objetivo de los vinculados a otros temas, o los problemas que genera la interdependencia entre los ODS a la hora de asignar recursos a uno u otro Objetivo.

En el informe nacional voluntario de 2018 que el Uruguay presentó ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, se describe también la iniciativa que están llevando a cabo el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la OPP, relacionada con el desarrollo de las cuentas nacionales de salud (Gobierno del Uruguay, 2018).

Otra experiencia destacable es la de **Colombia**, que, en su último informe nacional voluntario (Gobierno de Colombia, 2018), presentó una nueva herramienta, desarrollada por el DNP, destinada a facilitar la asignación de recursos para el cumplimiento de la Agenda 2030. En el informe se detallan las limitaciones de la herramienta y las dificultades para identificar los recursos destinados a cada ODS, debido, sobre todo, a su interdependencia y a la transversalidad de algunos Objetivos. Se trata de una herramienta para rastrear, recolectar y sistematizar la información presupuestaria mediante el análisis de datos, identificando, clasificando y cuantificando los recursos que coadyuvan al cumplimiento de los ODS, para cada fuente del gasto público. Se busca establecer una línea base a partir de la cual monitorear la evolución de los recursos que contribuyen al logro de las metas de los ODS.

El DNP realiza la depuración, vectorización y clasificación de textos y recursos de distintas fuentes (el presupuesto general de la nación, el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías e insumos de la cooperación internacional, así como documentos oficiales referidos a los ODS), por rubro y por proyecto de inversión de cada fuente identificada.

Las dificultades del ejercicio surgen cuando la intervención prevista en un determinado proyecto de inversión se relaciona con términos contenidos en más de un ODS. Esta limitación debe reconocerse al interpretar los resultados de la herramienta, ya que, al asignarse cada unidad de análisis solo al ODS con el que guarda mayor similitud, podrían quedar fuera ODS transversales no explicitados que, por lo tanto, no se verían reflejados como los que tienen una mayor asignación de recursos. Entre ellos, se encuentran los ODS 5, 8, 10 y 13.

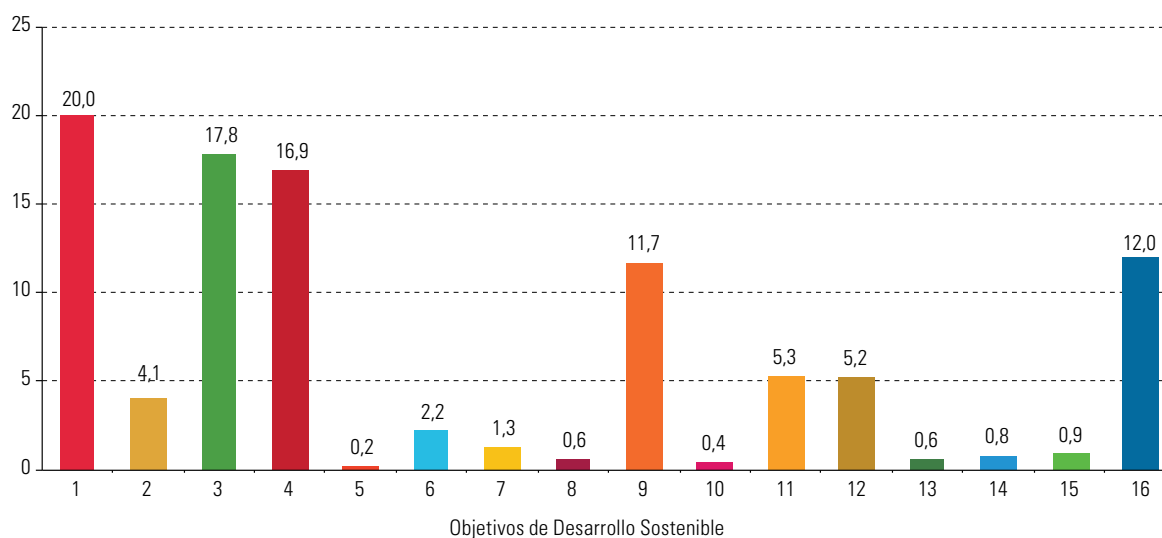
En el gráfico II.1, se muestra la distribución del total de la inversión financiada a través del presupuesto general de la nación que se destinó al cumplimiento de los ODS durante el período 2015-2017. La inversión se concentra en los ODS 1, 3, 4, 9 y 16, y se orientó principalmente al desarrollo de infraestructura, sobre todo del sector del transporte, a fin de conectar las regiones del país. Los recursos destinados al fortalecimiento institucional y a las negociaciones de paz también recibieron especial atención.

La revisión de las acciones llevadas a cabo por México, el Uruguay y Colombia para vincular sus planes de desarrollo con el presupuesto y la Agenda 2030 muestra las limitaciones y complejidades de este enfoque integrador. Por un lado, los distintos tiempos de los ciclos presupuestarios y los de la planificación; por otro, la integralidad de la Agenda, que implica identificar los efectos transversales de los ODS en los presupuestos, proyectos y programas. No obstante, la materialización de este enfoque en la planificación implica realizar una gestión de los diferentes sectores muy distinta a la actual, que

funciona sobre la base de compartimentos estancos con poca coordinación intersectorial. En ese sentido, la estructura institucional para la implementación de la Agenda 2030 exige y posibilita nuevos diálogos y formas de gestión pública.

Gráfico II.1

Colombia: distribución de la inversión acumulada destinada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y financiada a través del presupuesto general de la nación, 2015-2017
(En porcentajes)



Fuente: Gobierno de Colombia, Reporte nacional voluntario Colombia 2018 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20338RNV_Versio769n_revisada_31.07.18.pdf.

En el caso de la **Argentina**, en cuanto a la vinculación entre el presupuesto y los ODS, en el *Informe país Argentina 2018* se presentó el trabajo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Pública Privada de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el cual se hizo un análisis del presupuesto de las metas de los seis ODS priorizados por las Naciones Unidas para ese año: los ODS 6, 7, 11, 12, 15 y 17 (Gobierno de la Argentina, 2018a). Fruto de un trabajo con todos los ministerios nacionales y con la Jefatura de Gabinete de Ministros se ha publicado el informe *Vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el presupuesto nacional* (Gobierno de la Argentina, 2018b). Por otra parte, el presupuesto nacional de 2019 que envió el Ministerio de Economía al Congreso para su consideración y aprobación, tuvo presente la vinculación con los ODS respectivos en cada una de sus partidas presupuestarias.

F. Un abordaje comprehensivo del reto de la inclusión

El compromiso con la Agenda 2030 permite a los países hacer frente a los desafíos con una mirada renovada e inclusiva y con el reconocimiento de que los logros alcanzados deben extenderse para alcanzar a los millones de personas que han quedado rezagadas. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para América Latina y Caribe propone una serie de enfoques para abordar de manera comprehensiva el reto de la inclusión (UNSDG, 2018):

- a) El enfoque de género facilita la identificación de construcciones culturales y sociales que predisponen a la sociedad a naturalizar situaciones de discriminación y exclusión. Ello es importante, pues se mantienen constructos de lo femenino y lo masculino que favorecen la exclusión, desvalorizando a la mujer en contraposición al hombre.

- b) El enfoque intercultural favorece la integración y la inclusión. Es particularmente relevante si se tiene en cuenta que, en todos los análisis de pobreza y exclusión, con independencia del indicador utilizado, los pueblos indígenas aparecen rezagados, y que el abordaje de los problemas de la población afrodescendiente (unos 150 millones de personas en la región) está estrechamente relacionado con un enfoque intercultural que fomente la convivencia.
- c) El enfoque de ciclo de vida reconoce que el desarrollo humano depende de la interacción de diferentes factores a lo largo de la vida, de las experiencias acumuladas y las situaciones presentes de cada individuo, que se ven influidas por su contexto familiar, social, económico, ambiental y cultural. Debe tenerse en cuenta que la inversión en atención oportuna en cada generación repercutirá en las siguientes y que el beneficio más significativo de un determinado momento vital puede derivarse de intervenciones realizadas en períodos anteriores.
- d) El enfoque territorial también es relevante, dado que problemas como la seguridad ciudadana, el embarazo en la adolescencia o la malnutrición infantil no están distribuidos de forma homogénea en las distintas regiones o países, o incluso ciudades. Existen bolsones de población rezagada que habita en territorios en los que es necesario realizar un abordaje específico de estos problemas, adaptado a sus realidades.
- e) La atención a la dimensión ambiental es imprescindible. La región enfrenta varios desafíos en este ámbito; uno de los más grandes es la necesidad de fomentar diálogos multisectoriales sobre las compensaciones (*trade-offs*) de la Agenda 2030 y de establecer objetivos comunes para el desarrollo en el nivel territorial. Aunque se están produciendo avances en estos diálogos, aún falta mucho para superar la inercia y empezar a hacer las cosas de manera distinta a como se han venido haciendo hasta ahora.
- f) Finalmente, en lo que se refiere a la implementación de la Agenda 2030, es necesario transitar del enfoque centrado exclusivamente en el gobierno hacia la inclusión de todos los actores de la sociedad civil, la comunidad académica y el sector privado.

Para implementar la Agenda 2030 siguiendo los principios de universalidad, integralidad y de no dejar a nadie atrás, hacen falta políticas coherentes, un análisis multidimensional de los desafíos de desarrollo y la implementación de soluciones intersectoriales. Esto supone un gran desafío en materia de coordinación horizontal, para romper la cultura de compartimentos estancos en los ministerios y entidades que están a cargo de dicha implementación. La forma en que están estructurados los ministerios tiende a obstaculizar las políticas públicas integrales que abordan las causas fundamentales de los problemas, así como sus múltiples dimensiones. Para resolver este problema, lo primero es trascender la idea de que las brechas se abordan una a una y comenzar a entender que las transformaciones están entrelazadas. Definir los problemas desde múltiples perspectivas es insuficiente; es necesario crear incentivos para fortalecer la intersectorialidad, incluso en la asignación de presupuesto, la toma de decisiones y la medición del impacto de las intervenciones.

En el informe *Gobernanza ambiental y la Agenda 2030: avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe* (PNUMA/Cepei, 2018), se refleja la manera en que las políticas y la institucionalidad ambiental han evolucionado desde una centralización excesiva hacia enfoques con mayor participación local, y desde una gobernanza fragmentada hacia una mejor coordinación de la institucionalidad regulatoria, particularmente en el Caribe. Los países que han avanzado en este sentido lo han hecho mediante la inclusión y coordinación de una amplia variedad de actores económicos y sociales. También han considerado diversos niveles de actuación, desde los más elevados hasta los grupos de trabajo. Además, han vinculado la respuesta a los problemas de desarrollo a problemas ambientales o elaborado instrumentos que relacionan la vulnerabilidad social y la ambiental, como el índice de vulnerabilidad ante choques climáticos (IVACC)¹⁵ o la inversión destinada a mejorar el registro de datos ambientales para la gestión de políticas públicas.

¹⁵ Véase [en línea] <https://siuben.gob.do/ivacc/>.

G. Reflexiones finales

Más de tres años después de que comenzara a implementarse la Agenda 2030, es posible identificar algunas tendencias del desarrollo de la institucionalidad dedicada a dicha implementación.

Las instituciones de coordinación efectiva deben hacer frente a desafíos de inclusión y coordinación horizontal y vertical. Para progresar en la implementación, las instituciones han ido más allá del enfoque de abordar un problema a la vez, transitando hacia un enfoque en que se entiende que los problemas de desarrollo son de naturaleza multidimensional y precisan respuestas de múltiples actores. También se han realizado avances en lo que se refiere a la necesidad de crear incentivos para la intersectorialidad, en particular mediante la vinculación del presupuesto nacional a resultados de desarrollo alineados con los ODS.

Otra de las tendencias observadas es que “no dejar a nadie atrás” implica crear un entorno favorable para los grupos y territorios más vulnerables, y no simplemente llenar vacíos. Entender y abordar las exclusiones duras —por motivos de género, etnia, raza y estatus migratorio— permitiría redefinir los espacios donde las intervenciones políticas pueden ayudar a crear igualdad de oportunidades, así como a empoderar a los pueblos tradicionalmente excluidos y reconocer sus derechos. Para ello, las instituciones se han abocado a identificar los problemas de desarrollo en los que se dan estas exclusiones duras y a elaborar paquetes de intervenciones multidimensionales y con la intervención de múltiples actores para enfrentarlas.

Los mecanismos institucionales para la implementación de la Agenda 2030 han avanzado en la formulación y definición de estrategias para adaptarla a los niveles nacional y subnacional. El sistema de las Naciones Unidas ha contribuido a este proceso mediante la elaboración de guías, manuales y directrices para abordar la integralidad de la Agenda y mantener su coherencia con los instrumentos y los procesos de planificación. Además, el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, que sesiona bajo los auspicios de la CEPAL, es un espacio de aprendizaje entre pares que ha permitido el intercambio de experiencias, la identificación de buenas prácticas, la búsqueda de metas comunes y el desarrollo de capacidades.

En comparación con los informes de avance regional pasados, se observa un aumento del número de iniciativas nacionales y subnacionales, especialmente en el Caribe, que se han concretado en conferencias, seminarios y ejercicios de vinculación entre la planificación y la Agenda 2030. Destacan los avances en la difusión de la Agenda en América del Sur y Centroamérica, muchas veces liderados por las autoridades de planificación, con el fin de incorporar a los territorios mediante campañas de difusión. Se han llevado a cabo también estudios de mayor profundidad, como ejercicios de análisis de sistemas para establecer nodos críticos comunes entre la Agenda y las prioridades nacionales.

La difusión y la vinculación con la planificación requieren la participación de múltiples actores. Por ello, la promoción de alianzas público-privadas innovadoras, el liderazgo en los procesos de planificación participativa y las iniciativas de gobierno abierto se han recogido en el presente informe como prácticas que se están dando en la región y que contribuirán a la consecución de los ODS.

Se ha establecido una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, en la que el Estado debe hacer frente a desafíos como el de generar las condiciones de financiamiento necesarias para promover y potenciar el logro de la Agenda 2030. Mantener la coherencia entre las políticas públicas y los presupuestos es otro reto. En este capítulo, se han destacado algunos esfuerzos regionales para vincular el plan con el presupuesto y la Agenda 2030. Esta vinculación implica desafíos relacionados con la lógica de poder, los distintos tiempos de la planificación y el presupuesto, y la integralidad de la Agenda desde la óptica de los medios de implementación que se analizan en detalle más adelante.

Entre los principales avances que se han producido en la región en lo que se refiere a los mecanismos de seguimiento de la Agenda 2030, se encuentran la articulación entre los planes nacionales de desarrollo y la Agenda 2030; los procesos de sensibilización y capacitación para difundir la Agenda y su relación con los objetivos nacionales de desarrollo; la integralidad de la Agenda y las sinergias entre los ODS; la incorporación de los territorios y de otros actores generadores de desarrollo, y el reto del financiamiento, que desafía las estructuras presupuestarias tradicionales e impulsa la transición hacia modelos más integrados y coherentes.

Bibliografía

- Alkire, S. y J. Foster (2007), "Recuento y medición multidimensional de la pobreza", *Documento de Trabajo OPHI*, N° 7, Oxford, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Universidad de Oxford.
- Alonso, J., A. Huitrón y G. Santander (2017), *Documento técnico: Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- APC Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional) (s/f), "Saber hacer Colombia" [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/saber-hacer-colombia>.
- Byiers, B. (2017), "El rol del sector privado en la Agenda 2030", *Colección Monografías CIDOB*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), "Decreto No. 280-2015 de Colombia", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorio.planificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/decreto-no-280-2015-de-colombia>.
- ____ (2018a), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago, junio.
- ____ (2018b), "Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/63), Santiago.
- ____ (2018c), "Metodología para la integración de la Agenda 2030 en la planificación nacional mediante la identificación de eslabones y nodos críticos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/52), Santiago.
- ____ (2017), *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, junio.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (s/f) [en línea] <https://www.ceplan.gob.pe/>.
- ____ (2017), *Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD* [en línea] <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>.
- Cetrángolo, C. (2018), "Informe consultoría. Índice del International Budget Partnership", julio, inédito.
- CNCPS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) (2017a), *Informe voluntario nacional*, julio [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16117Argentina.pdf>.
- ____ (2017b), *Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial* [en línea] http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/gu%C3%ADa_de_adaptaci%C3%B3n_provincial_final_oct2017.pdf.
- ____ (2017c), *Manual para la adaptación local de los ODS* [en línea] http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/manual_de_municipios.pdf.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/fa), "ODS Colombia" [en línea] <https://ods.gov.co/>.
- ____ (s/fb), [en línea] <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>.
- ____ (s/fc), "KiTerritorial" [en línea] <http://kiterritorial.co/>.
- ____ (2017), *Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019* [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/ODS_en_los_PDT.PDF.
- Filc, G. y C. Scartascini (2007), "Budgetary institutions", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Palo Alto, Stanford University Press.
- FISDL (Fondo de Inversión Social para el desarrollo Local de El Salvador) (2005), *Mapa nacional de extrema pobreza*, San Salvador.
- FLACSO/MINEC/PNUD (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Programa El Salvador, Ministerio de Economía/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología*, San Salvador.
- Gobierno de la Argentina (2018a), *Informe país Argentina 2018* [en línea] http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/informe_pais_ods_2018.pdf.
- ____ (2018b), *Vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el presupuesto nacional* [en línea] http://aaip.gob.ar/sites/default/files/vinculacion_ods_presupuesto_18.pdf.
- Gobierno de Colombia (s/f), "Portal Territorial de Colombia" [en línea] <https://portalterritorial.dnp.gov.co/#/home>.
- ____ (2018), *Reporte nacional voluntario Colombia 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20338RNV_Versio769n_revisada_31.07.18.pdf.
- Gobierno de Costa Rica (2017), *Costa Rica: construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible. Reporte nacional voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Junio 2017* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15846Costa_Rica.pdf.
- ____ (2016), *Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica* [en línea] http://ods.cr/sites/default/files/documentos/pacto_nacional_por_los_ods_final_firmado_2.pdf.

- ____(2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”* [en línea] <http://observatorioplanificacionpro.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Costa%20Rica%20Plan%20nacional%20de%20Desarrollo%202015%202018%20lite.pdf>.
- Gobierno de México (2018), *Informe nacional voluntario de México* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf.
- ____(2017), *Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo* [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255731/Gu_a_enfoque_A2030_para_entidades_y_municipios_comp.pdf.
- ____(2016), *Informe nacional voluntario de México* [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10756Full%20report%20Mexico%20-%20HLPF%202016%20FINAL.pdf>.
- ____(2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018* [en línea] <http://pnd.gob.mx/>.
- Gobierno del Perú (2017), *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, mayo [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=408&menu=3170>.
- Gobierno del Uruguay (2018), *Informe nacional voluntario: de Uruguay 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/203232018_Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_ODS_1.pdf.
- Instituto de Planificación de Jamaica (2018), *Jamaica Voluntary National Review Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. June 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19499JamaicaMain_VNR_Report.pdf.
- ____(2015), *Medium Term Socio-Economic Policy Framework 2015-2018*, Kingston.
- ____(2009), *Vision 2030 Jamaica* [en línea] [http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/NDP/Vision%202030%20Jamaica%20NDP%20Full%20No%20Cover%20\(web\).pdf](http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/NDP/Vision%202030%20Jamaica%20NDP%20Full%20No%20Cover%20(web).pdf).
- Le Blanc, D. (2015), “Towards integrations at last? The sustainable development goals as a network of targets”, *DESA Working Paper*, N° 141 (ST/ESA/2015/DWP/141), marzo.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (s/f) “Portal de Transparencia Presupuestaria” [en línea] <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), *A Road Map for SDG Implementation in Jamaica*, abril [en línea] <http://statinja.gov.jm/pdf/JamaicaSDGRoadmap.pdf>.
- ____(2014), *La pobreza en El Salvador: desde la mirada de sus protagonistas*, San Salvador.
- PNUD/PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2018), *Variables ambientales en la medición multidimensional de la pobreza. Guía práctica y ejemplos de América Latina y el Caribe*.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Cepei (2018), *Gobernanza ambiental y la Agenda 2030: avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá.
- Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas (2016), *El sector privado ante los ODS: guía práctica para la acción*, Madrid [en línea] https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2016/09/Guia_ODS_online.pdf.
- Secretaría Técnica de los ODS/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2017a), *Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” 2015-2018 y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, San José [en línea] http://ods.cr/sites/default/files/documentos/producto_1-pnd_vinculado_con_ods.pdf.
- ____(2017b), *La gobernanza multinivel de los ODS: un primer acercamiento*, San José.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2018), *Presupuesto de egresos de la Federación 2018. Guía rápida* [en línea] http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF_2018.pdf.
- ____(2017a), *Vinculación del presupuesto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231527/Lineamientos_p_y_p_2018_Anexo_2_Vinculacion_ODs.pdf.
- ____(2017b), *Invertir para el desarrollo sostenible: cómo invierte México en los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea] http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Documentos_anteriores/mexico_ods.pdf.
- STATIN (Statistical Institute of Jamaica) (2016), *Report on the National Consultations on the SDG Indicator Framework: Jamaica* [en línea] http://statinja.gov.jm/pdf/Report_on_the_National_Consultations_on_the_SDG_Indicator_Framewo%20rk-Jamaica.pdf.
- UNSDG (Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) (2018), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos y ejes de política pública*, Ciudad de Panamá.
- Uruguay Suma Valor (s/f) [en línea] <http://www.ods.gub.uy/>.

Anexo II.A1

Mecanismos de coordinación e informes nacionales voluntarios presentados

A continuación se presentan las experiencias de algunos países en materia de elaboración de mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030, así como de informes nacionales voluntarios presentados al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible.

Antigua y Barbuda cuenta con un mecanismo provisional. Si bien la cartera de Desarrollo Sostenible y ODS es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Grupo de Trabajo está ubicado en la Oficina del Primer Ministro, dado que es presidido por un Asesor Superior del Primer Ministro. El Gobierno ha establecido también un subcomité del Gabinete sobre los ODS encabezado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

En la **Argentina**, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), creado en 2002 como un espacio de articulación de la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, cuenta entre sus funciones el seguimiento a los ODS. En 2017, la Argentina presentó en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible su mecanismo de coordinación, donde se especificó que mediante el citado Consejo los 20 ministerios se coordinan a través de 6 comisiones, agrupadas por áreas estratégicas prioritarias: educación; ciencia y tecnología; producción agropecuaria sostenible; vivienda, hábitat, desarrollo urbano e infraestructura; trabajo y empleo, y protección social. “Las comisiones tienen como finalidad principal definir y priorizar los objetivos desde cada área estratégica para que luego, en coordinación con el CNCPS, se lleve a cabo un ordenamiento y priorización de objetivos y metas que darán paso a un documento marco en el que se recogerá el conjunto de metas adaptadas y los indicadores, fijando las líneas de trabajo a nivel nacional” (Alonso, Huitrón y Santander, 2017).

En temas transversales colaboraron organismos específicos, a fin de incorporar la perspectiva de género, la inclusión de las personas con discapacidad, de las personas pertenecientes a pueblos originarios y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, el enfoque de derechos, el enfoque de ciclo de vida y la territorialidad, así como de cumplir los requisitos metodológicos en la elaboración de los indicadores de seguimiento. A continuación, se enumeran los organismos que colaboraron:

- Enfoque de derechos: Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Enfoque de género: Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y Presidencia de la Nación.
- Inclusión de pueblos originarios: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Inclusión de personas con discapacidad: Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y Presidencia de la Nación.
- Ciclo de vida: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Hacienda, y los ministerios relevantes.
- Territorialidad: ministerios relevantes.
- Rigor estadístico: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Ministerio de Hacienda.

En 2016, las **Bahamas** propuso el establecimiento de un Consejo de Desarrollo Nacional para supervisar la implementación de la Agenda 2030, integrado por miembros de la sociedad civil, el sector privado, el sector académico, los sindicatos y los partidos políticos. La secretaria del Consejo, desempeñada por la Unidad de Desarrollo Económico y Planeación, establecida en el ámbito de la Oficina del Primer Ministro, tiene la responsabilidad principal de implementar el plan nacional de desarrollo (Vision 2040). Durante 2018, el país afinó los arreglos institucionales entre la Unidad de Planificación y Desarrollo —adscrita a la Oficina del Primer Ministro— y el Ministerio de Relaciones Exteriores, como se recoge en su primer informe nacional voluntario en 2018¹⁶. También reconoció la necesidad de fortalecer los acuerdos institucionales para garantizar que todos los segmentos de la sociedad se involucren y asuman la responsabilidad de la implementación de los ODS. Para ello, se propuso establecer un grupo u organismo interministerial para facilitar y coordinar la respuesta nacional al cumplimiento de esos Objetivos. Este comité busca fortalecer el mecanismo de coordinación para la implementación y monitoreo de los ODS, mejorar el conocimiento de estos y su alineación con el plan Vision 2040, y aumentar la capacidad técnica para generar datos de calidad para su monitoreo.

En **Belice**, *Horizon 2030: National Development Framework for Belize 2010-2030*¹⁷ (Horizonte 2030: Marco Nacional para el Desarrollo de Belice, 2010-2030) es el documento guía de la planificación del desarrollo a largo plazo. Entre sus prioridades cabe mencionar la gobernanza democrática para una administración pública eficaz y un desarrollo sostenible, la educación, la resiliencia económica, la salud y el medio ambiente. Con base en este plan y para facilitar su implementación, se aprobó la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible para 2016-2019 (GSDS 2016-2019), en línea con la Agenda 2030. A fin de contar con una amplia gama de puntos de vista que ayudaran al logro de los objetivos de largo plazo, los mecanismos institucionales prevén la participación de actores públicos y privados, el sector académico, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, comunidades rurales, partidos políticos y grupos de mujeres, jóvenes y personas en riesgo de exclusión. El proceso institucional se vería fortalecido por la experiencia adquirida en la aplicación de estrategias y planes de desarrollo que han servido de base para la formulación de la estrategia actual, que, por primera vez, incorpora todos los pilares del desarrollo sostenible.

Entre los mecanismos institucionales para implementar y realizar el seguimiento de la estrategia se encuentran una unidad central de coordinación en el Ministerio de Desarrollo Económico, Petróleo, Inversión y Comercio, dependiente del Gabinete, como órgano decisorio de última instancia, y una amplia participación interministerial. Cinco comités técnicos coordinan a diversos ministerios para el logro de cinco factores de éxito. Por ejemplo, el Comité de Cohesión Social y Resiliencia incluye a los Ministerios de Educación, Juventud, Deportes y Cultura; Desarrollo Humano; Transformación Social y Alivio de la Pobreza; Salud, y Asuntos Internos.

En materia de estructura institucional, el Gabinete es el órgano decisorio de última instancia, mientras que el Ministerio de Desarrollo Económico, Petróleo, Inversión y Comercio es la unidad de coordinación. En la Comisión Horizonte 2030, un órgano multisectorial que rinde cuentas al Gabinete, están representados empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales. La unidad de coordinación asesora a los ministerios sobre las políticas estratégicas y los planes de acción, prepara los informes anuales para la Comisión y organiza consultas cada tres o cuatro años para implementar el plan Horizonte 2030. Por su parte, los comités de distrito representan a los ministerios y los departamentos; su mandato y estructura facilitan la implementación de la planificación interministerial e intersectorial.

¹⁶ Véase Gobierno de Bahamas, *Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals 2018*, junio de 2018 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19874VNR_document_03.07.18_master_document.pdf.

¹⁷ Véase Gobierno de Belice, "National Development Framework for Belize 2010-2030" [en línea] <http://www.cdn.gov.bz/belize.gov.bz/images/documents/NATIONAL%20DEVELOPMENT%20FRAMEWORK%202010-2030%20USER%20FRIENDLY%20VERSION.pdf>.

En el **Brasil** se creó la Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un órgano colegiado de carácter consultivo que forma parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República. Está compuesta por representantes de esa Secretaría, de la Casa Civil de la Presidencia de la República y de cuatro carteras: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Ciudadanía, el Ministerio de Economía, y el Ministerio de Medio Ambiente, así como por representantes de los niveles estadual, distrital y municipal y de la sociedad civil. Entre sus responsabilidades están las de preparar un plan de acción para la implementación de la Agenda 2030; proponer estrategias, instrumentos, acciones y programas; hacer el seguimiento y elaborar informes sobre los progresos realizados; difundir buenas prácticas, y promover la coordinación con los organismos públicos y entidades a nivel nacional y subnacional. De acuerdo con lo informado en el segundo informe anual sobre el progreso, para la composición del primer mandato de la Comisión Nacional para los ODS se seleccionaron 16 representantes del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, de manera que los diferentes sectores y segmentos quedaran representados.

El Gobierno de **Chile** constituyó en 2016 el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por los ministerios de Economía, Fomento y Turismo, de Medio Ambiente y de Desarrollo Social; este último está a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo. Las principales funciones del Consejo son las de asesorar al Presidente de la República en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030, servir de instancia de coordinación a nivel nacional acorde a los procesos que se realicen a nivel internacional, y servir de instancia de coordinación con organizaciones gubernamentales, internacionales, el sector privado y la sociedad civil.

En el informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de 2017, se informó que la labor del Consejo se organizaba en tres comisiones: social, económica y medioambiental; además, se conformaron grupos de trabajo para abordar temas transversales. En las comisiones y grupos de trabajo participan representantes de la sociedad civil, fundaciones, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, juntas de vecinos y universidades, entre otros.

Colombia fue de los primeros países del mundo en crear una comisión interinstitucional al más alto nivel, y desde entonces ha dado pasos importantes en la puesta en marcha de los ODS, como se reflejó en el primer informe nacional voluntario que presentó en 2016 y que fue incluido en el primer informe de progreso¹⁸. El objetivo 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 es la puesta en marcha de los ODS mediante: i) políticas públicas, planes, acciones y programas; ii) la planificación prospectiva, y iii) el monitoreo, seguimiento y evaluación de los ODS, con sus respectivas metas.

La Comisión Interinstitucional de Alto Nivel está compuesta por los Ministerios de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación (en carácter de presidente), el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La Comisión Interinstitucional de Alto Nivel puede formar comités técnicos y grupos de trabajo sectoriales o territoriales, para lo que puede invitar a ministros y a otras autoridades que representen entidades del orden nacional o territorial, así como a miembros de la sociedad civil, el sector académico o el sector privado, entre otros.

En 2018, Colombia actualizó su propuesta, incorporando sobre todo los cambios derivados de la firma del Acuerdo de Paz. El alineamiento de las iniciativas en el marco de la Agenda 2030 con el

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *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, junio de 2017.

proceso de paz permitiría avanzar en la construcción de una paz estable y duradera¹⁹. Para avanzar en este sentido, se diseñó la política nacional “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”²⁰.

En septiembre de 2016, **Costa Rica** se convirtió en el primer país del mundo en firmar un pacto nacional para el cumplimiento de los ODS, el Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Ese pacto tiene un carácter interinstitucional, dado que los tres poderes del Estado trabajan de manera coordinada y en el mismo nivel jerárquico. El Gobierno y sus ministerios asumen el compromiso de trabajar con otros poderes del Estado y otros actores relevantes de la sociedad, incluso actores no gubernamentales y no estatales, en la toma de decisiones relativas a la Agenda 2030. Una consecuencia práctica es que este Pacto podría trascender a las administraciones: futuros Gobiernos seguirían sujetos al compromiso de implementación de la Agenda 2030 en los términos del Pacto, independientemente de su orientación política.

La Comisión Nacional Coordinadora de Alto Nivel de los ODS (coordinación política) está integrada por la Presidencia de la República y los Ministerios de Planificación Nacional y Política Económica, Relaciones Exteriores, y Ambiente y Energía. Debajo de la Comisión se encuentran los municipios; la Secretaría Técnica, integrada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Órgano Asesor Estadístico, y otros actores (el sector académico, la sociedad civil y el sector privado, entre otros). La coordinación de la implementación de los ODS recae en el Comité Técnico de los ODS y los Grupos de Trabajo (con la asesoría del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para la elaboración de indicadores).

Por su parte, **Cuba** creó, ya en septiembre de 2015, un grupo de trabajo interinstitucional para el seguimiento de la implementación de la Agenda, que es dirigido por el Ministerio de Economía y Planificación, en su calidad de organismo rector del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES). En Cuba, la adopción de la Agenda 2030 es un compromiso de Estado, una prioridad nacional que se concreta en la integración de los 17 ODS en el PNDES²¹. El país refrendó, en el marco de las Naciones Unidas, su compromiso con la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos, y actualizó en 2017 la conformación del Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Bajo la dirección del Ministerio de Economía y Planificación, el mecanismo nacional para la implementación de la Agenda 2030 integra a los organismos de la administración central del Estado, a entidades nacionales y a actores de la sociedad en general. Forman parte sustantiva del Grupo Nacional cuatro organismos pilares:

- i) Ministerio de Economía y Planificación (MEP): preside el Grupo Nacional y vela por la incorporación de los componentes (Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) en los planes y estrategias de la economía nacional.
- ii) Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX): encargado del pilar político. Apoya al MEP en la coordinación de la información en esta esfera.
- iii) Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX): atiende lo relativo a la cooperación y el desarrollo internacionales.
- iv) Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI): asume el pilar informativo. Se ocupa de la recopilación de la información estadística para el cumplimiento de la Agenda 2030.

¹⁹ Gobierno de Colombia, *Reporte nacional voluntario Colombia 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20338RNV_Versio769n_revisada_31.07.18.pdf.

²⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”, *Documento CONPES*, N° 3918, Bogotá, 15 de marzo de 2018.

²¹ Las bases del PNDES fueron aprobadas en el Tercer Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, en mayo de 2017.

Los objetivos de desarrollo económico y social del PNDES y de la Agenda 2030 tienen su expresión territorial en las provincias y municipios, ya que las metas apelan directamente a las responsabilidades de los gobiernos locales. Mediante el Plan de la Economía y el Presupuesto anual, se identifican y definen los recursos y capacidades necesarios para la implementación de los ODS, así como otras fuentes, como la cooperación internacional, los proyectos de desarrollo local y las donaciones, y se garantiza la participación de todos los actores involucrados. La voluntad política del Estado para la implementación de la Agenda se materializa en el financiamiento que el Presupuesto destina a la ejecución de políticas, programas y proyectos.

En **Dominica**, el Gobierno creó el Comité Nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en mayo de 2018 como mecanismo interino para coordinar la implementación de los ODS en el país. Dominica está actualmente adoptando medidas concretas dirigidas a establecer formalmente un arreglo institucional para la implementación de los ODS, que ha de incluir un Comité Nacional Coordinador de Supervisión de los ODS como organismo encargado de la toma de decisiones, junto con un organismo asesor, técnico o de evaluación con sede en el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y un mecanismo de supervisión y presentación de informes con sede en la Oficina Central de Estadísticas. El acuerdo institucional incluirá tres grupos de trabajo, cada uno de los cuales centrará su atención en las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, así como varios grupos de interesados públicos y privados, entre los cuales cabe mencionar reparticiones gubernamentales, municipalidades, el sector privado, la sociedad y el sector académico.

El **Ecuador** presentó su primer informe nacional voluntario en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en julio de 2018. En el informe, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su calidad de secretaría técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se presenta el alineamiento de la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida 2017-2021”²².

El Presidente, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 371 de abril de 2018, declaró “como política pública del Gobierno Nacional la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y desarrollo nacional”²³. En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo también se encarga a la SENPLADES la planificación, seguimiento y evaluación de los ODS.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (dentro de SENPLADES) es el encargado de implementar el Plan de Desarrollo Estadístico para el informe de indicadores. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es el ente encargado de articular las relaciones y la presencia del Estado en las instancias internacionales relacionadas con la Agenda 2030.

El Ecuador ha incorporado además a otros actores con un peso destacado en el proceso de coordinación de los ODS. Es el caso de la Asamblea Nacional²⁴, que el 20 de julio de 2017 adoptó una resolución por los ODS con carácter vinculante: “Adoptar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como referente obligatorio para el trabajo de la Asamblea Nacional y de sus Comisiones Legislativas Permanentes, Grupos Parlamentarios y demás instancias legislativas y administrativas”²⁵.

Entre las principales actividades realizadas por la Asamblea Nacional destaca la creación del Grupo Parlamentario por la Erradicación de la Pobreza y el Cumplimiento de los ODS, así como la

²² Véase [en línea] https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/plan_estrategico_institucional_2017_2021.pdf.

²³ Véase artículo 1 [en línea] http://www.ecuadorinmediato.com/modules/umFileManager/pndata/2018-04/decreto_371_71305.pdf.

²⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Examen nacional voluntario: Ecuador 2018*, junio de 2018, pág. 23 [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19627EcuadorVNRReportENVE2018.pdf>.

²⁵ Resolución de la Asamblea Nacional del Ecuador 20 de julio de 2017, artículo 2.

realización de actividades de difusión y posicionamiento de la Agenda 2030, tales como el foro El Reto de la Implementación de los Objetivos y Desarrollo Sostenible y el taller Elementos para la Construcción de Leyes que Promuevan los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, durante el proceso de aprobación del Presupuesto General del Estado, la Asamblea Nacional se ha involucrado en determinar los fondos asignados a los ODS. Así, en la proforma 2018 se indicó que el gasto relacionado con los ODS alcanzaba los 16.920 millones de dólares, lo que representa el 48,5% del total de la proforma y el 16,3% del PIB²⁶.

En cuanto a la participación de otros actores, el Gobierno ha incorporado en el diálogo nacional a la sociedad civil, gobiernos locales, sector privado, sector académico y entidades internacionales y organismos no gubernamentales, con el fin de generar un compromiso y alinearlos con la agenda de manera que se logre encaminar al país por la ruta de la sostenibilidad.

En **Granada**, al Departamento de Cooperación Económica y Técnica —adscrito al Ministerio de Finanzas, Planificación, Desarrollo Económico y Desarrollo Físico— se le ha encomendado la responsabilidad de coordinar las actividades referentes a los ODS en el país mientras esté pendiente el establecimiento de un mecanismo formal.

En **Guatemala**, el órgano de coordinación de la Agenda 2030 es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), que hace uso de las instituciones existentes y continúa el rol que esta institución cumplió en el seguimiento de la Declaración del Milenio. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es la encargada de la implementación de la Agenda 2030. El CONADUR es coordinado por el Presidente de la República y su Secretaría está a cargo del Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia. Además, está integrado por Ministerios y Secretarías de Estado y representantes de las corporaciones municipales, pueblos mayas, xinca y garífuna, así como de organizaciones de la sociedad civil, empresarios y académicos, entre otros.

Guyana nombró un comité directivo de alto nivel para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), integrado por secretarios permanentes y funcionarios técnicos superiores, para supervisar la implementación en el país del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas encomendado en 2002. El Gobierno prevé restablecer formalmente este organismo como comité directivo de alto nivel para los ODS, con representación de sectores relacionados y dirigido por el Ministerio de Finanzas. El Ministerio de la Presidencia está encabezando la elaboración de la Estrategia Estatal de Desarrollo Verde, que se ajusta a los ODS.

En **Honduras**, el logro de los ODS se plantea como un desafío que debe afrontarse incorporando los enfoques de multisectorialidad, multidimensionalidad e integralidad. La Presidencia de la República decidió que la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) fuera el punto focal de la Agenda 2030 y, con ello, tuviera el liderazgo del proceso de apropiación nacional con el objetivo de conseguir que todos los niveles del gobierno central (gabinetes sectoriales, secretarías de Estado e instituciones centralizadas y descentralizadas) asumieran sus compromisos para alcanzar los ODS. Con esa base, se han impulsado sistemas institucionales de apoyo a los ODS que incluyen a actores clave y se ha realizado un ejercicio de vinculación de la Agenda 2030 con el Sistema Nacional de Planificación, los sistemas de monitoreo y evaluación, y el presupuesto nacional.

Para integrar a los actores clave en la implementación de la Agenda 2030, se han establecido dos organismos integrados por actores del sector público, las empresas privadas, organizaciones obreras y campesinas, el sector académico, la sociedad civil organizada y representantes de los municipios:

²⁶ Véase Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “Examen nacional voluntario: Ecuador 2018” [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19627EcuadorVNRReportENVE2018.pdf>.

- i) La Comisión de Alto Nivel, que es el espacio formal de seguimiento y toma de decisiones sobre la implementación de la Agenda 2030 mediante políticas públicas, planes, estrategias, programas y proyectos. Está conformada por representantes de entidades del gobierno central, municipalidades o gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organizaciones obreras.
- ii) La Comisión Técnica, que tiene a su cargo el desarrollo de un sistema operativo y funcional para el análisis y la formulación de propuestas temáticas y sugerencias, sobre las que decidirá la Comisión de Alto Nivel. Está integrada por representantes técnicos de las entidades de la Comisión de Alto Nivel y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La coordinación de ambas entidades corresponde a la SCGG, por medio del Secretario de Estado. La Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa actúa como secretaría técnica y da seguimiento al cumplimiento de las actividades que deban realizarse para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

En **Jamaica**, el mecanismo de coordinación nacional está compuesto por el Comité Nacional de Supervisión de la Agenda 2030 (National 2030 Agenda Oversight Committee), los Grupos de Trabajo Temáticos de Vision 2030 Jamaica y el Grupo Principal de los Objetivos de la Agenda 2030 (2030 Agenda SDGs Core Group). El Comité Nacional de Supervisión se estableció en 2017 y responde ante el Gabinete y el Parlamento. El Instituto de Planificación de Jamaica, el Instituto de Estadística de Jamaica y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior constituyen el Grupo Principal.

En el Informe de la primera reunión, presentado ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, se señaló que, en **México**, la Agenda 2030 se asumió como un compromiso de Estado, por lo que su cumplimiento fue encabezado por la Presidencia de la República. Inicialmente, se modificó el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para crear el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), que respondía a la Presidencia de la República y apoyaba las labores de adopción, seguimiento e información de indicadores y de coordinación de la Agenda 2030. Posteriormente, el 26 de abril de 2017 se publicó el decreto de creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, encabezado por el Presidente de la República, un cuerpo colegiado con la participación de todas las Secretarías de Estado, en el que se podrá invitar a participar a los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el sector académico y los organismos internacionales para la implementación de los ODS. El Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República presta servicios como Secretario Técnico del Consejo Nacional. Asimismo, el Consejo podrá constituir comités permanentes o transitorios para la atención de asuntos específicos.

México ha presentado dos informes nacionales voluntarios en el Foro Político de Alto Nivel (2016 y 2018); en la segunda oportunidad, mostró sus avances en la consolidación de las estructuras nacionales y subnacionales de coordinación de la Agenda y la localización e inclusión de todos los actores en un enfoque de “sociedad en pleno”. A junio de 2018, con la coordinación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), 31 de los 32 estados contaban con las bases jurídicas para el establecimiento de los mecanismos de seguimiento de la Agenda a nivel estatal y 29 de ellos los habían constituido formalmente. Además, más de 300 municipios han dado pasos para contar con mecanismos para el cumplimiento de la Agenda 2030²⁷.

En 2018 se terminará de elaborar la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030, con la participación de distintos actores, y en la que se definirán prioridades, metas, indicadores y

²⁷ Gobierno de México, *Informe nacional voluntario de México*, 2018, pág. 31 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf.

retos a cumplir. También se ha avanzado en la incorporación de los ODS en los marcos nacionales y subnacionales de la planificación y del presupuesto, y en una mayor integración de todos los actores. En febrero de 2018, se reformó la ley de planeación²⁸, en la cual se incorporaron las tres dimensiones del desarrollo sostenible y los principios de equidad, inclusión y no discriminación para orientar a largo plazo la implementación de proyectos nacionales, y se incluyó el concepto de sostenibilidad mediante el establecimiento de precisiones para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

De acuerdo con el primer informe anual presentado ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, en 2016 **Panamá** ya había adoptado los ODS como un marco de referencia para el desarrollo y había establecido la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible²⁹, adscrita al Gabinete Social. La Comisión está integrada por el Ministro de Desarrollo Social en su carácter de coordinador del Gabinete Social, el Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Metas Presidenciales y el Presidente del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Como parte del proceso de alineamiento de los ODS con el Plan Estratégico del Gobierno y las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo, destaca la labor de la Comisión Interinstitucional en el desarrollo del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030.

También en 2016 el **Paraguay** había creado la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales Asumidos por el País en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La Comisión está integrada por la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores (coordinador) y el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

La Comisión propuso empoderar a 17 instituciones para que cada una se hiciera cargo de un Objetivo de Desarrollo Sostenible. El primer paso era trabajar con un marco de políticas estratégicas y luego con los datos y acciones que cada entidad llevaría adelante para cumplir con los ODS. Este arreglo institucional, recogido en el primer informe de progreso, se ha revisado luego de dos años de trabajo, como se señala en el informe nacional voluntario de 2018, presentado en julio de ese mismo año³⁰. Resalta como novedad la Comisión ODS Paraguay 2030 y el esfuerzo a todos los niveles gubernamentales de integrar a todos los actores con el fin de cumplir el mandato de “que nadie se quede atrás”. De esta manera, se constituyeron la Secretaría Operativa (adjunta al Ministerio de Relaciones Exteriores), el Comité Técnico de Implementación, responsable del monitoreo de la implementación, a cargo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS) y el Comité Técnico de Monitoreo Estadístico, a cargo de la coordinación técnica estadística que tiene como responsable a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y está conformado por las instituciones productoras de información relacionadas con los ODS.

El proceso de organización prevé la conformación de tres grupos de trabajo para la coordinación de la implementación de los ejes económico, social y ambiental de la Agenda 2030, que serán coordinados por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Acción Social y la Secretaría del Ambiente, respectivamente.

En cada grupo de trabajo se conformarán subgrupos para coordinar la implementación de los diferentes ODS con la participación de aliados estratégicos para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030, actores públicos de los diferentes poderes del Estado, del nivel central y local, así como de la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales.

²⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma de la Ley de Planeación, de 16 febrero de 2018.

²⁹ Véase el Decreto Ejecutivo núm. 393 del 14 de septiembre de 2015 [en línea] https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27870_B/GacetaNo_27870b_20150917.pdf.

³⁰ Gobierno del Paraguay, *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Paraguay 2018*, junio de 2018 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19877IVN_ODS_PY_2018_book_Final.pdf.

El **Perú** es otro de los países de la región que presentaron su informe nacional voluntario en julio de 2017. En él se expone su estrategia a nivel institucional y de seguimiento de las políticas e indicadores para la implementación de la Agenda 2030. El mecanismo institucional se ha establecido sobre la base de organismos existentes. El proceso se inició en septiembre de 2016 con una actualización rápida de las políticas sectoriales de alcance nacional en línea con la Agenda 2030. Asimismo, se facilitó la coordinación intergubernamental para actualizar las políticas y los planes, mediante la institucionalización de mecanismos de diálogo y coordinación en múltiples niveles. El marco institucional fue establecido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que depende directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El CEPLAN, que ya existía con anterioridad, es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), que, a su vez, articula todos los órganos y relaciones funcionales con la finalidad de coordinar la planificación nacional para promover el desarrollo del país. El CEPLAN es, por tanto, el punto focal para la implementación de la Agenda 2030; coordina con el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales, los organismos constitucionales autónomos y el Foro del Acuerdo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en el marco del SINAPLAN.

El Foro del Acuerdo Nacional es una instancia de diálogo que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional: en él participan, además de representantes del Estado, los partidos políticos con presencia en el Congreso y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Finalmente, destacan las labores del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), formada en 2001 tras un acuerdo entre el Estado y la sociedad civil y presente en 26 regiones del país. El trabajo de la MCLCP se inspira en el enfoque de derechos y los compromisos suscritos por el país en el marco de las Naciones Unidas, especialmente los recogidos en las cumbres previas a la Declaración del Milenio. A través de este mecanismo se impulsan la implementación y el seguimiento de los ODS y se recogen aportes para valorar los avances del proceso.

De acuerdo con lo informado en el primer informe anual presentado ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, en 2016 la **República Dominicana** ya había creado la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, liderada, en la función de secretaría técnica, por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo e integrada además por los Ministerios de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Industria y Comercio, así como Energía y Minas. También forman parte de la Comisión el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia, la Oficina Nacional de Estadísticas, el Consejo Nacional para el Cambio Climático, el Mecanismo de Desarrollo Limpio y tres representantes de la sociedad civil, incluido uno del sector empresarial.

El objetivo de la Comisión es integrar los ODS en todos los instrumentos de planeación y en la estrategia nacional de desarrollo. La comisión es innovadora respecto de otras mesas por cuanto coordina el liderazgo de alto nivel del Poder Ejecutivo.

En 2018, la República Dominicana presentó su informe nacional voluntario³¹, en el que se reseñan los esfuerzos desplegados a lo largo de varios años. Respecto a los procesos institucionales reflejados hace dos años, se han producido algunos cambios significativos con un doble propósito. Primero, vincular procesos a la conformación de un mecanismo nacional para el seguimiento e implementación de la Agenda 2030. Segundo, avanzar en el diseño, articulación e implementación de políticas y programas orientados al logro del desarrollo sostenible.

³¹ Gobierno de la República Dominicana, *Informe nacional voluntario 2018: compromisos, avances y desafíos hacia el desarrollo sostenible*, junio de 2018 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19710INV_RD_2018_V2.pdf.

De acuerdo con el informe nacional voluntario, la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (creada por Decreto de Presidencia de 2016) se organiza en cuatro subcomisiones vinculadas a los pilares del desarrollo sostenible (personas, prosperidad, planeta e institucionalidad), un comité de estadísticas y una secretaría técnica. Asimismo, está previsto crear un Comité de Financiación para el Desarrollo de corte transversal para trabajar todas las subcomisiones.

En **Saint Kitts y Nevis**, el Ministerio de Desarrollo Sostenible ha asumido el papel de coordinador de las actividades relativas a los ODS mediante un punto focal para ese tema.

Santa Lucía estableció el Comité Nacional de Coordinación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGNCC) en 2017, con el mandato de orientar y coordinar la implementación y supervisión de las acciones dirigidas al logro de los ODS en el país. Este comité multisectorial está presidido por el Departamento de Derecho Sostenible y copresidido por el Departamento de Desarrollo Económico, Transporte y Aviación Civil. Con arreglo a lo dispuesto en la Conclusión 202 del Gabinete, de 2017, el SDGNCC está compuesto por representantes de la Oficina del Primer Ministro y de otros ministerios y departamentos clave del Gobierno, incluida la Oficina Central de Estadísticas. El sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los académicos también se encuentran representados en el comité. La labor del comité se ve facilitada por los grupos de trabajo de interesados que presentan informes al SDGNCC y mantienen contactos con otros organismos que no están representados en el SDGNCC.

En **Trinidad y Tabago**, el Ministerio de Planificación y Desarrollo tiene la responsabilidad general del desarrollo nacional sostenible y es el encargado de la supervisión de la implementación de los ODS.

En el **Uruguay**, la Resolución Presidencial núm. 988/16 del 14 de diciembre de 2016 estableció el mecanismo institucional para la implantación y el seguimiento de la Agenda 2030 y el Consejo de Ministros respaldó la designación de tres instituciones, seleccionadas en función de su experiencia previa, para implementar la Agenda 2030 y asegurar el cumplimiento de los mandatos transversales. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es responsable del monitoreo y la articulación de las acciones asociadas a los ODS, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) está a cargo de los asuntos relacionados con la cooperación internacional, y el Instituto Nacional de Estadística (INE) se ocupa de la elaboración de indicadores y la recopilación de los datos.

El Uruguay destaca en 2018 por la inclusión de todos los actores en las políticas públicas del gobierno. En su informe señala que “no hay un solo objetivo de estos 17 que pueda ser encarado por el gobierno solamente”³², y continúa: “Concebimos el camino hacia los ODS con la participación activa de la ciudadanía, organizaciones sociales, el sector empresarial y productivo y los trabajadores, entre otros [...], porque los ODS no son una responsabilidad exclusiva del Estado, sino una responsabilidad país”³³. Su informe nacional voluntario correspondiente a 2018 presenta una panorámica de la participación de todos los actores de la sociedad en los procesos de construcción de políticas públicas, al tiempo que la Presidencia de la República impulsó el llamado Diálogo Social como espacio de discusión e intercambio de la sociedad orientado a generar insumos para la estrategia de desarrollo sostenible.

Tal como se informó en el primer informe anual presentado ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, desde 2016 la República Bolivariana de **Venezuela** cuenta con un órgano de alto nivel denominado Consejo de Vicepresidentes, que está encabezado por el Vicepresidente Ejecutivo de la República e incluye a los seis vicepresidentes sectoriales (Ejecutivo y de las áreas de planificación, política, economía, y social y territorial), quienes analizan aspectos intersectoriales y transversales de las políticas de desarrollo que se aplican en el marco del Plan de Desarrollo 2013-2019, de alcance nacional, y su alineación con la Agenda 2030. El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores acompaña la coordinación de los despachos y organismos competentes de la administración central respecto de la implementación de la Agenda.

³² Gobierno del Uruguay, *Informe nacional voluntario: de Uruguay 2018* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/203232018_Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_ODS_1.pdf.

³³ *Ibid.*, pág. 8.



CAPÍTULO III

Avances en las estadísticas para el monitoreo de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

Introducción

A. Acciones a escala mundial

B. Acciones a escala regional

C. Conclusiones

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

Un eje esencial de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el seguimiento de los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como se aprecia en el conjunto del presente documento, a casi cuatro años de la aprobación de la Agenda aún no se ha generado gran parte de la información estadística necesaria para evaluar el avance hacia las metas.

La demanda de información de una agenda de desarrollo amplia y ambiciosa como lo es la Agenda 2030 supone un elemento de presión para los sistemas de información estadística, que deben generar datos en áreas donde antes no había habido demanda. Además, pone de manifiesto la necesidad de visibilizar las desigualdades entre los diferentes grupos sociales mediante la generación de datos desagregados y centrar el análisis en los más vulnerables.

No sería correcto afirmar que no ha habido avances en la materia. En distintos ámbitos se han alcanzado logros significativos, pese a que la situación general aún no refleja los esfuerzos de los organismos nacionales, regionales y mundiales dirigidos a mejorar la producción de información estadística para la elaboración de los indicadores de los ODS. De hecho, a nivel regional son muchos los avances que se pueden mencionar.

Lamentablemente, los resultados generados por los cambios implementados no son inmediatos y deberá transcurrir tiempo antes de que los esfuerzos se traduzcan en la producción de más y mejores estadísticas. Por ejemplo, el amplio apoyo que se presta a los países de la región en la implementación y mejoramiento de los censos de población y vivienda, así como la inclusión de nuevos módulos o preguntas para responder a las demandas de información que impone la Agenda 2030, recién se harán visibles cuando los países realicen los operativos censales de la ronda de 2020 y los datos sean procesados y validados. En la misma línea, las acciones de cooperación técnica en el mejoramiento de las encuestas de hogares también requerirán un tiempo prudencial para que los esfuerzos se reflejen en resultados. Además, muchos países de la región aún enfrentan desafíos en cuanto a la institucionalidad estadística: el avance en esta materia no solo dependerá de los esfuerzos que desplieguen los organismos regionales y las propias oficinas nacionales de estadística, sino que estará supeditado a la voluntad política de efectuar modificaciones legales que sienten las bases para un correcto funcionamiento de los sistemas estadísticos nacionales¹.

Gracias a la mayor atención que ha prestado la comunidad estadística global a la necesidad de disponer de datos, así como al llamamiento explícito de la Agenda 2030 a mejorar los sistemas de monitoreo de las metas, han aumentado los recursos para dar continuidad a procesos ya iniciados en pro de una mayor producción de información. Ello ha permitido abordar nuevos proyectos especialmente implementados para atender a los requerimientos de estadísticas de la agenda global.

Desde que los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, los fondos, programas y organismos especializados del sistema, sus oficinas regionales y la CEPAL se han embarcado en actividades tendientes a mejorar la capacidad estadística de los países para medir, monitorear y presentar informes sobre los avances en la consecución de las metas de los ODS. Las acciones han ido desde la elaboración de marcos conceptuales para la generación de nuevos indicadores hasta el análisis y presentación de informes sobre los avances obtenidos en la consecución de las metas a diferentes niveles territoriales.

En este capítulo se presentan los avances en la elaboración y consolidación del marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los planes de desarrollo a corto plazo. En la segunda sección se presentan las acciones implementadas a escala regional respecto del diagnóstico

¹ Véase CEPAL (2018, cap. V).

de las capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores mundiales, así como de los resultados del proceso de selección de indicadores priorizados a nivel regional realizado 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 CEPAL; por último, se agregan los esfuerzos y acciones tendientes a la generación de estadísticas oficiales elaboradas por los actores estadísticos del sistema de las Naciones Unidas en la región, reseñando el acompañamiento dado a los Estados miembros.

A. Acciones a escala mundial

La comunidad estadística internacional relacionada con la producción de estadísticas oficiales —integrada por los organismos nacionales de los Estados Miembros— ha priorizado el desarrollo estadístico en el seno de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas con el objetivo de dar seguimiento al avance en la consecución de las metas de la Agenda 2030. Para ello, se ha creado el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta instancia está integrada por países que representan a las regiones del mundo; para el período 2017-2019 América Latina y el Caribe cuenta con representación del Brasil, Colombia, México, Granada y Trinidad y Tabago. Este grupo prosigue sus tareas referentes a la revisión del marco de indicadores mundiales de los ODS. Por su parte, el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que la región está representada por la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Suriname, trabaja en la elaboración de planes estratégicos para fortalecer capacidades. Estas acciones buscan mejorar la elaboración y difusión de los indicadores para contar con datos sobre la situación global en torno a las metas de 2030.

De acuerdo con su mandato, y según lo informado a la Comisión Estadística de las Naciones Unidas, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS trabaja en cinco ejes estratégicos:

- i) actualización de las clasificaciones de los niveles de disponibilidad de datos y de estándares internacionales, y desarrollo metodológico de los indicadores que aún no se hayan definido;
- ii) definición de criterios para la aplicación de las directrices referentes a los flujos de datos y la presentación de datos sobre los ODS a escala mundial;
- iii) propuesta de indicadores provisionales relacionados con algunos de los indicadores no disponibles para su uso con fines de monitoreo inmediato;
- iv) actividades relativas al desglose de datos y a grupos de trabajo sobre las interrelaciones, el intercambio de datos y metadatos estadísticos, así como la información geoespacial, y
- v) perfeccionamiento anual de los indicadores y el plan para el examen ampliado de 2020.

A su vez, los fondos, programas y organismos especializados designados como organismos custodios de los indicadores del marco de indicadores mundiales de los ODS han colaborado con los miembros del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS a fin de actualizar anualmente el marco de indicadores, asegurar la comparabilidad entre los datos nacionales y generar los agregados regionales y globales que se han de presentar a escala mundial.

Más adelante en el capítulo se detallan los trabajos realizados para actualizar las clasificaciones de los niveles de disponibilidad de datos y los estándares internacionales, así como el desarrollo metodológico de los indicadores de nivel III.



El Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, con el apoyo de la División de Estadística de las Naciones Unidas como Secretaría Técnica, continúa la revisión de los aspectos metodológicos de los indicadores mundiales. Uno de sus objetivos es la disminución paulatina del número de indicadores aún clasificados como de nivel III², con el apoyo de organismos internacionales y de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que ofician de organismos custodios de la producción de los indicadores a escala mundial. Bajo esta premisa, se analizan las propuestas de los organismos custodios y los Estados miembros del Grupo Interinstitucional y de Expertos definen su aprobación. Los hitos de este trabajo de revisión y discusión son la reunión bianual presencial del Grupo y las reuniones virtuales que permiten un avance más rápido. Acorde con las conclusiones de la última reunión, celebrada en Estocolmo en noviembre de 2018, el número de indicadores se mantiene en 232 hasta la fecha del presente informe; algunos de ellos son compartidos por más de un Objetivo (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Número de indicadores incluidos en el marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Número de indicadores
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	14
Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	13
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	27
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	11
Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	14
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	11
Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	6
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	17
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	12
Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	11
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	15
Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	13
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	8
Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	10
Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	14
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	23
Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	25

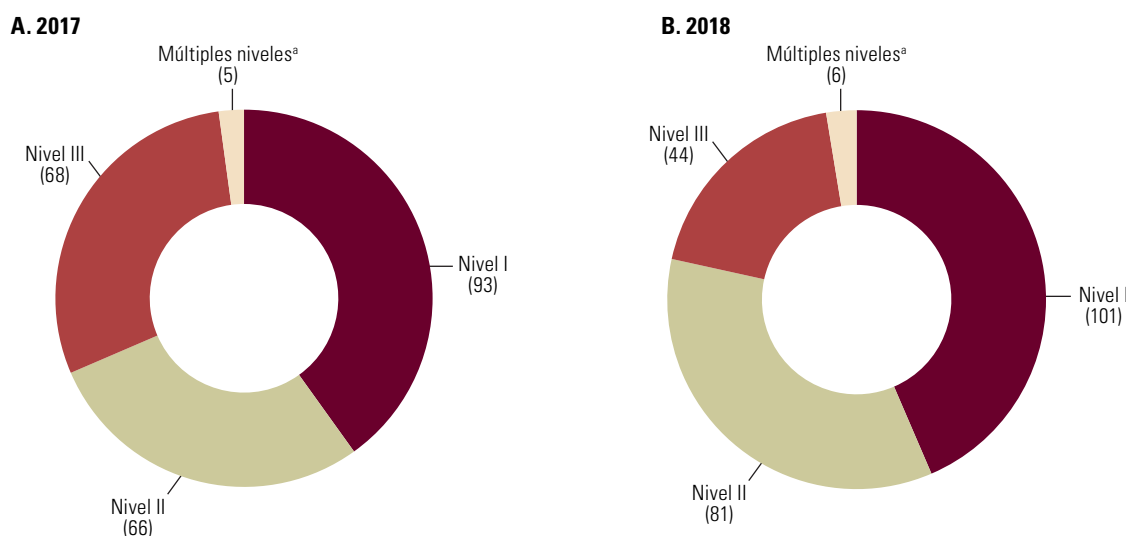
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Anexo IV: lista definitiva de los indicadores propuestos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nota del Secretario General* (E/CN.3/2016/2/Rev.1), Nueva York, 2016.

Nota: Algunos Objetivos comparten los mismos indicadores, por lo que la suma de los indicadores incluidos en cada uno de los 17 Objetivos arroja un total de 244 indicadores en lugar de 232.

² Desde su concepción en 2016, los indicadores del marco mundial de monitoreo de los ODS han sido clasificados según el grado de disponibilidad de datos y los estándares metodológicos para su producción. Esta clasificación considera tres niveles: i) nivel I (el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas; los datos son producidos periódicamente por al menos el 50% de los países y de la población en todas las regiones en que el indicador es pertinente; existen propuestas con una metodología establecida y datos disponibles); ii) nivel II (el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas, pero los datos no son producidos periódicamente por los países), y iii) nivel III (aún no se dispone de metodologías o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero estas se están elaborando o poniendo a prueba (o se elaborarán o pondrán a prueba)).

En cuanto al avance en la disponibilidad de estándares internacionales y datos en el actual marco de indicadores mundiales, en diciembre de 2018 se observaba un incremento de los indicadores clasificados como de nivel I (de 93 a 101 indicadores) y una disminución de 24 indicadores de nivel III (véase el gráfico III.1). Estos cambios evidencian el trabajo del Grupo Interinstitucional y de Expertos, acompañado por los organismos internacionales responsables de su elaboración, dirigido a abordar los indicadores menos desarrollados, en respuesta a lo solicitado por la Comisión de Estadística.

Gráfico III.1
Número de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
según la clasificación por niveles, 2017 y 2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nota del Secretario General (E/CN.3.2019/2), Nueva York, 19 de diciembre de 2018.

^a Cinco indicadores en 2017 y seis indicadores en 2018 tienen múltiples niveles (los diferentes componentes del indicador se clasifican en diferentes niveles).

Esta situación refleja el compromiso de los Estados Miembros con la mejora de las métricas para el seguimiento estadístico de la Agenda 2030; sin embargo, la capacidad de producir la información estadística básica para el cálculo de los indicadores varía mucho entre los países. Los sistemas estadísticos nacionales enfrentan muchos desafíos respecto de su capacidad para responder en tiempo y forma a las demandas de información para el monitoreo de los ODS, como se verá más adelante.

A escala mundial, también destacan las actividades dirigidas a consolidar y perfeccionar los indicadores y el plan de trabajo para el examen ampliado de 2020. Acorde con lo planificado, la revisión del marco de indicadores mundiales llevará aparejada una importante actualización para 2020, año en que se prevé la incorporación de nuevos indicadores, sustituciones y elaboración de indicadores aproximados a los propuestos originalmente para contar con más y mejor información relativa a las metas de la Agenda 2030.

El examen amplio de 2020 buscará actualizar el marco de indicadores para mejorar el seguimiento de los ODS a nivel mundial y ofrecer mejores insumos y estándares a los países miembros en la implementación de sus mecanismos nacionales de presentación de informes. Este examen deberá hacerse con arreglo a premisas que tienen en cuenta algunos ajustes y actualizaciones sin cambiar el ámbito y tamaño del marco inicial, en función de cómo haya evolucionado la situación a nivel internacional y nacional, y principalmente no sobrecargando el trabajo estadístico a nivel nacional. De conformidad con las decisiones del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, entre estas modificaciones cabe mencionar el reemplazo, la eliminación, el refinamiento o el ajuste de los indicadores actuales, con algunas (mínimas) incorporaciones adicionales cuando:

- el indicador no mide de manera adecuada la meta o no permite su seguimiento;
- el desarrollo metodológico de un indicador que permanece en el nivel III no es suficiente para clasificarlo como de nivel II o nivel I, o
- se necesita un indicador adicional para cubrir un aspecto relevante de la meta no contemplado en el conjunto de indicadores actuales. Los nuevos indicadores deberán contar con metodologías probadas y datos disponibles, además de ser adecuados para el monitoreo mundial.

Este proceso tiene varias etapas que han de cumplirse en 2019:

- Preparación de la revisión con las posibles eliminaciones, reemplazos, ajustes e incorporaciones (noviembre de 2018 a marzo de 2019).
- Revisión del avance de los indicadores clasificados de nivel III para mantenerlos o eliminarlos (marzo a abril de 2019).
- Consulta abierta sobre los primeros resultados de eliminaciones, reemplazos, ajustes e incorporaciones (mayo a julio de 2019).
- Revisión de los resultados de la consulta (septiembre de 2019).
- Preparación de la propuesta final de la revisión de 2020 para su consideración por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2020.

B. Acciones a escala regional

El papel de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y de otros organismos regionales es fundamental para el monitoreo de los ODS, ya que están en mejores condiciones de actuar a escala nacional e incidir en la producción estadística de los países, desarrollar actividades de capacitación y promover la adopción de recomendaciones emanadas del nivel mundial. Los organismos regionales también tienen una mayor capacidad de trabajar de forma coordinada, organizados en torno a mecanismos regionales creados para el monitoreo y examen de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Esto les permite vincular las escalas nacional y mundial, sin dejar de considerar las particularidades y prioridades de cada región.

En América Latina y el Caribe los organismos regionales se han organizado en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. Las acciones en el ámbito estadístico tienen su base institucional en la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, en el marco de la cual se creó el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Este grupo está formado por los representantes de las oficinas nacionales de estadística de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Granada, México, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago, con la participación de Chile y Cuba como Estados observadores. La División de Estadísticas de la CEPAL ha sido invitada a oficiar de secretaria técnica. Esta arquitectura se complementa con las contrapartes estadísticas de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en representación del mecanismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas.

Gracias a esta institucionalidad, ha mejorado la coordinación de las actividades estadísticas que desarrollan los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas en la región, contribuyendo a armonizar los apoyos estratégicos con el fortalecimiento de las capacidades nacionales requeridas para la implementación de la Agenda 2030.

El foco de la tarea de este grupo desde su creación en 2016 ha sido coordinar las actividades de fortalecimiento de capacidades en función de las necesidades específicas de la región. Para ello, y con el objetivo de identificar los insumos para la formulación de una estrategia regional acotada, el grupo decidió (dentro de sus términos de referencia) elaborar un diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores mundiales, así como avanzar hacia una priorización de indicadores básicos para la región que permita focalizar los esfuerzos en las acciones de asistencia técnica y el establecimiento de un marco común regional en el que medir los temas que le interesan³. En 2018, el grupo centró su atención en las siguientes tareas:

- Actualización del diagnóstico de capacidades estadísticas.
- Priorización de indicadores para el monitoreo regional de los ODS.
- Elaboración de un inventario detallado de las actividades de fortalecimiento de capacidades estadísticas que llevan a cabo los organismos de cooperación que actúan en la región.

En las siguientes secciones se detallan los hallazgos derivados de dichas actividades.

1. Actualización del diagnóstico de las capacidades de los países

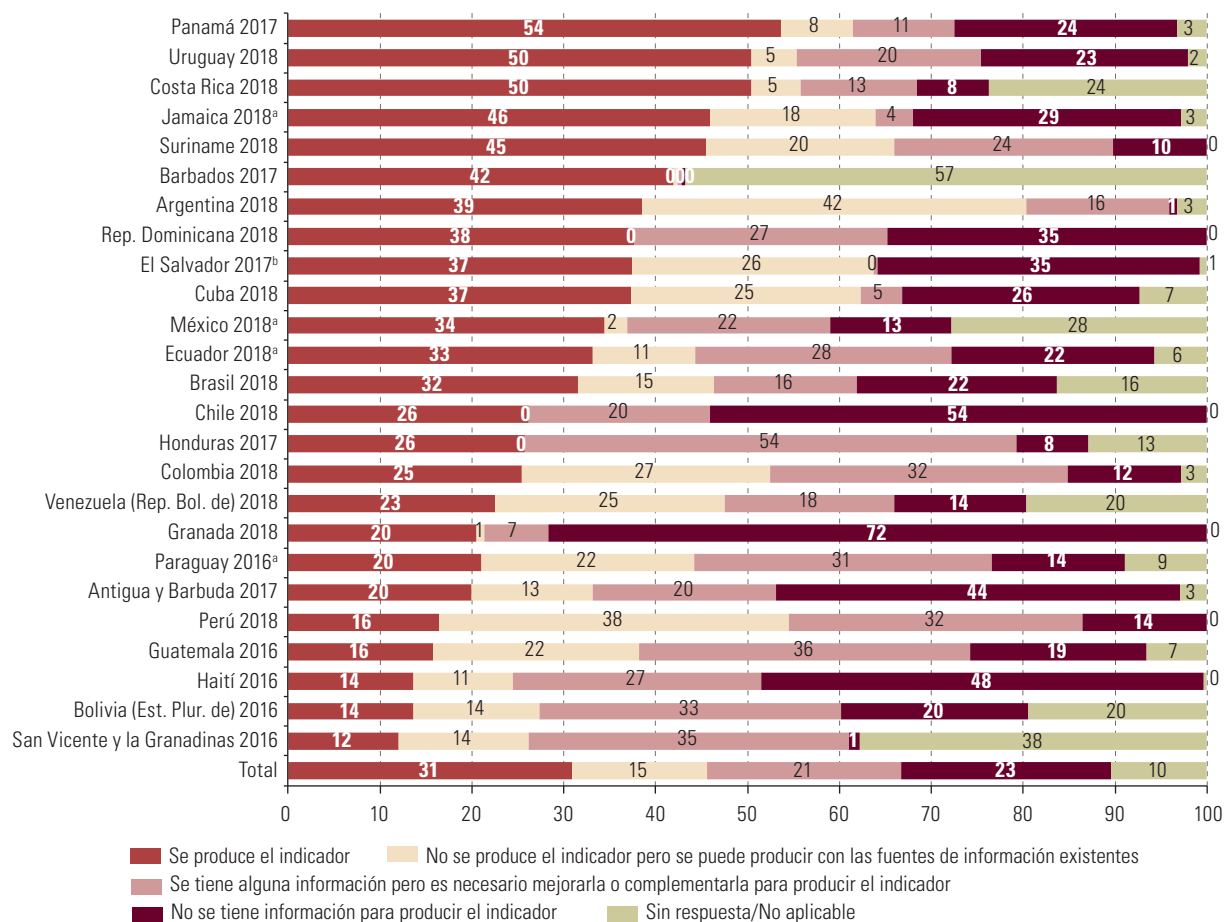
El diagnóstico de capacidades estadísticas fue elaborado a partir de la aplicación de un cuestionario en 2016 que permitió describir la capacidad estadística de los países de la región para responder a los indicadores de la Agenda 2030. Desde entonces se realizaron dos actualizaciones en las que se indican los avances en materia de ODS por país y a nivel regional.

A diciembre de 2018, la capacidad de producción regional aumentó respecto de la observada a fines de 2017, demostrando los avances paulatinos y sostenidos de los países en la producción de información estadística básica para el cálculo de los indicadores mundiales. En promedio, en América Latina y el Caribe el 31% de los indicadores del marco mundial está siendo producido por los países. Este porcentaje se incrementa a un 46% si se consideran los indicadores para los que existe información primaria pero no se producen (véase el gráfico III.2), aunque con grandes diferencias entre países y subregiones, con un rango de variación entre un 25% para Haití y un 26% para San Vicente y las Granadinas, y un 71% para la Argentina y un 65% para El Salvador. Pese a ello, solo tres países de la región (Costa Rica, Uruguay y Panamá) declaran producir más del 50% de los indicadores incluidos en el marco mundial.

En términos generales, si se analiza la capacidad de producción a nivel de los países, en la mayoría ha aumentado el porcentaje promedio de indicadores que pueden calcular respecto de 2017; este es el caso de Costa Rica y Panamá, que han aumentado su capacidad de producción de indicadores en un promedio del 20%, mientras que la Argentina, El Salvador y Granada muestran aumentos promedio del 5% al 10%. Los resultados entre países son heterogéneos; a primera vista se podría concluir que solo algunos han mejorado su capacidad de producción, sobre todo porque en algunos países los porcentajes de capacidad de producción disminuyeron con respecto a 2017. Sin embargo, a diferencia del diagnóstico correspondiente a 2016, el avance o mejora de un país no necesariamente implica el aumento del porcentaje en la capacidad de producción. Esto se debe a que muchos países han llevado a cabo el fortalecimiento estadístico haciendo análisis de factibilidad nacional, lo que les ha permitido determinar la cobertura adecuada de los indicadores y no solo una aproximación a ellos. En este sentido, Chile y la República Dominicana abordaron de manera más detallada y en profundidad los instrumentos para el diagnóstico acorde con sus realidades y realizaron una clasificación nacional que les permitió disponer de datos estadísticos según sus necesidades y prioridades.

³ Véase CEPAL (2016).



Gráfico III.2**América Latina y el Caribe (25 países): indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según nivel de producción por país, 2018***(En porcentajes)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).^a Se incluyeron en la categoría "Sin respuesta/No aplicable" aquellos indicadores que no son aplicables a escala nacional.^b No se incluyeron los indicadores identificados por el país como adicionales.

Aunque México, el Ecuador y el Perú muestran una reducción en el porcentaje de indicadores que pueden producir, el análisis de disponibilidad se hizo con base en los indicadores priorizados por ellos para sus marcos nacionales o que figuran en sus informes nacionales voluntarios. Por ello, los indicadores que no se aplican a escala nacional se consideraron en la categoría de Sin respuesta/No aplicable.

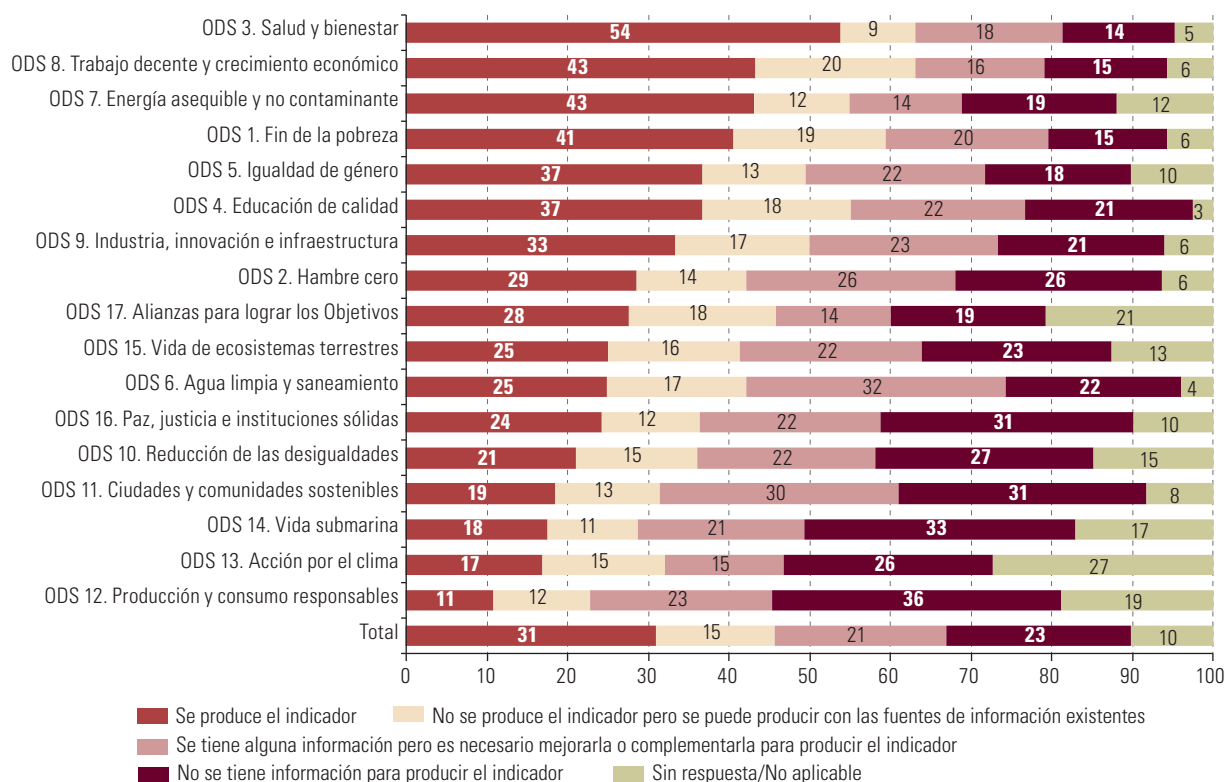
Estos resultados indican que, si bien las actualizaciones del diagnóstico correspondiente a 2016 han sido útiles para tener un panorama del avance regional de la capacidad de producción y han servido de línea basal para los diagnósticos nacionales adaptados por los países a sus necesidades, es fundamental un nuevo análisis para identificar con mayor claridad la heterogeneidad en las capacidades de producción estadística entre los países. Por otra parte, reflejan la capacidad de los países de implementar las metodologías propuestas en el plano mundial de los indicadores de los ODS, o de presentar indicadores adecuados a su contexto y prioridades que se aproximen a esos.

Contar con un panorama más detallado que refleje los avances de los países permitiría: i) identificar los vacíos de información que hacen necesario fortalecer las fuentes de datos atendiendo a todas las series y desagregaciones propuestas en el marco mundial; ii) señalar las necesidades de capacitación en materia de implementación de las metodologías específicas, y iii) promover la cooperación horizontal y la transmisión de experiencias y conocimientos cuando las metodologías e instrumentos aplicados a nivel nacional resuelven los vacíos de información —incluso en el plano mundial— como parte de las actividades necesarias referentes a los indicadores del marco mundial clasificados como de nivel III.

Los porcentajes de producción por ODS varían, lo que pone en evidencia los diferentes grados de desarrollo estadístico entre los sectores involucrados en la Agenda 2030. Los Objetivos con mayor producción son los referidos a la salud y el bienestar (Objetivo 3), el trabajo decente (Objetivo 8), la energía para todos (Objetivo 7) y la pobreza (Objetivo 1); en estos casos, los indicadores producidos a nivel nacional alcanzan un promedio de más del 40%. Todavía persisten lagunas de información para el monitoreo de los Objetivos que abordan patrones de producción y consumo responsables (Objetivo 12), acciones por el clima (Objetivo 13), vida submarina (Objetivo 14) y ciudades y comunidades sostenibles (Objetivo 11), dados sus bajos niveles de producción, inferiores al 35% en promedio si se considera los que ya se producen y los que podrían producirse con las fuentes de información existentes (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe (25 países^a): indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según nivel de producción por Objetivo, 2018
(En porcentajes)



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

^a Los 25 países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los resultados generales del diagnóstico actualizado siguen mostrando la urgencia de trabajar en la construcción de mecanismos interinstitucionales de seguimiento estadístico de los indicadores de los ODS, así como de acciones de asistencia técnica y cooperación horizontal acompañadas de fuentes de financiamiento estables que mejoren estructuralmente la producción de estadísticas oficiales.

Como se verá más adelante, en la región se han implementado acciones para mejorar la producción de la estadística básica que permita producir los indicadores en cuestión. Sin embargo, en muchos casos ello supone la implementación de nuevos procedimientos, operativos estadísticos e instrumentos de recolección que conllevan procesos institucionales y de inversión que implican un tiempo para que se afiancen y produzcan la información base con estándares de calidad adecuados.

Para la realización de estas acciones, ha sido necesario el trabajo coordinado de todos los actores que operan en los países para la producción de las estadísticas oficiales, lo que ha dado lugar al establecimiento de mecanismos y arquitecturas institucionales, en virtud de diversas modalidades y formatos que han revitalizado el concepto del sistema estadístico nacional. Ello permite desarrollar sinergias en una nueva agenda de discusión que incluye la revisión de roles, responsabilidades y definiciones de los principios rectores de la producción de estadísticas oficiales en procesos que aseguren la calidad de la información generada.

2. Priorización de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Tal como se informó en CEPAL (2018), y atendiendo a la solicitud de los Estados miembros en la Novena Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL⁴, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe examinó la propuesta elaborada por la CEPAL⁵, en su calidad de Secretaría Técnica, de cómo avanzar hacia un marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS y las metas de la Agenda 2030 que se presentaría al Comité Ejecutivo de la Conferencia en su XVII Reunión. Todo ello tomando en cuenta las realidades, el énfasis y los desafíos comunes de los países de la región, en concordancia con lo establecido en la resolución 71/313 de la Asamblea General.

En 2018, los países miembros del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe —con la coordinación de la Secretaría Técnica y el apoyo de los países observadores y de los representantes del mecanismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas— revisaron esa propuesta, así como los indicadores del marco mundial no contemplados en la misma, con el objetivo de acordar un conjunto básico de indicadores priorizados para el seguimiento de la Agenda 2030 desde una perspectiva regional que: i) tuviera en cuenta las especificidades regionales como complemento del marco de indicadores mundiales de los ODS y ii) contribuyera a priorizar la labor de medición, así como a coordinar los esfuerzos de cooperación horizontal, regional e internacional, a fin de avanzar en el cierre de las brechas de capacidades estadísticas.

La revisión y valoración de los indicadores incluyó el análisis de listados de indicadores para el seguimiento de otros compromisos adoptados por los Estados de la región y de indicadores temáticos utilizados regularmente por los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, así como la disponibilidad de información a nivel nacional, regional y mundial, y las opiniones de expertos.

La inclusión y exclusión de los indicadores del conjunto priorizado se basó en la relevancia regional del indicador, su presencia en otros marcos de seguimiento y la factibilidad de su producción a nivel regional y nacional. Si bien la disponibilidad de información fue un criterio relevante, los indicadores

⁴ Véase CEPAL (2017a).

⁵ Véase CEPAL (2017b).

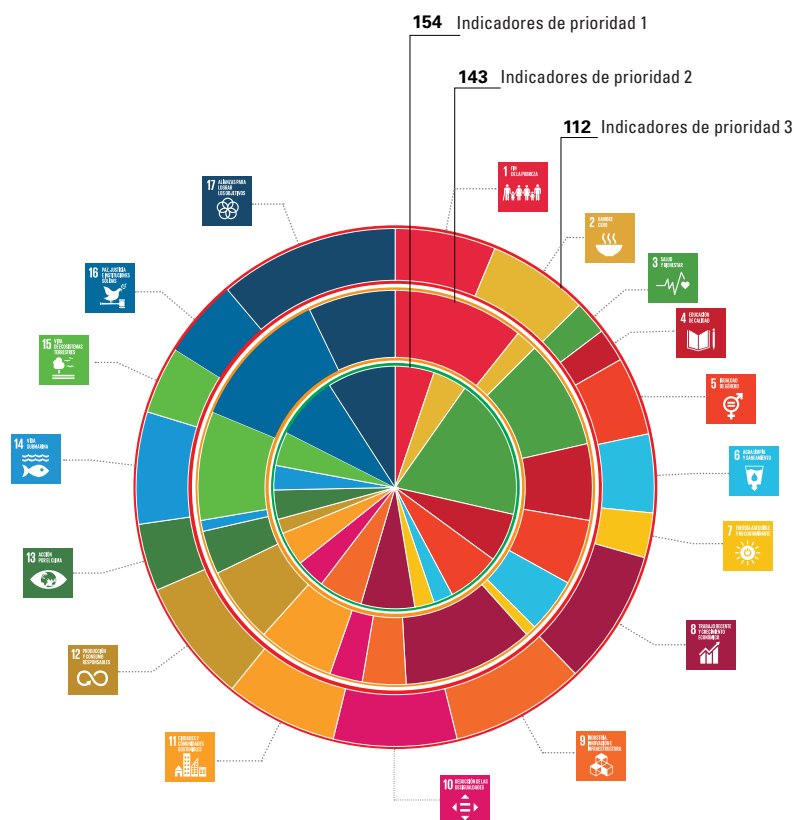
priorizados no coinciden necesariamente con aquellos para cuyo cálculo ya existe información. En muchos casos responden a la identificación de áreas en las que es necesario aunar esfuerzos para avanzar en el desarrollo metodológico, promover la asistencia técnica y fomentar la cooperación horizontal.

El proceso culminó con un conjunto priorizado de 154 indicadores basado en la relevancia regional del indicador, su inclusión en otros marcos de monitoreo y la factibilidad de que sean elaborados por los países. Definir un conjunto limitado de indicadores no implica excluir los restantes indicadores definidos a nivel mundial para dar seguimiento a la Agenda 2030, sino que los sitúa en un segundo y tercer orden de prioridad (143 y 112 indicadores, respectivamente) para un abordaje posterior, secuenciado de acuerdo con las consideraciones de los países miembros de la Conferencia.

El conjunto de los 154 indicadores priorizados está conformado por 120 indicadores provenientes del marco mundial, 30 que corresponden a indicadores complementarios y 4 que son indicadores sustitutos (*proxy*) propuestos originalmente por la Secretaría Técnica del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Los 154 indicadores cubren los 17 ODS y 94 de las 169 metas que forman parte del marco de indicadores mundiales de los ODS (véase el gráfico III.4). Respecto de la clasificación en niveles según la disponibilidad de metodologías y estándares internacionales, así como de datos comparables, de los 120 indicadores que forman parte del marco mundial, 69 están catalogados como de nivel I, 43 como de nivel II, 5 como de nivel III y otros 3 pertenecen a múltiples niveles.

Gráfico III.4

Conjuntos de indicadores regionales para el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible según nivel de priorización y correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, *Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CE 17/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Los resultados de este proceso fueron analizados en la primera reunión presencial del Grupo, que tuvo lugar en Buenos Aires en junio de 2018; los resultados fueron presentados en la XVII Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL⁶, en la que los países aprobaron el *Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*⁷. Se inició así un proceso de refinamiento basado en la especificación de las consideraciones metodológicas solicitadas por el Grupo a la Secretaría Técnica. Por ello, en algunos casos se recomienda considerar los avances de algunos países de la región en la producción de algunos indicadores, fomentar la cooperación horizontal y posibilitar la expansión de las capacidades a otros países de la región, incluidas las cuestiones abordadas por las comunidades de expertos nacionales en el marco del plan de trabajo de la Conferencia. Todo esto con el apoyo de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, que facilitarían las consideraciones metodológicas pertinentes en su carácter de organismos custodios.

Ese informe es un primer paso para elaborar una guía que sirva a la comunidad estadística regional para priorizar la labor de medición, abordar los desafíos metodológicos operacionales y coordinar los esfuerzos de cooperación horizontal, así como avanzar en el cierre de brechas de las capacidades estadísticas entre los países.

3. Acciones dirigidas a mejorar la producción estadística

Para conocer en detalle las actividades que realizan los principales organismos regionales en materia estadística e informar al Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, las instancias estadísticas de los organismos integrantes del mecanismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, en conjunto con la CEPAL, elaboraron un instrumento para recopilar y sistematizar las acciones tendientes al mejoramiento estadístico de los países. Ello permitió registrar las actividades realizadas en referencia a cada uno de los indicadores de los ODS según el organismo ejecutor e identificar los países beneficiarios de la acción. Además, se compilaron las actividades que realiza cada fondo, programa y organismo especializado o la CEPAL en apoyo al desarrollo de operativos estadísticos y a la mejora de otras fuentes de información. De manera complementaria, se relevaron las acciones generales para avanzar hacia las metas 17.18 y 17.19, mediante las que se busca incrementar la disponibilidad de datos oportunos, fiables, de gran calidad y desagregados, así como aprovechar las iniciativas existentes para elaborar esos indicadores y apoyar la creación de capacidades estadísticas en los países (véase el anexo III.A1).

De acuerdo con la información recogida mediante este instrumento y los materiales complementarios proporcionados por los actores relevantes regionales, las principales acciones que se realizan en la región son:

a) Desarrollo de capacidades nacionales para el cálculo de los indicadores

Es la principal acción que realizan los organismos regionales. Los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, junto con la CEPAL, desarrollan acciones de fortalecimiento de capacidades nacionales en el 51% de los indicadores del marco mundial (125 indicadores). El Objetivo con mayor abordaje es el ODS 4, en el que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) realiza actividades subregionales para capacitar a funcionarios gubernamentales en el cálculo de los indicadores que a escala mundial se encuentran

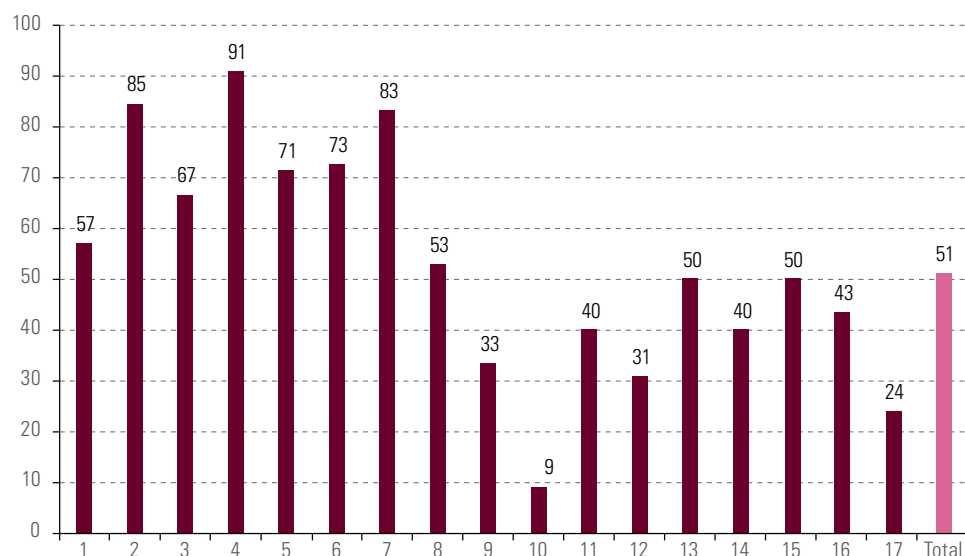
⁶ Véanse los acuerdos de la XVII Reunión del Comité Ejecutivo en CEPAL (2019).

⁷ Véase Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018).

bajo su custodia. Otros organismos regionales también actúan en pro del logro de ese Objetivo. La CEPAL apoya el desarrollo de la capacidad de los países para la desagregación de los indicadores educativos para pueblos indígenas y afrodescendientes y el fortalecimiento de los censos para los indicadores en que estos son una potencial fuente de información en el ámbito de la educación. Por su lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) prestan asistencia específica en algunos de los indicadores incluidos en este Objetivo (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (33 países): indicadores del marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los cuales se están fortaleciendo capacidades nacionales para su cálculo, por ODS
(En porcentajes)

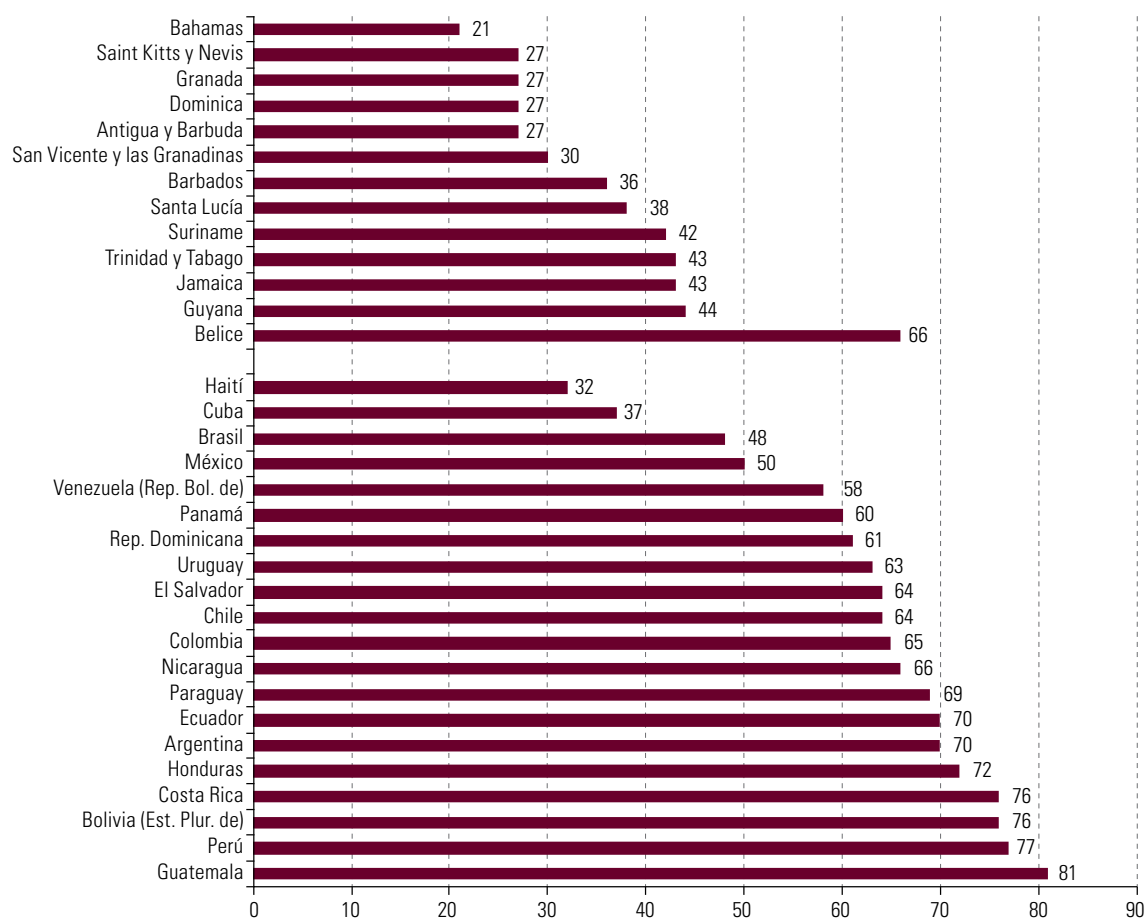


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los ODS para los que existen menos acciones de fortalecimiento de capacidades nacionales son el ODS 10 (abordado por solo 1 indicador) y el ODS 17, para el que se fortalecen capacidades en 6 de los 25 indicadores que lo componen.

La mayoría de las acciones de fortalecimiento de capacidades se llevan a cabo en el marco de talleres regionales y subregionales, y en menor medida por medio de asistencia directa proporcionada a los países u otro tipo de programas de capacitación como cursos en línea o seminarios web. Las oficinas nacionales de estadística y los ministerios a cargo de la producción de estadísticas sectoriales son las principales contrapartes en los países. En esos encuentros se promueve la implementación de directrices y manuales elaborados por las unidades de estadísticas de los organismos custodios a escala mundial y se discuten adaptaciones en función de la realidad regional y nacional.

Los países más beneficiados por esas acciones son Guatemala, el Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica, destacando en general el apoyo a los países de Centroamérica. Por otro lado, salvo Belice, los países del Caribe son los que reciben en promedio menor apoyo en lo que respecta al fortalecimiento de capacidades para el cálculo de los indicadores (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6**América Latina y el Caribe (33 países): acciones de fortalecimiento de capacidades por país***(Por número de acciones)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).**b) Revisión conceptual y metodológica de los indicadores atendiendo a las necesidades y capacidades de la región y sus países**

Las oficinas regionales que operan en el ámbito estadístico apoyan el proceso de implementación regional y de armonización de los sistemas de seguimiento de la Agenda 2030 que realcen la importancia de los retos que enfrenta la región, así como las particularidades de sus países. Esto ha implicado, en muchos casos, la revisión conceptual de los indicadores mundiales y la realización de ajustes metodológicos a las recomendaciones definidas internacionalmente. Diversos organismos promueven el cálculo de indicadores indirectos (*proxy*) o trabajan en desarrollos metodológicos para indicadores que a escala mundial siguen clasificados como de nivel III. Este es el caso, por ejemplo, del trabajo de la OIT con el Banco Mundial respecto a la medición del impacto de la migración laboral. Estos organismos han elaborado directrices que están siendo examinadas por las oficinas nacionales de estadística de la región y otras instituciones de investigación a favor de la producción del indicador 10.7.1, clasificado como de nivel III (Costo de la contratación sufragado por el empleado en proporción a los ingresos anuales percibidos en el país de destino). De la misma manera, en 2019

la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se encargará de la definición y recolección de datos a nivel regional para producir el indicador 3.5.1 (Cobertura de los tratamientos (farmacológicos y psicosociales y servicios de rehabilitación y postratamiento) de trastornos por abuso de sustancias adictivas), utilizando las experiencias de medición de Chile, Costa Rica y el Uruguay.

En lo que respecta a indicadores clasificados como de nivel II, destacan las acciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) referentes a la precisión conceptual de indicadores relativos a pobreza multidimensional y la incorporación de las dimensiones de infancia y género (1.2.2); el trabajo llevado a cabo por la CEPAL —en conjunto con la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)— sobre consideraciones metodológicas de estadísticas sobre propiedad de activos (1.4.2); los aportes técnicos hechos por la oficina regional de la OIT para las definiciones conceptuales de estadísticas de productividad laboral (10.4.1) y estadísticas de trabajo infantil (8.7.1), y las acciones realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la generación de estadísticas sobre violencia (16.1.3 y 16.2.2), la cuantificación de víctimas de la trata de personas (16.2.2) y la producción de indicadores de corrupción (16.5.1 y 16.5.2).

Más allá de los indicadores clasificados como de nivel III y II, los fondos, programas y organismos especializados trabajan en la adaptación regional de indicadores clasificados como de nivel I. Destacan las acciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la adaptación de los indicadores de los ODS a la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC) y su revisión metodológica para hacerla más pertinente a la realidad regional y las actividades de capacitación en indicadores con enfoque de género, ambientales y de pobreza llevadas a cabo por la CEPAL.

c) Apoyo a la elaboración de marcos de monitoreo nacionales y regionales

Varios países de la región han elaborado sus propios marcos de monitoreo de los ODS, adaptados a sus planes de desarrollo y presupuestos. Los organismos regionales y, en algunos casos, sus oficinas nacionales, han apoyado a los países en la elección y elaboración de estos indicadores para captar mejor los fenómenos que se quiere monitorear. Por otro lado, los organismos regionales han trabajado en la regionalización del listado mundial de indicadores y la inclusión de los indicadores de los ODS en otros marcos de monitoreo relevantes para el progreso de los países hacia un desarrollo sostenible. Por ejemplo, en el proceso de definición de los indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y con el objetivo de generar sinergias con la Agenda 2030, se han revisado y analizado en detalle los indicadores de los ODS del marco mundial y la priorización regional para su inclusión en este marco específico.

d) Prueba de campo de aplicación de la metodología de los indicadores clasificados como de nivel III

Como se muestra en el recuadro III.1, el desarrollo metodológico de los indicadores y su reclasificación de nivel ha llevado aparejada la realización de actividades por parte de los organismos internacionales, entre las que destacan las pruebas de campo de aplicación de las nuevas metodologías. Al respecto, han participado varios países de la región, contando con el apoyo de las oficinas regionales. Destaca el respaldo brindado por la oficina regional del UNFPA para la validación de la metodología respecto al indicador 5.6.2 (Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los 15 años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la información y educación al respecto). Este indicador, clasificado como de nivel III y



actualmente en proceso de desarrollo metodológico, fue objeto de pruebas piloto en cinco países, entre ellos México. La oficina regional del UNFPA prestó su respaldo a las pruebas realizadas en México, ayudando a la revisión y validación de la metodología por las instituciones nacionales y representantes del equipo nacional de las Naciones Unidas y de la sociedad civil. Lo mismo han hecho otros organismos como el UNICEF, apoyando la recolección, compilación, validación y análisis de datos obtenidos de ejercicios de pilotaje. Este es el caso del indicador 4.2.1 (Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosada por sexo), que fue objeto de pruebas piloto en México.

Recuadro III.1

Actividades de los organismos custodios para la reclasificación de nivel de los indicadores mundiales

En los últimos años, fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas han trabajado en el desarrollo metodológico de indicadores clasificados inicialmente como de nivel II o III. Para su reclasificación, los organismos mundiales y los órganos custodios y asociados han llevado a cabo actividades y remitido al Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible documentos que respaldan sus solicitudes.

Entre los documentos de apoyo para la reclasificación de los indicadores de nivel III se incluyen: i) antecedentes y razones por las que es importante reclasificar el indicador; ii) metadatos y una descripción completa del desarrollo metodológico que indican cómo la metodología propuesta se ha convertido en un estándar internacional, y iii) programas pilotos de implementación de la metodología en varios países, que incluyan la lista de países, los datos y otros resultados de los estudios experimentales e indiquen la forma en que los sistemas estadísticos nacionales y las oficinas nacionales de estadísticas participan en la recolección y validación de los datos. De acuerdo con las directrices del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, es fundamental que en el proceso de desarrollo metodológico participen los sistemas estadísticos nacionales, en particular las oficinas de estadística de algunos países con representatividad regional. Se ha buscado que sean procesos participativos con la asistencia de expertos de organismos internacionales, representantes del sector académico, la sociedad civil y organismos públicos de los países. Por lo general se ha convocado a grupos de expertos y se han conformado grupos específicos para examinar y precisar aspectos metodológicos, así como alinear correctamente el indicador a la meta y el Objetivo correspondiente.

Los procesos incluyen también consultas con países y pruebas piloto en países de las diferentes regiones, que han permitido refinar las metodologías, identificar fuentes de información o proponer nuevos operativos o módulos para incluir en las operaciones estadísticas que los países están implementando. Las metodologías han sido también revisadas por comités nacionales.

La participación de los países se ha dado además mediante talleres regionales para fortalecer las capacidades de medición del indicador en cuestión. Las oficinas nacionales de estadística han sido convocadas a participar en las reuniones de expertos y a nivel de los comités de validación nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nota del Secretario General* (E/CN.3.2019/2), Nueva York, 19 de diciembre de 2018.

e) Apoyo a la implementación y mejoramiento de operativos de recolección de información

La producción de los indicadores de los ODS requiere en muchos casos la implementación de nuevos operativos estadísticos o su mejoramiento, así como el diseño de instrumentos de recolección para producir la información base con arreglo a estándares de calidad adecuados. Igualmente, conlleva la adopción de nuevos procedimientos estadísticos que permitan aprovechar mejor los registros administrativos o efectuar estimaciones que posibiliten, por ejemplo, la generación de información para áreas geográficas menores. Apoyar a los países de la región en este tipo de actividades es una función primordial de las oficinas regionales (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7

América Latina y el Caribe (33 países): países que reciben apoyo en la implementación y mejoramiento de operativos de recopilación de información estadística y otras fuentes de información estadística en el período 2017-2019 o que lo recibirán en el período 2020-2022

(En número de países)



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

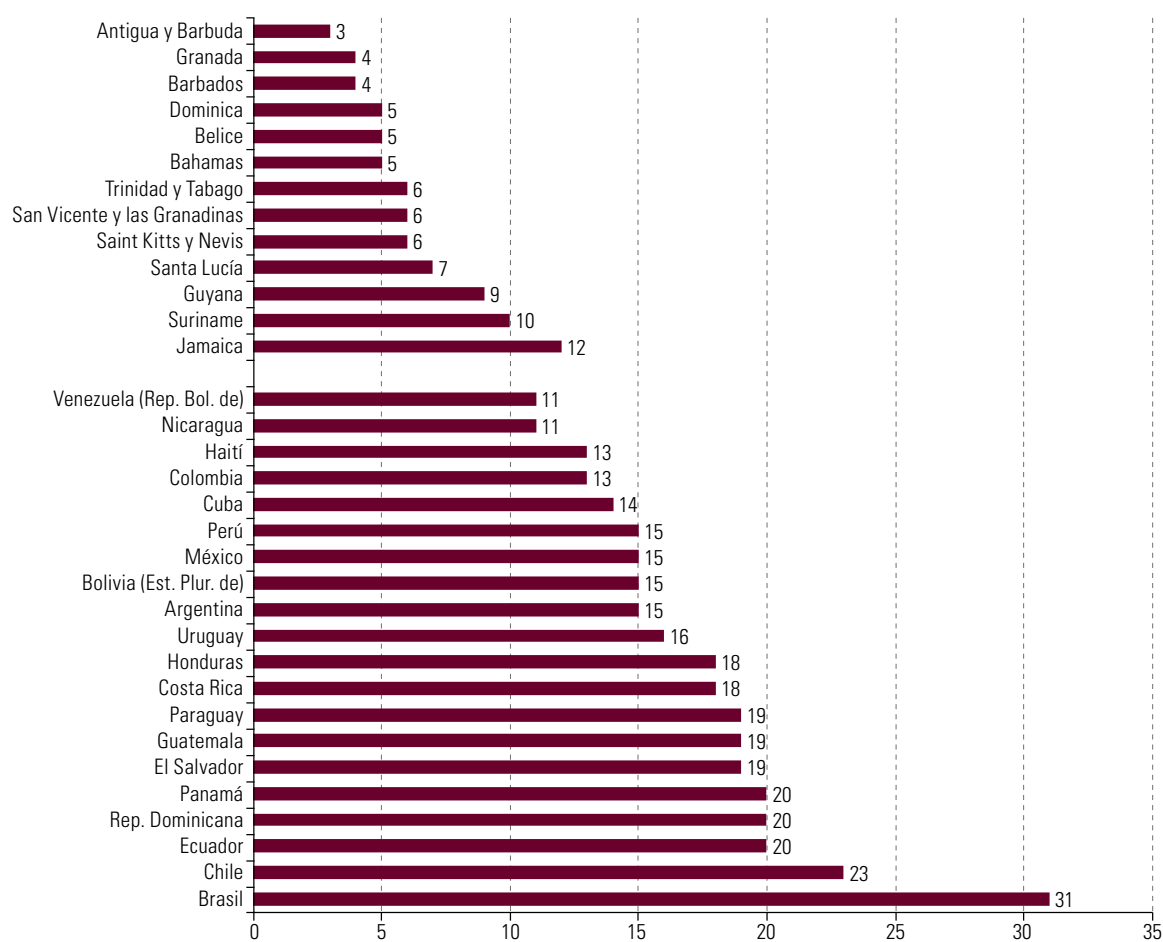
Las principales acciones han sido el apoyo al mejoramiento de los censos de población y vivienda, los registros administrativos y las estimaciones. En lo que respecta a los censos, 33 países de la región reciben o recibirán próximamente respaldo técnico para la elaboración de su operativo censal. Los principales organismos que prestan apoyo en este ámbito son la CEPAL y el UNFPA, mediante la organización de seminarios regionales, la participación en consejos de asesores de expertos, la inclusión de módulos nuevos o preguntas específicas que darán cuenta de fenómenos hasta ahora no medidos y las asistencias técnicas directas para el desarrollo de la totalidad del proyecto censal, entre otras acciones destacables. El apoyo en la definición de las etapas del operativo censal incluye la definición metodológica, conceptual, operativa, presupuestaria y financiera para la realización de un censo de población y vivienda en un territorio nacional y la asistencia en la definición del contenido censal, que implica la inclusión o exclusión de determinadas preguntas. En esta labor han participado también organismos como el UNICEF, que colabora con algunos países en la inclusión de preguntas sobre la niñez en la boleta censal, o la OIT, que apoya al Brasil en el diseño del módulo de trabajo e ingreso del cuestionario censal. La CEPAL presta apoyo a algunos países en la inclusión del enfoque étnico en el contenido censal y ONU-Mujeres colabora en la inclusión del enfoque de género. Cabe resaltar también el respaldo dado a los países en el procesamiento, difusión y análisis de los datos censales; por ejemplo, el apoyo proporcionado por el UNFPA en la digitalización de la cartografía censal en varios países.

Es probable que en el período 2020-2022 aumenten las actividades de asistencia técnica a los países, abarcando incluso otros ámbitos del proceso censal; por ejemplo, es posible que se amplíe el número de países que requieran apoyo para el desarrollo de los sistemas de control de cobertura y calidad y para la inclusión de nuevas tecnologías en la captura de datos, dos de las necesidades de asistencia técnica priorizadas por los países de la región en una encuesta realizada por la CEPAL en 2016.

En cuanto a los registros administrativos, destacan las acciones llevadas a cabo en 24 países de la región, que apuntan al mejoramiento de los registros administrativos en el sector educativo, registros de discapacidad, registros laborales, registros judiciales, registros de violencia de género, registros de salud y estadísticas vitales, entre otros.

En las encuestas de hogares, cabe destacar las acciones de cooperación técnica referidas a la inclusión de nuevos módulos, la utilización de nuevas herramientas para la recopilación de datos (por ejemplo, teléfonos móviles, tabletas y GPS) y el apoyo en la utilización de registros administrativos y métodos de estimación para áreas pequeñas realizadas por la CEPAL, el UNICEF y otros. Mención especial merece el trabajo de la CEPAL en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales en materia de diseño e implementación de las encuestas de uso del tiempo y su utilización para generar estadísticas de transversalización y enfoque de género. Si se analizan las acciones por país, nuevamente los países de América Latina son los que más se benefician del apoyo prestado por los organismos regionales (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
América Latina y el Caribe (33 países): acciones de apoyo a los países en la implementación y mejoramiento de operativos de recolección de información estadística y otras fuentes de información estadística, 2017-2022
(En número de acciones de apoyo por país)



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

f) Apoyo al seguimiento de la Agenda 2030 y presentación de informes al respecto por parte de los países

Algunos organismos regionales han enfocado también sus acciones en el mejoramiento de la difusión y la presentación de informes acerca de los avances realizados por los países. Así se coopera con el desarrollo de plataformas de datos comunes a nivel de país que difundan los indicadores relevantes para los ODS producidos por los organismos nacionales en los que recae esta responsabilidad. Además, se ha prestado colaboración para elaborar informes nacionales voluntarios con el objeto de que se considere la información estadística oficial requerida.

La OPS busca fortalecer los sistemas de información para la salud a fin de apoyar la formulación de políticas y la toma de decisiones basadas en datos empíricos, que son esenciales para la medición y el seguimiento de las desigualdades en la salud de la población y el avance hacia el logro del acceso universal a la salud y la cobertura universal al respecto. Los sistemas de información para la salud constituyen un esfuerzo integrado en pro de la convergencia de sistemas interconectados e interoperables de datos (incluidas las estadísticas vitales y de salud), conocimientos, procesos, normas, personas e instituciones, sustentados en las tecnologías de la información y las comunicaciones que ayudan a generar, detectar, recolectar, procesar, almacenar y poner a disposición de manera pública y gratuita datos de calidad e información estratégica para la mejora del proceso de formulación de políticas y el monitoreo de compromisos internacionales.

El enfoque de la OPS consiste en ayudar a los países a desarrollar los mecanismos de coordinación necesarios para que no se creen nuevas plataformas y bases de datos que dupliquen el trabajo en los países. En este sentido, se da prioridad al trabajo en gestión y gobernanza, intercambio de información y conocimiento, así como de tecnología e innovación.

g) Fortalecimiento y apoyo a la institucionalidad estadística y coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, incluida la revisión de marcos legales

Los organismos regionales no solo han realizado actividades de fortalecimiento de capacidades técnicas para una mayor y mejor producción estadística de los indicadores de los ODS. Como se mencionó anteriormente, los organismos han cumplido tareas dirigidas a mejorar los aspectos institucionales, organizacionales y legales que enmarcan la producción y difusión de las estadísticas en los países, a fin de coordinar y garantizar la respuesta de los sistemas estadísticos nacionales en el seguimiento de los ODS con información estadística oficial confiable y de calidad.

Destaca el trabajo del UNFPA y de otros organismos regionales que han contribuido a los equipos interinstitucionales de las misiones de la estrategia de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) en los componentes de construcción de capacidad estadística y medición de la Agenda 2030 en El Salvador, la República Dominicana, Haití y en el proceso previo a esas misiones en Guatemala. Además, desde las oficinas nacionales, el UNFPA participa o lidera, en distintos países, los grupos de datos de los equipos de las Naciones Unidas en el país —en El Salvador, la República Dominicana, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México, Guatemala, Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de) y Honduras—, los cuales facilitan los procesos interinstitucionales de apoyo a la construcción de capacidades desde el sistema de las Naciones Unidas.

Por su parte, la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Estadística de las Américas, ha desarrollado actividades enfocadas al fortalecimiento y coordinación de los sistemas estadísticos nacionales y a la revisión de los marcos legales de los países. Destacan los esfuerzos desplegados para coordinar las acciones



de los organismos que operan en la región y que trabajan en estas áreas: entre ellos cabe resaltar las actividades conjuntas con la División de Estadística de las Naciones Unidas, el Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI (PARÍS21), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat). Estas acciones impulsan la adhesión a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales y al Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe.

Las actividades lideradas por la CEPAL también incluyen el fortalecimiento de los ecosistemas regionales y nacionales de datos, potenciando las redes de innovación y tecnología, con la participación del sector privado y la sociedad civil, para promover la apertura de datos e incorporar datos no tradicionales, macrodatos y datos de la sociedad civil en colaboración con los organismos del sistema de las Naciones Unidas. También es importante la colaboración con la Alianza Mundial para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible (AMDDS) y el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI) en el fortalecimiento de los ecosistemas de datos y la coordinación de los actores que intervienen en la implementación de la Agenda 2030 a escala nacional mediante el establecimiento de una hoja de ruta para presentar más y mejores datos que midan el avance de los países.

El PNUMA, a través de PARÍS21, promueve un mejor uso y producción de estadísticas, y en particular ayuda a los países a diseñar, implementar y monitorear las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDE). El Consorcio elabora y pone a prueba la herramienta de planificación avanzada de datos, destinada a ayudar a los países a cumplir con las solicitudes de datos de los ODS a través de un proceso de consulta nacional sobre marcos de monitoreo para el desarrollo, estimando el costo de la producción de datos y trazando una hoja de ruta para abordar los vacíos de información.

h) Análisis, presentación de informes y difusión de los indicadores

Los fondos, programas y organismos especializados que operan en la región tienen entre sus objetivos la tarea de difundir y publicar información estadística para el monitoreo de diversos compromisos internacionales. Por ello han realizado diagnósticos de disponibilidad de información, que en muchos casos conllevan la recopilación de información de base en los países para ser analizada de forma comparativa a escala regional. Es el caso de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que publica anualmente el informe *Situación de la Salud en las Américas: Indicadores Básicos*, que incluye indicadores de los países categorizados en demográfico-socioeconómicos, estado de salud, factores de riesgo, cobertura de servicios y sistemas de salud. En su última edición presenta información relativa a 22 indicadores de los ODS. La OIT publica el *Panorama Laboral Temático*, cuya edición de julio de 2018 analiza el estado de la protección social en la región, presentando indicadores del tema (1.3.1). Por su parte, la CEPAL informa acerca de los avances realizados por la región en la consecución de los ODS en el informe anual que presenta al Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, además de publicar anualmente informes analíticos e implementar observatorios temáticos y estratégicos, así como bases de datos estadísticos para contar con una visión amplia e integral de la realidad regional.

C. Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe han demostrado un sólido compromiso con la producción de estadísticas de calidad para el monitoreo de los indicadores de los ODS. Este compromiso se evidencia en las acciones llevadas a cabo desde la entrada en vigor de la Agenda 2030, que incluyen desde la revisión de las arquitecturas institucionales y la normativa que rige la producción de estadísticas oficiales hasta la organización de actividades de capacitación y desarrollo metodológico en áreas donde la información suele ser escasa, si no nula, dado el carácter de tema emergente dentro de los sistemas estadísticos

nacionales. La necesidad de generar los indicadores aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el seguimiento de las metas propuestas ha impulsado una agenda de cooperación intensa y fructífera entre pares y con los distintos actores de la comunidad estadística internacional.

Los desafíos estadísticos relacionados con los ODS han permeado la agenda estadística regional en cada uno de sus niveles de definición y desarrollo, abarcando desde la reelaboración de las estrategias nacionales de desarrollo estadístico, pasando por la agenda de trabajo intersectorial nacional dentro de los sistemas estadísticos nacionales —así como la elaboración de planes de desarrollo estadístico sectoriales— y su inclusión como eje central de desarrollo en el Plan Estratégico 2015-2025 de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL.

Tal como se señaló, el sistema de las Naciones Unidas en la región acompaña el fortalecimiento de las capacidades nacionales estadísticas en complemento de las acciones emprendidas por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel global, mediante la interacción directa con los Estados Miembros o mediante los mecanismos regionales interinstitucionales, más precisamente en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Por solicitud de su Comité Ejecutivo, los grupos de trabajo de la Conferencia —integrados por expertos de los países en diversas temáticas con el secretariado técnico de los organismos especializados— han redefinido sus planes de trabajo en función de los desafíos estadísticos de la Agenda 2030.

Los países han comenzado a implementar una agenda de cooperación horizontal entre pares sobre la base de las fortalezas de algunos de ellos. Las innovaciones en materia de producción de estadísticas básicas para la elaboración de los indicadores de los ODS abren oportunidades de cooperación y transferencia de conocimiento que abordan temas no resueltos en el plano estadístico mundial.

El análisis de posibles usos de fuentes de información no tradicionales comienza a ser un tema recurrente en las agendas de trabajo de los países de la región, impulsado también por los organismos regionales que ven en esta alternativa un amplio campo de desarrollo que debiera incorporarse en el rígido conjunto de las estadísticas oficiales. Así, por ejemplo, la irrupción del uso de imágenes satelitales para la producción de indicadores relacionados con el territorio incorpora nuevas perspectivas en la forma en la que se concibe la producción de estadísticas públicas, sea de manera complementaria o en reemplazo de los mecanismos existentes. El uso de fuentes de información que provienen del ámbito privado relacionadas con la utilización de dispositivos electrónicos y redes sociales también marca una tendencia cada vez más presente en las agendas de trabajo de las oficinas nacionales de estadística como entes rectores de los sistemas estadísticos nacionales. Es necesario avanzar en la inclusión de macrodatos en las metodologías de trabajo de esas instituciones. Además, sigue siendo necesario promover el diálogo entre los actores relevantes en estos temas, a fin de que armonicen sus procesos y se ajusten a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. La revolución de los datos es una realidad en varios países de la región y ha impulsado cambios institucionales con la creación de grupos de innovación y estudio dentro de las instituciones gubernamentales de estadística. Gracias a ello se ha avanzado en la investigación y desarrollo de nuevos instrumentos, mecanismos y formas de elaborar estadísticas oficiales. En este sentido, es fundamental el apoyo de las autoridades nacionales para disponer de presupuestos y financiamiento acorde con las necesidades de la innovación, con legislaciones que faciliten el acceso y uso de estos datos mediante convenios de colaboración con los sectores académico y privado.

Los esfuerzos emprendidos se enfocan en producir más y mejor información estadística, no solo a nivel nacional sino también en los planos regional y mundial. Deben ser sostenibles en el tiempo e impulsar procesos que puedan ser luego liderados por los países, prescindiendo —en la medida de lo posible— de la ayuda internacional. Sin embargo, esos esfuerzos no producirán efectos inmediatos. Los avances en el ámbito estadístico generan resultados y mejoras en la disponibilidad de más y mejores datos a mediano y largo plazo.



La vertiginosa demanda de información estadística para la gestión pública, en particular los indicadores necesarios para el monitoreo de los compromisos internacionales, como los derivados de la Agenda 2030, obliga a adoptar acciones que se contraponen con los procesos tradicionales de consolidación de una estadística oficial. Los procesos de diseño, recolección, procesamiento, consistencia y convergencia de una nueva métrica se basan en períodos de estabilización que no se ajustan a los tiempos requeridos de la agenda política. La insuficiente institucionalidad de los procesos, la alta rotación del personal experto de las oficinas de estadística y los limitados presupuestos públicos dificultan la consolidación de procesos sostenibles y de estadísticas e indicadores robustos.

A pesar de ello, los países avanzan por el camino correcto hacia la producción de estadísticas oficiales de calidad. En ese marco, no puede dejarse de lado la alta heterogeneidad entre los países de la región. Los resultados presentados muestran una región con un desarrollo estadístico dispar que obliga a definir una agenda de trabajo focalizada en desafíos y prioridades comunes. Dicha agenda no solo ha de fomentar el acompañamiento específico de los organismos especializados, sino que ha de aprovechar los avances realizados por los países que han comenzado a cerrar las brechas en sus procesos estadísticos. En promedio, los países de la región están en condiciones de producir aproximadamente la mitad de los indicadores del marco mundial; pero esta situación es muy disímil entre ellos y en función de qué ODS se trate. Si bien la mayoría de ellos han avanzado en la selección de sus prioridades nacionales y de sus indicadores para dar cuenta de los avances referentes a las metas de la Agenda 2030, también han privilegiado la visión regional como espacio de reflexión y apoyo mutuo. Para avanzar en una agenda regional común, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL ha promovido la selección de acciones a partir de la identificación de desafíos comunes y prioridades compartidas, plasmadas en el conjunto de indicadores prioritarios para la región presentados al Comité Ejecutivo de esa Conferencia. Se abre así un nuevo y focalizado espacio de colaboración para el desarrollo metodológico y la revisión de fuentes de información que conlleve la mejora de las capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores de los ODS de la mano de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en la región. Ello irá acompañado de avances en la institucionalidad de los procesos estadísticos y fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Informe de la XVII Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Santiago, 3 y 4 de octubre de 2018 (LC/CE.17/7), Santiago.
- (2018), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- (2017a), “Resolución 10(IX) aprobada por la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su Novena Reunión”, *Informe de la Novena Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Aguascalientes (México), 14 a 16 de noviembre de 2017 (LC/CEA.9/7), Santiago.
- (2017b), *Propuesta para avanzar hacia un marco regional de indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CEA.9/4), Santiago.
- (2016), *Propuesta de términos de referencia del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL* (LC/L.4179(CE.15/3)), Santiago.
- Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018), *Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CE.17/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo III.A1

Actividades realizadas por los fondos, programas y organismos especializados

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)

ONU-Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Fue establecida para acelerar el proceso que llevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y responder a sus necesidades. A escala mundial, con miras al seguimiento de la Agenda 2030, ONU-Mujeres trabaja en los niveles mundial, regional y nacional para apoyar la producción de los indicadores contenidos en el ODS 5. Es custodio de siete indicadores y actúa como organismo asociado en cinco indicadores contenidos en cinco ODS, en temas relacionados con el fin de la pobreza, educación de calidad, ciudades y comunidades sostenibles, paz, justicia e instituciones sólidas. Además, tiene por objetivo la transversalización y el enfoque de género en todas las metas e indicadores que integran la Agenda 2030.

La Oficina Regional de las Américas y el Caribe de ONU-Mujeres apoya a las oficinas nacionales y multipaís ubicadas en la región, así como a países donde ONU-Mujeres tiene una presencia programática más limitada. En los Estados donde no tiene una presencia en el terreno, apoya la ejecución de programas mediante alianzas con el sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos y la sociedad civil.

A nivel regional, parte de su labor consiste en prestar apoyo a las oficinas nacionales de estadísticas y, con ellas, a los sistemas estadísticos nacionales. Entre sus actividades, destacan el apoyo a la capacitación en estadísticas de género; la promoción de la producción, el análisis y el uso de datos sensibles al género; el acompañamiento para el análisis y transversalización de género en los informes nacionales voluntarios de los ODS ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible; la generación de estadísticas sobre empoderamiento económico y violencia, entre otros temas; el apoyo a los procesos de identificación y adaptación de los ODS al contexto regional, y el fomento de la cooperación Sur-Sur y triangular.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

El UNICEF trabaja en 190 países y territorios para salvar las vidas de los niños, defender sus derechos y ayudarles a alcanzar su máximo potencial. Se enfoca en temas como protección de la infancia e inclusión, supervivencia infantil, educación, género, innovación en favor de los niños, suministro de soluciones en el terreno, e investigación y análisis.

A escala global, se le asignó la función de apoyo a los sistemas estadísticos nacionales en el monitoreo de los ODS de la Agenda 2030. Es el organismo custodio de diez indicadores y participa en la custodia compartida de otros seis.

El UNICEF apoya a los Estados en la identificación de las fuentes de datos adecuadas para la recolección de datos de indicadores pertinentes a la niñez, los jóvenes y los adolescentes, y para la integración del monitoreo de los ODS en las estrategias y los sistemas estadísticos nacionales. A escala regional, ha prestado apoyo en la recolección de datos desagregados sobre la niñez mediante la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), proporcionando asistencia técnica para su implementación y la utilización de módulos específicos de dicho programa en otras encuestas de hogares. A raíz de ello, el



programa se ha convertido en la principal fuente de datos desagregados sobre la niñez y la adolescencia en la región, además de contribuir a la generación de líneas de base para varios indicadores de los ODS.

Para responder a las nuevas necesidades de información de la Agenda 2030, en los últimos tres años el UNICEF ha hecho un intenso trabajo metodológico destinado al desarrollo y refinamiento de metodologías estándar para la medición de los indicadores de los ODS relacionados con la niñez, a fin de mejorar su calidad y comparabilidad. En colaboración con las oficinas de estadística, organismos internacionales y el sector académico, ha desarrollado nuevas metodologías de medición en aspectos como calidad de agua, desarrollo infantil temprano, violencia contra la niñez, pobreza multidimensional o medición de la discapacidad infantil.

Estos avances metodológicos se han incorporado en la nueva ronda de encuestas de indicadores múltiples por conglomerados que tendrá lugar entre 2017 y 2020. En esta ronda, los cuestionarios se han alineado con las nuevas demandas de información de la Agenda 2030, mejorando la oportunidad de la información e incorporando herramientas de medición innovadoras, por ejemplo la prueba de calidad del agua, pruebas para evaluar la calidad del aprendizaje, o la medición de la discapacidad infantil.

Además de proporcionar asistencia técnica en la implementación de encuesta de hogares, el UNICEF propugna activamente que los Estados aumenten su inversión en la generación y difusión de datos sobre la niñez, a través de encuestas específicas de niñez o reforzando sus registros administrativos y estadísticas vitales. En los últimos años se han realizado grandes progresos y varios países están incorporando en sus planes estadísticos nacionales y en sus presupuestos iniciativas relacionadas con la mejora de las estadísticas de la niñez.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

El UNFPA está encargado de las cuestiones de salud sexual y reproductiva. Su trabajo se enfoca en la atención a la salud reproductiva de mujeres y jóvenes, la salud de las mujeres embarazadas, el acceso fiable a anticonceptivos modernos, la formación de trabajadores sanitarios para ayudar a garantizar que al menos el 90% de todos los partos sean supervisados por personal capacitado y contribuir a la prevención de la violencia de género, el abandono de la práctica de la mutilación genital femenina, la prevención de los embarazos entre adolescentes, el suministro de productos para un parto seguro, los censos, la recopilación de datos y los análisis esenciales para la planificación del desarrollo. A escala mundial, en el marco de las clasificaciones de los indicadores de los ODS, el UNFPA es asociado del organismo custodio (División de Estadística de las Naciones Unidas) de los indicadores 17.18.1 y 17.19.2.

A escala regional, con miras al seguimiento de la Agenda 2030 y la presentación de informes al respecto, el UNFPA presta apoyo a las aplicaciones derivadas principalmente de tres fuentes de datos: censos de población y vivienda, registros de nacimientos y registros de defunciones.

Más aún, el UNFPA se enfoca en acciones subsidiarias de promoción, formación de capacidades técnicas y procesos de gestión de conocimiento a nivel nacional y regional que faciliten la cooperación Sur-Sur, así como en la cooperación prestada a las oficinas nacionales de estadísticas y a otros miembros del sistema estadístico nacional para la desagregación de los recursos de base poblacional, el ajuste de los planes estratégicos estadísticos nacionales de mediano plazo (2030) y el análisis de los marcos legales nacionales, en el contexto de su actualización según los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. Además, presta apoyo para la mejora de los sistemas de datos poblacionales dirigidos a identificar y localizar desigualdades; la mejora de la utilización de datos poblacionales para informar el diseño e implementación de las políticas públicas, y la colaboración con los equipos interinstitucionales de las misiones de la TAAP en los componentes de formación de capacidad estadística y medición de la Agenda 2030.

El UNFPA lidera los grupos de datos de los equipos de las Naciones Unidas en el país en distintos países de la región, y es cocoordinador del mecanismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, que a su vez coordina las acciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional. En asociación con la CEPAL, brinda asistencia técnica a los censos de la ronda de 2020 y apoya el mejoramiento de la calidad y exhaustividad de los sistemas de registros de nacimientos y defunciones.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

La UNODC es el organismo encargado de la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia internacional y ejecuta además el programa principal de las Naciones Unidas contra el terrorismo. La labor de la UNODC consiste en hacer entender a las personas cuáles son los peligros del uso indebido de las drogas y fortalecer las intervenciones internacionales contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con las drogas.

A escala mundial, contribuye a la implementación de los ODS mediante su labor dirigida a mejorar la prevención del delito y prestar asistencia a la reforma de la justicia penal a fin de fortalecer el estado de derecho, promover sistemas estables y viables de justicia penal, y combatir las crecientes amenazas de la delincuencia organizada internacional y de la corrupción. Conforme a esos lineamientos, se vincula directamente con el fortalecimiento de algunos indicadores contenidos en los ODS 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 16, además de tener la custodia de 12 indicadores de los ODS.

A escala regional, la UNODC ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades para producir información estadística sobre seguridad y justicia en la región a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de Enlace y Parteneriado de México. El Centro de Excelencia sirve de Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia a través del liderazgo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Su objetivo principal consiste en fortalecer las capacidades estadísticas, analíticas y de monitoreo en los ámbitos de gobierno, victimización, seguridad pública y justicia. Entre sus principales actividades cabe citar la de brindar asistencia técnica a los países de la región para mejorar la calidad y cantidad de las estadísticas delictivas, de seguridad pública, corrupción, gobierno y justicia, a través de encuestas y registros administrativos. En este ámbito, su principal labor consiste en promover normas metodológicas internacionales, desarrollar nuevas metodologías y herramientas para el análisis y medición de los fenómenos relacionados con la delincuencia convencional y emergente (delincuencia organizada), la seguridad pública, la victimización, la justicia y el gobierno; contribuir al desarrollo e implementación de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, y promover activamente el desarrollo y mejora de las capacidades institucionales con respecto a las encuestas de victimización en América Latina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD apoya a los Gobiernos para que integren los ODS en sus planes y políticas nacionales de desarrollo. Esta labor está en marcha para consolidar los progresos alcanzados en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A escala mundial, en el marco de la Agenda 2030, el PNUD es el custodio de tres indicadores del ODS 16 (relacionados con la calidad del servicio público, incluida la toma de decisiones) y dos del ODS 17 (relacionados con la cooperación para el desarrollo eficaz). Además, el PNUD se asocia con organismos para respaldar indicadores específicos del ODS 1 (medida de pobreza multidimensional) y el ODS 5 (violencia de género), así como para hacer contribuciones en otras áreas a través de varias redes interinstitucionales, en particular sobre agua y saneamiento, y la reducción del riesgo de desastres.



Independientemente del apoyo a indicadores específicos, el PNUD desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad estadística, así como en los informes analíticos a nivel nacional, subnacional y sectorial. Con base en su experiencia en el apoyo a los informes de los ODM, el PNUD dirigió, conjuntamente con la División de Estadística de las Naciones Unidas, el equipo de tareas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) que desarrolló directrices para elaborar informes nacionales de los ODS.

A nivel regional, ha promovido el desarrollo de capacidades de las instituciones nacionales y regionales para la recolección, análisis, uso y difusión de información sobre seguridad ciudadana sensible al género y el fortalecimiento de la coordinación regional y nacional, así como la promoción de redes para la articulación y participación de Gobiernos y sociedad civil en la formulación de políticas basadas en datos empíricos. Ha apoyado la generación de datos para el diseño, implementación y monitoreo de la política pública y ha acompañado la labor de los Gobiernos referente a la información y los análisis multidimensionales, nacionales y regionales sobre la política pública, la comprensión y el uso de la información, el trabajo articulado en la gestión de la información en los niveles nacional y regional, y el trabajo simultáneo a lo largo de la cadena de gestión de la información (producción, análisis, uso y difusión), además de fomentar el tendido de puentes entre instituciones públicas, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El PNUMA es la autoridad ambiental líder en el mundo. Establece la agenda ambiental a nivel mundial, promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como defensor autorizado del medio ambiente. A escala mundial, en el marco de la Agenda 2030, el PNUMA ha fortalecido la implementación de los indicadores de los Objetivos 6, 7, 11, 12, 15 de los que es custodio.

A escala regional, ha fortalecido los indicadores de los ODS a través del proyecto “Cooperación Sur-Sur y creación de capacidades para el proceso GEO6 en América Latina y el Caribe”. En este proyecto, los países de América Latina y el Caribe definieron dos conjuntos básicos de indicadores para medir el progreso en materia de medio ambiente. Con la intención de fortalecer y desarrollar las capacidades estadísticas de los países, el PNUMA ha desarrollado y distribuido materiales educativos con presencia permanente en la Internet para facilitar el entrenamiento o reentrenamiento de los equipos de estadísticas ambientales de la región. Asimismo, ha producido seminarios web sobre temas ambientales impartidos por expertos de la región donde se explican las actividades necesarias para producir los indicadores, presentando ejercicios de sus propias experiencias y compartiendo documentos técnicos nacionales.

Además, realiza asistencias técnicas en el marco FPEIR (fuerzas motrices-presión-estado-impacto-respuesta) y estrategias de comunicación para la producción de informes del estado del ambiente en países del Caribe, incorporando el conjunto base de indicadores de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC) y procurando disponer de un conjunto de indicadores que puedan ser monitoreados de forma regular y que ayuden en la toma de decisiones y orientación de las políticas públicas.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En su carácter de único organismo tripartito de las Naciones Unidas, la OIT reúne a Gobiernos, empleadores y trabajadores. Sus objetivos son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo en temas relacionados con el trabajo. A escala mundial, con miras al seguimiento de la Agenda 2030, es el organismo custodio de

14 indicadores y actúa como organismo asociado en 4 indicadores contenidos en siete ODS, en temas relativos a la disminución de la pobreza, la educación de calidad, la equidad de género, el trabajo decente y el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, la vida marina, y la paz, la justicia y el fortalecimiento institucional.

La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe tiene la misión de contribuir al objetivo primordial de la Organización, para lo cual lleva a cabo las siguientes tareas: apoyo técnico y en materia de políticas, programación y control de los recursos, relaciones, alianzas y cooperación para el desarrollo, gestión e intercambio de conocimientos, actividades de promoción y comunicación, gobernanza y supervisión, apoyo administrativo y de gestión, incluidos los recursos financieros, humanos y de otra índole. Se enfoca en la revisión conceptual y metodológica para atender las necesidades de los institutos de estadística y ministerios sobre las estadísticas de trabajo, ocupación y subutilización de la fuerza de trabajo (IX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo). Igualmente, la OIT desarrolla capacidades para la medición de la informalidad de acuerdo con las últimas normativas del Grupo de Delhi sobre las Estadísticas del Sector Informal y las normas CIET/OIT, teniendo en cuenta los desafíos impuestos por el futuro del trabajo en la región. Especial importancia tiene la estimación de los indicadores de los ODS de los que la OIT es custodio u organismo asociado. Para la estimación de esos indicadores trabaja en tres ejes: i) investigación y asistencia técnica directa; ii) reforzamiento de la base de conocimientos mediante talleres, seminarios y actividades de capacitación, y iii) fomento y facilitación de la cooperación horizontal y Sur-Sur. Además, en el marco de la discusión sobre el futuro de las estadísticas del trabajo, aborda cómo aprovechar los registros administrativos en la extracción oportuna de más variables laborales que complementen las encuestas de hogares y de establecimientos (reforzadas y modernizadas por el uso de nuevas tecnologías).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La FAO es el organismo de las Naciones Unidas que lidera el esfuerzo internacional para terminar con el hambre. Su objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos y, al mismo tiempo, garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para una vida activa y sana. A escala mundial, con miras al seguimiento de la Agenda 2030, ha sido designada como organismo custodio de 21 indicadores del marco mundial de monitoreo de los ODS y actúa como organismo asociado en 4 indicadores, contenidos en nueve ODS, en temas relativos al fin de la pobreza, el hambre cero, la igualdad de género, el agua limpia y el saneamiento, la vida submarina, la producción y el consumo responsables, y la vida de los ecosistemas terrestres.

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe apoya a los países, monitoreando la seguridad alimentaria, ayudando en la elaboración e implementación de estrategias, leyes y programas de erradicación del hambre, y fomentando la agricultura familiar, el desarrollo agrícola y rural y la adaptación al cambio climático. Esa oficina implementa dos proyectos subregionales: “Fortalecimiento de capacidades en la medición y reporte de los ODS en los países de América del Sur” y “Fortalecimiento de las capacidades para el seguimiento a las metas del ODS 2 en los países de Mesoamérica”. También apoya a los países en el diseño de censos agropecuarios, considerando aspectos de género y pueblos originarios en la recolección y análisis de datos. Además, brindó asistencia técnica y capacitación individual a 17 países de la región sobre metodología de estadísticas agropecuarias y de seguridad alimentaria para fortalecer la capacidad de monitoreo de los indicadores custodiados por la FAO.



Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

La UNESCO busca que todos los niños y adultos accedan a una educación de calidad, refuerza los vínculos entre las naciones promoviendo el patrimonio cultural y la igualdad de todas las culturas, y apoya programas y políticas científicas que constituyen plataformas para el desarrollo y la cooperación. A escala mundial, contribuye a la implementación de los ODS mediante su trabajo en educación, ciencias naturales, ciencias sociales y humanas, cultura, comunicación e información, atendiendo metas e indicadores contenidos en los Objetivos 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16 y 17. Es el organismo custodio de la mayoría de los indicadores del ODS 4.

La oficina regional de la UNESCO tiene entre sus funciones la generación y difusión de información y conocimiento, la elaboración de orientaciones para la definición de políticas públicas, la prestación de asesoría y apoyo técnico a los países y la promoción del diálogo y el intercambio y la cooperación entre los actores, Gobiernos, universidades y centros de investigación, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales. Este trabajo se realiza en colaboración con las oficinas multipaís y nacionales de la UNESCO en la región, así como con las comisiones nacionales de cooperación con la UNESCO, con presencia en cada uno de los Estados Miembros, y en los temas estadísticos con el Instituto de Estadística de la UNESCO.

A nivel regional ha desarrollado herramientas estandarizadas para evaluar la disponibilidad de datos nacionales para la producción de indicadores del ODS 4 y la calidad de las fuentes de información relevantes. Además, organiza talleres subregionales para impartir capacitación en la producción de los indicadores del ODS 4 y en la aplicación de clasificaciones y estándares para la generación de los indicadores comparables internacionalmente.

Imparte capacitación en la producción de la información primaria para los indicadores 4.1.1, 4.2.2, 4.a.1 y 4.c.1 y coordina la implementación de los estudios regionales de calidad educativa en el marco del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), en el que participan todos los países de América Latina. Por último, aporta la información para los componentes a y b del indicador 4.1.1 del marco de indicadores mundiales.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

La OPS es el organismo especializado en salud del sistema interamericano y sirve como oficina regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), promoviendo el derecho de todos a la salud. Brinda cooperación técnica en materia de salud a sus países miembros, combate las enfermedades transmisibles y los padecimientos crónicos y sus causas, fortalece los sistemas de salud y da respuesta ante situaciones de emergencia y desastres.

La OPS reconoce la necesidad de contar con información oportuna, precisa y de calidad para evaluar y monitorear el desempeño de las políticas públicas en el campo de la salud de la población y elaborar indicadores que permitan el seguimiento de los acuerdos internacionales. En este ámbito, la OPS prioriza el apoyo a los países en el diseño e implementación de sistemas de información de salud que permitan el seguimiento y la presentación de informes sobre el avance hacia el logro de los objetivos de salud nacionales, regionales y mundiales, incluidos los ODS relacionados con la salud. De igual forma, busca fortalecer la capacidad de análisis y el uso de la información para la toma de decisiones a nivel nacional y subnacional.



CAPÍTULO IV

No dejar a nadie atrás: el desafío del desarrollo inclusivo

Introducción

- A. América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo
- B. Evolución de la pobreza
- C. Hambre, malnutrición y el derecho a la salud
- D. Igualdad de género y autonomía de las mujeres
- E. Educación inclusiva y de calidad y oportunidades de aprendizaje
- F. Desigualdades en el mundo laboral y trabajo decente
- G. La violencia: un problema transversal para el desarrollo inclusivo
- H. La migración y la implementación de las metas de la Agenda 2030
- I. Comentarios finales

Bibliografía

Se analiza a continuación la situación de la región en relación con el grado de avance realizado en algunos de los principales Objetivos de la Agenda 2030. Se presta especial atención a los ODS 1, 2, 3, 5 y 8. Mientras que las bases productivas del desarrollo inclusivo se estudiaron en el capítulo I de este documento (a partir del concepto de competitividad auténtica y el cierre de brechas tecnológicas y productivas), su dimensión ambiental se analizará en el capítulo siguiente. En el presente capítulo se examinan variables e indicadores sociales sin perder de vista que la desigualdad es ineficiente y que estos indicadores interactúan con el patrón productivo, generando círculos virtuosos o viciosos de crecimiento del producto, la productividad, el empleo y la igualdad.

A. América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo

La desigualdad es un tema transversal en la Agenda 2030 que se aborda explícitamente en el ODS 10. Se pone de manifiesto en las elevadas disparidades en la distribución del ingreso, la distribución de los activos y el poder político y económico, así como en múltiples brechas en los derechos económicos, sociales y culturales (GNUD, 2018; CEPAL, 2018b y 2018c). Debido a los elevados niveles de desigualdad en América Latina y el Caribe, el ODS 10 supone un desafío especialmente importante para la región. Como se indicó en el capítulo I, la globalización en el comercio y las finanzas, los cambios tecnológicos, el reducido rol de los sindicatos y el limitado poder redistributivo de las políticas tributarias y sociales han contribuido en algunos casos a elevar y en otros a mantener niveles muy altos de desigualdad, a pesar de su reducción (Atkinson, 2015).

Una forma de caracterizar la distribución del ingreso es la participación de los hogares en el ingreso total. El ingreso captado por el quintil con mayores recursos (quintil V) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso del quintil de menores recursos (quintil I) es en promedio de apenas un 6% de los ingresos totales. Las brechas de ingreso entre grupos son particularmente pronunciadas en el extremo más alto de la distribución. El decil más rico recibe un 30% de los recursos totales, lo que equivale al doble de los recursos captados por el noveno decil y cinco veces los del primer quintil (véase el cuadro IV.1).

Reducir la desigualdad requiere entender los complejos procesos sociales que la generan, asociados a la heterogeneidad de la estructura productiva, así como adoptar una noción amplia de la igualdad que vaya más allá de la igualdad de oportunidades para abarcar también la igualdad de medios (ingresos y acceso a activos generadores de ingresos), la igualdad efectiva de derechos y de trato y, en general, la autonomía y el reconocimiento recíproco de las personas (Naciones Unidas, 2018; Bárcena y Prado, 2016).

La desigualdad se manifiesta en múltiples ámbitos, como se indica en el cuadro IV.2. La posibilidad de que las personas ejerzan efectivamente sus derechos en tales ámbitos depende de un conjunto de variables que forman los ejes estructurantes de la desigualdad, respecto a los cuales deben aplicarse políticas específicas para desactivar sus mecanismos de funcionamiento. La persistencia y reproducción de la desigualdad se asocian a una cultura del privilegio en que las diferencias se naturalizan como desigualdades justificadas, conformando un sentido común construido de jerarquías de estatus socioeconómico, raza, cultura, género, poblaciones o pueblos, que se difunden a través de reglas, instituciones y las prácticas de los actores. Por tanto, la cultura del privilegio desempeña un papel primordial en la reproducción de las desigualdades, dado que garantiza asimetrías en múltiples ámbitos de la vida colectiva, como “el acceso a posiciones privilegiadas en los negocios y las finanzas; el poder decisorio o deliberativo; la mayor o menor presencia en medios que imponen ideas, ideologías y agendas políticas; la captura de recursos públicos para beneficios privados; condiciones especiales de justicia y fiscalidad; contactos para acceder a mejores empleos y servicios, y facilidad para dotarse de los mejores lugares para vivir, circular, educarse, abastecerse y cuidarse” (CEPAL, 2018b pág. 30).

Cuadro IV.1

América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, año más reciente^a
(En porcentajes)

País	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
						Decil IX	Decil X
Argentina ^b	2017	10	16	17	22	14	21
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2015	5	12	18	25	16	25
Brasil	2017	5	10	12	20	15	38
Chile	2017	8	12	15	20	14	31
Colombia	2017	5	11	15	21	15	33
Costa Rica	2017	5	10	15	22	17	31
Ecuador	2017	7	12	17	23	15	27
El Salvador	2017	8	13	18	23	15	24
Guatemala	2014	5	10	14	20	16	35
Honduras	2016	5	10	15	22	16	31
México ^c	2016	6	11	15	21	15	33
Nicaragua	2014	5	10	16	21	14	34
Panamá	2017	5	10	16	22	15	32
Paraguay	2017	5	10	15	21	14	35
Perú	2017	5	11	17	24	16	27
República Dominicana	2016	7	11	16	21	15	30
Uruguay	2017	10	14	17	22	14	23
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	8	14	19	23	14	22
América Latina (promedio simple)		6	11	16	22	15	30

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

^a Deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

^b Área urbana.

^c Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH”, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014 (véase [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>).

Cuadro IV.2**La matriz de la desigualdad social**

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
– Asentada en la matriz productiva (heterogeneidad estructural) y en una cultura del privilegio – Concepto de igualdad: – Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) – Igualdad de derechos – Igualdad de capacidades – Autonomía y reconocimiento recíproco	– Nivel socioeconómico – Género – Raza y etnia – Edad – Territorio - Otros factores de desigualdad: – Situación de discapacidad – Estatus migratorio – Orientación sexual e identidad de género	– Ingresos – Trabajo y empleo – Protección social y cuidados – Educación – Salud y nutrición – Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) – Seguridad ciudadana y vida libre de violencia – Participación y acceso a la justicia y la toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.

B. Evolución de la pobreza

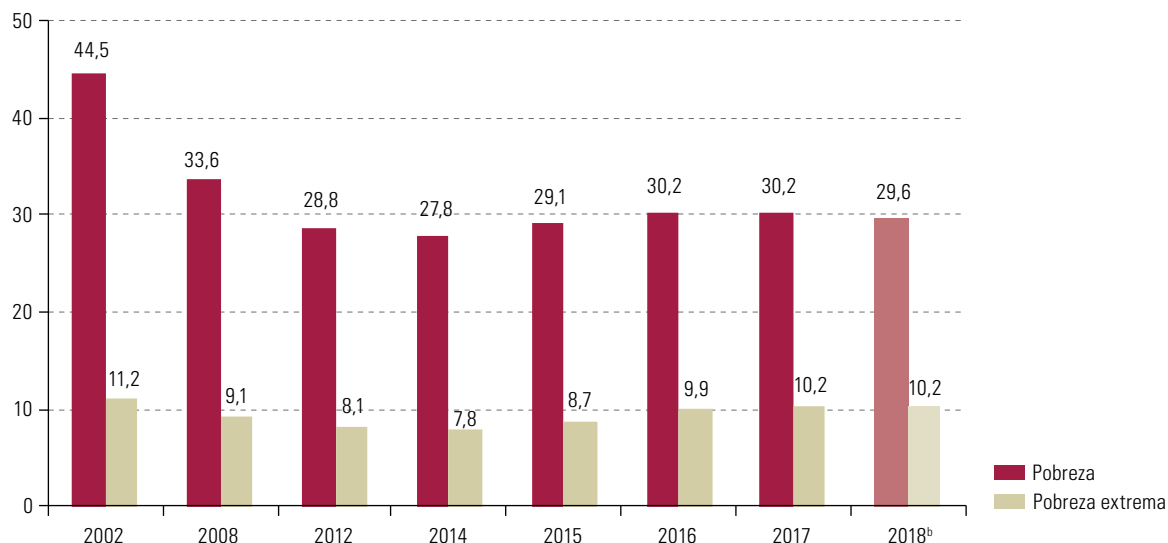
Después de más de una década de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza en la mayoría de los países de la región, esta tendencia positiva comenzó a revertirse en 2015. Mientras que entre 2002 y 2014 la proporción de personas que vivían en la pobreza se redujo más de un tercio y la extrema

pobreza más de un cuarto, a partir de 2015 ambas aumentaron, estabilizándose en torno al 30% y al 10% respectivamente (véase el gráfico IV.2). Se estima que en 2018, 182 millones de personas vivían en la pobreza y 63 millones en la extrema pobreza (CEPAL 2018a). Se aleja así el logro de las metas del ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo).

Gráfico IV.2

América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 2002-2018^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

^a Promedio ponderado de los siguientes países: 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 El dato de 2018 corresponde a una proyección.

Las políticas laborales y las instituciones del mercado de trabajo han sido fundamentales para reducir la pobreza, observándose una disminución del desempleo, una mayor formalización del trabajo (con sus efectos positivos sobre los derechos previsionales y de salud del trabajador) y un aumento de los ingresos laborales y del salario mínimo en muchos países (véase la sección F de este capítulo). En la actual coyuntura económica, caracterizada por las bajas tasas de crecimiento, el deterioro del mercado de trabajo y la reducción del espacio fiscal en un gran número de países, estos avances corren el riesgo de revertirse (CEPAL, 2016b y 2017a).

En el desafío de la inclusión es importante considerar que la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es más elevada entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las mujeres, la población que vive en áreas rurales, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Esta característica no ha cambiado a lo largo del período y alude a dimensiones estructurales de la desigualdad mencionadas anteriormente (véase el gráfico IV.3).

La reducción de la pobreza no ha beneficiado de igual forma a hombres y mujeres. Hay una mayor presencia relativa de mujeres en los hogares en situación de pobreza. En América Latina, el índice de feminidad de la pobreza se mantuvo elevado y estable entre 2012 y 2017, situándose en torno a 113¹.

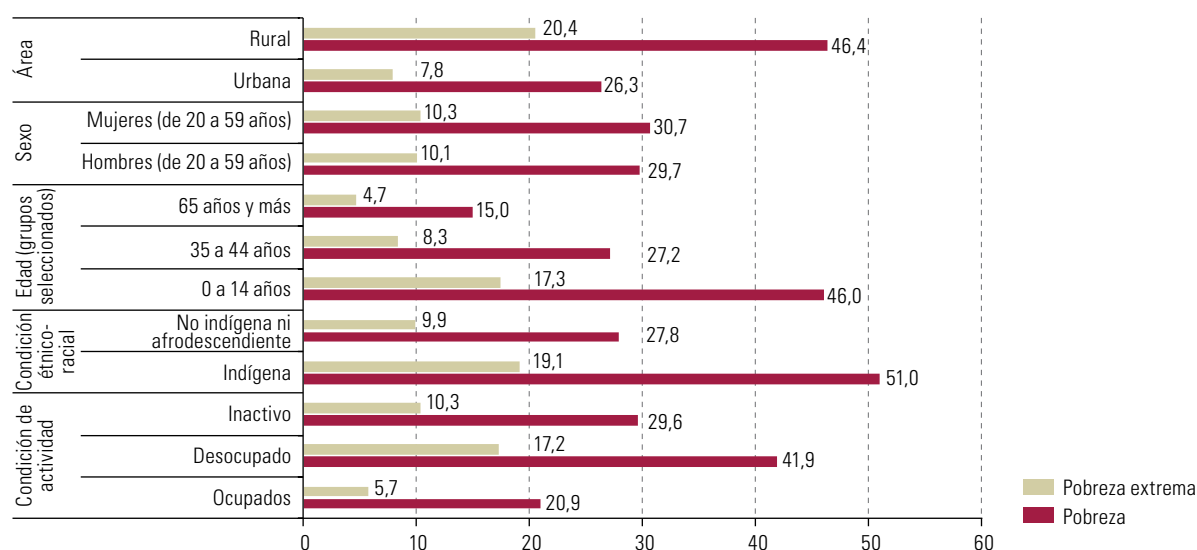
¹ El índice de feminidad de la pobreza mide el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años con respecto a los hombres pobres del mismo tramo etario, corregido por la estructura poblacional.

En suma, hubo avances importantes en la región en cuanto al ODS 1, pero queda un largo camino por recorrer para erradicar la pobreza y la extrema pobreza. Es necesario vincular el ODS 1 con el ODS 10 (reducción de las desigualdades), mediante el crecimiento económico sostenido, la reducción de la informalidad y la aplicación de políticas redistributivas, tales como la promoción del trabajo decente (ODS 8) y de sistemas integrales de protección social².

Gráfico IV.3

América Latina (18 países^a): pobreza y pobreza extrema según área de residencia, edad, condición étnico-racial y condición de actividad, 2017

(En porcentajes)

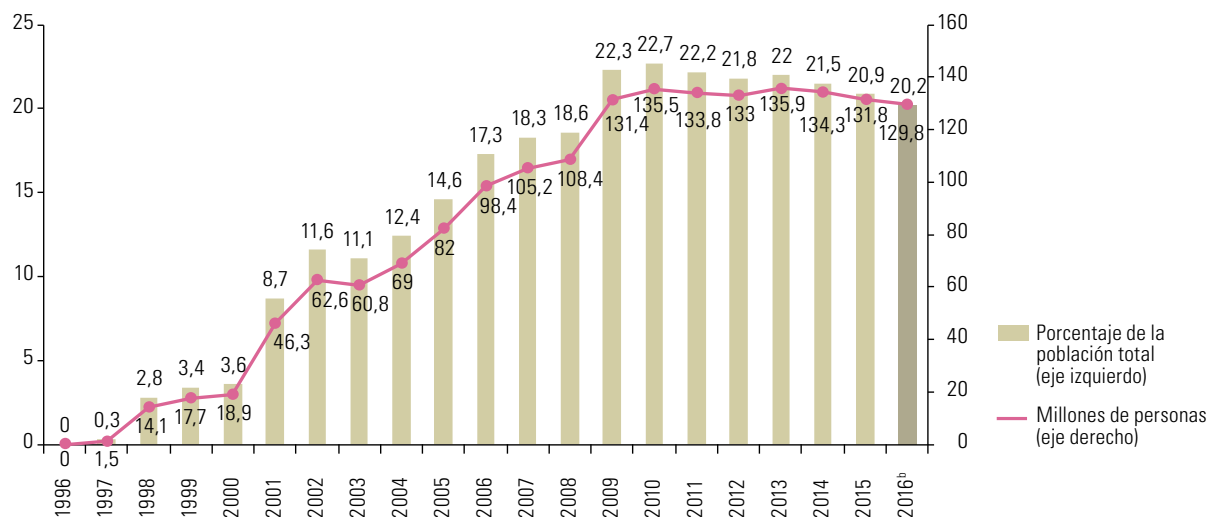


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los países 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).

Como parte de los sistemas de protección social en la región, en las últimas dos décadas los programas de transferencias condicionadas (PTC) han jugado un papel importante en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza en América Latina y el Caribe, con efectos positivos tanto en relación con los indicadores de pobreza de ingresos como respecto de los indicadores de educación, salud y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011). Esto se refleja en el número y las dimensiones de estos programas. Entre 1996 y 2013 la región pasó de tener un solo programa a contar con 30 programas activos en 20 países, número que se mantiene en la actualidad. Hubo un fuerte crecimiento tanto en cobertura como en gasto durante la década de 2000, que comenzó a declinar a partir de 2010. En 2015, los PTC alcanzaban a un 20,2% de la población regional (llegando a 129,8 millones de personas y 29,3 millones de hogares), gastando el equivalente al 0,33% del PIB regional (153 dólares per cápita) (véase el gráfico IV.4). La reciente disminución de la cobertura y el gasto en estos programas es preocupante, ya que puede poner en peligro el logro del Objetivo de erradicación de la pobreza (CEPAL, 2016b y 2017a).

² Véase la sección F de este capítulo.

Gráfico IV.4**América Latina y el Caribe (20 países)^a: población en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 1996-2016^b***(En porcentajes de la población total y millones de personas)*

Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

^a Los países son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Dato preliminar.

En la política laboral y de promoción del trabajo decente, el fortalecimiento del salario mínimo ha sido uno de los principales factores que favorecieron la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región. El salario mínimo ha beneficiado a los grupos más desfavorecidos, que proporcionalmente están sobrerrepresentados en la base de la pirámide salarial, como son las mujeres afrodescendientes o indígenas (CEPAL, 2014 y 2016b).

La formalización laboral es clave para avanzar en materia de trabajo decente y sostenibilidad de la protección social contributiva. El empleo informal no agrícola se redujo en la región entre 2005 y 2015, pasando del 52,1%, al 46,8%, pero en 2016 habría repuntado al 49%, siendo la causa principal de la desaceleración económica a partir de 2013 y del posterior período de contracción de 2015 y 2016 (OIT, 2018a). La informalidad ha sido un fenómeno persistente que se asocia a una estructura productiva compuesta mayoritariamente por el empleo por cuenta propia (28%) y el empleo en microempresas (28%) (OIT, 2015a).

Los sistemas de pensiones cumplen un papel fundamental ante el acelerado proceso de envejecimiento poblacional de la región, así como para fomentar el pleno ejercicio del derecho a la seguridad y la protección social. Sobre la base de los datos de 18 países de América Latina en 2016, se estima que, si no se consideraran las pensiones de las personas mayores de 65 años, la pobreza en ese segmento podría pasar del 15,2% al 46,7%, mientras que la pobreza extrema subiría del 4,3% al 24,2%. Sin desconocer el importante avance en la cobertura contributiva de los sistemas de pensiones (58,7 millones de personas adicionales entre 2000 y 2014), aún siguen sin cobertura 142 millones de personas económicamente activas, lo que representa más de la mitad de la población económicamente activa. Frente a la exclusión y la desigualdad que caracterizan a los sistemas contributivos, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe ha sido una de las tendencias más notables de la protección social en las últimas dos décadas. Entre 1990 y 2016 se

pasó de 8 a 26 países con alguna pensión no contributiva, 11 de los cuales incluían personas con discapacidad. Así, estos sistemas pasaron de cubrir al 3,7% de las personas mayores de 65 años al 23,8% entre 2000 y 2015, beneficiando a 11 millones de personas. Cabe destacar el aumento de cobertura de 30 puntos porcentuales en el quintil I y de 33 puntos porcentuales en áreas rurales. Sin embargo, a pesar de los avances en cobertura, el monto promedio de las pensiones no contributivas solo representa entre el 12,1% y el 38,5% del salario mínimo en 8 países de la región (CEPAL, 2018a).

La resiliencia (entendida como la capacidad de una comunidad de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse ante impactos negativos de diverso tipo) debe ser incorporada como parte de los sistemas de protección social, a fin de atender los efectos que tienen el cambio climático y los desastres de origen natural y humano en la seguridad de las personas y en la pobreza. Como se indica en el Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres de 2015 (UNISDR, 2015a), los riesgos de desastres en las Américas plantean una amenaza directa para las políticas nacionales orientadas a reducir la pobreza. La probabilidad de pérdidas económicas llega en algunos casos al doble de las asignaciones presupuestarias para gasto social en muchos países de la región. Entre 1990 y 2014 los desastres provocaron la muerte de casi 43.000 personas y afectaron a otras 13 millones de personas; 1,2 millones de viviendas resultaron destruidas y 6 millones dañadas. Por ello es fundamental que la gestión de riesgo de desastres se considere como parte de los sistemas de protección social ante factores como amenazas sísmicas, inundaciones, erosión de suelos y degradación del medio ambiente (UNISDR, 2015b).

C. Hambre, malnutrición y el derecho a la salud

1. Poner fin al hambre y erradicar todas las formas de malnutrición

Si bien la región produce bienes alimentarios excedentarios para atender las necesidades de seguridad alimentaria de toda su población, no ha logrado erradicar la desnutrición infantil; aún hay países en los que una porción considerable de niños y niñas sufre ese flagelo. Por otro lado, se observa un incremento de la malnutrición por exceso, no solo en niños y niñas, sino también en adolescentes y en población adulta, a lo que se suma el déficit de micronutrientes. Los objetivos de erradicar todas las formas de malnutrición, alineados con el derecho a la seguridad alimentaria³, representan un desafío pendiente en la región.

La malnutrición tiene un alto costo para los países, con consecuencias a lo largo del ciclo de vida. La desnutrición afecta el desarrollo cognitivo de niños y niñas en los primeros años, generando déficits en el futuro aprendizaje. La malnutrición (por déficit y exceso) aumenta el riesgo de contraer ciertas enfermedades, de mortalidad y ausentismo laboral. El impacto económico de esta doble carga es un factor que debe tomarse en cuenta al diseñar medidas preventivas y paliativas para la reducción de la malnutrición en sus múltiples manifestaciones (Martínez y Fernández, 2007 y 2009; Fernández y otros, 2017; GNUD, 2018).

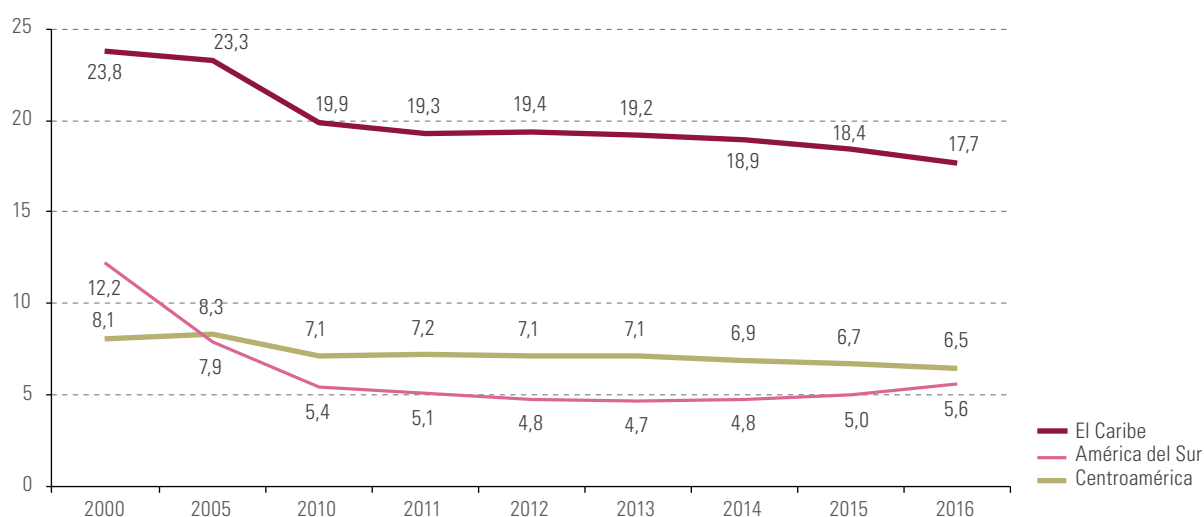
Como ha afirmado la FAO (2017), el hambre aumenta en América Latina y el Caribe, lo que supone un cambio de tendencia inaceptable respecto a los avances de las últimas décadas. El número de personas subalimentadas en la región se incrementó en 2,4 millones entre 2015 y 2016, alcanzando un total de 42,5 millones, equivalente al 6,6% de la población. Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Haití son los países con mayor incidencia de la subalimentación: más del 20% de su población se encuentra en esa situación. Se estima que 38 millones de personas en la región padecieron inseguridad alimentaria grave en 2016⁴.

³ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación" [en línea] <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/fao-and-post-2015/food-security-and-the-right-to-food/es/>.

⁴ Medida según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) (véase FAO/OPS, 2017).

Una mirada subregional de la evolución de la subalimentación entre 2000 y 2016 permite observar cómo, a partir de 2013, en Centroamérica y el Caribe el hambre mantiene una tendencia a la baja, mientras que en América del Sur se registra una ligera alza (véase el gráfico IV.5). Los motivos principales de este aumento fueron el pobre desempeño económico de la subregión desde 2015, la baja en el precio de las materias primas —que son sus principales productos de exportación— y la inestabilidad e incertidumbre política.

Gráfico IV.5
América Latina y el Caribe: subalimentación en sus subregiones,
valores anuales, 2000-2016
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2017*, Roma, 2017.

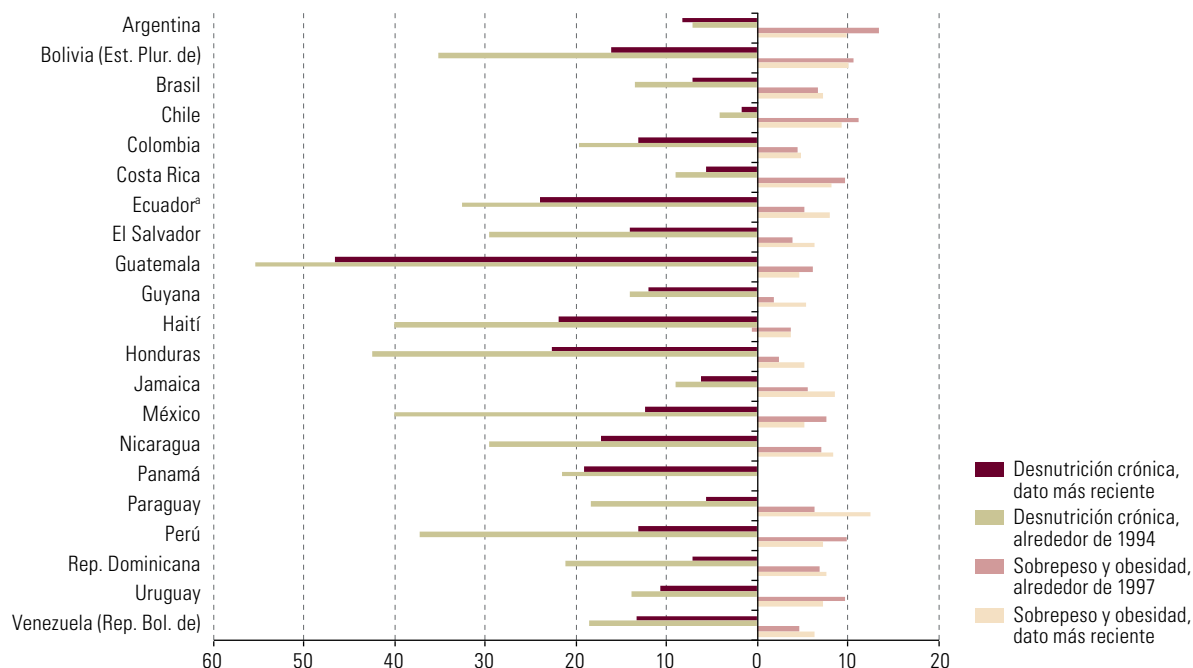
Si no se dan cambios significativos en la tendencia y en la velocidad de los progresos, la región no podrá erradicar el hambre en 2025, tal como se contempla en los compromisos de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH) y en el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, ni tampoco en 2030, como se propone en el ODS 2.

En cuanto a la malnutrición⁵, la región ha logrado importantes avances en la reducción de la desnutrición en niños y niñas desde 1990, en particular en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México y el Perú (véase el gráfico IV.6). El análisis de peso para la edad muestra que la prevalencia de la desnutrición aguda o emaciación es baja en la región, y no alcanza en promedio al 2% de los niños y niñas. Aun así, más de 7 millones de niños sufren desnutrición crónica. Por otro lado, se observa un leve aumento de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en los niños. Cabe mencionar que, aun cuando hay un crecimiento del sobrepeso a nivel de la población general, en Chile, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, el Perú y el Uruguay se observa una caída del sobrepeso y la obesidad entre los menores de 5 años.

⁵ Para la meta 2.2, los indicadores oficiales de seguimiento son la 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 y la 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).

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (11 países): prevalencia de la desnutrición crónica y el sobrepeso en niños y niñas menores de 5 años, alrededor de 1990 y fecha más reciente
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de estadísticas oficiales.

Nota: El concepto de desnutrición crónica se aplica a los niños y niñas menores de 5 años con una talla para la edad inferior a -2 desvíos estándar. Los conceptos de sobrepeso y obesidad corresponden a un peso para la talla superior a +2 desvíos estándar.

^a En el Ecuador el dato más cercano a 1997 en materia de sobrepeso y obesidad corresponde a 2004.

2. La universalización de la atención de la salud

El concepto de salud ha evolucionado desde una noción de ausencia de enfermedad a un concepto multidimensional, que comprende al individuo en interacción con su contexto sociocultural y ambiental. Uno de los compromisos centrales del ODS 3 es extender a todos el derecho a la salud, por medio de un universalismo sensible a las diferencias, evitando perpetuar las brechas en el acceso y en la calidad (Horton y Das, 2015). En los últimos 15 años, diversas reformas de los sistemas de salud —sustentadas en un aumento del gasto en salud, que pasó del 1,4% del PIB en 2000 al 2,2% en 2015 en América Latina y llegó a un promedio del 3,0% en cinco países del Caribe⁶— han hecho posible ampliar la cobertura y la equidad en el acceso (CEPAL, 2017e). Sin embargo, persiste una gran variabilidad en las características de los sistemas de salud —en términos de inversión, gasto de bolsillo, integración de los sistemas de salud pública y de seguridad social, cobertura de la salud e indicadores de resultado— que refleja diferencias en la evolución histórica del estado de bienestar (Acosta y Cecchini, 2016). A continuación se resumen algunos avances (y desafíos pendientes) en distintos indicadores de salud.

La mortalidad infantil, como indicador síntesis del estado de salud de la población, refleja el conjunto de condiciones económicas y sociales de las madres y sus recién nacidos, así como el contexto sociopolítico, además de los propios sistemas de salud. Todos los países de América Latina

⁶ Incluye a Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

y el Caribe redujeron sustancialmente la mortalidad infantil entre 2000 y 2015, con un promedio regional del -36,3%. Sin embargo, en línea con los problemas de desigualdad existentes en la región, los promedios nacionales ocultan grandes brechas. A modo de ejemplo, la mortalidad infantil de la población indígena de 11 países de la región es 1,8 veces la de los no indígenas⁷. Estas desigualdades persisten incluso al controlar por la zona de residencia (CEPAL, 2017e y 2017f).

Por otra parte, a pesar de la marcada disminución de la fecundidad en América Latina y el Caribe a lo largo de las últimas décadas, esta sigue siendo elevada entre las adolescentes, situación preocupante dados los impactos adversos de la maternidad precoz en los niños nacidos de madres adolescentes y sus familias. Las jóvenes que residen en áreas rurales son más proclives a ser madres adolescentes que las que viven en áreas urbanas y, dentro de cada zona, son más proclives aquellas del quintil de menores ingresos, prolongando así el círculo de la pobreza y reforzando las brechas en educación. Por su parte, entre las adolescentes indígenas, aunque la maternidad ha descendido en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2014), aún duplica en algunos de ellos la maternidad de las adolescentes no indígenas (Del Popolo, 2018; CEPAL, 2016a).

El acceso a servicios adecuados de salud sexual y reproductiva es fundamental para avanzar en la consecución de la meta 3.7 de la Agenda 2030 y de los acuerdos de la Agenda Regional de Género⁸. En la mayoría de los países latinoamericanos, dichos servicios están garantizados por una ley o decreto, o incluso previstos en la Constitución nacional. En muchos casos se trata de un derecho logrado a raíz de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994.

En materia de acceso a métodos anticonceptivos, la prevalencia anticonceptiva es alta en la mayoría de los países de la región: en algunos casos incluso llega a niveles más elevados que en los países desarrollados. La anticoncepción de emergencia está legalizada en todos los países de la región, salvo en Honduras. A pesar de que este método ha comenzado a adquirir cierta importancia recientemente, existen enormes barreras para acceder a él en el sector público de varios países.

En el caso de las infecciones por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), entre 2010 y 2015 se lograron avances, alcanzando una media de 0,17 nuevos casos por cada 1.000 personas no infectadas, con una marcada diferencia entre mujeres y hombres (0,10 y 0,29, respectivamente) y entre grupos de edad (0,02 entre menores de 15 años y 0,25 entre mayores de 15 años)⁹. Los avances logrados en los niños tienen que ver con el mayor control de la transmisión de madre a hijo y a las acciones que tienen por objeto la doble eliminación de la transmisión del VIH y la sífilis (OPS, 2017). Se estima que ha habido un aumento reciente del número de nuevas infecciones en los hombres adultos de la región. Además, en 2016 los jóvenes de 15 a 24 años de edad seguían representando un tercio del número total de personas con nuevas infecciones por el VIH, y en dicho año en la región se habrían producido 120.000 nuevas infecciones por el VIH. El contagio del VIH es particularmente grave en centros penitenciarios de América Latina y el Caribe (UNODC, 2012).

Los países se han comprometido a alcanzar en 2020 el objetivo 90-90-90: que el 90% de las personas que viven con el VIH conozcan su estado serológico; que el 90% de las personas diagnosticadas con el VIH reciban terapia antirretroviral continuada, y que el 90% de las personas que reciben terapia antirretroviral tengan supresión viral. Entre 2013 y 2016 se realizó en América Latina y el Caribe un gran avance en la consecución de este objetivo, llegando a tasas del 81%, 72% y 58% en las respectivas metas (64%, 81% y 67%, en el caso del Caribe). Sigue siendo necesario acelerar los esfuerzos para llegar a quienes

⁷ Promedio simple de los países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁸ Los acuerdos de la Agenda Regional de Género sobre implementación de políticas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunas y de calidad para adolescentes y jóvenes, así como la puesta en práctica de programas de educación integral para la sexualidad, sirven de hoja de ruta para alcanzar las metas 5.6, 3.7, 3.1 y 3.3.

⁹ Naciones Unidas, "SDG Indicators Global Database" [base de datos en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>.

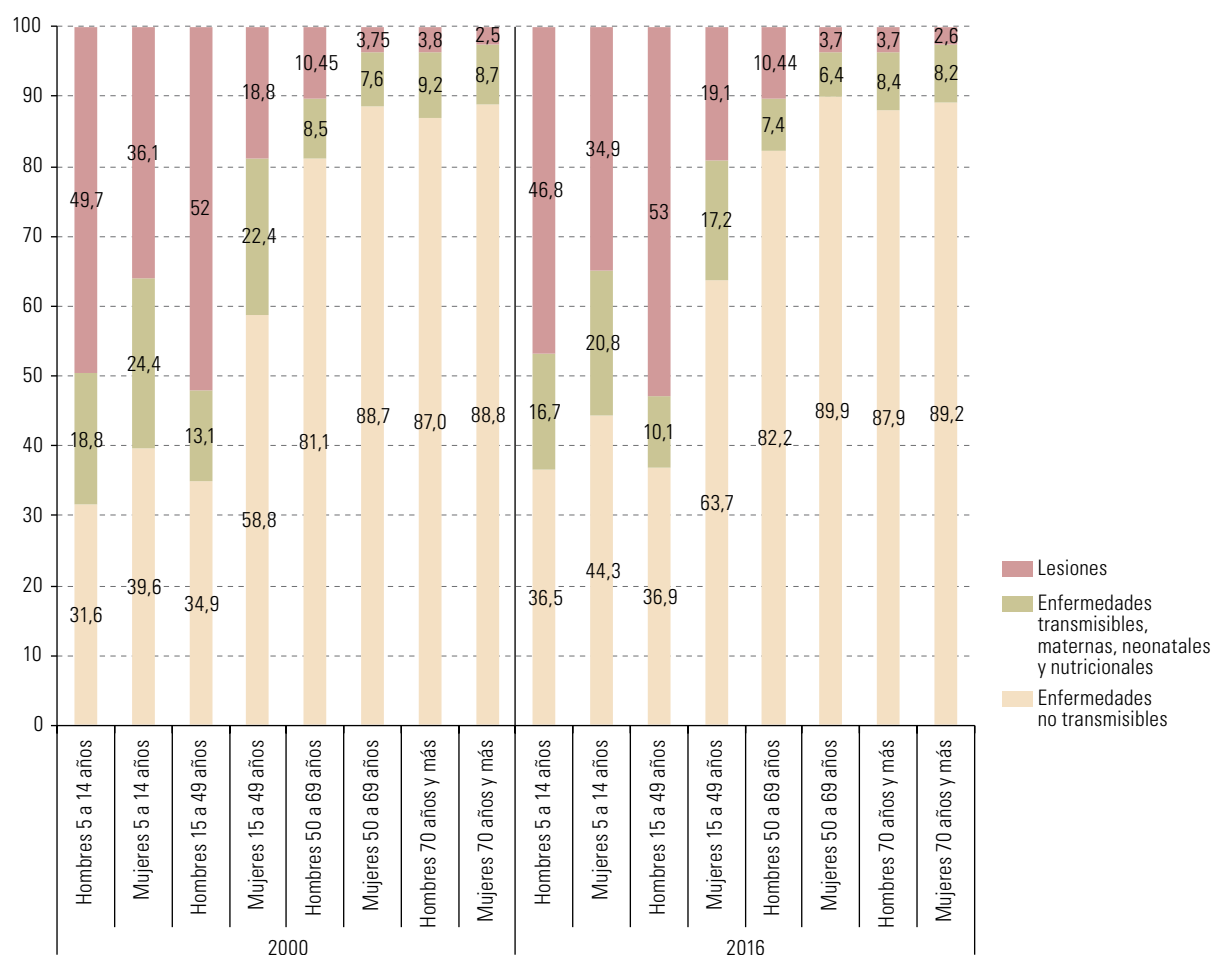
todavía no reciben tratamiento porque no se les ha detectado la infección, así como a los grupos cuya retención en los servicios es baja debido a la estigmatización y la discriminación (ONUSIDA, 2017).

Junto con el incremento de la esperanza de vida, la transición epidemiológica en la región se refleja en el aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles, tanto entre adultos mayores como en etapas previas del ciclo de vida (véase el gráfico IV.7), lo que supone una presión adicional para los sistemas de salud y de seguridad social. Esta labor adquiere una mayor complejidad por el hecho de que muchos países deben seguir atendiendo los retos que plantean las enfermedades transmisibles persistentes como el cólera, el dengue y la enfermedad de Chagas, así como algunas emergentes como el virus del Zika y el chikunguña (CEPAL, 2018c).

Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe (34 países): distribución de muertes según causas específicas, por grupos etarios y sexo, 2000 y 2016

(En porcentajes)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME).

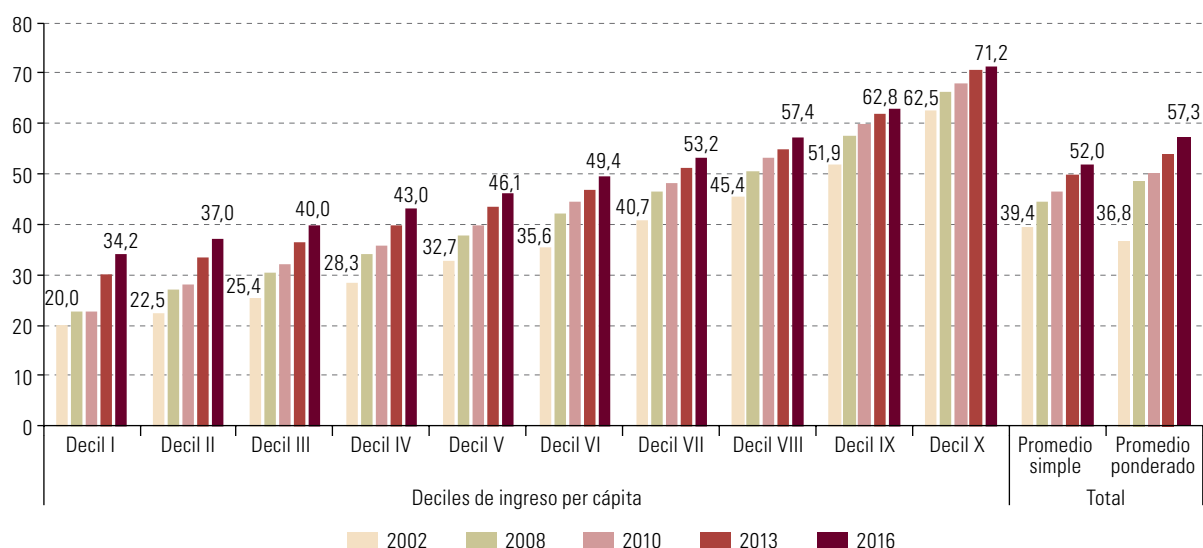
Un camino fundamental para reducir las desigualdades en materia de salud es avanzar en la universalización de la cobertura y del acceso a servicios de calidad, para que todas las personas puedan prevenir, detectar y tratar sus problemas de salud. Generalmente, los sistemas de salud en

América Latina y el Caribe se organizan alrededor de servicios del sector público para las personas en situación de pobreza, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para quienes se los puedan costear (Titelman, Cetrángolo y Acosta, 2015). Pocos países cuentan con sistemas universales de salud a los que se pueda acceder con independencia de la condición laboral, como es el caso del Sistema Único de Salud (SUS) del Brasil.

Aunque la afiliación o cotización a sistemas de salud asociados a la ocupación han aumentado y las brechas socioeconómicas han disminuido, todavía queda un largo trecho por recorrer para alcanzar niveles de acceso más equitativos. En el gráfico IV.8 se muestra el acceso a sistemas de salud por parte de los ocupados o asalariados (excluido el acceso mediante seguros estudiantiles o salud pública sin restricciones) según deciles de ingreso. Entre 2002 y 2016 se observa un gran aumento en la cobertura, en especial en los primeros deciles. Pese a que esto implicó una reducción de las brechas entre los deciles, persiste una diferencia de 37 puntos porcentuales entre el primer y el décimo decil.

Gráfico IV.8

América Latina (14 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales o nacionales, 2002-2016^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

^a En la Argentina, corresponde a asalariados de 15 años y más. La información para México en 2016 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de cobertura de seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en CONEVAL (2017).

^b Promedio simple de los países por deciles. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay (zonas urbanas).

El hecho de que en la región persistan marcadas segmentaciones de las prestaciones y la cobertura, que se evidencian en las grandes diferencias en la calidad de los servicios a los que acceden los diferentes grupos poblacionales, es motivo de preocupación y supone un obstáculo para avanzar en la igualdad.

Otra variable que se debe tener en cuenta a nivel regional es el consumo de drogas. La tasa de mortalidad relacionada con el consumo de drogas en América Latina y el Caribe alcanzó el 14,9 por cada millón de habitantes en 2015 (UNODC, 2012). En este sentido, las tendencias en materia de uso indebido de drogas se mantienen relativamente estables: el cannabis y la cocaína son las sustancias de mayor consumo y para las que más se recurre a programas de tratamiento (GNUD, 2018).

D. Igualdad de género y autonomía de las mujeres

En línea con el planteamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consistente en poner fin a todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas (metas 5.1, 5.2, 5.3, 10.2, 10.3, 16.1, 16.2 y 16.3), los Gobiernos de la región han avanzado en la normativa para erradicar la violencia contra las mujeres y eliminar prácticas, discursos y patrones culturales patriarcales, que limitan la autonomía y el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres (véase el recuadro IV.1). Actualmente 13 países cuentan con leyes integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género¹⁰, que amplían las fronteras de las políticas de género involucrando a parlamentos, tribunales, policía, fiscalías y los sectores de la salud, la educación y el trabajo a nivel nacional y subnacional. A su vez, 18 países aprobaron leyes o reformas a sus códigos penales en las que se tipifica como femicidio o feminicidio el delito de asesinato de una mujer por el solo hecho de ser mujer. Es decir, pasa a ser un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales, o se lo califica como agravante de un homicidio.

Recuadro IV.1

La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030: un avance regional para el logro de los ODS

La implementación de las medidas de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030^a es clave para crear las condiciones estructurales, los mecanismos y los recursos necesarios para garantizar los derechos de las mujeres y avanzar hacia la igualdad de género en logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A nivel nacional, los Gobiernos están empleando la Estrategia de Montevideo como instrumento para la formulación de políticas de igualdad de género como parte de las estrategias de desarrollo sostenible. Mientras que, en 2017, 14 países presentaron informes voluntarios sobre sus avances en la adaptación y aplicación de esa estrategia a nivel nacional y su vínculo con los ODS^b, en enero de 2019, 20 países presentaron sus informes voluntarios^c.

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

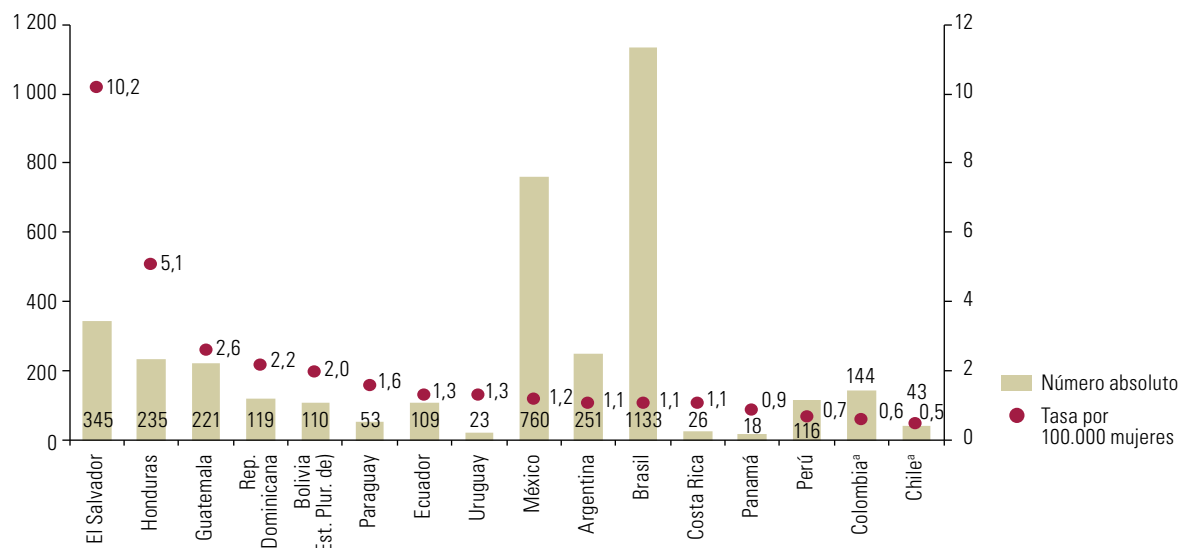
^a Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe de la Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016 (LC/CRM.13/6/Rev.1), 2017.

^b En mayo de 2017 presentaron informes voluntarios los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname y Uruguay. Véanse los informes presentados por los Gobiernos [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/quincuagesima-quinta-reunion-la-mesa-directiva-la-conferencia-regional-la-mujer-america>.

^c En enero de 2019 presentaron informes voluntarios los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Uruguay.

El avance normativo no ha sido suficiente para erradicar la violencia de género. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, más de 15.000 mujeres de 16 países fueron víctimas de feminicidio en los últimos cinco años; la mayoría de ellas, a manos de sus parejas (feminicidio íntimo). En 2017 al menos 3.790 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 25 países de América Latina y el Caribe. Como se observa en el gráfico IV.9, la tasa de feminicidios por cada 100.000 mujeres alcanza un 10,2 en El Salvador y un 5,1 en el caso de Honduras (véase el gráfico IV.9).

¹⁰ Argentina (2009), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Colombia (2008), Ecuador (2018), El Salvador (2010), Guatemala (2008), México (2007), Nicaragua (2012), Panamá (2013), Paraguay (2016), Perú (2015), Uruguay (2017-2018), Venezuela (República Bolivariana de) (2007) (CEPAL, 2019b).

Gráfico IV.9**América Latina (16 países): feminicidios, 2017***(En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)*

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 Colombia y Chile solo declaran casos de feminicidio íntimo, es decir, cometido por la pareja o expareja íntima.

En el Caribe, nueve países presentaron datos sobre feminicidio correspondientes a 2017, sumando 84 muertes de mujeres por razones de género en la subregión. Entre estos, cabe mencionar que Guyana y Jamaica solo cuentan con datos sobre feminicidio íntimo, cuyos números absolutos de víctimas son 34 y 15, respectivamente. Belice (9 víctimas), las Islas Vírgenes Británicas (1), Santa Lucía (4) y Trinidad y Tabago (21) son los demás países caribeños donde se registraron feminicidios en 2017, a diferencia de Granada, Montserrat y Saint Kitts y Nevis, que informaron no haber tenido ningún caso en el mismo año.

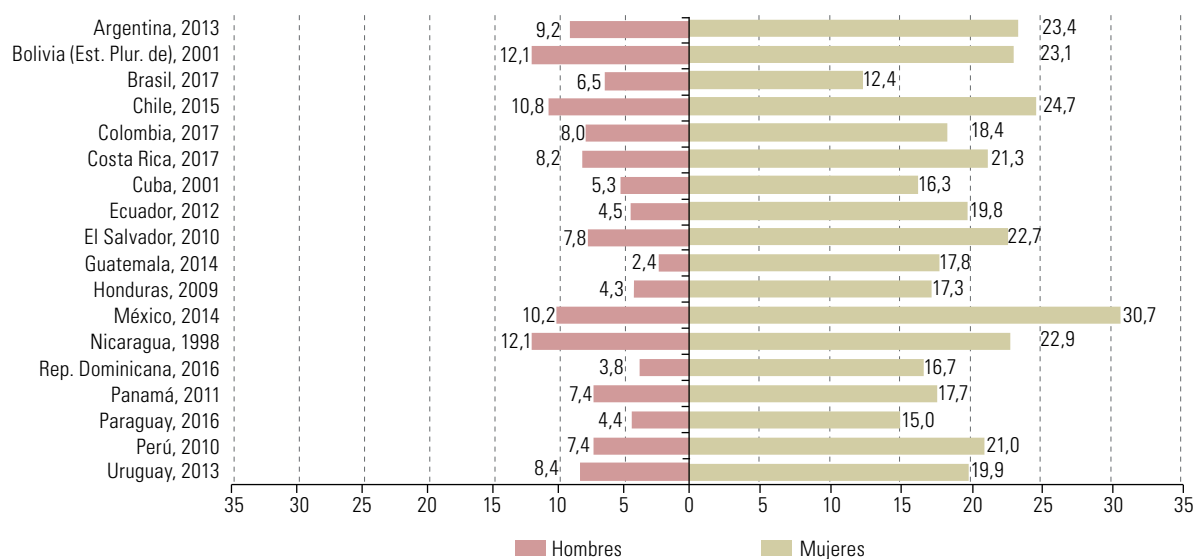
Cuatro de cada diez adolescentes de entre 15 y 19 años que se encuentran en algún tipo de unión conyugal han experimentado violencia por parte de sus parejas. Además, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) informa que 1,1 millón de adolescentes de entre 15 y 19 años han sufrido violencia sexual o un acto sexual forzado, siendo el 80% de los agresores parte del grupo familiar o conocidos de las víctimas (UNICEF, 2018).

A escala mundial, el 19%, o lo que es igual, una de cada cinco mujeres, han experimentado violencia física o sexual a manos de su pareja en los últimos 12 meses. En América Latina y el Caribe esa proporción es del 21%, por lo que la región se encuentra levemente por encima de este promedio. El análisis de los indicadores relacionados con el ODS 16 muestra que también es la región con la mayor incidencia de feminicidios, liderados por países de Centroamérica y el Caribe (ONU-Mujeres, 2018a).

En relación con la autonomía económica de las mujeres, la Agenda 2030 propone reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social (meta 5.4). Promover la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres en el hogar es fundamental en una región donde la división sexual del trabajo constituye uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género. Las encuestas de uso del tiempo de 18 países de la región muestran que las mujeres dedican a los quehaceres domésticos y cuidados no remunerados entre un quinto y un tercio de su tiempo, mientras que en el caso de los hombres esta proporción se encuentra en torno a un décimo (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10

América Latina (18 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), según sexo, 1998-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países; para el Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNAD Contínua", 2018; para Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Cuenta Satélite de Economía del Cuidado-CESC", 2018; para Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2017: resultados generales", 2018; para Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), "Encuesta sobre el Uso del Tiempo", 2001; para Nicaragua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), "Uso del tiempo de las y los nicaragüenses", 1998.

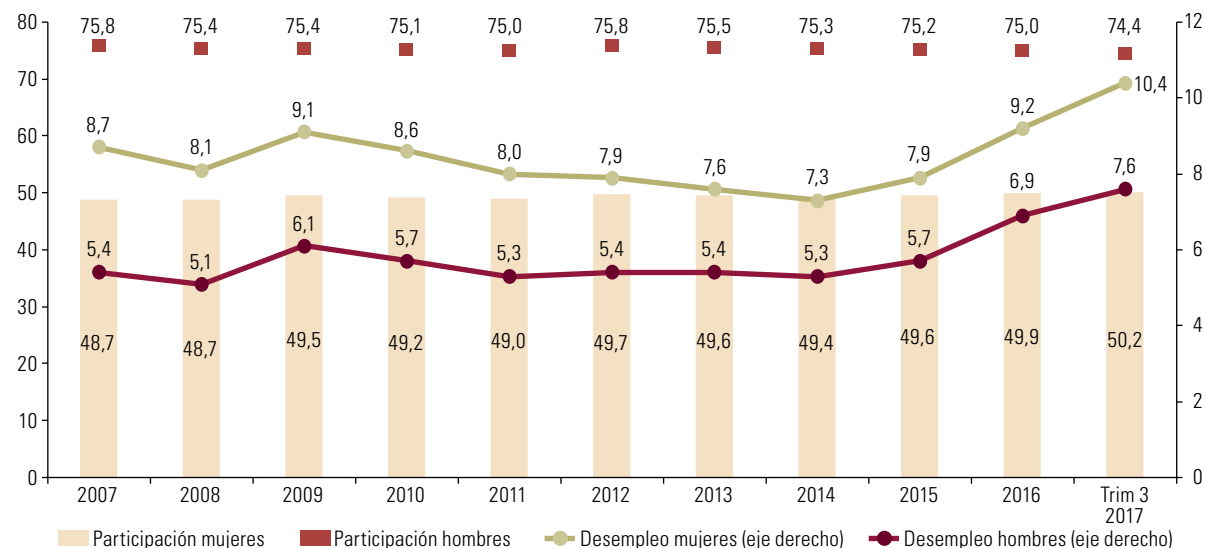
Nota: Los datos corresponden al total nacional, excepto en Cuba, donde se limitan a La Habana Vieja. Los datos se refieren a la población de 15 años y más, excepto en la Argentina (que presenta una población de 18 años y más), el Brasil (14 años y más), Colombia (10 años y más), Costa Rica (12 años y más) y Nicaragua (6 años y más).

La participación de las mujeres en el mercado laboral aumentó 5,3 puntos porcentuales entre 1997 y 2007, pero desde entonces este aumento ha sido moderado. En el tercer trimestre de 2017 alcanzó en promedio un 50,2%, frente a una tasa de participación de los hombres del 74,4% (ONU-Mujeres, 2018b, pág. 109) (véase el gráfico IV.11)¹¹.

La mejora de la participación laboral femenina en décadas recientes, que posicionó a la región por encima del promedio mundial (un 48,5% según OIT, 2018b), no ha ido acompañada de una mayor dedicación de tiempo por parte de los hombres al trabajo no remunerado (debido a factores discriminatorios, sociales, culturales y demográficos, como se señaló anteriormente). Hay un grupo de mujeres que no logra entrar al mercado laboral por atender situaciones familiares, en particular el cuidado de personas dependientes (según el país, entre el 12% y el 66% de las mujeres que no están ocupadas se encuentran en esa situación por atender situaciones familiares, en comparación con un porcentaje inferior al 6% en el caso de los hombres (CEPAL 2016d; CEPAL, 2019).

A la baja participación laboral se suma el hecho de que muchas de las mujeres que se incorporan al mercado laboral buscando empleo no logran acceder a él o se insertan en trabajos de baja calidad. En los últimos años el menor ritmo en la creación de empleos ha dado lugar a un aumento del desempleo femenino, que sigue siendo superior al de los hombres. En 2012, la tasa promedio de desempleo de las mujeres en América Latina y el Caribe era del 7,9% y la de los hombres se ubicaba en un 5,4%. En 2017 estas tasas habían aumentado al 10,4% y al 7,6%, respectivamente, con lo que la brecha entre ambas se mantiene en más de 2,8 puntos porcentuales.

¹¹ Sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo en el Caribe, véase Wiltshire (2015).

Gráfico IV.11**América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 24 países): evolución de la tasa de actividad y tasa de desempleo, según sexo, 2007-2017***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

La participación en la fuerza laboral, así como el acceso de las mujeres a cualquier forma de ingreso autónomo, siguen siendo altamente estratificadas entre las mujeres de diferentes niveles socioeconómicos (CEPAL, 2019; ONU-Mujeres, 2017). Además, casi un tercio de las mujeres de la región no cuenta con ingresos propios, una situación que las hace vulnerables y económicamente dependientes (en 2017, el promedio regional de mujeres sin ingresos propios alcanzó un 29,4%, mientras que para los hombres ascendía al 10,7%)¹².

Aunque 15 países han adoptado una serie de medidas para abordar la igualdad salarial (CEPAL, 2017i), se observa que “el salario promedio por hora de los hombres es mayor que el de las mujeres. La diferencia más grande se encuentra entre los trabajadores de los servicios, donde el salario por hora de las mujeres es un 19,8% menor al salario de los hombres, situación que se da precisamente en la ocupación que concentra la mayor proporción de mujeres en el mercado laboral” (CEPAL 2019, pág. 202).

En cuanto a la participación de las mujeres en el rubro empresarial, entre 2013 y 2017 la proporción de mujeres en cargos directivos se ha incrementado aproximadamente en 1 punto porcentual¹³, situándose en un 34,3% y un 35,4% respectivamente¹⁴. Esto indica que aún está distante en la región la plena incorporación de las mujeres en la vida económica.

Por otro lado, persisten brechas de género en el sistema financiero¹⁵. Por ejemplo, en Chile, donde se cuenta con información sobre esta brecha, los estudios de los últimos años destacan que aun cuando las mujeres son mejores pagadoras, obtienen menores montos de créditos y, en algunas ocasiones, a tasas más altas que las que obtienen los hombres (SBIF, 2018). En Costa Rica y Guatemala se ha

¹² Véase [en línea] Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>, [fecha de consulta: febrero de 2019].

¹³ Véase Organización Internacional del Trabajo (ILOSTAT). “Indicadores ODS del mercado laboral” [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/>.

¹⁴ Se considera información de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá y el Uruguay.

¹⁵ La meta 5.a propone “emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”. (Naciones Unidas, 2015).

puesto en marcha un proceso de desagregación de datos por sexo en el sistema financiero, lo que está haciendo posible la generación de indicadores de las desigualdades de género en el acceso al crédito y el uso de los servicios financieros.

En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, en las últimas dos décadas la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aprobaron leyes de cuotas y paridad con el objetivo de reducir las desigualdades de género en el área política, reduciendo la brecha de participación política de las mujeres¹⁶. Entre 1997 y 2018, dicha participación en los parlamentos de la región aumentó del 12,1% al 30,7%¹⁷. El promedio regional de participación de las mujeres en los gabinetes ministeriales pone de manifiesto una subrepresentación, estando presentes aquellas sobre todo en las carteras vinculadas al área social, y en menor medida en las áreas política, económica y productiva (CEPAL, 2019b). Según los últimos datos disponibles, las mujeres ocupan en promedio el 25,7% de los cargos en los gabinetes ministeriales y siete países de América Latina y dos del Caribe presentan una disminución del número de ministras respecto al período presidencial anterior (CEPAL, 2019b).

El Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los únicos dos países del mundo donde las mujeres ocupan más escaños que los hombres y registra uno de los porcentajes más altos del mundo para este tipo de representación (53,1%). En el lado opuesto está Haití, donde solo el 2,5% de escaños parlamentarios están ocupados por mujeres, el porcentaje más bajo en la región (CEPAL, 2019b). En el promedio regional, las mujeres siguen estando muy infrarrepresentadas a nivel local y subnacional, con menos del 14,6% de mujeres alcaldesas y el 29,5% de mujeres en los órganos legislativos locales (CEPAL, 2019b).

Por último, a pesar de que ha aumentado el número de mujeres integrantes de los directorios de bancos centrales en América Latina, en 2017 no se superaba la marca del 25% (8,7% en 2013 y 25% en 2017)¹⁸. Una mayor participación de las mujeres en dichos directorios es una condición necesaria para avanzar hacia políticas macroeconómicas que contribuyan a la igualdad de género y a superar las barreras que enfrentan las mujeres para lograr su autonomía.

E. Educación inclusiva y de calidad y oportunidades de aprendizaje

El aumento del nivel educativo de la población se asocia a la mejora de factores claves de desarrollo y bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza y la salud. Su impacto es transversal, dado que repercute en distintos ODS, y su importancia tiende a aumentar exponencialmente, a la luz de los desafíos impuestos por la revolución tecnológica. Si bien la educación ha sido siempre un componente fundamental del desarrollo inclusivo, dicha revolución ha vuelto aún más urgente la necesidad de extenderla y reducir las brechas de calidad, así como de adaptarla a la demanda de nuevas capacidades en el sistema productivo.

En las últimas décadas, en América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en lo que se refiere a la expansión del acceso a la educación y de su cobertura en todos los niveles de enseñanza (Naciones Unidas, 2010; CEPAL, 2008). Sin embargo, el sistema educativo no se ha transformado en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Un factor limitante son las condiciones socioeconómicas de los hogares de origen, así como otras características estructurales de la desigualdad, que se ven reflejadas en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y la eficiencia de la oferta educativa (CEPAL, 2010a).

¹⁶ Véase Repositorio de Leyes de Cuota y de Paridad del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, "Leyes" [en línea]: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>.

¹⁷ Véase CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=178&idioma=e> [fecha de consulta: 1 de febrero de 2019].

¹⁸ Véase CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2464&idioma=e>.

1. La etapa preescolar

La infancia —en particular, la primera infancia— es una etapa de especial relevancia, ya que en ella convergen factores de riesgo en áreas tan críticas para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, o la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros y de apoyo. La vulneración de derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables en el bienestar y el desarrollo de las personas.

El acceso al ciclo preescolar en la región es heterogéneo. Si bien, en promedio, 6 de cada 10 niños y niñas de entre 3 y 4 años participan en programas de educación preescolar (UNICEF, 2018), existe una heterogeneidad acusada en la región: mientras que, en algunos países, la matriculación en este nivel es casi universal, en otros se ubica en torno al 30%. Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en los primeros años es clave para la reducción de la desigualdad. La ampliación de la oferta de educación preescolar (de 3 a 5 años) de calidad y la aplicación de políticas que atiendan a los sectores más vulnerables y faciliten su acceso a la educación permitirían reducir la incidencia de la deserción y la repitencia.

De acuerdo con la UNESCO (2018), existe una tensión en la política pública entre las iniciativas orientadas a la universalización de la educación y las posibilidades de atención efectiva de los sistemas educativos. Hay problemas relacionados con la provisión de servicios educativos, así como con otro tipo de apoyos que son necesarios para que las familias envíen a sus niños y niñas a la escuela y logren que permanezcan en ella. Los programas en los que se proporciona apoyo a los padres y los niños pequeños mediante visitas domiciliarias mejoran de manera notable las prácticas de los adultos responsables de la crianza y las condiciones de salud de los niños (Chang y otros, 2015), lo que conlleva una mejora de sus condiciones económicas y sociales en la edad adulta (Gertler y otros, 2014). A pesar de ello, los programas de desarrollo de habilidades parentales son aún escasos en América Latina y el Caribe, y lo mismo puede decirse de su cobertura. El cuidado institucional para niños menores de seis años financiado con fondos públicos facilita, además, la incorporación de la mujer al mercado laboral.

2. La educación primaria

En los últimos 20 años, el nivel de acceso a la educación primaria en la región ha experimentado progresos significativos, y la tasa de niños que no asisten a la escuela primaria se ha reducido un 43%. Sin embargo, este avance se ha detenido en los últimos diez años. Durante este período no se han producido cambios en dicha tasa (según estimaciones de la UNESCO), que se ha mantenido en alrededor del 5%. No existen diferencias en los promedios de acceso de niñas y niños al sistema, ni entre estratos socioeconómicos. Sin embargo, todavía quedan problemas por resolver para asegurar la adecuada progresión de los estudiantes y, principalmente, la conclusión del nivel de enseñanza primaria, así como para incorporar plenamente a los grupos más excluidos (personas en situación de extrema pobreza, habitantes de zonas rurales, pueblos indígenas y población afrodescendiente). Es necesario realizar grandes inversiones que, además de aumentar la oferta educativa, garanticen condiciones de acceso efectivo a estos servicios (Trucco, 2014).

3. La educación secundaria

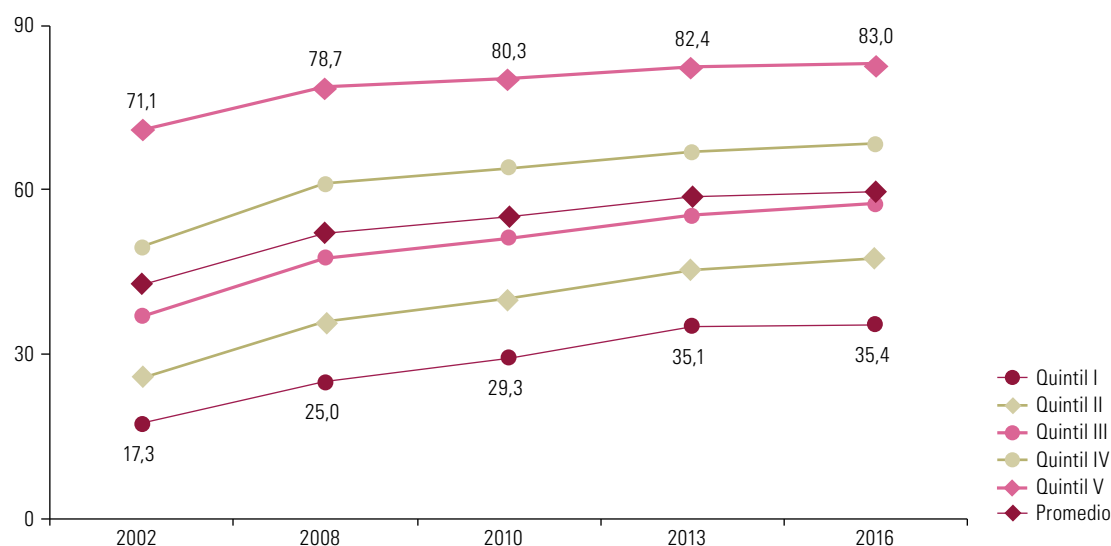
La enseñanza secundaria se considera hoy en día el piso mínimo para reducir las posibilidades de encontrarse en situación de pobreza en el futuro (CEPAL 2010a). No basta con acceder a la educación secundaria; es necesario completar el ciclo. Según datos del Instituto de Estadística de la UNESCO,

en 2016, un total de 12,7 millones de niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe —el equivalente a un 9% de la población en edad escolar— se encontraba fuera del sistema educativo: 6,8 millones de hombres y 5,9 millones de mujeres (UNESCO, 2018). Entre quienes no concluyen la secundaria hay más jóvenes que provienen de hogares de menores ingresos, que residen en zonas rurales y que son indígenas o afrodescendientes (CEPAL, 2017e). Aunque la tasa de conclusión del ciclo secundario de quienes pertenecen a hogares que se encuentran en el primer quintil de ingresos se duplicó entre 2002 y 2016, aún representa menos de la mitad de la del quintil superior (un 35,4 % y un 83,0%, respectivamente) (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

América Latina (18 países^a): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles, 2002-2016

(En porcentajes)



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

^a Promedios simples de los siguientes países: 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).

Los hombres abandonan la educación secundaria en mayor medida que las mujeres, y lo hacen por razones distintas. Los hombres adolescentes tienden a insertarse tempranamente en el mercado laboral y dejan el sistema educativo principalmente a causa de motivos económicos, pero también de desarrollo y autonomía, además de por una escasa apreciación del valor del sistema educativo. Por otra parte, en el caso de las mujeres, destacan las razones vinculadas a las demandas de cuidado y trabajo doméstico en sus hogares (a su vez, resultado de la división sexual del trabajo en las familias y de los roles definidos culturalmente), a las que se suman el embarazo y la maternidad en la adolescencia (Rico y Trucco, 2014).

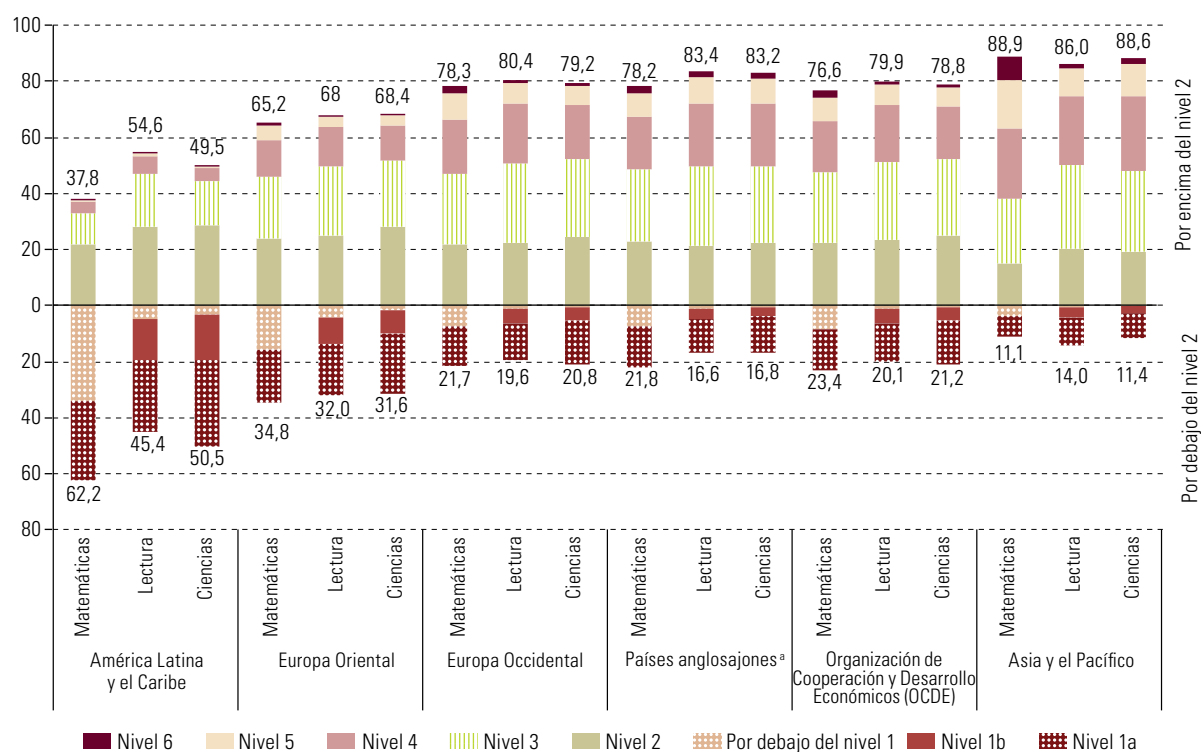
La forma más común para monitorear los niveles de avance es utilizar las pruebas estandarizadas que se realizan de manera comparable en varios países de la región, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, a nivel nacional y también internacional. Las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)¹⁹, así como el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

¹⁹ Evaluación implementada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la medición de las competencias básicas de los estudiantes de 15 años.

(TERCE)²⁰ y la investigación educacional en general, muestran que los resultados alcanzados por la mayor parte de los estudiantes de menor nivel socioeconómico y cultural de los países latinoamericanos se encuentran por debajo del nivel de competencia básico para desempeñarse en el área. En los países con un mayor nivel de desarrollo, también existen desigualdades de aprendizaje entre estratos socioeconómicos, pero la gran mayoría de los estudiantes alcanza el nivel de competencia básico esperado (nivel 2 en las pruebas PISA), lo que no ocurre en la región, donde, en promedio, solo lo alcanza el 37,8% en matemáticas, el 49,5% en ciencias y el 54,6% en lectura (CEPAL, 2010a, 2016a y 2018b) (véase el gráfico IV.13). En promedio, las niñas rinden mejor en las mediciones de lectura y los niños, en las mediciones de matemática y ciencias. Estas diferencias inciden luego en los campos de estudio y en la inserción laboral, dado que el mercado premia principalmente los campos científicos y matemáticos (Rico y Trucco, 2014).

Gráfico IV.13

Promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño de las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) por región y competencia (matemáticas, lectura y ciencias), 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *PISA 2015 Results*, París, OECD Publishing.

Nota: Los estudiantes que se sitúan en niveles inferiores a 2 (nivel 1a, nivel 1b y por debajo del nivel 1) no alcanzan el nivel básico de competencia esperado.

^a La categoría "Países anglosajones" incluye: Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Reino Unido.

Los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes experimentan múltiples desigualdades y han sufrido históricamente situaciones de discriminación y exclusión sistemáticas. Los Estados han puesto en práctica algunas acciones destinadas a reconocer la lengua y la cultura de los pueblos

²⁰ Evaluación implementada por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) en 2013 para evaluar a estudiantes de tercero y sexto grado de primaria, en países de América Latina y el Caribe.

indígenas y las poblaciones afrodescendientes, a través de la educación intercultural bilingüe y la etnoeducación. La realidad regional muestra una gran heterogeneidad de políticas y normativas que aluden, de diferentes maneras, a las nociones de educación intercultural bilingüe e interculturalidad. Según López (2011), la mayoría de los países incorpora el derecho a la educación respetuosa con la diversidad en las legislaciones educativas nacionales y, en gran parte de los casos, se alude a la educación intercultural bilingüe como modalidad del sistema educativo orientada a los pueblos indígenas. En cuanto a los planes y programas de educación intercultural bilingüe, si bien se registran avances en la incorporación de las lenguas y las culturas indígenas a los sistemas educativos en casi todos los países de América Latina y el Caribe, no ocurre lo mismo con la inclusión de una perspectiva intercultural en el sistema educativo para personas indígenas y no indígenas.

4. La educación técnica y profesional

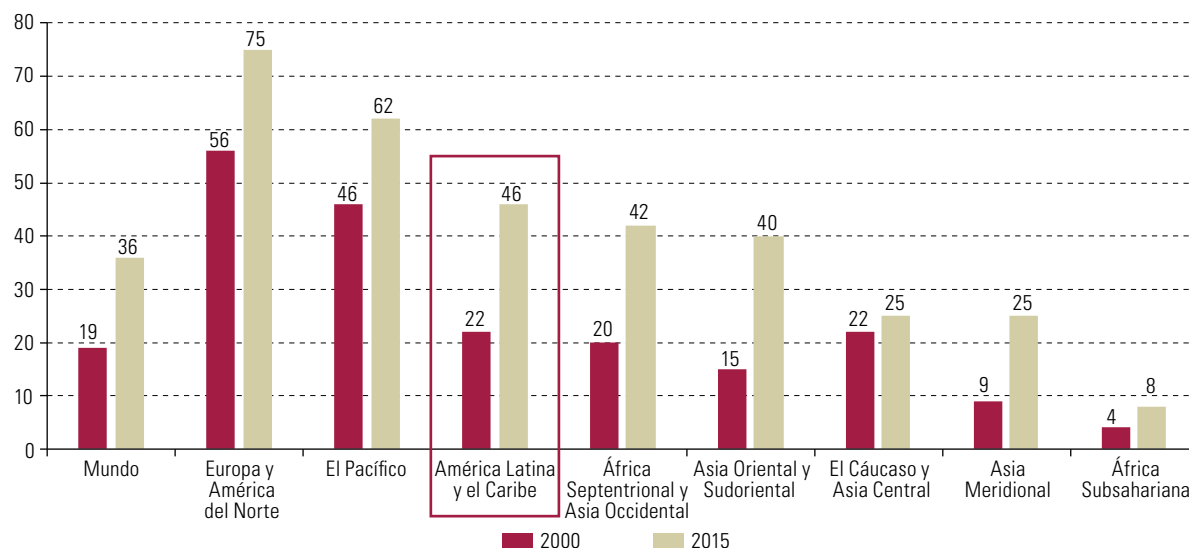
En la Agenda 2030 se asigna un rol protagónico a la educación y formación técnica y profesional, al incluir Objetivos que incitan a los Estados a asegurar el acceso igualitario a una educación técnica y profesional de calidad (meta 4.3) y a aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (meta 4.4). La inclusión social de los jóvenes de sectores sociales desfavorecidos depende en gran parte de la calidad y relevancia de este tipo de formación. En comparación con los programas secundarios de formación general, es común que exista una mayor proporción de estudiantes de menor nivel socioeconómico en estos programas educativos (Sevilla, 2017). La educación y formación técnica y profesional está en proceso de reforma y fortalecimiento en la región. Este proceso se concentra más en programas técnicos escolares en los países en los que la deserción en la secundaria es frecuente, y en el sistema técnico de nivel terciario en los países donde dicha deserción es escasa (CEPAL 2017a).

En general, la oferta educativa de la región en el área técnica no logra articularse de manera efectiva con los sectores productivos. La formación de los estudiantes en los lugares de trabajo y la participación sistemática de potenciales empleadores en el desarrollo curricular de los programas de educación técnica son insuficientes. Esta situación resulta más crítica en los países en que la gobernanza de la educación y formación técnica y profesional está fragmentada desde el punto de vista institucional. Se requiere un abordaje que traspase las fronteras de los Ministerios de Educación de los países y que sea coordinada por instancias gubernamentales superiores.

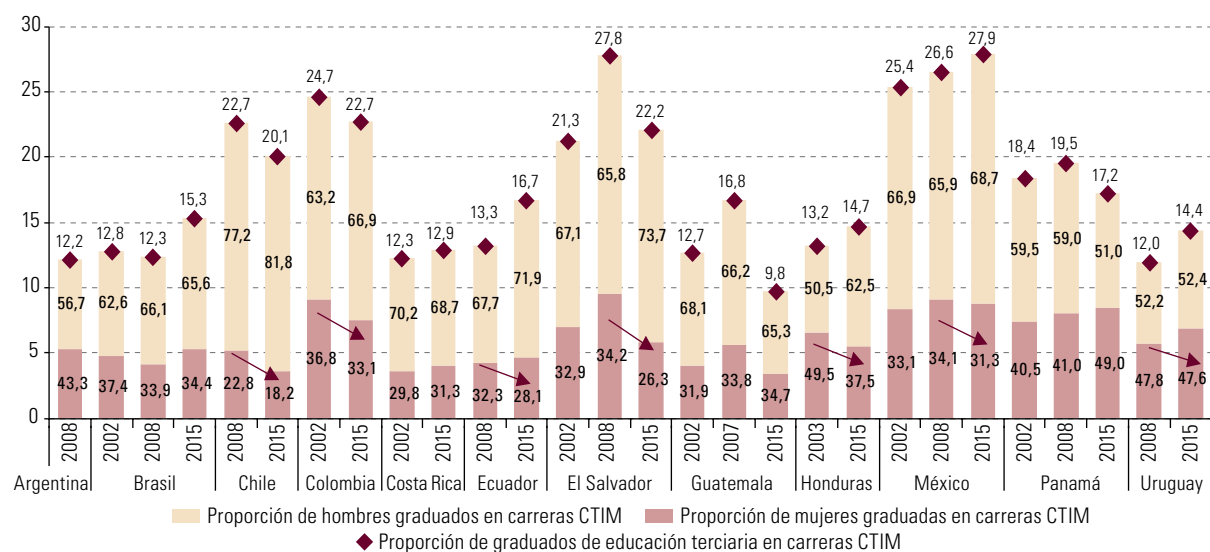
5. La educación superior

En América Latina y el Caribe, el acceso a la educación de nivel terciario ha aumentado de manera significativa durante este siglo. A 2015, la tasa de matriculación se había duplicado con creces desde 2000. Con un 46%, la región se ubica diez puntos porcentuales por encima de la media mundial, aunque aún está lejos del nivel de los países de Europa y América del Norte (véase el gráfico IV.14).

La matriculación femenina en la enseñanza superior supera a la masculina en todos los países, pero las mujeres siguen siendo una minoría en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). Chile es un ejemplo extremo de esta tendencia, ya que cuenta con menos de un 20% de participación femenina en el sector (véase el gráfico IV.15)

Gráfico IV.14**Tasa bruta de matriculación en la educación superior, 2000 y 2015***(En porcentajes)*

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2018*, París, 2018.

Gráfico IV.15**América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, 2002-2015^{a b}***(En porcentajes)*

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), "Data for Sustainable Development" [en línea] <https://sdg.uis.unesco.org/>.

^a El número de graduados en carreras CTIM corresponde a la proporción de mujeres y hombres en carreras CTIM calculada como la proporción de mujeres y hombres del total de graduados en carreras CTIM cada año.

^b El número de graduados de educación terciaria en carreras CTIM se expresa como el porcentaje del total de graduados en educación terciaria.

La desigualdad por nivel socioeconómico en el acceso a la educación superior es un grave problema en la región. En el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú y la República Dominicana, las tasas de matriculación son elevadas en el caso de la población más rica (de un 40% a un 75%) y bajas en el de la población más pobre (de un 1% a un 10%).

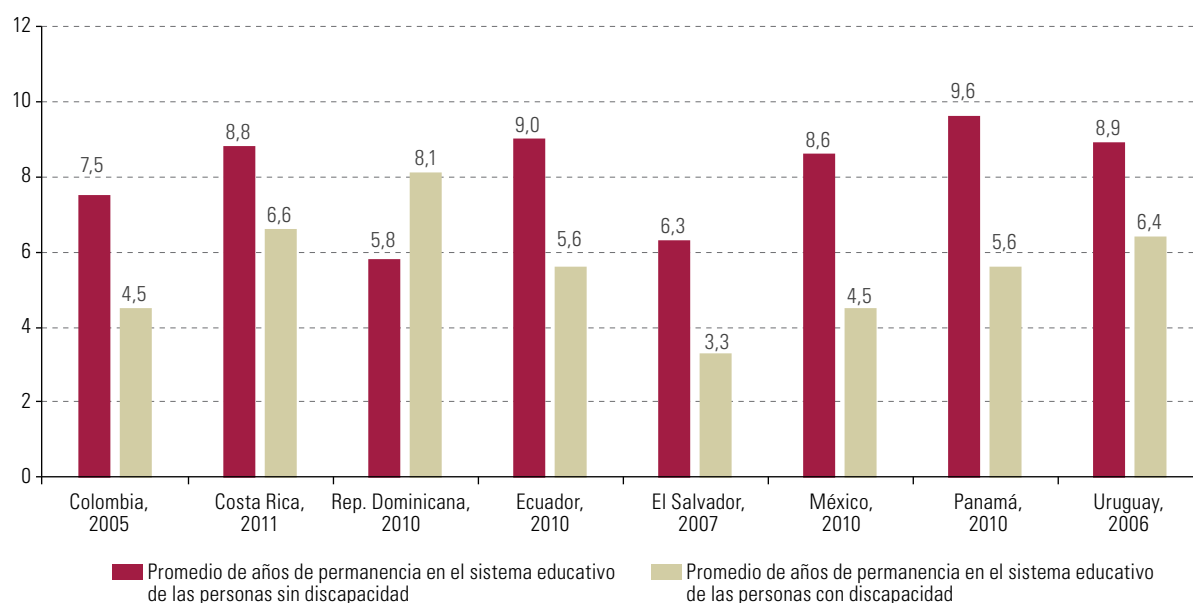
6. El acceso de las personas con discapacidad a la educación

Otra área que representa una oportunidad de avance es la inclusión cada vez mayor de las personas con discapacidad en los ámbitos educativo y laboral. Existe una diferencia muy significativa entre los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus pares sin discapacidad en lo que se refiere a asistencia escolar, y esta diferencia aumenta a medida que se avanza en el ciclo educativo (véase el gráfico IV.16). Esta situación de exclusión se vuelve más aguda al considerar el entrecruzamiento de la discapacidad con los otros ejes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe: el estrato socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el lugar de residencia.

Gráfico IV.16

América Latina (8 países): promedio de permanencia en el sistema educativo de las personas con y sin discapacidad, 2005-2011

(En años)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Education and disability: analysis of data from 49 countries", *Information Paper*, N° 49, París, 2018.

F. Desigualdades en el mundo laboral y trabajo decente

El trabajo, junto con la educación y la formación de capacidades, constituye un eje central para la inclusión social y la igualdad. Sin embargo, en los mercados laborales de los países de la región, existen múltiples desigualdades relacionadas con una estructura productiva heterogénea y poco diversificada, y con diversas formas de discriminación —por sexo, edad, condición étnico-racial,

nivel socioeconómico y territorio—. Entre 2002 y 2014, la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad vino de la mano de la reducción del desempleo y el aumento de la tasa de participación femenina, de los ingresos laborales y de los niveles de formalización. Esta tendencia favoreció la expansión de las bases contributivas de los sistemas de pensiones, así como los procesos de fortalecimiento de los espacios y mecanismos de diálogo social entre los gobiernos, las organizaciones sindicales y las de empleadores. Sin embargo, estas tendencias empezaron a revertirse a partir de 2015, como resultado de la desaceleración económica y, desde entonces, constituyen una barrera para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Mirando hacia el futuro, los problemas de empleo se harán cada vez más agudos, como consecuencia de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo, asociadas a la destrucción y creación de empleos y ocupaciones debido a las nuevas tecnologías —como la robotización y la automatización de procesos, que conllevan una disminución de las labores en tareas repetitivas— y a las nuevas formas de organización del trabajo. El envejecimiento de la población, por un lado, y los movimientos migratorios, que modifican la estructura de la oferta de trabajo, por otro, son factores que generan una tensión adicional (CEPAL, 2017a).

1. Brechas de inserción laboral

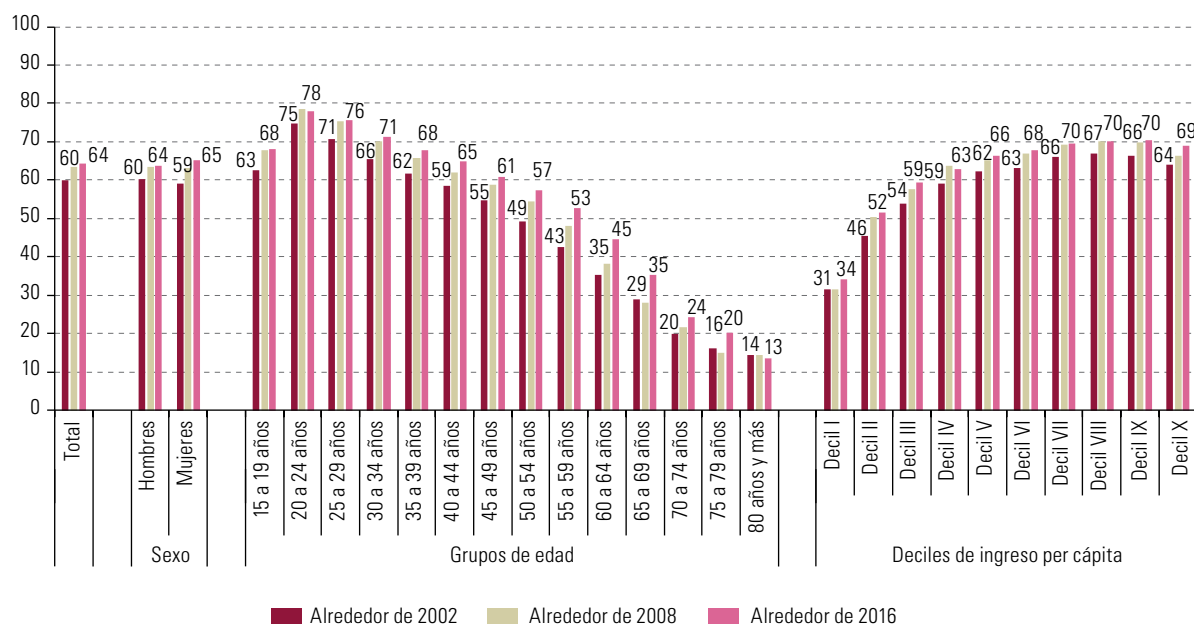
Ya se ha mencionado que existen brechas de participación e ingreso en el mercado de trabajo, que constituyen barreras tanto para la igualdad como para la eficiencia del sistema productivo. Las tasas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo son aún inferiores a las de los hombres, lo que afecta sobre todo a la población que vive en situación de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad (véase la sección B). El aumento de los niveles de participación femenina vino acompañado también por un incremento del nivel de asalarización de las mujeres, que pasó del 59% de las ocupadas en 2002 al 63% en 2008 y al 65% en 2016, un ascenso ligeramente más pronunciado que el observado en el caso de los hombres (del 60% en 2002 al 64% en 2016) (véase el gráfico IV.17). Existen brechas en el nivel de asalarización según los niveles de ingreso del hogar: menos de la mitad de los ocupados del primer decil y poco más del 50% de los ocupados del segundo decil son asalariados; a partir del séptimo decil, esa proporción es cercana al 70%.

Las disparidades en materia de inserción en los mercados laborales de la región también se hacen evidentes al incorporar al análisis la perspectiva del ciclo de vida (CEPAL, 2016e). Existe una diferencia de más de 13 puntos porcentuales entre la participación laboral de los jóvenes de 15 a 29 años que viven en hogares no vulnerables (67,4%) y la de los jóvenes extremadamente pobres, pobres o vulnerables a la pobreza (54,1%). El acceso al mercado laboral aumenta entre los adultos de 30 a 64 años, cuyas cifras de participación superan el 70%. En este grupo de edad, se reduce la brecha entre las personas extremadamente pobres, pobres o vulnerables y no vulnerables (de aproximadamente 8 puntos porcentuales).

La inserción temprana en el mundo del trabajo se relaciona con elevados niveles de deserción o expulsión del sistema escolar y refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. Estos resultados contradicen la meta 8.b de los ODS, en la que se insta a “desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo”.

Gráfico IV.17

América Latina (17 países): evolución del porcentaje de trabajadores asalariados en el total de ocupados por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar, alrededor de 2002, 2008 y 2016^a
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Calidad del empleo

En la meta 8.3 del ODS 8 se promueven, entre otras cosas, la creación de puestos de trabajo decentes y la formalización. En nuestra región, el incremento de la proporción de trabajadores asalariados no se ha traducido necesariamente en una tasa más elevada de formalización laboral. De acuerdo con CEPAL/OIT (2015), el empleo asalariado (excluido el trabajo doméstico) cubierto por la seguridad social se ubica entre el 84% y el 91% en el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay, pero se sitúa por debajo del 60% en el Paraguay y el Perú. Cerca de un 20% de los asalariados se desempeñan en el sector informal o no cuentan con cobertura de seguro social. La cifra de informalidad aumenta cuando se incluyen el empleo independiente, el trabajo doméstico y el que desempeñan los trabajadores familiares auxiliares. Estos tres grupos constituyen casi un tercio del total de ocupados de la región. Su inserción laboral es, por lo general, precaria e inestable, y conlleva bajos salarios, carencias en términos de cobertura de las prestaciones de protección social (pensiones y salud) y falta de registro laboral y fiscal, entre otras cosas (CEPAL/OIT, 2015). Los datos de 2013 muestran que las personas en situación de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad se insertan, en un porcentaje considerable, como trabajadores por cuenta propia (31,6%) y familiares no remunerados (7,4%). Asimismo, al introducir en el análisis la dimensión étnica y racial, se registra una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y de familiares no remunerados entre la población indígena, frente a una mayor proporción de asalariados y de empleadores entre las personas no indígenas. En períodos de alto desempleo o de crisis económica, la probabilidad de que estos trabajadores caigan en situación de pobreza es elevada.

Si bien el trabajo doméstico es una de las ocupaciones que genera fuentes de empleo para las mujeres de la región, se trata de la expresión más clara de la segregación ocupacional de género y de la división sexual del trabajo. Las trabajadoras del servicio doméstico se enfrentan a bajos salarios —según la CEPAL (2017g, 2018a y 2019a), las trabajadoras domésticas ganan en promedio el equivalente a poco más del 50% del ingreso del total de las ocupadas— y no tienen acceso a derechos sociales y laborales, incluido el derecho a las pensiones. En 2015, el 11% de las mujeres ocupadas de América Latina y el Caribe se desempeñaban en el servicio doméstico²¹ y, de este conjunto, solamente el 26,9% estaban cubiertas por la seguridad social, lo que significa que el porcentaje restante no cuenta con condiciones que aseguren la formalidad laboral y una duración de la jornada de trabajo regulada.

3. Brechas en los ingresos laborales

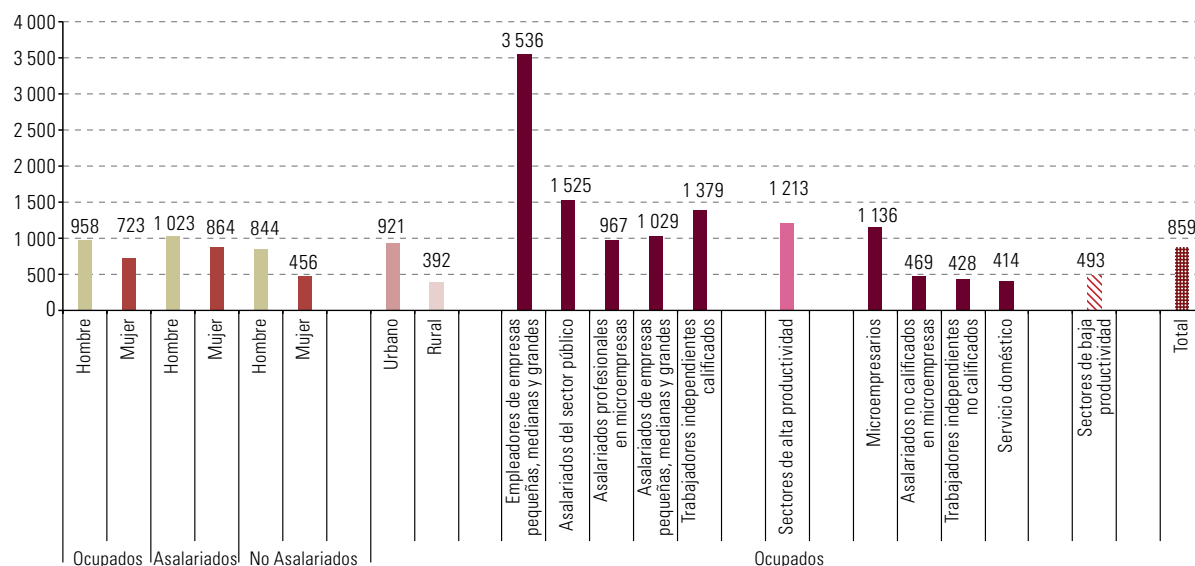
En América Latina y el Caribe, el mercado de trabajo es el eslabón que históricamente ha vinculado una estructura productiva muy heterogénea, en la que el peso del sector de baja productividad es elevado, con la marcada desigualdad de ingresos de los hogares (CEPAL, 2016b). El 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo, que constituye el principal motor para la superación de la pobreza y el acceso a la protección social (CEPAL, 2016e). Después de un estancamiento en los años noventa, entre 2002 y 2013, se observó un incremento en términos reales de los ingresos laborales en la región, de un promedio de 4,1 veces la línea de pobreza a uno de 4,9 veces. Entre 2002 y 2008, la reducción de la pobreza observada en la mayoría de los países se debió principalmente a este incremento. Asimismo, en el período 2008-2016, los ingresos laborales volvieron a ser la fuente principal del aumento de los ingresos de los hogares pobres.

Si bien en la meta 8.5 de los ODS se hace un llamado a lograr “la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”, al comparar el ingreso laboral promedio a nivel regional de 859 dólares mensuales (expresado en dólares de 2010 ajustados por la paridad del poder adquisitivo), se confirman las grandes desigualdades existentes según el sexo, la zona de residencia y el sector de actividad económica que ya se han mencionado. Los ingresos laborales medios son más altos en las zonas urbanas (921 dólares mensuales) que en las rurales (392 dólares) y la estructura ocupacional refleja una mayor presencia de asalariados en las zonas urbanas en comparación con las rurales, en las que el porcentaje de ocupados por cuenta propia y de familiares no remunerados es más elevado (CEPAL, 2016e).

La heterogeneidad estructural es un factor que contribuye a la elevada desigualdad de ingresos, como se ha argumentado en el capítulo I. Los ingresos laborales de los trabajadores de sectores de productividad media y alta duplican los de los trabajadores de sectores de baja productividad. De acuerdo con la CEPAL (2016c), el 49% de los trabajadores de la región están ocupados en sectores de baja productividad, y esta cifra asciende al 53% en el caso de las mujeres ocupadas (frente a un 46,6% en el caso de los hombres). La categoría de menor remuneración mensual es la de trabajadores del servicio doméstico, que está compuesta en su mayor parte por mujeres²² (véase el gráfico IV.18) (CEPAL, 2018a).

²¹ Según la OIT (2015b), en 2014 el trabajo doméstico representaba el 13,7% del total de la ocupación femenina en las zonas urbanas.

²² Sobre la base de la información censal de la ronda de 2010 de ocho países, se encontró que el número aproximado de personas que se desempeñaban en el empleo doméstico era cercano o superior a los 7 millones, de los cuales un 95% eran mujeres y un 71% residían en zonas urbanas. De ese total, poco más de 4,5 millones de personas (un 63%) eran afrodescendientes (CEPAL, 2017e).

Gráfico IV.18**América Latina (17 países^a): ingresos laborales por sexo, área geográfica e inserción laboral, alrededor de 2016^b***(En dólares de 2010 en paridad de poder adquisitivo)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).^b En la comparación entre zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de).

4. Trabajo infantil y adolescente

Para millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, el trabajo infantil es una realidad, y deja huellas que duran toda la vida. Tomando en cuenta las consecuencias negativas de este fenómeno, en la meta 8.7 de los ODS se insta a “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

Según estimaciones de la OIT para 2016, en América Latina y el Caribe, alrededor de 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de trabajo infantil, es decir, el 7,3% de la población regional de 5 a 17 años (OIT, 2017). A pesar de la significativa proporción de población que aún se encuentra en esta situación, entre 2008 y 2016 se constató una reducción de 3,7 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil. En este período se observó también una importante reducción del trabajo peligroso, que disminuyó de un 6,7% a un 4,4%, el equivalente a 3,2 millones de niños, niñas y adolescentes.

Siguiendo las estadísticas oficiales informadas por cada país a nivel nacional, el Brasil, México y el Perú son los países donde el trabajo infantil es más frecuente en números absolutos; en términos porcentuales, los países con mayor prevalencia de trabajo infantil son Bolivia (Estado Plurinacional de) (26,4%), el Paraguay (22,4%) y el Perú (21,8%) (véase el cuadro IV.3).

Cuadro IV.3**América Latina y el Caribe (18 países): población de niños, niñas y adolescentes (de 5 a 17 años) en situación de trabajo infantil y adolescente no permitido, 2008-2017^a***(En números y porcentajes)*

País	Año	Cantidad	Porcentaje del total del grupo de edad
Argentina	2017	522 706	5,8
Belice	2013	3 528	3,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	800 180	26,4
Brasil	2015	2 671 893	6,5
Chile	2013	219 624	6,6
Colombia	2017	796 000	7,3
Costa Rica	2016	20 896	2,1
Ecuador	2016	290 325	6,5
El Salvador	2015	140 700	8,9
Guatemala ^b	2014	731 115	16,9
Honduras	2017	382 931	15,2
Jamaica	2016	37 965	5,8
México	2015	2 217 648	7,5
Panamá	2016	23 855	2,5
Paraguay	2011	416 425	22,4
Perú	2015	1 619 200	21,8
República Dominicana	2010	304 062	12,2
Uruguay	2010	68 100	9,9
América Latina y el Caribe	2008	14 125 000	10,8
	2016	10 461 000	7,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de trabajo infantil de los respectivos países y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: resultados y tendencias, 2012-2016*, Ginebra, 2017.

^a Se utiliza la definición y la medición oficial informadas por cada país. En la mayor parte de los países, el trabajo infantil medido está asociado al registro de la actividad u ocupación económica no permitida.

^b Los datos corresponden al tramo de 7 a 17 años.

Avanzar en el cumplimiento de la meta 8.7 implica no solo reducir el trabajo infantil, sino alcanzar al menos 35 de las metas establecidas en la Agenda 2030 (OIT, 2016b; OIT/CEPAL, 2018). En consecuencia, los Gobiernos de 28 países²³, en conjunto con organizaciones de trabajadores y empleadores, han diseñado la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, que busca acelerar el progreso hacia la completa eliminación del trabajo infantil en 2025.

²³ Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

5. Trabajo decente y pensiones

El funcionamiento de los sistemas de pensiones refleja las brechas laborales ya discutidas y la distancia que aún queda por recorrer para lograr el acceso universal a la protección social en la región. Su análisis se vincula con los ODS 1 (Fin de la pobreza), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (Reducción de las desigualdades). Por una parte, la cobertura de los sistemas de pensiones se relaciona directamente con la meta 1.3; por otra parte, el acceso a estos sistemas por la vía contributiva es fundamental para garantizar el trabajo decente y, por ello, también se relaciona con las metas 8.3 y 8.5. Los vínculos entre el mercado laboral y los sistemas de pensiones se expresan tanto en la cobertura como en la suficiencia de las prestaciones otorgadas. Las inserciones laborales precarias y las brechas relacionadas con la formalización que se describieron en la sección anterior repercuten directamente en la posibilidad de que un amplio contingente de trabajadores pueda realizar contribuciones regulares a la seguridad social durante su vida activa y, con ello, acceder al sistema de pensiones contributivo. Entre 2002 y 2015, el porcentaje de trabajadores cotizantes o afiliados a sistemas de pensiones en América Latina se incrementó del 38,0% al 50,3% y, entre los trabajadores asalariados, del 53,9% al 64,7%, un aumento equivalente a unos 40 millones de trabajadores²⁴. Ello constituye una noticia muy positiva y puede asociarse con las mejoras en las condiciones laborales mencionadas en la sección anterior. No obstante, el que la mitad de los trabajadores no cuenten con cobertura contributiva sin duda es una señal de alerta importante, que plantea interrogantes respecto a la posibilidad de contar con ingresos suficientes al acceder a una pensión al jubilarse. Más aún, el nivel de afiliación de los trabajadores no asalariados era inferior al 18% en torno a 2015, proporción que se eleva en aquellos países que han implementado iniciativas dirigidas a la inclusión de estos trabajadores en los sistemas de protección contributivos (CEPAL, 2016b, 2017e y 2018a).

Si bien no se verifican diferencias significativas según el sexo de los trabajadores en lo que respecta a la cobertura de los ocupados en los sistemas de pensiones, en 2015 el nivel de afiliación de los ocupados urbanos era 2,5 veces mayor que el de los ocupados rurales (a pesar de haber disminuido esta diferencia entre 2002 y 2015). Asimismo, la cobertura varía de manera considerable según el nivel educativo de los trabajadores, y llega al 73% entre aquellos con educación postsecundaria, cifra que duplica la de quienes no han completado la secundaria. En el caso de los ocupados con educación primaria, la cobertura solo alcanza el 17%. Además, existen diferencias muy relevantes entre los trabajadores de los distintos grupos de ingreso per cápita.

Por otra parte, al analizar la cobertura de las pensiones entre la población de 65 años y más, es decir, la cobertura de pasivos, se observa que, en torno a 2015, el 70,8% recibía algún tipo de pensión, ya sea por la vía contributiva, por la vía no contributiva o por ambas, proporción que se incrementó 17 puntos porcentuales entre 2002 y 2015. Una parte importante de este aumento se puede explicar por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región. Así, en los ocho países en los que es posible distinguir entre prestaciones contributivas y no contributivas²⁵, se observa que, del total de la población de 65 años y más que recibía pensiones hacia 2015, el 53% accedía a ellas únicamente a través de prestaciones no contributivas, mientras que el 41% lo hacía únicamente por la vía contributiva y el 5% recibía ambos tipos de pensiones.

El acceso a las prestaciones contributivas es muy desigual desde el punto de vista de los ingresos: en torno a 2015, solamente el 6,2% de las personas de 65 años y más que se encontraban en el primer quintil de ingreso per cápita percibía pensiones contributivas, lo cual refleja trayectorias laborales precarias, marcadas por la informalidad, e ingresos laborales reducidos. En cambio, entre quienes

²⁴ Promedio ponderado para América Latina sobre la base de las encuestas de hogares de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

²⁵ Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

pertenecían al quintil de mayores ingresos, este porcentaje se elevaba al 55,3%. En el agregado regional, al igual que en el caso de la afiliación o cotización a los sistemas de pensiones, cabe destacar que casi un tercio de la población de América Latina carece de acceso a pensiones en la vejez por alguna de estas vías²⁶.

Finalmente, un examen de la suficiencia de las prestaciones recibidas por las personas de 65 años y más a través de las pensiones muestra que, entre 2002 y 2015, el monto promedio mensual se habría incrementado un 31% —aunque los niveles observados en los países difieren de manera significativa— y el monto promedio mensual de las prestaciones no contributivas era en todos los casos inferior al de las contributivas (CEPAL, 2018a). Hacia 2015, los montos de las pensiones no contributivas eran siempre inferiores al salario mínimo de los respectivos países y, en el caso de las pensiones contributivas, el 40% se encontraba por debajo de este umbral (CEPAL, 2018a). Nuevamente, esta situación se suma a la severa desigualdad que se registra en los ingresos laborales en la región y a un contexto en que los trabajadores con bajos salarios tienen menor capacidad contributiva. Es, por lo tanto, imprescindible fortalecer el diseño de los sistemas de pensiones y la solidaridad como principio transversal de su funcionamiento.

6. Desempleo y transición de la escuela al trabajo

La tasa de desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral y uno de los indicadores seleccionados para el seguimiento de los ODS (indicador 8.5.2). Pese a que los jóvenes latinoamericanos gozan hoy de un nivel educativo más alto que en la década pasada, siguen padeciendo mayores niveles de desempleo que los adultos. Son las mujeres jóvenes, de las zonas rurales y urbanas, las que experimentan tasas de desempleo más elevadas, aun cuando su nivel educativo es superior al de los hombres. En el promedio regional, un 12% de los jóvenes y un 18% de las jóvenes estaban desempleados en 2014, en comparación con un 3% de los adultos, hombres y mujeres, de 45 a 64 años (CEPAL, 2017e).

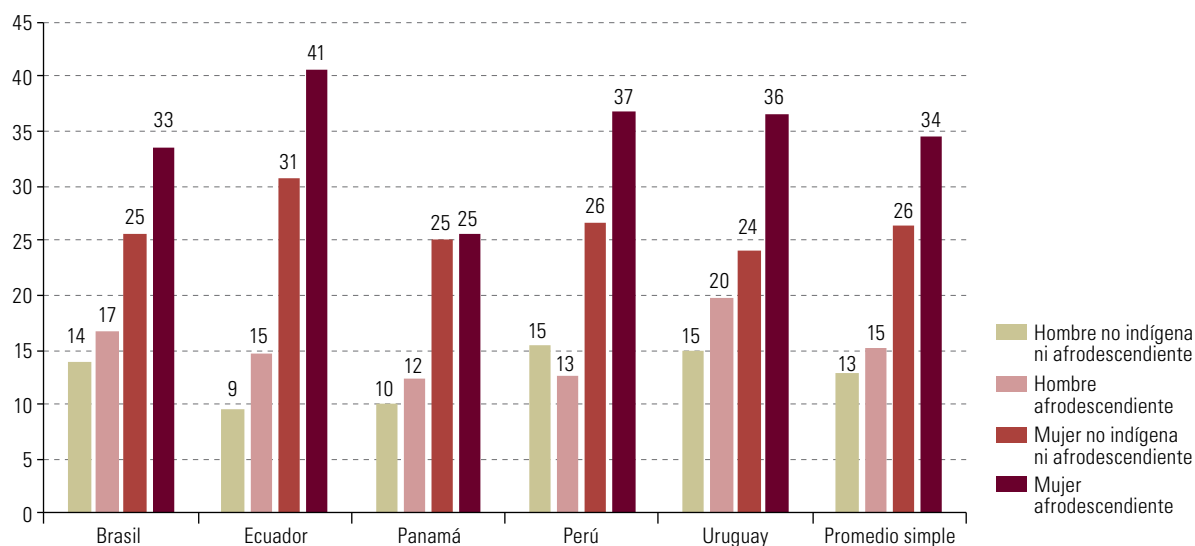
Un grupo que genera especial preocupación es el de los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo (Espejo y Espíndola, 2015) (véase el gráfico IV.19). Esta preocupación se ve reflejada en la meta 8.6 de los ODS: “de aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”. En este grupo se observan diferencias notables entre los quintiles de ingreso (cerca de la mitad de los integrantes pertenecen a los dos primeros quintiles). Está constituido en su gran mayoría por mujeres residentes en zonas urbanas, de las cuales un porcentaje significativo ya son madres y tienen una gran carga de trabajo no remunerado en sus hogares, que es justamente lo que les dificulta seguir o concluir sus estudios e insertarse en el mercado de trabajo, dada la falta de sistemas de cuidado. Esta situación contribuye a reproducir la desigualdad a lo largo de las generaciones e impide a la región explotar la ventana de oportunidad que representa el bono demográfico.

En los cinco países de la región sobre los que se cuenta con información —Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala—, si bien el porcentaje de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral disminuyó en promedio entre 2002 y 2014, esta disminución no se produjo de manera homogénea en los diferentes grupos poblacionales. En el gráfico IV.19 se observa que, a pesar de este descenso, la situación de las mujeres y los afrodescendientes es la más desventajosa.

²⁶ Promedio ponderado, sobre la base de la información de las encuestas de hogares de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas).

Gráfico IV.19

América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

^a Promedios simples.

G. La violencia: un problema transversal para el desarrollo inclusivo

1. Las múltiples dimensiones de la violencia

En el marco de la Agenda 2030, “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (ODS 16) son las bases sobre las que se sustentan los avances relacionados con los tres pilares del desarrollo sostenible. Mientras tanto, las diversas formas de violencia (física, sexual, económica, política e institucional) que se registran en las sociedades latinoamericanas son una de las barreras principales para lograr este Objetivo y han ido erosionado la confianza de la población en las instituciones y el apoyo a la democracia.

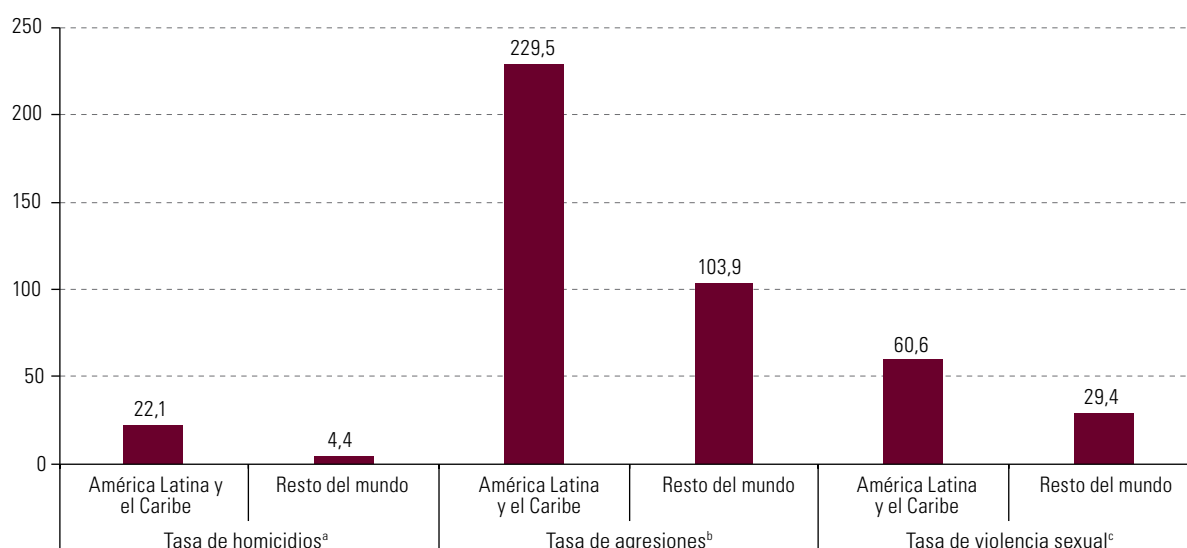
En América Latina y el Caribe, la inseguridad ha incidido en el desarrollo de una cultura autoritaria que ha redundado en una aceptación cada vez mayor de propuestas de “mano dura” y “tolerancia cero”. La inseguridad ocupa un lugar destacado entre las preocupaciones de las autoridades y la ciudadanía: mientras que, en 1995, solo el 5% de las personas consideraba la delincuencia y la seguridad ciudadana como su principal preocupación, la cifra alcanzó el 20% en 2017, ocupando el segundo lugar después de las preocupaciones económicas (23%) (GNUM, 2018, pág. 27)²⁷.

²⁷ De acuerdo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM, 2018, pág. 27), el costo de la violencia en El Salvador en 2014 fue de unos 4.000 millones de dólares (el 16% de su PIB).

La violencia en sus diversas manifestaciones erosiona el tejido social de los países de América Latina y el Caribe. Si bien estos coexisten en paz, sin conflictos bélicos civiles o internacionales, la región es la más violenta del mundo, lo que no se condice con su grado de desarrollo económico, político y social (CEPAL, 2018b y 2018c). Esta situación se ve reflejada en las tasas de homicidios, agresiones o violencia sexual.

Desde 1995, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes ha sido superior a 20 y, hacia 2002, alcanzó un valor cercano a 30. Estas cifras son especialmente preocupantes si se comparan con las tasas mundiales, que se han mantenido, en el mismo período, por debajo de 7. En 2017, varios países superaron ampliamente esos promedios: Venezuela (República Bolivariana de) (89), El Salvador (60), Jamaica (55,7) y Honduras (42,8)²⁸. Pocos países registraron niveles inferiores al promedio mundial: Chile (3,3), Ecuador (5,8) y Argentina (6,0) (GNUM, 2018, pág. 27). La situación respecto de los homicidios también se repite en lo que se refiere a las tasas de agresiones y de violencia sexual (véase el gráfico IV.20).

Gráfico IV.20
Indicadores de violencia, alrededor de 2015
(En número de casos por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

^a Por "homicidio" se entiende la muerte ilícita infligida intencionalmente a una persona por otra persona. Los datos sobre homicidio intencional también incluyen agresiones graves que provocan la muerte de una persona, y la muerte como resultado de un ataque terrorista, pero excluyen el intento de homicidio, el homicidio involuntario, la muerte debida a intervención legal, el homicidio justificable en defensa propia y la muerte debida a un conflicto armado.

^b Por "agresión" se entiende la aplicación intencional o imprudente de la fuerza física grave infligida sobre el cuerpo de una persona que provoca lesiones corporales graves. La fuerza física grave, como mínimo, incluye los disparos de armas de fuego, los apuñalamientos, los cortes, los golpes con un objeto y el envenenamiento. El concepto de "agresión" excluye la aplicación de una fuerza física menor (como golpear, abofetear o empujar). También excluye la agresión sexual, la amenaza y la agresión que conduce a la muerte.

^c Por "violencia sexual" se entiende cualquier acto sexual no deseado. La violencia sexual incluye la violación, la agresión sexual y otros actos de violencia sexual, pero excluye la explotación sexual, los delitos de prostitución, la pornografía y la trata de personas para la explotación sexual.

²⁸ Desde hace años, la región ocupa el primer lugar entre las zonas más peligrosas del mundo para los defensores del medio ambiente: en ella se produjo al menos el 60% de los crímenes contra estas personas (PMA/OIM, 2015). Según Global Witness (2018), en 2017, casi cuatro defensores del medio ambiente fueron asesinados cada semana. Además, muchas personas fueron hostigadas, intimidadas y obligadas a abandonar sus tierras.

Entre los factores asociados a la violencia en la región, destacan las secuelas de conflictos civiles, el narcotráfico, los desplazamientos forzados²⁹, la violencia intrafamiliar y la estigmatización de la juventud. En la relación entre la violencia y los ejes de la matriz de la desigualdad social, el feminicidio surge como la expresión máxima de las desigualdades en las relaciones de género, al tiempo que las elevadas tasas de homicidio entre los y las jóvenes afrodescendientes en algunos países de la región se vinculan a las desigualdades raciales y etarias.

Si bien la violencia no es un fenómeno nuevo en América Latina y el Caribe, sus manifestaciones recientes, particularmente en los países del norte de Centroamérica, se caracterizan por un aumento explosivo y una alta intensidad, así como por su expresión territorial, carácter transnacional y vinculación con la delincuencia organizada. En las zonas más afectadas, la delincuencia organizada compite con el Estado y, algunas veces, lo suplanta. Su incursión en el aparato estatal para expandir y consolidar su poder es una amenaza a la democracia y erosiona la confianza —ya escasa— en las instituciones públicas (OCDE, 2012). De acuerdo con el informe de la corporación Latinobarómetro (2018), la proporción de personas insatisfechas con la democracia se elevó de un 51% en 2008 a un 71% en 2018, y solo el 48% de los latinoamericanos prefiere la democracia sobre otro sistema. Más aún, a un 28% de ellos les es indiferente el sistema de gobierno y el 15% afirma que un gobierno autoritario puede ser preferible³⁰. Si bien estos resultados reflejan un conjunto amplio de factores, la violencia y sus efectos sobre la cohesión social refuerzan la pérdida de confianza en las instituciones democráticas.

Finalmente, es importante resaltar que las cifras agregadas no revelan la dimensión real de los problemas de grupos de población específicos, como los de los jóvenes en el espacio público (una participación en calidad de víctimas y victimarios elevada y una tasa de homicidios entre los jóvenes de sexo masculino que duplica la de la población en general) o los de los niños, niñas y mujeres, en cuanto que víctimas en el espacio privado.

2. Violencia contra niños, adolescentes y jóvenes

Al analizar la situación de los adolescentes, el UNICEF califica a la región como la más violenta del mundo. Hacia 2016, los índices de homicidios de adolescentes eran similares o superiores a los de países donde existen conflictos armados activos. Nueve de las diez ciudades del mundo que presentan los índices más elevados de homicidios se encuentran en la región, así como ocho de los diez países más violentos que no están en guerra.

La violencia es una experiencia familiar y cotidiana para millones de niños, niñas y adolescentes en sus hogares, la escuela, sus comunidades o instituciones de protección (véase UNICEF, 2016 y 2017). Según el GNUM (2018), el 25% de los homicidios de niñas, niños y adolescentes que se cometen en el mundo ocurren en la región, lo que equivale a unos 24.500 casos anuales. Se trata de un fenómeno que afecta en mayor medida a los adolescentes varones. Alrededor de 240.000 niños, niñas y adolescentes viven en instituciones de protección (orfanatos, hogares y similares), hecho que supone el no reconocimiento de su derecho a vivir en familia y que compromete su desarrollo. Por otra parte, en las Américas viven 6,3 millones de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, que en muchos casos han huido de la violencia experimentada en sus casas y comunidades. Un número cada vez mayor no están acompañados (UNICEF, 2016).

²⁹ Véase un análisis del impacto de los desplazamientos en la región en ACNUR (2017).

³⁰ Junto con la insatisfacción democrática, se ha extendido también la idea de que se gobierna “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”. Esta opinión es mayoritaria en todos los países del continente: 8 de cada 10 latinoamericanos la comparten.

En el Caribe, las personas jóvenes son las principales víctimas y perpetradoras de delitos. El 80% de los delitos enjuiciados son cometidos por personas de 17 a 29 años, mientras que muchas víctimas de delitos violentos pertenecen también al mismo grupo etario. Tanto las víctimas como los perpetradores tienen más probabilidades de pertenecer a grupos socioeconómicos más desfavorecidos (CEPAL, 2018h).

De acuerdo con el UNICEF (2018), los niños y niñas pequeños también son víctimas de violencia: dos de cada tres niños menores de 15 años experimentan formas de disciplina violentas (agresiones físicas o psicológicas) en sus hogares y uno de cada dos recibe castigos corporales. Como se muestra en el recuadro IV.2, diez países de la región cuentan con legislación que prohíbe totalmente los castigos corporales contra niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en ningún país del Caribe existe ese tipo de legislación (CEPAL, 2018h).

Recuadro IV.2

Avances en la eliminación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes

Diez países latinoamericanos han prohibido el castigo físico a los niños, niñas y adolescentes en todos los espacios, mientras que otros países lo han prohibido parcialmente o están trabajando en la elaboración de leyes para su prohibición total.

La inclusión de la violencia contra la niñez en los ODS ha supuesto un gran avance, pues por primera vez se visibiliza este tema en una agenda de desarrollo. Como respuesta a la meta 16.2 ("Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños"), varios países latinoamericanos se han sumado como países pioneros a la Alianza Mundial para Acabar con la Violencia Contra los Niños, y América Latina y el Caribe es la región con el mayor número de países incorporados. El Salvador, Jamaica, México, el Paraguay y el Perú forman parte de esta iniciativa y otros países están en proceso de sumarse a ella.

Otro avance relevante en este ámbito, también como consecuencia de su inclusión en los ODS, es el hecho de que se están realizando mayores esfuerzos para medir la violencia contra la niñez y conocer la dimensión real de este problema, lo que resulta imprescindible para seguir su evolución en el tiempo y, sobre todo, para adoptar políticas basadas en datos concretos.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Niños y niñas en América Latina y el Caribe: panorama 2018", 2018 [en línea] https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-09/20180911_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web_0.pdf.

H. La migración y la implementación de las metas de la Agenda 2030³¹

1. Migración y remesas

De acuerdo con la OIT (2016c), en América se concentra el 27% del total de trabajadores migrantes del mundo (37 millones en América del Norte y 4,3 millones en América Latina y el Caribe), y este porcentaje se incrementa rápidamente. En América Latina y el Caribe predomina la migración hacia América del Norte, que aumentó de manera considerable en los últimos 25 años, pasando de 10 millones de personas en 1990 hasta casi 25 millones en 2015 (OIM, 2018).

Los países del Caribe reciben un flujo constante de migrantes deportados que necesitan asistencia y apoyo al regresar a sus países de origen. Los Estados Unidos y el Canadá siguen siendo los destinos más habituales para los migrantes caribeños. En 2015, el 86% de los emigrantes de los países del Caribe se dirigieron a los Estados Unidos o el Canadá. La salida total anual de migrantes fue de 82.793 personas en 2010 y disminuyó a 77.492 en 2015, en consonancia con la tendencia observada a partir de la crisis de 2008, que se vio impulsada por los factores económicos y las políticas de inmigración (véanse los cuadros IV.4 y IV.5).

³¹ Esta sección está basada en CEPAL (2018g) y antecedentes complementarios.

Cuadro IV.4**El Caribe (13 países): salida de migrantes hacia países de América y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por país de nacionalidad, 2010-2015***(En número de personas)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antigua y Barbuda	600	653	723	667	724	673
Bahamas	2 348	2 372	2 269	2 397	2 595	2 734
Barbados	1 499	1 564	1 622	1 421	1 426	1 498
Belice	1 772	1 565	1 615	1 934	1 719	1 615
Dominica	1 267	1 107	1 004	1 030	1 064	776
Granada	1 364	1 266	1 296	1 324	1 156	1 041
Guyana	11 325	11 090	9 738	9 503	9 831	8 597
Jamaica	44 099	45 964	44 763	45 556	46 875	46 937
Saint Kitts y Nevis	567	556	551	530	586	538
San Vicente y las Granadinas	2 674	2 546	2 328	2 014	1 869	1 657
Santa Lucía	2 562	2 581	2 664	2 260	2 281	2 106
Suriname	2 092	2 223	2 173	1 975	1 864	1 802
Trinidad y Tabago	10 624	9 804	10 130	9 522	8 591	7 518
Total	82 793	83 291	80 876	80 133	80 581	77 492

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), *International Migration in the Americas: Fourth Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI) 2017*, Washington, D.C., 2017.

Cuadro IV.5**El Caribe (24 países): población de migrantes internacionales por país, 2000-2017***(En números y porcentajes)*

	Número			Porcentaje del total de la población		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
Anguila	4 063	5 103	5 579	36,7	37,1	37,4
Antigua y Barbuda	23 071	26 412	28 646	27,6	27,9	28,1
Aruba	30 104	34 327	36 356	33,1	33,8	34,5
Bahamas	36 454	54 736	61 806	12,2	15,2	15,6
Barbados	28 424	32 825	34 660	10,5	11,7	12,1
Belice	36 488	46 360	59 998	14,8	14,4	16,0
Curaçao	...	34 627	38 396	...	23,5	23,9
Dominica	3 723	5 765	6 782	5,3	8,1	9,2
Granada	6 825	6 980	7 124	6,7	6,7	6,6
Guadalupe ^a	83 188	94 942	99 350	19,6	21,1	22,1
Guyana	8 610	13 126	15 530	1,1	1,8	2,0
Islas Caimán	19 253	24 057	24 355	46,2	43,3	39,6
Islas Turcas y Caicos	9 015	17 216	24 534	47,8	55,5	69,2
Islas Vírgenes Británicas	12 958	17 074	19 959	62,8	62,7	64,0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	56 611	56 684	56 745	52,1	53,4	54,1
Jamaica	24 952	23 677	23 332	0,9	0,8	0,8
Martinica	54 492	59 575	61 579	14,1	15,1	16,0
Montserrat	1 211	1 277	1 364	24,4	25,8	26,3
Saint Kitts y Nevis	5 871	7 245	7 587	12,9	14,1	13,7
San Martín (parte neerlandesa)	...	26 200	28 260	...	79,1	70,4
San Vicente y las Granadinas	4 307	4 485	4 595	4,0	4,1	4,2
Santa Lucía	9 868	12 100	12 889	6,3	7,0	7,2
Suriname	27 506	39 713	47 699	5,8	7,5	8,5
Trinidad y Tabago	41 753	48 226	50 214	3,3	3,6	3,7
El Caribe	528 747	692 732	757 339	6,8	8,3	8,7

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

^a Incluidos San Bartolomé y San Martín (parte francesa)

La meta 10.c de los ODS insta a “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%”. El indicador 10.c.1 de esta meta es “costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas”. En la región, los informes nacionales muestran que la mayoría de los países no han abordado en profundidad el tema de las remesas, pese a su relevancia manifiesta. Por ejemplo, México es el cuarto país del mundo que mayores montos recibe en concepto de remesas (cerca de 30.000 millones de dólares en 2016) y Haití es uno de los cinco países en que dichos montos tienen el mayor peso en el PIB (un 25% en 2015) (Fundación BBVA Bancomer/CONAPO, 2017).

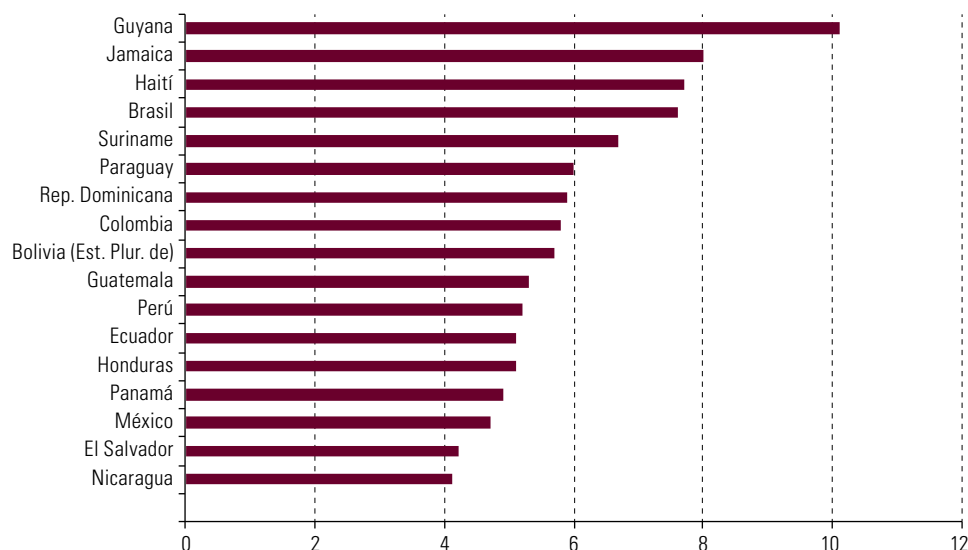
Se estima que el costo de envío como porcentaje del monto enviado (considerando un promedio de 200 dólares) fue del 8,0% a nivel mundial en 2014 y descendió al 7,4% en 2016. América Latina y el Caribe presenta cifras menores: un 6,0% y un 6,1%, respectivamente (véase el gráfico IV.21). En 2016, la mayoría de los países registraron porcentajes inferiores al promedio regional; solo Guyana, Jamaica, Haití, el Brasil y Suriname, en ese orden, superaron el 6,1%. México se encuentra entre los países con los costos de transacción más bajos. Teniendo en cuenta que en Asia Meridional el costo promedio es de poco más del 5%, esta cifra podría establecerse como meta para los países de América Latina y el Caribe.

Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas recibidas por los países del Caribe ascendieron al 5,6% del PBI en 2015 y se han mantenido en niveles similares desde 2000, excepto por pequeñas variaciones relacionadas con la situación económica de cada país. Los países con cifras de remesas como proporción del PBI más elevadas son Jamaica (16,6%), Dominica (8,9%), Guyana (7,6%) y San Vicente y las Granadinas (5,8%). En otros países sobre los que se dispone de datos, la cifra era inferior al 5%, como en Trinidad y Tabago (0,6%).

Gráfico IV.21

América Latina y el Caribe (17 países): costo total promedio del envío de una remesa de 200 dólares, 2016

(En porcentajes del monto enviado)



Fuente: Fundación BBVA Bancomer/Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Anuario de Migración y Remesas: México 2017*, Ciudad de México, 2017.

I. Comentarios finales

Los ODS de la Agenda 2030 constituyen un enfoque integrado para abordar los desafíos del desarrollo inclusivo. Este capítulo se concentró en los Objetivos que presentan mayor vinculación con las variables sociales, complementando los análisis llevados a cabo en el capítulo I sobre la transformación de la estructura productiva y la competitividad basada en el cambio técnico, así como la discusión sobre la dimensión ambiental del desarrollo sostenible incluida en el capítulo V. Todas estas dimensiones deben estudiarse teniendo en cuenta la interacción que existe entre ellas, como se ha insistido a lo largo de este capítulo. Los temas que se han abordado —la lucha contra la desigualdad, el hambre, la pobreza y todo tipo de discriminación; el acceso a una alimentación adecuada y a la salud; la educación; el empleo, y la protección ante las distintas formas de violencia— son tanto la causa como la consecuencia del crecimiento económico, del aumento de la productividad y del cambio estructural necesario para alcanzar el desarrollo inclusivo.

Desde 2004, en América Latina y el Caribe se han registrado avances significativos en lo que respecta a numerosos indicadores sociales, como los niveles de pobreza y desigualdad, si bien estos avances se han enlentecido o estancado en el último quinquenio. Otros indicadores han seguido una tendencia menos favorable; entre ellos, la violencia, cuyos efectos transversales erosionan la confianza en la democracia y las bases de la convivencia social. Lo cierto es que, más allá de la mejora que se ha producido en los indicadores promedio, persisten enormes desigualdades que se aprecian al desagregar dichos indicadores por quintiles de ingreso, sexo o raza. Las enormes brechas que persisten en nuestras sociedades y la cultura del privilegio asociada a esas brechas son manifestaciones de la desigualdad que permea el tejido social latinoamericano y caribeño. El compromiso de no dejar a nadie atrás constituye un desafío especialmente complejo para América Latina y el Caribe, y debería ser un objetivo central de las políticas de desarrollo inclusivo, cuyos lineamientos se discuten en el capítulo VI.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2017), *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2016*, Ginebra.
- Acosta, O. y S. Cecchini (2016), “Latin American pathways to achieve universal health coverage”, *Policy in Focus*, vol. 13, N° 1.
- Araneda, P., C. Leyton y C. Bobadilla (2018), “Estudio sobre el mejoramiento de la educación secundaria en la República Dominicana”, *serie Políticas Sociales*, N° 230 (LC/TS.2018/36), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (2015), *Inequality: What can be done?* Londres, Harvard University Press.
- Atun, R. y otros (2015), “Health-system reform and universal health coverage in Latin America”, *The Lancet*, vol. 385, N° 9974.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM).
- Black, R. y otros (2013), “Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries”, *The Lancet*, vol. 382, N° 9890.
- (2008), “Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences”, *The Lancet*, vol. 371, N° 9608.
- Bourguignon, F. (2003) “The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods”, *Working Paper*, N° 28104, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carrasco, I. y J. Suárez (2018), “Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares”, *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), “Protección social de la infancia frente a los desastres”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia*, N° 20, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019b), Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.
- (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018c), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2018d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago.
- (2018e), *Informe de la Novena Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Aguascalientes (México), 14 a 16 de noviembre de 2017* (LC/CEA.9/7), Santiago.
- (2018f), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago.
- (2018g), *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/3), Santiago.
- (2018h), *Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: a review of the period 2013–2018* (LC/CAR/L.), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- (2017c), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (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.
- (2017e), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017f), “Poblaciones afrodescendientes: ampliar la mirada de la desigualdad para avanzar en la garantía de sus derechos”, *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017g), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago.
- (2017h), “Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”, *serie Población y Desarrollo*, N° 120 (LC/TS.2017/93), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2017i), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo”, *Estudios*, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago.
- (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2016d), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016e), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.

- (2010a), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2018), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago, mayo.
- (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 12 (LC/L.3998), Santiago, mayo.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), “El derecho a la alimentación saludable de los niños y niñas de América Latina y el Caribe”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia*, N° 21, Santiago, marzo.
- Chang, S. y otros (2015), “Integrating a parenting intervention with routine primary health care: a cluster randomized trial”, *Pediatrics*, vol. 136, N° 2.
- Corporación Latinobarómetro (2018), “Informe Latinobarómetro 2018” [en línea] <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2013), “Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe: diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente”, *Documento de Trabajo*, N° 142, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, marzo.
- Datt, G. y M. Ravallion (1992), “Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s”, *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2.
- Del Popolo, F. (ed.) (2018), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Doak, C. y otros (2005), “The dual burden household and the nutrition transition paradox”, *International Journal of Obesity*, vol. 29, N° 1.
- (2000), “Overweight and underweight coexist within households in Brazil, China and Russia”, *Journal of Nutrition*, vol. 130, N° 12.
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO/OPS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2017*, Santiago.
- Fernández, A. y otros (2017), “Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fundación BBVA Bancomer/CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2017), *Anuario de Migración y Remesas: México 2017*, Ciudad de México.
- Friedemann, C. y otros (2012), “Cardiovascular disease risk in healthy children and its association with body mass index: systematic review and meta-analysis”, *British Medical Journal (BMJ)*, vol. 345, N° e4759.
- Gertler, P. y otros (2014), “Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica”, *Science*, vol. 344, N° 6187.
- Global Witness (2018), “2017 es el año con más muertes registradas de personas defensoras de la tierra y el medio ambiente”, 24 de julio [en línea] <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/2017-es-el-C3%B1o-con-m%C3%A1s-muertes-registradas-de-personas-defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente/>.
- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Desafíos y estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (2012), *Protección social en favor de la seguridad alimentaria: un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Roma.
- Hallegatte, S. y otros (2017), “Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters”, *Climate Change and Development series*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hernández, D. y J. Bejarano (2017), “Aporte de la universalización al logro de la equidad en salud”, *Revista de Salud Pública*, vol. 19, N° 2.

- Horton, R. y P. Das (2015), "Cobertura universal en salud: no por qué, qué, ni cuándo, sino cómo", *MEDICC Review*, vol. 17, N° 1.
- López, N. (coord.) (2011), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y A. Fernández (2009), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana", *Documentos de Proyectos* (LC/W.144/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2006), "Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina", *serie Manuales*, N° 52 (LC/L.2650-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y A. Palma (2015), "Cerrando la brecha: modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes", *serie Manuales*, N° 84 (LC/L.4019), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2014), "Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos: una propuesta de seguimiento y análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 187 (LC/L.3750), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McCoy, D. y otros (2016), "Early childhood developmental status in low- and middle-income countries: national, regional, and global prevalence estimates using predictive modeling", *PLOS Medicine*, vol. 13, N° 6.
- Morrison, J. (2015), "Desafíos en la medición de datos de salud en poblaciones indígenas y afrodescendientes en América Latina", presentación realizada en la Reunión Regional de Etnicidad y Salud en las Américas, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), 7 y 8 de diciembre.
- Mujica-Coopman, M. y otros (2015), "Prevalence of anemia in Latin America and the Caribbean", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 36, N° 2.
- Naciones Unidas (2018), "Promoting equality: an interregional perspective", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/50/Rev.1), Santiago.
- (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión", *serie Políticas Sociales*, N° 228 (LC/TS.2018/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), "Transnational organised crime and fragile states", *OECD Development Co-Operation Working Papers*, N° 5/2012, París.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018a), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, tercera edición, Ginebra.
- (2018b), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Ginebra.
- (2017), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: resultados y tendencias, 2012-2016*, Ginebra.
- (2016a), "Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe", *Informes Técnicos*, N° 2016/4, Lima.
- (2016b), *América Latina y el Caribe: hacia la primera generación libre de trabajo infantil. Una lectura integrada e interdependiente de la Agenda 2030 a la luz de la meta 8.7*, Lima.
- (2016c), "La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región", *OIT Américas Informes Técnicos*, N° 2016/2, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2015a), *Panorama Laboral Temático 2: pequeñas empresas, grandes brechas*, Lima.

- (2015b), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima.
- (2015c) “Recomendación 204. Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal” [en línea] https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang-es/index.htm.
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Global Status Report on Noncommunicable Diseases 2010*, Ginebra.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2018a), “Hechos y cifras: acabar con la violencia contra mujeres y niñas” [en línea] <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2019].
- (2018b), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.
- (2017), *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017*, Nueva York.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida) (2017), *Hacer frente a la discriminación: superar el estigma y la discriminación relacionados con el VIH en centros de atención de la salud y más allá*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Eliminación de la transmisión materno infantil del VIH y la sífilis en las Américas. Actualización 2016*. Washington, D.C.
- (2014), *Plan de Acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, Washington, D.C.
- OSAN/FAO (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), “Aproximación a los determinantes de la doble carga nutricional en Colombia”, *Boletín*, N° 004/2014, mayo.
- PMA/OIM (Programa Mundial de Alimentos/Organización Internacional para las Migraciones) (2015), *Hambre sin fronteras: los vínculos ocultos entre inseguridad alimentaria, violencia y migración en el triángulo norte de Centroamérica. Un estudio exploratorio*, Roma.
- Puchet, M. y A. Puyana (eds.) (2018), *América Latina en la larga historia de la desigualdad*, Ciudad de México, FLACSO México.
- Rankin, J. y otros (2016), “Psychological consequences of childhood obesity: psychiatric comorbidity and prevention”; *Adolescent Health, Medicine and Therapeutics*, vol. 7.
- Rico, M. y C. Robles (2017), “El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Rodrigo Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. y D. Trucco (2014), “Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) (2018), *Género en el Sistema Financiero: septiembre 2018*, Santiago.
- Sevilla, M. (2017), “Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe”, *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Trucco, D. (2014), “Educación y desigualdad en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Titelman, D., O. Cetrángolo y O. Acosta (2015), “La cobertura universal de salud en los países de América Latina: cómo mejorar los esquemas basados en la solidaridad”, *MEDICC Review*, vol. 17, N° 1.
- Trucco, D. y H. Soto (2015), “Inclusión y contextos de violencia”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. (2015), “La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ulrichs, M. y R. Slater (2016), “How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda”, *Working Paper*, Londres, Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disaster (BRACED).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2018), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2018*, París.

- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), “Niños y niñas en América Latina y el Caribe: panorama 2018” [en línea] https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-09/20180911_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web_0.pdf.
- (2017), *A Familiar Face Violence: in the Lives of Children and Adolescent*, Nueva York.
- (2016), *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*, Nueva York.
- (2015), *Exploratory study of marketing and advertisement of unhealthy food and beverages targeted to children in Latin America and the Caribbean*, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)/Instituto Nacional de Salud Pública de México (2016), *Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor*, Panamá.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)/RET International (2013), *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud: guía para gobiernos*, Panamá.
- UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2015a), *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, Ginebra.
- (2015b), *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013*, Panamá.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2012), *El VIH y el sida en los lugares de detención: grupo de herramientas para los encargados de la formulación de políticas, gerentes de proyecto, funcionarios penitenciarios y proveedores de servicios sanitarios en las cárceles*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Vargas, L. (2015), “Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Veras, F. (2009), “El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis”, documento presentado en el seminario Repensar lo Social en Tiempos de Crisis, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), La Antigua, 28 y 29 de mayo.
- Victora, C. y otros (2008), “Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital”, *The Lancet*, vol. 371, N° 9609.
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wiltshire, R. (2015), *Towards a Caribbean Multicountry Assessment (CMCA): A Base Document for Stakeholder and Partner Consultations*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Winkler, I. y M. Satterthwaite (2017), “Leaving no one behind? Persistent inequalities in the SDGs”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, N° 8.



CAPÍTULO V

La necesaria transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes

Introducción

A. La gestión de los ecosistemas naturales

B. La sostenibilidad de las ciudades

C. La transición energética

D. Cambio climático

E. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En el documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible se analizaron en profundidad las dimensiones económica, social y ambiental del avance de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible respecto de varios Objetivos vinculados a la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes. Se prestó especial atención a los Objetivos relativos a los temas de agua y saneamiento (ODS 6), energía (ODS 7), ciudades (ODS 11), producción y consumo sostenibles (ODS 12) y desertificación y biodiversidad (ODS 15). Sobre esa base, en el presente capítulo se examinan las principales conclusiones de esa labor, incluidos análisis adicionales —por ejemplo, en materia de biodiversidad— y nueva información disponible en el último año. Asimismo, se presentan en detalle los avances en nuevas áreas, en particular las vinculadas a la sostenibilidad de los ecosistemas marinos (ODS14) y la acción por el clima (ODS 13).

Los análisis y las conclusiones aquí incluidos muestran la magnitud de los desafíos que los países de América Latina y el Caribe deben continuar enfrentando y las oportunidades que se les abren para aprovechar de manera sostenible su riqueza de recursos naturales y diversificar sus economías hacia sectores productivos que gatillen un gran impulso ambiental. La combinación de las conclusiones de este capítulo y las del capítulo IV refuerzan la convicción de que la Agenda 2030 es el camino para un nuevo modelo latinoamericano y caribeño de desarrollo inclusivo y sostenible basado en un cambio estructural progresivo.

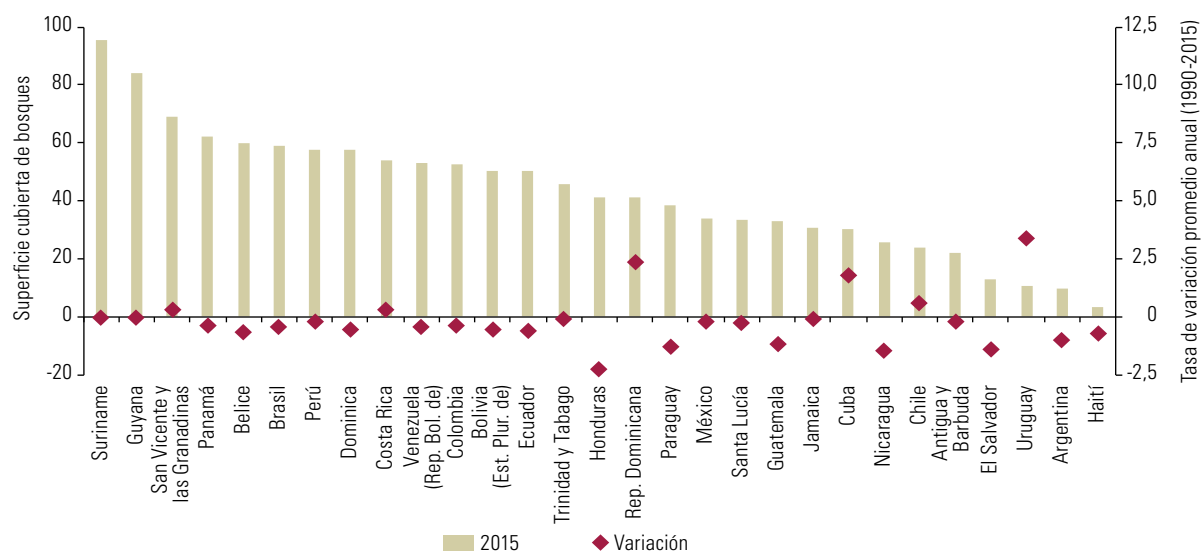
A. La gestión de los ecosistemas naturales

1. Deforestación y degradación de suelos

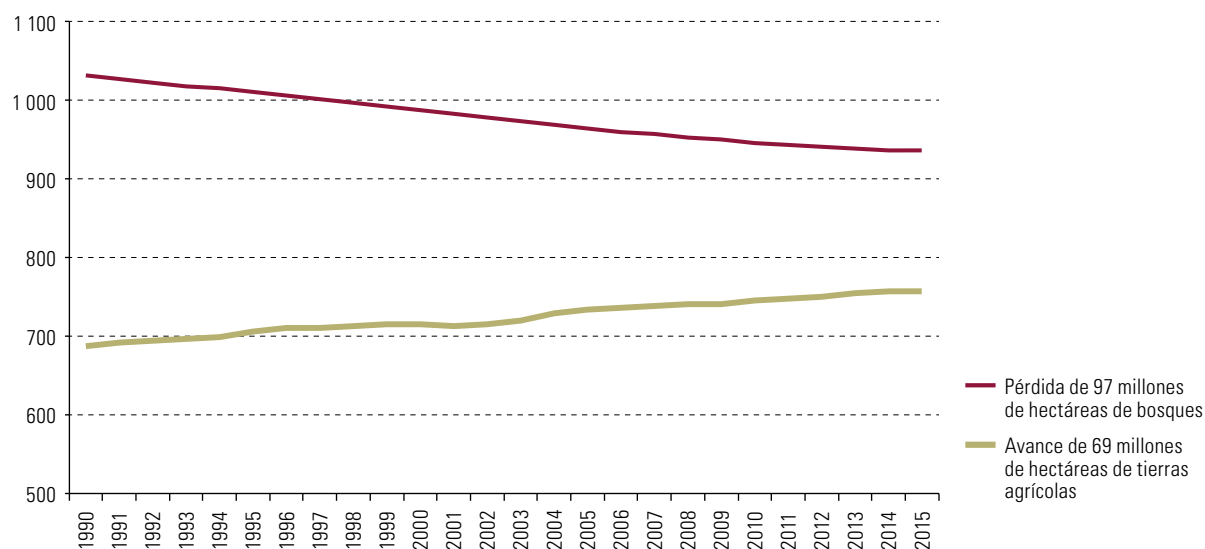
Los recursos naturales de América Latina y el Caribe son una base para las seguridades alimentaria, hídrica y energética regionales y mundiales, al mismo tiempo que hacen contribuciones reguladoras como la polinización, la regulación del clima y la calidad del aire, así como contribuciones en materia de salud. Pese al potencial de crecimiento sostenible que tienen los recursos naturales de la región, su aprovechamiento y uso muestran marcadas deficiencias. Así, por ejemplo, entre 1990 y 2015, la región perdió casi un 10% de su superficie forestal (PNUMA, 2016b). Como se muestra en el gráfico V.1, aunque la situación varía entre países y subregiones, la deforestación es una realidad en la gran mayoría de los países.

La reducción de las superficies de bosques, junto con los cambios en el uso y la gestión de la tierra, ha disminuido la evapotranspiración a gran escala, con los consiguientes desequilibrios hídricos y desabastecimiento de agua. Además, el cambio en el uso del suelo y la agricultura son la fuente del 42% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la región, en comparación con el 18% a nivel mundial (Bárcena y otros, 2018).

A nivel mundial, la situación tampoco es positiva. La Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales concluyó que las tierras forestales disminuyeron del 31,6% de la superficie terrestre en 1990 al 30,6% en 2015, aunque el ritmo de pérdida se ha reducido en los últimos años. Tres cuartas partes del agua dulce accesible del planeta provienen de cuencas hidrográficas boscosas en un contexto en el que el 40% de las 230 cuencas hidrográficas más importantes del mundo han perdido más de la mitad de su cubierta de árboles original (FAO, 2018). Pese a ello, el patrón agropecuario exportador de la región se expande a costa de los ecosistemas boscosos (véase el gráfico V.2, que actualiza la información a 2015). Aplicar procesos más modernos de producción agrícola y pecuaria permitirá aumentar la producción, generar ingresos y empleo, y limitar sus efectos ambientales.

Gráfico V.1**América Latina y el Caribe: proporción de la superficie cubierta de bosques en 2015 y tasa de variación promedio anual entre 1990 y 2015***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015: compendio de datos*, Roma, 2015, y FAO, Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT) [en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/>.

Gráfico V.2**América Latina y el Caribe: superficie perdida de bosques y expansión de las tierras agrícolas, 1990-2015***(En millones de hectáreas)*

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT), Roma [en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/>.

Nota: "Tierra agrícola" corresponde a las áreas cultivadas (tierras arables más cultivos permanentes) y a las áreas de explotación pecuaria.

El acaparamiento de áreas forestales a menudo lleva al monocultivo a escala industrial en combinación con el uso de plaguicidas, así como a conflictos con las comunidades locales y la destrucción de sus medios de vida. En la región, casi la mitad de las mujeres indígenas reside en áreas rurales (GNUD, 2018). Según ONU-Mujeres (2018), esto hace que el derecho y acceso a la tierra sea una demanda central en la agenda política de las organizaciones de mujeres rurales, indígenas y campesinas, que se relaciona con otros problemas que las afectan, por ejemplo, la situación de las activistas de los derechos humanos, la defensa de la tierra y el territorio, y los efectos negativos del cambio climático en la seguridad alimentaria. Estas condiciones, sumadas a la falta de reconocimiento social de las mujeres como productoras, propietarias y encargadas de tomar decisiones son obstáculos para su empoderamiento social, económico y jurídico. Además, hay vacíos de información sobre las realidades de las mujeres indígenas, necesaria para el diseño y seguimiento de políticas en favor de la igualdad y la promoción de los derechos humanos.

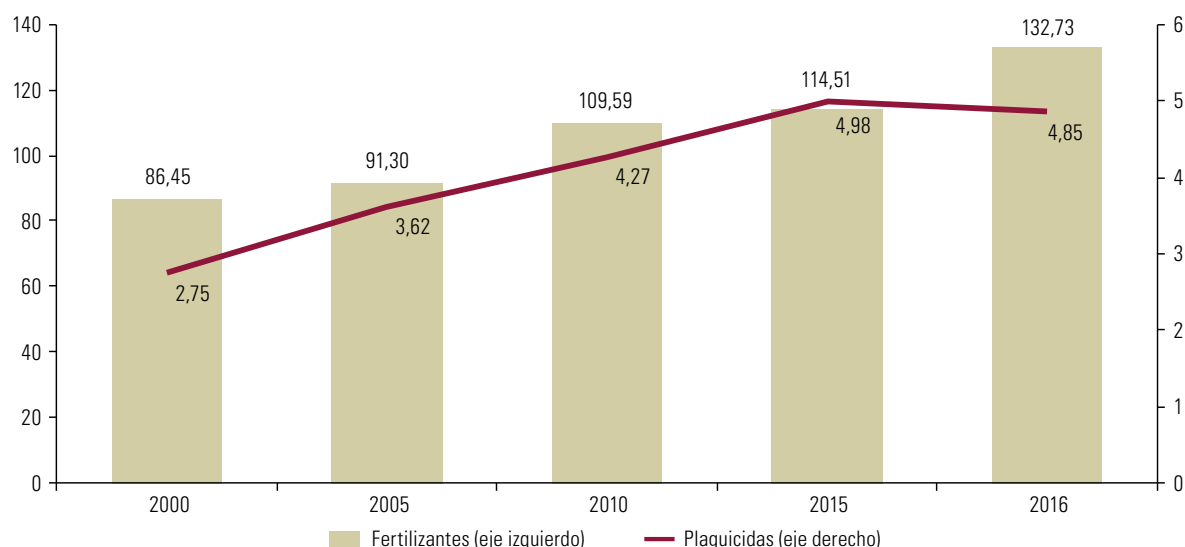
Según GNUD (2018), el 90% de la producción agrícola proviene de agricultores y agricultoras familiares o por cuenta propia que producen el 80% de los alimentos del mundo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en la región hay 16,5 millones de explotaciones agrícolas familiares (80% del total), que ocupan a más de 60 millones de personas y que constituyen la principal fuente de empleo agrícola y rural (FAO, 2018). Las condiciones de autoconsumo y autoempleo de estos productores llevan a un mayor nivel de incidencia de la pobreza entre ellos. A pesar de que la agricultura familiar contribuye a tener dietas equilibradas y a conservar la agrobiodiversidad, los agricultores familiares enfrentan problemas asociados a la falta de empleo remunerado y estable, acceso insuficiente a mercados, recursos productivos y servicios rurales, vulnerabilidad al cambio climático, participación insuficiente en la gobernanza de los recursos naturales y migración a las ciudades.

Además, en la región la desertificación y la degradación de las tierras agrícolas son dinámicas generalizadas¹; más aún, en la quinta parte de la superficie con vegetación se ha reducido la productividad de la tierra o esta se ha visto sometida a estrés (UNCCD, 2017). América del Sur y África son las regiones más afectadas por el descenso de productividad (27% y 22%, respectivamente), lo que a largo plazo implicaría una alteración de la capacidad productiva, al mismo tiempo que repercutiría en los servicios de los ecosistemas terrestres. En América del Sur esta dinámica afecta a todas las clases de uso del suelo en mayor grado que el promedio mundial (UNCCD, 2017). Las principales anomalías se dan en la vasta llanura semiárida del Gran Chaco, en la región fronteriza entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay. En general, en las áreas afectadas hay una rápida expansión de la ganadería y de cultivos en detrimento de los bosques secos primarios de alto valor ecológico.

La desertificación, la degradación de los suelos y la pérdida ecosistémica también reducen la disponibilidad hídrica en un contexto en que, en 2050, al menos una de cada cuatro personas en el mundo vivirá en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce (ONU-Agua). La pérdida de los suelos y la degradación de las tierras amenaza el futuro de la economía regional, el desarrollo social inclusivo y los medios de vida de las personas en situación de pobreza. Se ha buscado compensar la degradación de la tierra mediante un uso más intensivo de fertilizantes y de plaguicidas (fungicidas, herbicidas e insecticidas) (véase el gráfico V.3), con los consiguientes efectos negativos en la calidad de los suelos y del agua.

¹ Alrededor del 60% de las tierras áridas y más de 300 millones de hectáreas de las tierras agrícolas están desertificadas (20% del territorio aprovechable), según PNUD/Unión Europea (2015). En 2050, la mitad de las tierras productivas estarían desertificadas (FIDA, 2010).

Gráfico V.3
América del Sur: intensidad en el uso de fertilizantes y plaguicidas, 2000-2016



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT) [en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/> [fecha de consulta: enero de 2019].

Nota: En el caso de los fertilizantes se utilizan las tasas de uso de nitrógeno N (total), fósforo P2O5 (total) y potasio K2O (total) en áreas cultivadas (en kilogramos por hectárea). Para 2000, se utiliza el dato de 2002. Los plaguicidas corresponden a toneladas de principio activo de fungicidas, herbicidas e insecticidas en áreas cultivadas.

2. Protección de la biodiversidad y los ecosistemas

En el documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible se resaltó que las áreas protegidas terrestres abarcan casi la cuarta parte de la superficie de la región —4,85 millones de km², de los cuales 2,47 millones de km² están en el Brasil— y que esa red de áreas protegidas terrestres es la mayor del mundo (Naciones Unidas, 2016), superando el 17% establecido por las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En las áreas protegidas, se produce la quinta parte del secuestro de carbono de los ecosistemas terrestres; además, en ellas se mantienen sistemas hídricos fundamentales para la producción y el consumo. También se ha observado que las áreas protegidas en la Amazonía brasileña, incluso en zonas de fácil acceso, tienen una tasa de deforestación equivalente a una cuarta parte de la prevaleciente en su entorno (PNUMA/UICN, 2016). Más aún, en el Brasil y México, las áreas protegidas de uso sostenible (en las que se permite producir) son más eficaces para prevenir la deforestación que las de protección integral. Eso indica la importancia de implementar estrategias de gestión sostenible de los recursos naturales (véase el recuadro V.1).

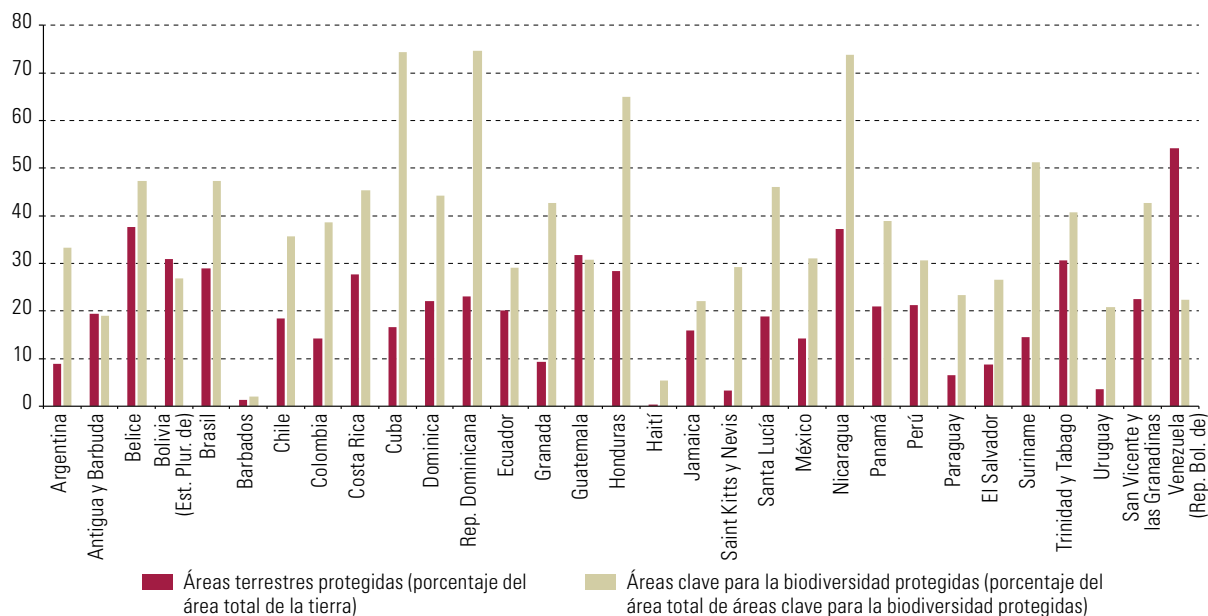
Las áreas clave para la protección de la biodiversidad son cruciales para la sobrevivencia de la biodiversidad y los ecosistemas (UICN, 2016) (véase el gráfico V.4). La restauración de ecosistemas contribuye a alcanzar las metas de protección de biodiversidad y de neutralidad en la degradación de tierras y el cumplimiento de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar). Por ello, en el marco de la alianza global para la restauración de los ecosistemas, El Salvador ha iniciado un programa nacional y lidera, junto con el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA), el patrocinio de la declaración del decenio 2021-2030 como “Decenio de Naciones Unidas para la Restauración de Ecosistemas”.

Recuadro V.1 Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible

El proyecto Ganadería Colombiana Sostenible es un ejemplo de cómo sistemas de producción silvopastoriles (uso de diferentes tipos de árboles integrados a la producción ganadera y conservación de bosques nativos) elevan la productividad de las fincas a la vez que incrementan la prestación de bienes y servicios ambientales: mejora de la regulación hídrica y control de la erosión, aumento de la biodiversidad y almacenamiento de carbono, y reducción de las emisiones de óxido nítrico y gas metano, entre otros. Este proyecto busca incrementar en un 5% la producción de carne y leche por hectárea, así como reducir el consumo de insumos externos, y disminuir los gastos de fertilización y control de moscas. La experiencia incluye 2.491 fincas (72% de pequeños ganaderos) con un área total de 113.707 hectáreas distribuidas en 83 municipalidades. Después de cinco años de implementación, se ha mejorado la calidad del agua que fluye cerca de los predios, con un 72,7% menos de demanda bioquímica de oxígeno, se ha reducido la erosión de la tierra en 7 toneladas por hectárea y se ha incrementado un 32% la presencia de pájaros, además de invertebrados en el suelo. Los más de 200.000 árboles y arbustos propagados generan un secuestro de carbono de 12.041 a 14.611 toneladas por año.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Desarrollo sostenible en la práctica: la aplicación de un enfoque integrado en América Latina y el Caribe. Nota de política*, Panamá, 2016.

Gráfico V.4 América Latina y el Caribe: áreas protegidas y áreas clave para la biodiversidad protegidas, 2016 (En porcentajes)



Fuente: IBAT for Research and Conservation Planning [en línea] <https://conservation.ibat-alliance.org/>.

Avanzar en las actividades basadas en la bioeconomía permitiría combinar crecimiento, desarrollo social y protección ambiental. La bioeconomía promueve nuevas formas de organización de las cadenas de valor asociadas a la biodiversidad (biocadenas) y la creación de una economía circular. Busca reducir la dependencia de los recursos fósiles y promueve la producción y utilización intensiva del conocimiento de los recursos, procesos y principios biológicos para el suministro sostenible de bienes y servicios en todos los sectores de la economía (bioenergía agrícola y bioinsumos, alimentos, fibras,

productos para la salud, productos industriales y bioplásticos). Reconoce además el rol primordial del conocimiento científico y tecnológico como motor para redefinir las relaciones entre el sector agropecuario, la biomasa y la industria (Aramendis, Rodríguez y Krieger, 2018).

Sin embargo, aunque en países como la Argentina, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Uruguay, las exportaciones basadas en bioeconomía superan el 50% del total, estas no tienen sinergias con la protección de la biodiversidad, al tiempo que la participación de la bioeconomía de alto valor agregado es muy pequeña. Incluso los países de la región con más peso en el comercio mundial agroalimentario tienen una pequeña participación en el número de patentes vinculadas a la agricultura otorgadas de acuerdo con el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, a diferencia del peso que tienen las mayores empresas transnacionales de semillas y agroquímicos.

3. Océanos, mares y zonas costeras

América Latina y el Caribe tiene una línea de costa de más de 70.000 km en donde se localizan muchos de sus mayores asentamientos humanos (CEPAL, 2015b). Además, la pesca, el turismo y la actividad portuaria dependen en gran medida de sus servicios ecosistémicos. En 2012, Chile, México y el Perú en conjunto capturaron poco más del 11% del total de la pesca mundial. Estos países están entre los 18 que concentran cerca del 80% de la captura de pesca mundial (FAO, 2014).

El transporte marítimo representa alrededor del 90% del comercio internacional en términos de volumen y el 80% en términos de valor, y los puertos de América Latina y el Caribe despachan el 9% de la circulación mundial de contenedores. Además, este sector es crucial para la seguridad alimentaria en los pequeños Estados insulares en desarrollo y contribuye de manera significativa al turismo en el Caribe, zona en la que se realizan más del 45% de los viajes en cruceros del mundo. De igual manera, en ella se encuentra algunas de las más importantes rutas de navegación internacional. Por allí pasan más de 14.000 buques al año en su trayecto hacia o desde el Canal de Panamá, tráfico que se duplicaría en 15 años; además por ella circula un tercio del transporte mundial de petróleo, con los consiguientes riesgos de vertidos (Naciones Unidas, 2013).

Pese a su contribución económica y su reconocimiento en el ODS 14, es limitado el conocimiento sobre el estado de los océanos y mares. La calidad de las aguas marinas en las zonas cercanas a la costa se ve afectada por el vertido de desechos sólidos y líquidos de las embarcaciones, las redes de pesca abandonadas y las descargas de aguas de lastre, los efluentes de los ríos que incluyen la escorrentía de productos químicos agrícolas, el tratamiento inadecuado de aguas residuales, la deforestación y el desarrollo costero (PNUMA, 2016d; Naciones Unidas, 2016). En particular, el plástico es uno de los productos de desecho más contaminantes que se vierte al mar. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que en 2016 cada kilómetro cuadrado de océano contenía 46.000 piezas de plástico flotante. Su composición química, tamaño y larga vida hacen que sea particularmente peligroso para la biota marina. Los microplásticos (menos de 5 mm de diámetro) son los más perjudiciales para los animales marinos (GESAMP, 2015)².

Por otra parte, el transporte marítimo transfiere especies acuáticas invasoras en el cambio de agua de lastre de los buques. Esta es una de las cuatro mayores amenazas para los océanos del mundo y puede causar efectos graves en el medio ambiente, la economía y la salud pública, entre ellos la

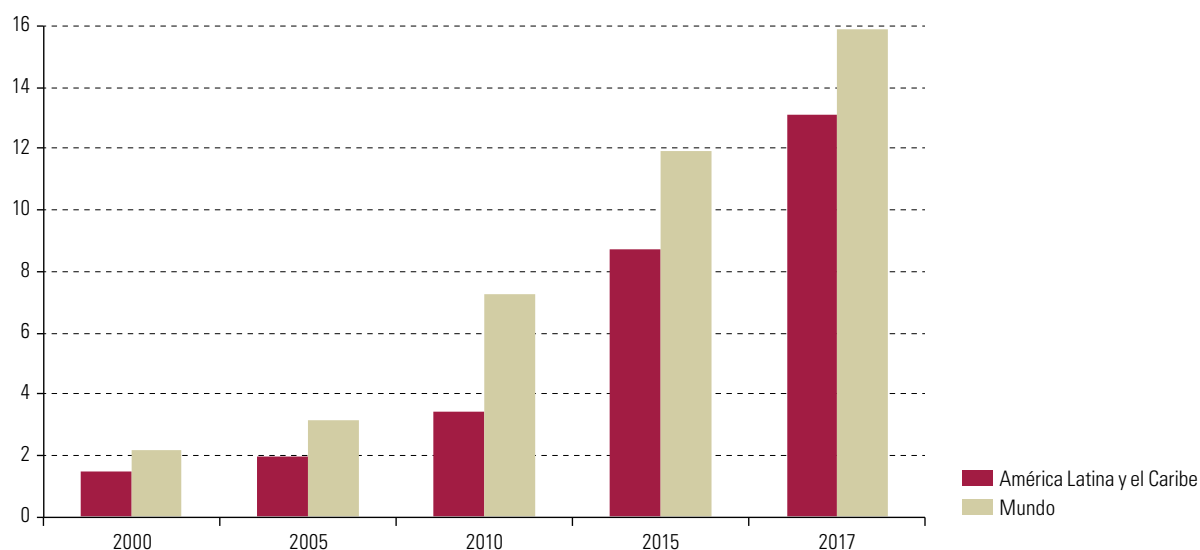
² El mar Caribe es el que sufre la mayor contaminación plástica del mundo después del Mediterráneo (RCA, 2014). Durante el período 2006-2012 los principales residuos recolectados en esta zona fueron botellas de plástico de bebidas (19,6%), bolsas de plástico y papel (16,9%), tapas y tapones (11,4%), utensilios, vasos y platos (9,6%) y botellas de vidrio (6,7%) (UNEP, 2014), que junto con las colillas de cigarrillo son los principales artículos de desecho recolectados en las campañas mundiales de limpieza (Ocean Conservancy, 2017). En Chile se han encontrado 5.000 piezas de plástico por kilómetro cuadrado a una distancia de 1.000 km de la costa, mientras que en las cercanías de la Isla de Pascua estas cifras alcanzan las 50.000 piezas por kilómetro cuadrado (Eriksen y otros, 2013).

propagación y la introducción del cólera (Naciones Unidas, 2013). Las flotas de barcos comerciales son otra fuente de contaminación. Si bien existen instrumentos que apoyan el manejo de la basura plástica originada por las embarcaciones en el mar (Directrices de 2012 para la Aplicación del Anexo V del MARPOL y el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias y su Protocolo), no existen protocolos conocidos o procedimientos estándar para atender el manejo diario de la basura (GESAMP, 2016).

Las evaluaciones de los costos e impactos de la basura marina originada en el turismo se limitan a estudios pequeños y localizados, por lo que es necesaria una mayor investigación. El desarrollo de infraestructura en las zonas costeras (puertos e infraestructura turística y productiva) ha degradado o destruido ecosistemas de protección natural como manglares y praderas marinas. Estos ecosistemas filtran los contaminantes nocivos, absorben los nutrientes de la escorrentía y atrapan los sedimentos, aumentando la claridad y la calidad de las aguas marinas. Los servicios de protección de manglares y arrecifes de coral frente a fenómenos extremos y el cambio climático son también importantes (CEPAL, 2018c). Los gobiernos deben identificar las áreas de mayor riesgo y las estrategias de adaptación más integrales y eficaces en función de los costos (PNUMA, 2016d).

Al igual que en los ecosistemas terrestres, es necesaria la protección de los ecosistemas marinos, equilibrando el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad y los hábitats. En la región, han aumentado mucho las áreas protegidas, superando el objetivo del 10% de las zonas marinas y costeras establecido en la Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica. A nivel mundial, el promedio de cobertura de áreas marinas protegidas en las zonas económicas exclusivas supera el 15%, cifra que es menor en la región (véase el gráfico V.5), excepto en México; además, la situación varía mucho de un país a otro.

Gráfico V.5
América Latina y el Caribe y mundo: áreas protegidas en zonas marinas económicas exclusivas, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Protected Planet, World Database on Protected Areas (WDPA) [en línea] <https://www.protectedplanet.net/c/world-database-on-protected-areas>, 2018.

Además, se debe promover el desarrollo de información científica, mejores datos y mejores prácticas. La elaboración y aplicación de instrumentos de gestión de zonas marinas ha de combinarse con otras medidas de conservación para evitar efectos negativos en otros ámbitos (Naciones Unidas, 2017b). Son buenos ejemplos las crecientes prohibiciones de las bolsas plásticas, el mecanismo voluntario Alianza Mundial sobre la Basura Marina, emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012, y el Programa de Mares Regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que incluye tres iniciativas en la región: el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, el Convenio para la protección del medio ambiente y la zona costera del Pacífico Sudeste y el Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste (PNUMA, 2018a). Las primeras dos implementan planes de acción contra la basura marina y la tercera está formulando un plan al respecto.

B. La sostenibilidad de las ciudades

1. Dinámica urbana y desigualdad

La urbanización tiene impactos en el desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y global. Por ello, las políticas públicas deben abordar los problemas y las oportunidades que la intervención en las ciudades —donde se concentran los poderes económicos y sociales— ofrece para hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible. En la región, donde más de cuatro quintas partes de la población es urbana, la dimensión territorial es importante, como reconoce la Nueva Agenda Urbana aprobada en Quito en 2016. Las políticas de sostenibilidad urbana pueden apoyar la implementación transversal de diversos Objetivos de la Agenda 2030, más allá del ODS sobre ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11).

En la región se ha desacelerado la migración rural-urbana y ha aumentado la migración entre ciudades, en un contexto en el que la cantidad de personas que viven en las grandes ciudades se ha estancado y las ciudades de tamaño medio han surgido como polos de crecimiento (Jordán, Riffo y Prado, 2017). Pese a la necesidad de contar con políticas para enfrentar el elevado grado de urbanización —que coincide con la transición demográfica hacia un mayor envejecimiento de la población—, el modelo de urbanización en la región continúa produciendo espacios urbanos económicamente débiles, muy desiguales y con un marcado deterioro ambiental. Con pocas excepciones, la expansión territorial de las ciudades ha llevado a la reducción de la densidad urbana, lo que afecta al ambiente y aumenta los costos de las redes de infraestructura por habitante (agua, electricidad, transporte, comunicación, carreteras y otros) (CEPAL, 2017b). La planificación urbana, las políticas de suelo y el cambio de los incentivos y las normas deberían reducir la segregación urbana y el costo económico y ambiental de los servicios (CEPAL, 2018h, pág. 39).

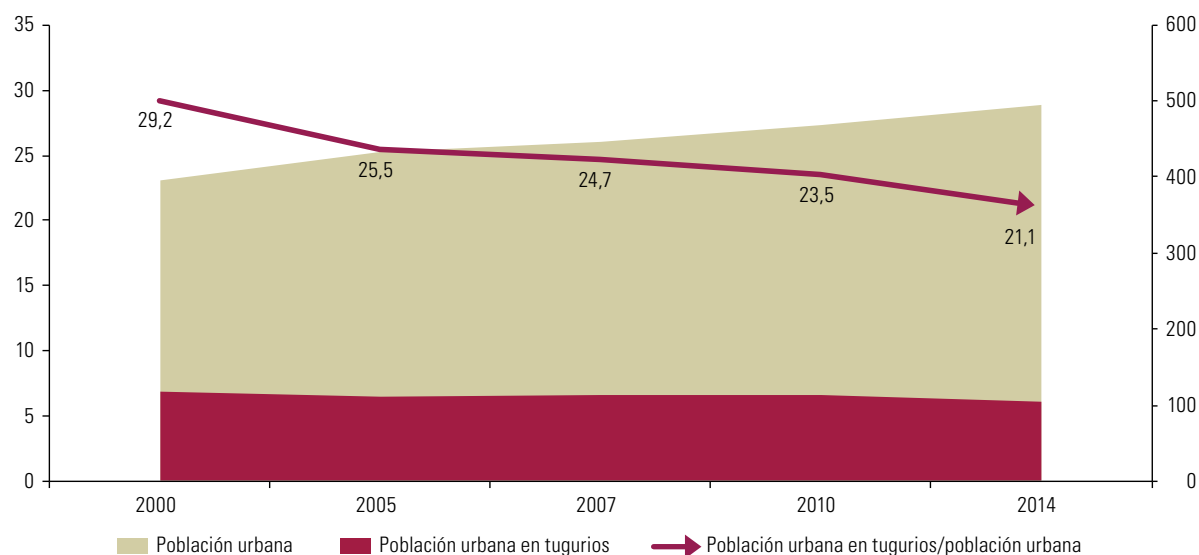
Como se mostró en el documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, en las ciudades de la región hay grandes brechas en la calidad urbanística y el acceso a servicios, movilidad e infraestructura. En ese contexto, pese a que el porcentaje de la población que vive en tugurios disminuyó del 29% en 2000 al 21% 15 años después (véase el gráfico V.6), más de 100 millones de personas aún viven en ese tipo de asentamiento; en este período 12 millones de personas dejaron de vivir en tugurios. La estrategia de tratar de solucionar la informalidad mediante el otorgamiento de títulos de propiedad sin la urbanización integral de los asentamientos no ha garantizado un mejor acceso a los servicios e incluso podría incentivar

la formación de nuevos asentamientos informales (Fernandes, 2011). Aunque en muchos países se redujo el déficit de viviendas mediante subsidios a la demanda, la localización de las viviendas sociales en áreas periféricas ha aumentado la expansión urbana y la segregación residencial socioeconómica (CEPAL/ONU-Hábitat/MINURVI, 2018)³.

Gráfico V.6

América Latina y el Caribe: población urbana que vive en tugurios, 2000-2014

(En millones de personas y porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Global Urban Indicators Database, 2015 [base de datos en línea] <https://unhabitat.org/books/global-urban-indicators-database/>.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los niños, niñas y adolescentes de la región enfrentan un riesgo mayor de vivir en asentamientos informales y en viviendas con algún tipo de precariedad, con los consiguientes efectos sociales (UNICEF, 2018). La falta de atención prenatal adecuada es casi tres veces más probable en hogares con déficit habitacional grave (9,2%) que en hogares sin ese déficit (3,4%). De igual manera, la maternidad temprana en los hogares urbanos más desaventajados llega al 24,2%, en comparación con el 9,4% de las mujeres de hogares en los que no hay precariedad (en Honduras, por ejemplo, más del 60% de las mujeres viven en viviendas urbanas precarias (ONU-Mujeres, 2018)). Además, el 27,4% de los adolescentes de 12 a 14 años de hogares urbanos con precariedad habitacional grave no asiste a la escuela, en comparación con el 12,5% de quienes viven en mejores condiciones. Asimismo, la asistencia a servicios de desarrollo infantil está muy estratificada por nivel socioeconómico y los sectores de más ingresos son los que cuentan con más acceso, en tanto los niños y niñas que viven en hogares más pobres tienen niveles de cobertura mucho menores. La falta de acceso a fuentes de energías limpias, agua potable e instalaciones sanitarias mejoradas en viviendas de barrios marginales provoca también efectos adversos en la salud.

³ Aunque algunos países (por ejemplo, el Brasil, Colombia y el Ecuador) han progresado en la implementación de instrumentos de planificación y gestión del suelo para que los hogares de bajos ingresos tengan un mejor acceso a él y a la vivienda, así como en la captura de la plusvalía por los cambios en el uso del suelo para financiar inversiones inclusivas a nivel local (Bonomo, Brain y Simioni, 2015), su aplicación ha sido insuficiente.

2. Provisión de agua y saneamiento

En América Latina y el Caribe, en 2015, más del 90% de la población utilizaba fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y más del 80% tenía acceso a servicios de saneamiento mejorados (véanse los gráficos V.7 y V.8), lo que suponía que 91 millones de personas todavía carecían de saneamiento básico y 24 millones, de servicios básicos de agua (8 millones tomaban agua de superficie). La presión sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento se ha incrementado debido a la elevada urbanización (WWAP, 2017). Aunque desde un punto de vista agregado, la tendencia apunta a que la región alcanzará el acceso universal a los servicios básicos de agua potable hacia 2030, la experiencia internacional indica que solo en uno de cada cinco países con una cobertura menor al 95% la tendencia lo llevaría a alcanzar el acceso universal en esa fecha (Naciones Unidas, 2018, pág. 42). Esto es importante porque al menos una de cada diez personas no tiene acceso a agua potable en las áreas urbanas de Haití, el Perú y la República Dominicana.

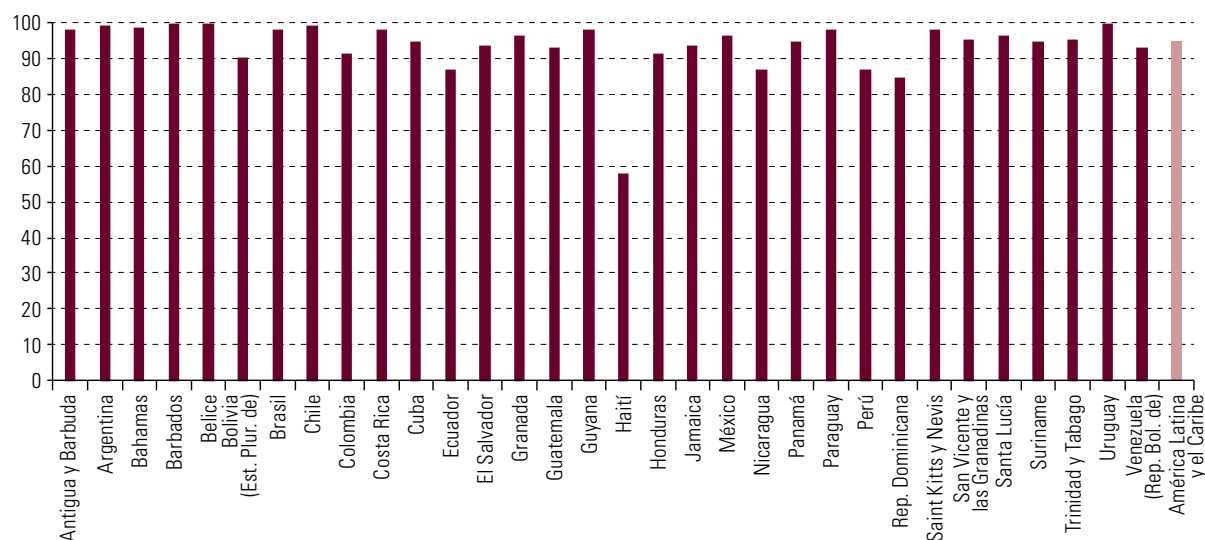
Por su parte, también hay déficit en materia de acceso a los servicios sanitarios; si bien casi el 90% de la población urbana tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas en 2015 (OMS/UNICEF, 2017), la cobertura era mucho menor en las áreas rurales. Al mismo tiempo, las mejoras en el tratamiento de las aguas residuales no han acompañado la velocidad de crecimiento de la población (WWAP, 2017). Más aún, en muchos hogares pobres, el acceso a los servicios de agua y saneamiento se da mediante tecnologías que no aseguran una adecuada estabilidad y calidad: el acceso es intermitente debido a causas como las sequías o fallas en la infraestructura y el agua no siempre se desinfecta en forma efectiva (CEPAL, 2017b)⁴.

Esto tiene secuelas en la salud de la población, en particular el desarrollo de los niños. UNICEF (2018) resalta que, en 2016, de los 156 millones de niños, niñas y adolescentes en preprimaria, primaria y secundaria en la región, el 22% no contaban con un servicio básico de saneamiento y el 39% no contaban con puntos de lavado de manos en sus escuelas, el 16% de ellos estudiaban en escuelas sin servicio de agua y el 84% en escuelas con un servicio de agua limitado. Los Ministerios de Educación carecen de estrategias nacionales respecto del agua, el saneamiento y la higiene en las escuelas, lo que frena los avances en materia de acceso y de cambios duraderos de comportamiento, de equidad de género en el entorno escolar (manejo de la higiene menstrual) y de universalidad del acceso para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. A esto se añade que los hogares con jefatura femenina suelen ser los más pobres y con menor acceso a servicios básicos. En México, por ejemplo, el 24,6% de los hogares con jefatura femenina no disponían de agua dentro de la vivienda en 2017 (ONU-Mujeres, 2018).

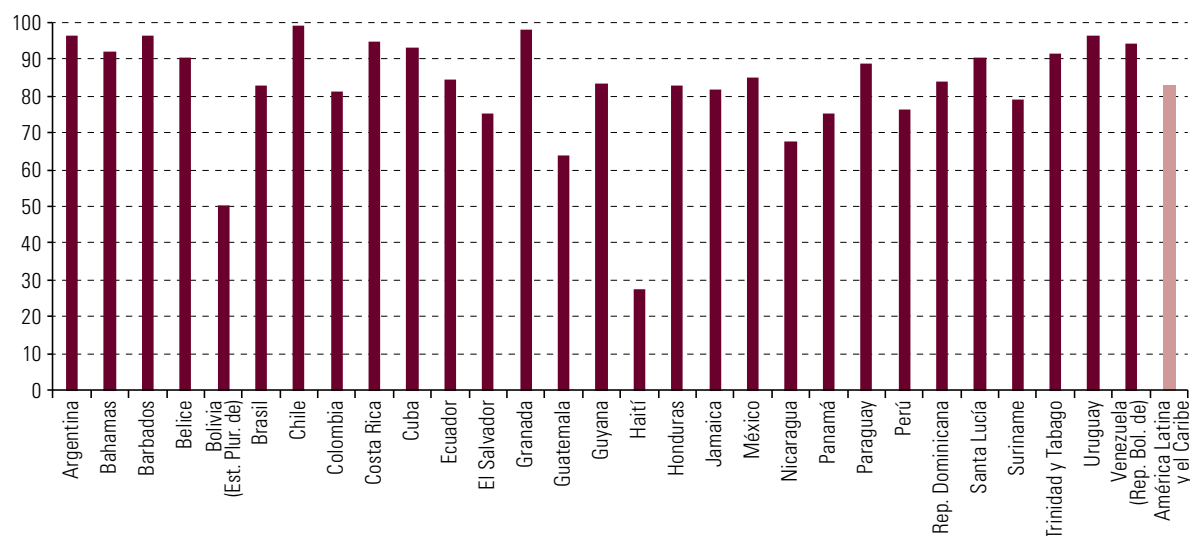
En el documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible se resalta que las políticas de financiamiento del desarrollo de infraestructura de agua y saneamiento han sido importantes, pero insuficientes. Para alcanzar las metas del ODS 6 y satisfacer la creciente demanda —cobertura del tratamiento de aguas residuales, incremento de la estructura de drenaje pluvial, optimización y aumento de la capacidad de las fuentes hídricas, institucionalización de los servicios en las zonas urbanas marginales y renovación de los activos en funcionamiento—, sería necesaria una inversión anual promedio de cerca del 0,3% del PIB regional hasta 2030 (Ballesteros y otros, 2015)⁵.

⁴ El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) estimó que las pérdidas anuales por carecer de servicios básicos alcanzaban el 0,5% del PIB regional de 2011 (más de 29.000 millones de dólares) (Mejía, Castillo y Vera, 2016).

⁵ El conocimiento sobre el ODS 6, sus metas e indicadores, se da de mejor manera en las organizaciones no gubernamentales especializadas en aguas y recursos naturales, y, con un nivel intermedio, en los organismos del gobierno central vinculados al agua. Por el contrario, el nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía es menor. De ahí la importancia de aumentar la participación de la sociedad civil en esos temas (véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (CODIA), "Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos: implementación de políticas públicas en América Latina y el Caribe" [en línea] http://codia.info/images/documentos/XIX-CODIA/SAN_Presentacin-publicacin-UNESCO-ODS.pdf).

Gráfico V.7**América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, 2015***(En puntos porcentuales)*

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento [en línea] <https://washdata.org/>.

Gráfico V.8**América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, 2015***(En puntos porcentuales)*

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento [en línea] <https://washdata.org/>.

La transversalidad de los Objetivos relacionados con el agua respecto de los restantes ODS lleva a que las soluciones basadas en la naturaleza puedan tener efectos positivos sobre estos, en particular en los referidos al sector agrícola y la sostenibilidad de las ciudades. Avanzar en el logro de ODS 6 supone la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza. Medir este tipo de cooperación es más difícil en el caso de las aguas subterráneas por la dificultad de utilizar los mismos indicadores y metodologías para todos los países y regiones, dadas sus diferencias culturales, sociales, económicas, físicas, y su relación con el recurso, lo que se combina con la ausencia, escasez o diferencia de información en los países o entre ellos respecto de un mismo acuífero⁶. Pese a esto, en la región hay avances significativos derivados de los esfuerzos del programa UNESCO/OEA ISARM-Américas y del Programa de Evaluación de las Aguas Transfronterizas (UNESCO, 2018; WWAP, 2018).

El caso de sistemas acuíferos o acuíferos superpuestos plantea una complejidad adicional. El significado o importancia de los sistemas acuíferos transfronterizos, que se muestran en el mapa V.1, es diferente en cada caso. En algunos, estos recursos son la fuente principal de abastecimiento de agua, mientras que en otros están poco explotados. Muchos de ellos son importantes para los ecosistemas que dependen de ellos, como el sistema acuífero Pantanal, compartido por Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Paraguay. El nivel de cooperación entre países va de casi inexistente a una cooperación técnica en la que participan la sociedad, la comunidad científica y los gobiernos. Crear o fortalecer esa cooperación es imprescindible para lograr las metas del ODS 6.

3. La gestión de los residuos urbanos

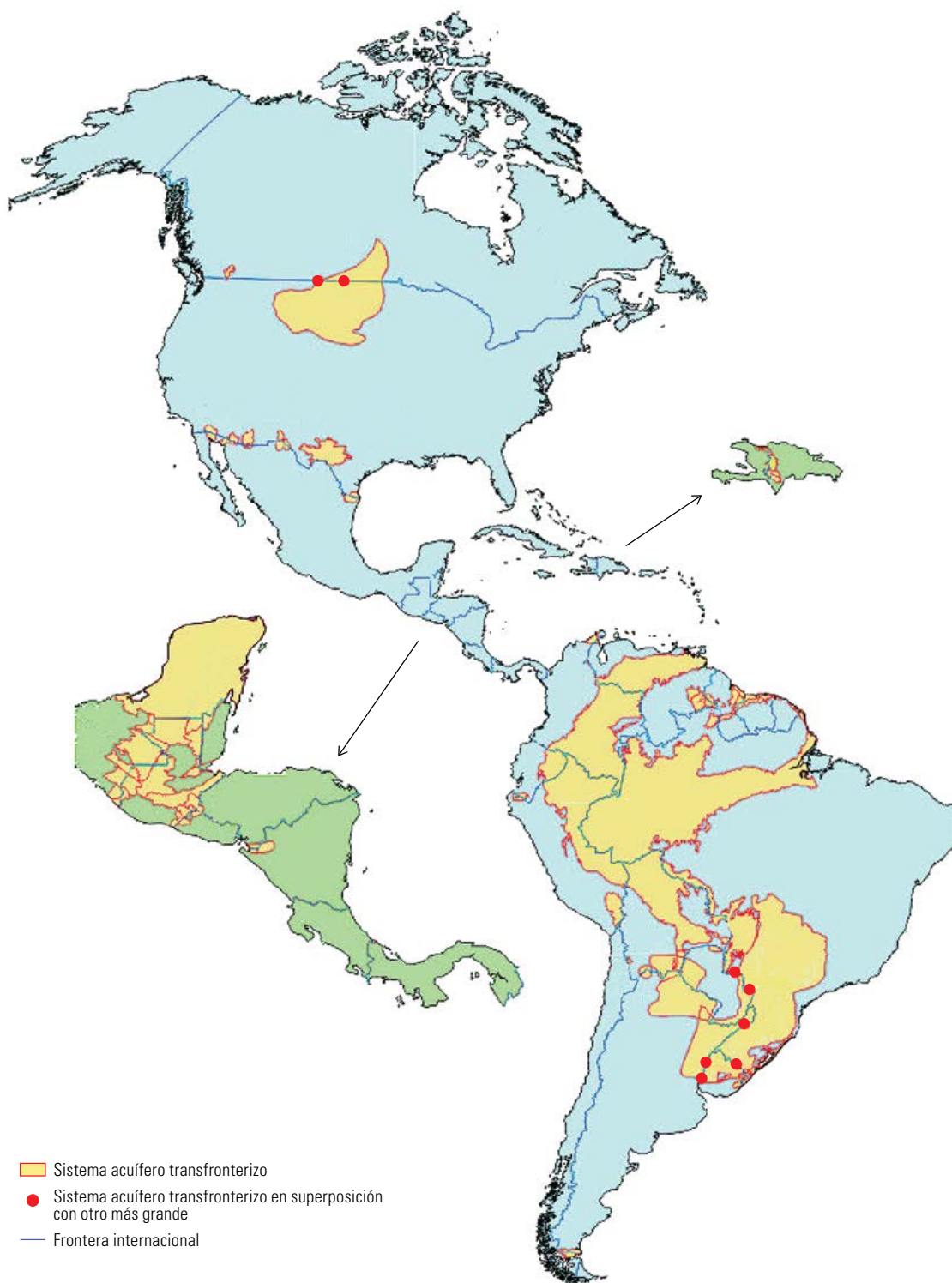
Alrededor del 7% de la población de la región vive en zonas sin servicios de recolección de residuos, que llegan a 197 millones de toneladas anuales. En 2014, menos del 75% de los residuos urbanos se depositó en rellenos sanitarios; el resto terminó en basurales o fue objeto de otras prácticas inadecuadas, con los consiguientes riesgos sanitarios e impactos ambientales (PNUMA, 2018b). Más aún, la región enfrenta una de las mayores tasas mundiales de aumento de residuos per cápita. El avance en la infraestructura de gestión, aprovechamiento y disposición final de residuos no alcanza la velocidad de la creación de residuos que resulta del patrón de consumo. En particular, el reciclaje como porcentaje del total de los residuos sólidos urbanos es muy bajo y dista del promedio de los países avanzados.

Las políticas de formalización de recicladores, la aplicación de criterios de responsabilidad extendida del productor y la mejora de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición final pueden reducir los impactos ambientales y abrir oportunidades de trabajo con beneficios sociales y ambientales. En Colombia, el Ecuador, Panamá y el Perú, los mercados nacionales de reciclaje se centran en el aprovechamiento de papel, cartón, chatarra (metales ferrosos), algunos plásticos (politereftalato de etileno y polietileno de alta densidad) y vidrio⁷.

⁶ La medición del progreso de la cooperación transfronteriza se realiza mediante el indicador 6.5.2. "Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas con un arreglo operacional para la cooperación en la esfera del agua". La UNESCO y la Comisión Económica para Europa fueron designados organismos custodios del indicador por su experiencia en la cooperación transfronteriza relacionada con el tema.

⁷ Esos países exportan e importan cifras importantes de esos materiales. Las exportaciones de chatarra se destinaron principalmente al este de Asia con un precio promedio de 214 dólares por tonelada, mientras que el precio de importación de chatarra alcanzó los 326 dólares por tonelada. El mercado del plástico en esos países estuvo dominado por las exportaciones hacia China y los Estados Unidos, mientras que las importaciones fueron menores y se originaron en los Estados Unidos y Chile; el precio promedio de importación (882 dólares por tonelada) fue superior al de exportación (739 dólares por tonelada) (UNEP, 2018c).

Mapa V.1
Las Américas: sistemas acuíferos transfronterizos



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas: evaluación preliminar", *Serie ISARM Américas*, N° 1, 2007.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El informe mundial del PNUMA (2018b) muestra el progreso de los países en la aprobación de leyes y regulaciones para la fabricación, importación, venta, uso y eliminación de plásticos. Algunos cuentan con impuestos a los plásticos de uso único para evitar que se vuelvan residuos, mejorar su gestión o incrementar la tasa de recuperación o reciclaje posterior al consumo. En Europa, 17 países cobran impuestos a los plásticos de un solo uso, cifra que se reduce significativamente en América Latina y el Caribe (5), África (4), y Asia y el Pacífico (3).

Con leyes de residuos o leyes específicas de responsabilidad del productor, la región avanza en la normativa y la generación de los mercados asociados. Por ejemplo, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Paraguay, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) cuentan con sistemas de responsabilidad para plásticos de un solo uso (véase la experiencia de Antigua y Barbuda descrita en el recuadro V.2). Otros países han considerado la regulación o prohibición de las bolsas de plástico con exenciones solo para ciertas actividades y productos (PNUMA, 2018b).

Recuadro V.2

Antigua y Barbuda: regulación de residuos y bolsas plásticas

Debido a su tamaño y al aumento del consumo, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe enfrentan serios problemas en el manejo de desechos sólidos y basura plástica. Muchos han introducido políticas para fomentar patrones de consumo más sostenibles y trabajan para desarrollar un enfoque regional para la gestión de residuos.

En enero de 2016, Antigua y Barbuda prohibió la importación, fabricación y comercialización de bolsas plásticas para compras. En julio de ese año, prohibió la distribución de esas bolsas en los puntos de venta. Dado que las bolsas de plástico que se vendían en grandes minoristas representaban el 90% de la basura plástica en el medio ambiente, la prohibición se implementó inicialmente en los principales supermercados y luego se extendió a tiendas más pequeñas.

Los elementos clave para el éxito de la política incluyen las consultas para garantizar el compromiso y la aceptación de los interesados y la incorporación a la legislación vigente en lugar de instituir una nueva ley. Además, se realizó una campaña de sensibilización que incluyó cortometrajes televisivos del Ministro de Salud, Bienestar y Medio Ambiente que informaban del progreso de la prohibición y los comentarios de las partes interesadas, promovían el uso de bolsas duraderas, la entrega de bolsas reutilizables fuera de los supermercados y la capacitación a costureras y sastres para la fabricación de esas bolsas. Los principales supermercados debían ofrecer bolsas de papel con material reciclado, además de las reutilizables. Para alentar la fabricación y el uso de alternativas a las bolsas de plástico, la legislación incluye una lista de materiales que permanecerán libres de impuestos, como la caña de azúcar, el bambú, el papel y el almidón de papa.

En el primer año, la prohibición contribuyó a disminuir un 15,1% la cantidad de plástico desechado en vertederos y preparó el camino para nuevas políticas. Por ejemplo, en julio de 2017 se prohibió la importación de recipientes y vasos de plástico para el servicio de alimentos y a partir de enero de 2018 se prohibieron los utensilios de plástico de uso único, así como las bandejas de alimentos y los cartones de huevos. En una etapa posterior, se espera que también sean prohibidos los enfriadores de espuma de poliestireno.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*, Nairobi, 2018.

4. La movilidad y el transporte público

La movilidad urbana en la región se caracteriza por un crecimiento exponencial de los vehículos motorizados y un sesgo de los usuarios y la inversión hacia el transporte privado, que aumenta la ineficiencia del sistema. Este proceso conlleva problemas de congestión, tiempos de traslado y consumo energético, emisiones de contaminantes y la degradación ambiental, la invasión de áreas residenciales y el aumento de la inseguridad vial con índices muy elevados de personas heridas o muertas, así como la dificultad para la mayoría de las personas de tener acceso pleno al sistema público de transporte (Vasconcellos, 2019).

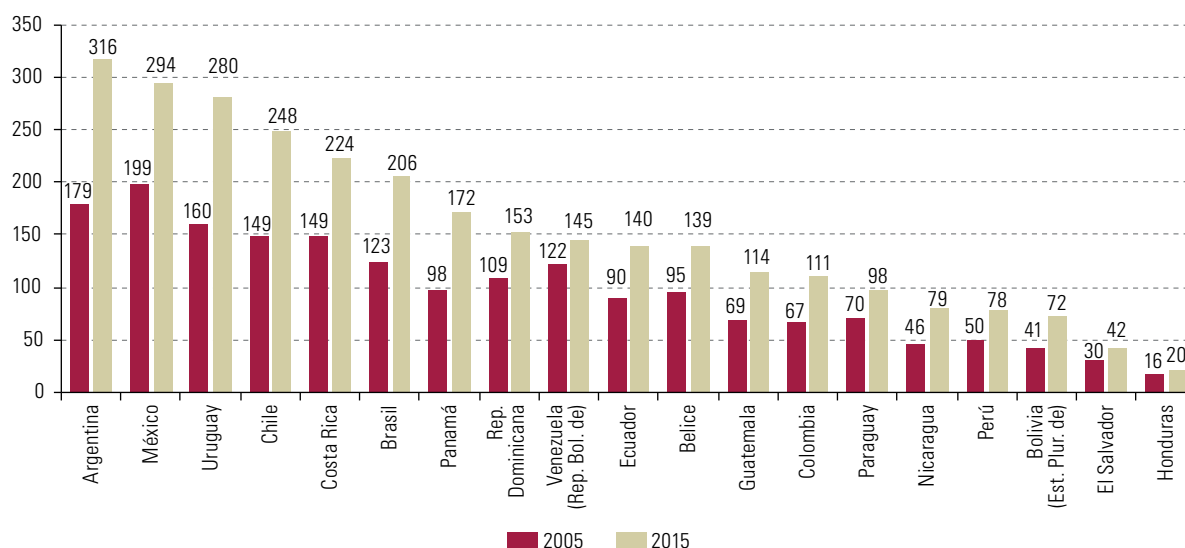
El desafío en términos de infraestructura y patrones sostenibles de producción y consumo es aún mayor considerando el rápido crecimiento del parque vehicular en la región (véanse las tasas de motorización por país en el gráfico V.9), aunque esas tasas todavía son mucho menores que las de los países desarrollados.

En el documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible se indicó que dos tercios de la energía que se utiliza en el transporte urbano en la región —94% de la misma proviene de derivados del petróleo⁸— es consumida por los vehículos individuales (automóviles y motocicletas). Por ello, a ese modo de transporte corresponde la mayor parte de la emisión de contaminantes y material particulado (Vasconcellos, 2017), que causa importantes problemas de salud en las grandes ciudades y afecta, cada vez más, a las de tamaño intermedio (véase el gráfico V.10). Además, el patrón de movilidad se relaciona con bajos niveles de seguridad vial: los traumatismos causados por el tránsito cobran más de 150.000 vidas al año y un 45% de ellas corresponde a peatones, ciclistas y motociclistas, es decir, los usuarios más vulnerables (OPS, 2016).

Gráfico V.9

América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de motorización, 2005 y 2015

(Vehículos en uso por cada 1.000 habitantes)

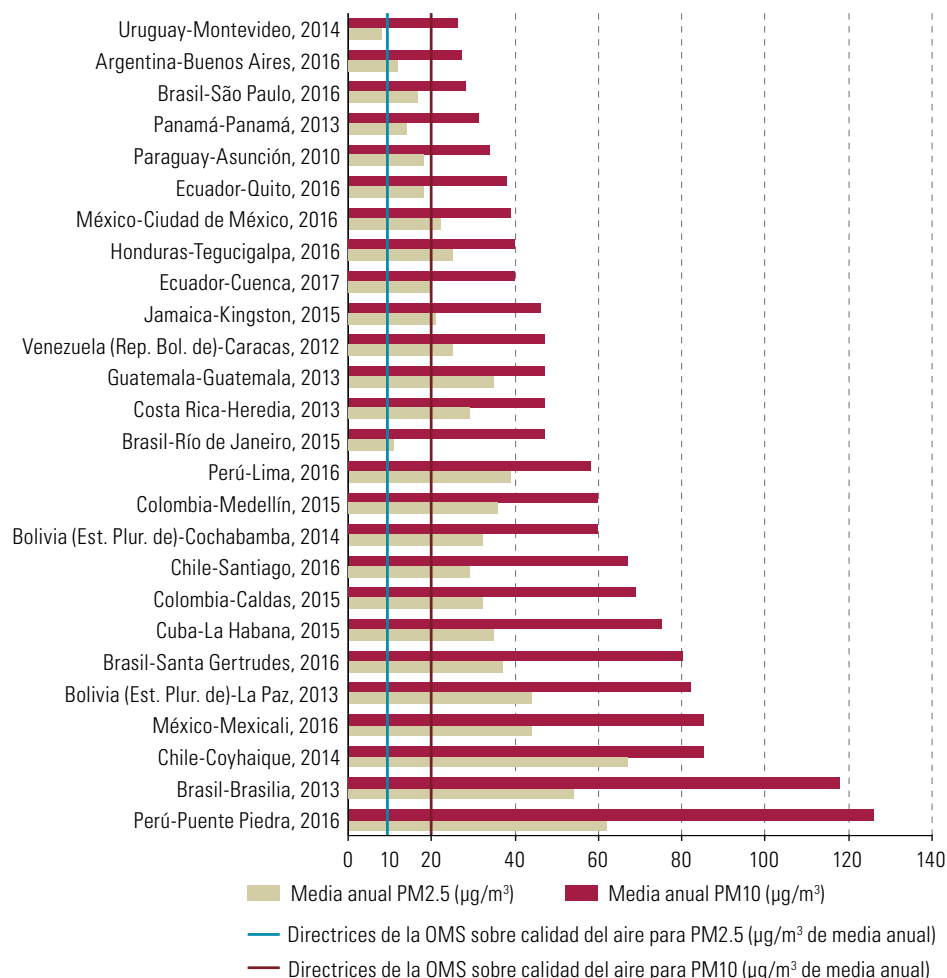


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA), "Motorization rate 2015 – Worldwide" [en línea] <http://www.oica.net/category/vehicles-in-use/> [fecha de consulta: agosto de 2018]; y Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

⁸ Véase Enerdata [en línea] <https://www.enerdata.net/>.

Gráfico V.10

América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): concentración de material particulado grueso (MP10) y fino (MP2,5), último año disponible
(En $\mu\text{g}/\text{m}^3$)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago, 2019.

Aunque más de la mitad de la población usa el transporte público —que produce menos emisiones y representa más del 40% de los viajes diarios—, gran parte del espacio público se dedica al transporte privado, que es también el principal destino de las inversiones en transporte en las áreas metropolitanas, incluida la compra de vehículos (CAF, 2009). La concentración de las inversiones en el sistema de transporte privado, junto con los modelos de segregación espacial y el diseño de los sistemas públicos, aumenta la congestión y la duración del recorrido de las líneas de transporte público (Mejía, Castillo y Vera, 2016). Además, aunque se carece de datos sistemáticos desglosados por sexo sobre los medios de transporte, la información indica que las mujeres tienen menor probabilidad de usar medios de transporte individuales motorizados que los hombres y, en consecuencia, dependen más del transporte público (ONU-Mujeres, 2018; Jaimurzina, Muñoz y Pérez-Salas, 2017).

Una mayor inversión en sistemas de transporte público e infraestructuras urbanas mejoraría su calidad, eficiencia, inclusión, seguridad y sostenibilidad ambiental, e incorporaría la perspectiva de género. En ausencia de políticas, el sesgo hacia la motorización privada continuará deteriorando las condiciones de vida urbana.

C. La transición energética

1. El acceso a la energía y el cambio hacia fuentes renovables

En la región, más de 26 millones de personas (el 4% de la población) carecen de acceso a la electricidad y al menos 87 millones (un 15% de ella) emplean biomasa no sostenible —leña y carbón vegetal— con fines de calefacción (CEPAL, 2018f; FAO, 2017b). El humo de cocina en interiores se asocia con enfermedades respiratorias que afectan en su mayoría a mujeres y niñas (GNUM, 2018). La contaminación intradomiciliaria causada por el uso de combustibles sólidos para energía doméstica provocó 4,3 millones de muertes en 2012 y 6 de cada 10 correspondieron a mujeres y niñas (ONU-Mujeres, 2018). Además, el gasto de combustibles de uso doméstico (electricidad y gas) tiene un peso significativo en el presupuesto de los hogares más pobres. Por tanto, además de aumentar el acceso a la energía, ella debe ser asequible para los más pobres.

En la matriz energética de la región, la participación de los combustibles fósiles es de cerca del 75% (44% en la generación eléctrica y más del 90% en el transporte). El petróleo está siendo reemplazado por el gas natural, que alcanza el 23% de la demanda de energía primaria total. La descarbonización de la economía supone la producción de electricidad mediante fuentes renovables y la transición hacia la movilidad eléctrica no fósil (véase el recuadro V.3). El reto del desarrollo de la región es compatibilizar el crecimiento con cambios en el patrón de producción y consumo de la energía para desacoplar el aumento de las emisiones dando más espacio a las fuentes renovables incluso en el transporte, aumentando la eficiencia de la estructura productiva y haciendo más eficiente el funcionamiento de las ciudades.

Recuadro V.3 **Electrificación de los sistemas de transporte**

Electrificar el transporte es una de las principales herramientas para cumplir con las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional que se mencionan en el Acuerdo de París y mejorar la calidad del aire de las ciudades. La región tiene una oportunidad de industrialización en la manufactura de vehículos eléctricos y el procesamiento de materias primas para la movilidad eléctrica (por ejemplo, litio y cobre), de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Los países de la región que avanzan más rápido en ese campo implementan estrategias nacionales en las que participan entes públicos y el sector privado. Pese a ello, sigue siendo baja la participación de usuarios y consumidores. Algunos municipios han optado por acciones más rápidas y sustanciales que los gobiernos nacionales, con un marcado enfoque en los autobuses y taxis eléctricos.

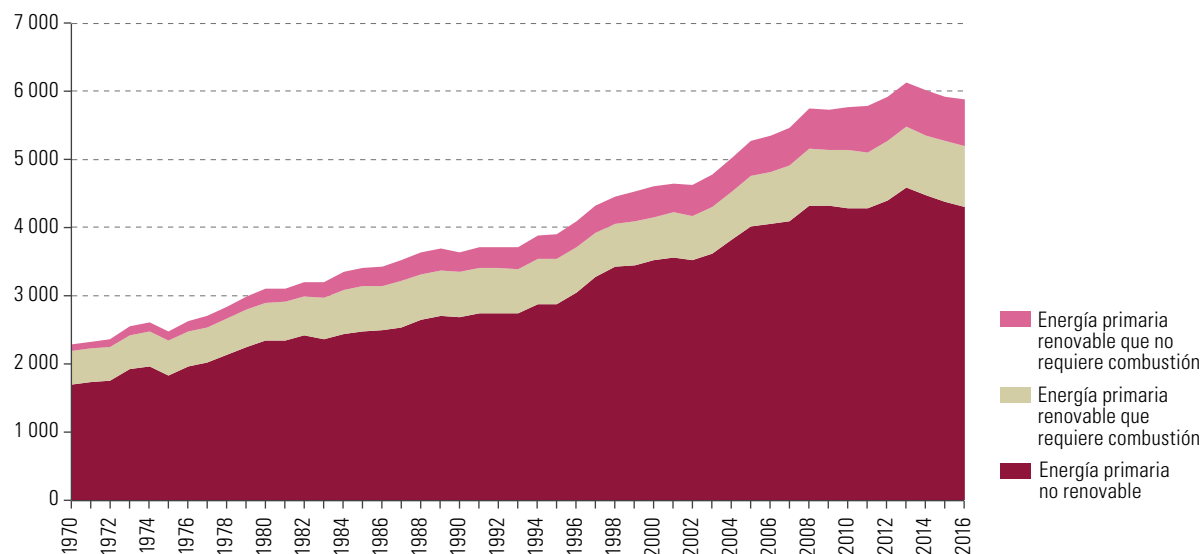
El mercado es aún pequeño, aunque crece constantemente. La flota de vehículos eléctricos de la mayoría de los países no alcanza los cuatro dígitos, a excepción de México y Colombia, pero, a medida que se incursiona en la movilidad eléctrica, se prueban tecnologías e incentivos, así como la primera ronda de infraestructura de recarga —sobre todo centros de carga lenta—. Las empresas de energía eléctrica juegan en casi todos los países un papel preponderante en la puesta en marcha de infraestructura de carga, así como de proyectos de demostración de buses, taxis y flotillas eléctricas.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Movilidad eléctrica: avances en América Latina y el Caribe y oportunidades para la colaboración regional*, Panamá, 2018.

En términos absolutos, la generación de energía renovable ha aumentado (véase el gráfico V.11), pero su participación en el total de energía primaria ha disminuido (Balza, Espinasa y Serebrisky, 2016 y OLADE, 2016); esto va en la dirección contraria de lo que debería suceder para aminorar la huella ambiental. Entre 1990 y 2016, la proporción renovable de la matriz energética disminuyó del 28,9% al 26,5% (CEPAL, 2016) y algo más de la mitad de las fuentes renovables requiere combustión (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.11

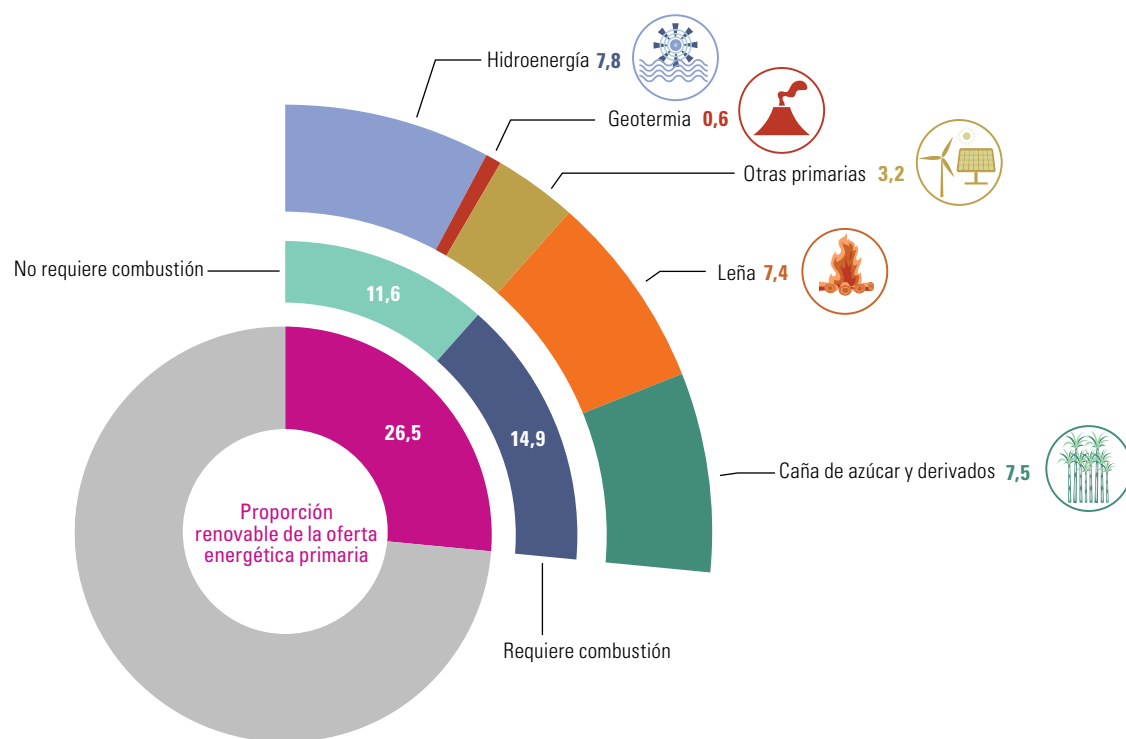
Oferta de energía primaria renovable (que requiere y no requiere combustión) y no renovable, 1970-2016
(En millones de barriles equivalentes de petróleo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago, 2019.

Gráfico V.12

Proporción de la oferta de energía primaria renovable que requiere y no requiere combustión en el total, por tipo de fuente, 2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago, 2019.

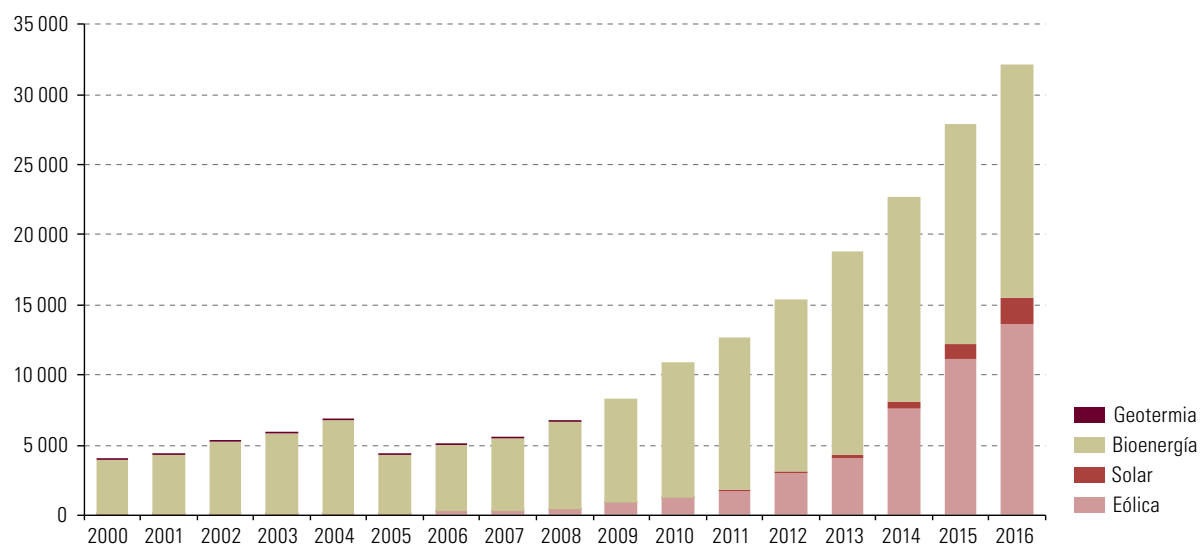
Como señala la Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21, 2016) (REN 21, 2016), algunos países de la región han alcanzado altos porcentajes de generación de energía renovable en su matriz eléctrica. El monto de las inversiones en energías renovables ha tenido una tendencia positiva en este siglo, si bien se ha desacelerado recientemente debido a la inercia de las políticas regulatorias y fiscales, la reducción de inversiones públicas y la reducción de los costos tecnológicos (IRENA, 2018).

En los gráficos V.13 y V.14 se muestran los niveles de capacidad instalada de energías renovables en la región, que, según IRENA (2017), habrían sido impulsados por los bajos precios de las energías renovables en las subastas de 2015 y 2016, que llevaron a que la región fuera uno de los mercados donde más crecieron las energías solares y eólicas.

Gráfico V.13

América del Sur: incorporación de nueva capacidad instalada en energías renovables según tecnología, sin incluir la energía hidroeléctrica, 2000-2016

(En megavatios)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), "Feathered dashboard", 2017 [en línea] <http://resourceirena.irena.org/gateway/dashboard/>.

Desde el punto de vista de la viabilidad tecnológica, la capacidad de instalación y el manejo de los precios de mercado, hay un sendero de expansión para las energías renovables. Avanzar requiere políticas para promover nuevos proyectos, sistemas para almacenar grandes volúmenes de energía producidos de manera intermitente por las fuentes renovables aprovechando los abundantes recursos naturales (agua y litio), y favorecer encadenamientos productivos ligados a su producción y sus aplicaciones tecnológicas. Hay un potencial en energía renovable eólica y solar en la mayoría de los países, así como un gran margen para aumentar la penetración de estas fuentes. El desarrollo de los marcos regulatorios y de la infraestructura financiera es fundamental para avanzar en la renovación de la matriz energética.

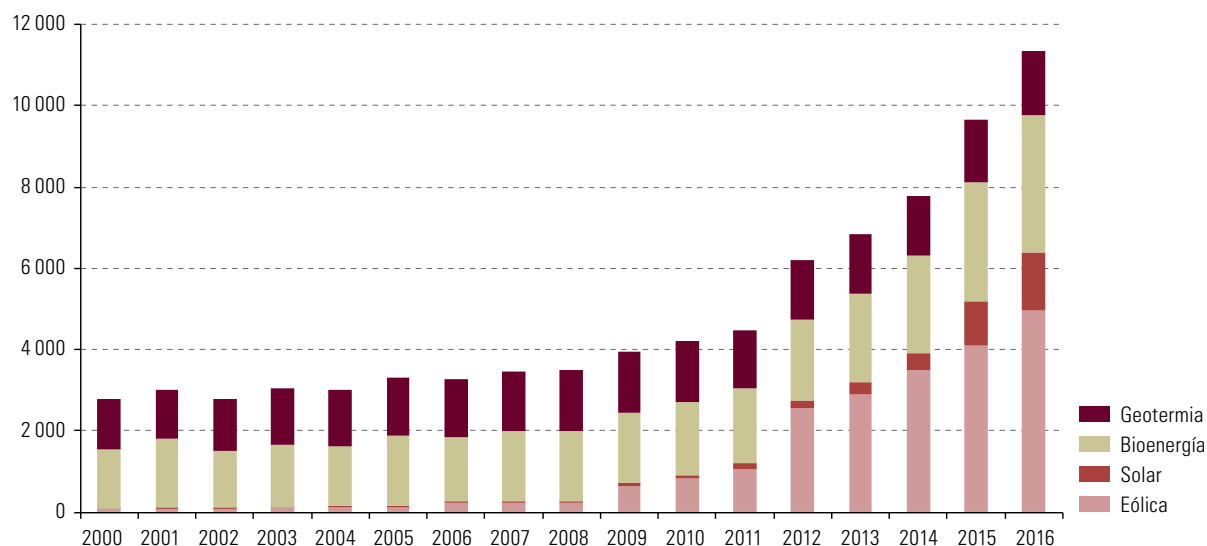
Como se verá en la sección sobre emisiones y metas climáticas, la intensidad carbónica (emisiones de carbono por unidad de producto) se ha reducido de manera lenta desde 2000. Las ganancias en eficiencia energética, la penetración de las energías renovables y, sobre todo, la reducción de la deforestación en la Amazonía brasileña a comienzos de la década de 2000 han impulsado la reducción de emisiones. Es fundamental que las políticas energéticas se implementen, se fijan metas de participación de las energías renovables en los países en que no se ha hecho y se acelere la descarbonización. Dado que en 2040 la

demanda de energía primaria de la región sería por lo menos un 80% mayor que la actual, se abre una oportunidad de aplicar políticas y hacer inversiones que favorezcan la adopción de energías renovables a gran escala. Para América del Sur, se proyecta hasta 2030 una inversión nueva de 74.000 millones de dólares en proyectos de energías renovables, 36.000 millones de dólares en energías renovables no convencionales y 38.000 millones de dólares en energía hidroeléctrica (CAF, 2016b). En la región, las inversiones en proceso (2016) se destinan, aproximadamente, un 60% a energía hidroeléctrica, un 5% a energías renovables no convencionales, un 5% a energía nuclear y un 30% a energías térmicas, mientras que las inversiones nuevas (hacia 2030) se destinan un 40% a energía hidroeléctrica, un 37% a energías renovables no convencionales, un 6% a energía nuclear y un 17% a energías térmicas. Sin embargo, ese aumento apenas permitiría llegar en 2030 a una potencia instalada equivalente al 7,6% de la matriz eléctrica, que actualmente es del 3,9%. Respecto de la generación efectiva, en 2030 el 5,3% provendría de la matriz eléctrica, en comparación con el 2,9% actual (CAF, 2016b).

Gráfico V.14

México, Centroamérica y el Caribe: nueva capacidad instalada en energías renovables según tecnología, sin incluir la energía hidroeléctrica, 2000-2016

(En megavatios)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), "Featered dashboard", 2017 [en línea] <http://resourceirena.irena.org/gateway/dashboard/>.

Aunque los patrones de inversión actuales y proyectados en estos escenarios son insuficientes para producir un cambio profundo en la estructura energética en la región, el aumento de la participación de las energías renovables en la generación (hidroeléctrica y energías renovables no convencionales) reduciría considerablemente las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); en América del Sur, en 2030, se llegaría a una reducción del 15% respecto al escenario alternativo (CAF, 2016b).

Es evidente la necesidad de contar con estrategias y políticas regionales y nacionales para movilizar las inversiones privadas y que las barreras de mercado y las percepciones de riesgo de la inversión sean superadas por un conjunto articulado de medidas e instrumentos para crear ambientes previsibles y estables de inversión de mediano y largo plazo. La nueva infraestructura energética se ha de planificar prestando atención a la generación de empleos, la demanda de formación en nuevas competencias y calificaciones y el impacto social y productivo asociado a estas transformaciones.

Una de las políticas del sector de las energías renovables en la región que debería profundizarse es la promoción de la inversión de las instituciones financieras públicas nacionales, que han ofrecido condiciones atractivas para la formación de capital y han catalizado el financiamiento privado. Una política paradigmática fue el Programa de Incentivo a las Fuentes Alternativas de Energía Eléctrica (PROINFA) del Brasil que impulsó a la energía eólica, lo que la hizo competitiva desde el punto de vista del precio respecto de la fuente más barata, la energía hídrica; después de una inversión de unos 5.400 millones de dólares, en 2016 el 80% de cadena productiva era nacional (BNDES, 2016; ABEEólica, 2017). El desarrollo del sistema financiero y de marcos regulatorios es fundamental para avanzar en la renovación de la matriz energética y construir infraestructura resiliente y que cause menos conflictos (véase el recuadro V.4).

Recuadro V.4

América Latina y el Caribe: desarrollo de infraestructura resiliente y que cause menos conflictos

Para sostener el crecimiento económico y atender las necesidades de la población, la región debe aumentar su inversión en infraestructura. La infraestructura de electricidad, transporte, construcción y agua representa más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global (OECD-World Bank-UNEP, 2018). Dado que esa infraestructura condiciona los patrones de consumo, el desarrollo de infraestructura baja en carbono debe ser un elemento central de los esfuerzos globales para limitar el calentamiento global.

También han de considerarse los impactos ambientales y sociales en el diseño, planificación y ejecución de las obras de infraestructura de modo de garantizar la provisión de los servicios y atender las preocupaciones de las comunidades en las que se desarrollan las obras.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizado en 2017 que incluyó 20 países de la región y analizó 200 proyectos de infraestructura afectados por conflictos en los últimos 40 años permite extraer algunas lecciones. La naturaleza de los conflictos fue multidimensional y las causas se agruparon en cuatro categorías: ambientales, sociales, de gobernanza y económicas. Las causas ambientales más prominentes fueron la degradación de los ecosistemas y la contaminación. Entre las causas sociales, la falta de beneficios comunitarios condujo a conflictos en el 84% de los casos. Las comunidades estaban preocupadas de que tendrían que soportar los impactos negativos del proyecto sin recibir beneficios adecuados como compensación. La planificación deficiente, la falta de consulta adecuada (o ausencia de ella) y la falta de transparencia y acceso a la información se consideraron las causas de conflicto predominantes en la categoría gobernanza. Las causas económicas más importantes documentadas fueron la falta de implementación por las autoridades de trabajos prometidos, el nivel excesivo de las ganancias y su injusta distribución, y el precio de los servicios.

Entre las respuestas al conflicto más eficaces destaca la mejora o construcción de infraestructura comunitaria, el fortalecimiento de capacidades, el mejoramiento ambiental y los procesos de consulta previa. Si bien los conflictos pueden surgir durante cualquier fase de un proyecto, las primeras fases son especialmente vulnerables. Entre las recomendaciones de política pública efectivas para mitigar los riesgos y contener los conflictos, destacan la planificación regional en las fases iniciales de la cadena de producción, con el fin de generar proyectos mejor preparados no situados en ubicaciones conflictivas, la participación de las comunidades y forjar la confianza desde el inicio de las obras.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Financing climate futures: Rethinking Infrastructure*, París, OECD Publishing, 2018; G. Watkins y otros, "Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe", *Monografía del BID*, N° 549, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017.

2. Producción y consumo sostenibles

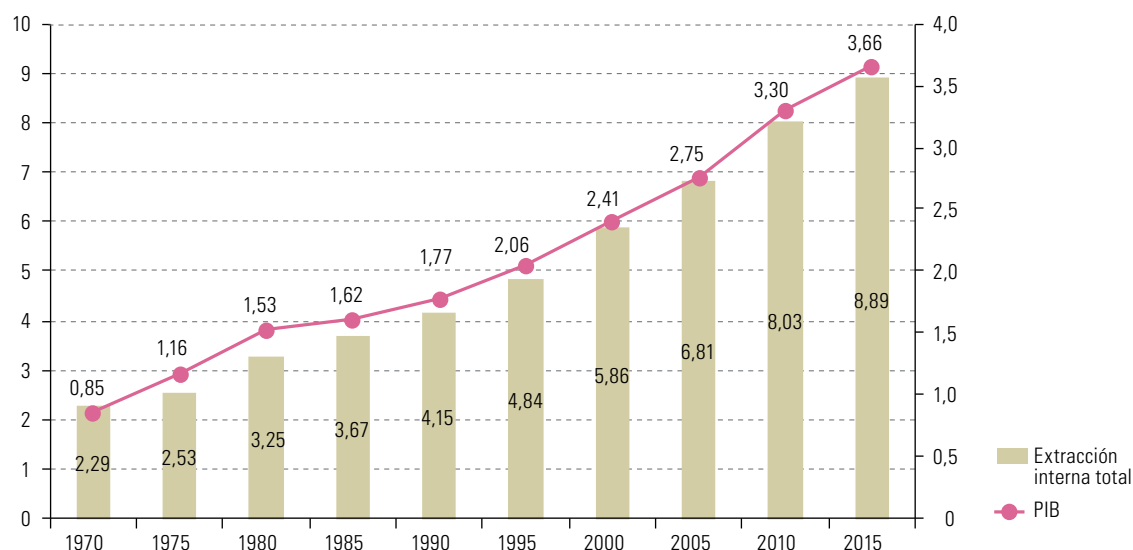
El aumento de la eficiencia material, es decir desacoplar el crecimiento económico del uso de recursos naturales, es un supuesto básico de una producción y un consumo sostenibles. En la economía de la región no hay un desacople entre el crecimiento y el uso de recursos, según datos de la extracción interna total (véase el gráfico V.15), que corresponde a la suma de los insumos que se extraen del ambiente natural, salvo el aire y el agua (PNUMA, 2016a). La explotación de recursos puede implicar efectos

ambientales negativos, la pérdida de patrimonio natural y un aumento de los riesgos que enfrentan comunidades pobres y vulnerables (CEPAL, 2018g). En la región, la intensidad material de la economía es relativamente estable, mientras que la intensidad energética (energía por unidad de producto), después de una reducción a principios de 2000, muestra signos de estabilidad (véase el gráfico V.16).

Gráfico V.15

América Latina y el Caribe: extracción interna total de recursos y PIB, 1970-2015

(En gigatoneladas y PIB en billones de dólares a precios constantes de 2005)

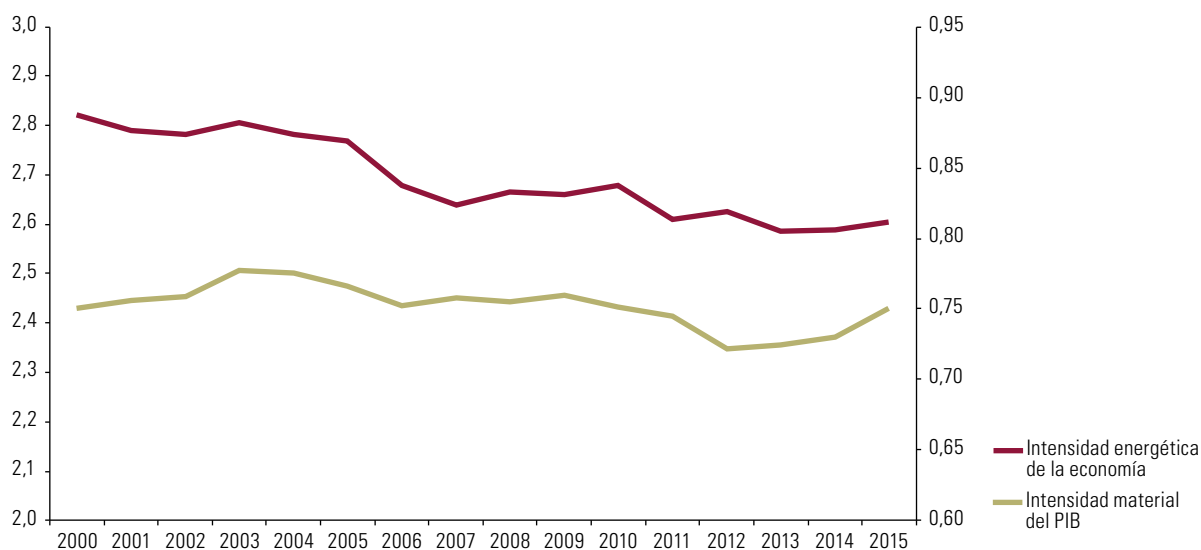


Fuente: Panel Internacional de Recursos, Global Material Flows Database [base de datos en línea] <http://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database> [fecha de consulta: julio de 2018].

Gráfico V.16

América Latina y el Caribe: intensidad material e intensidad energética, 2000-2015

(En kilogramos por dólar a precios de 2005 y en miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares de PIB a precios de 2010)



Fuente: Panel Internacional de Recursos, Global Material Flows Database [base de datos en línea] <http://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database> [fecha de consulta: julio de 2018]; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

Desacoplar el crecimiento económico del uso de los recursos naturales supone cambios estructurales en los modelos de producción y consumo. La creciente intensidad material y la falta de reducción de la intensidad carbónica y energética, que aumentan las emisiones y los desechos, se derivan de una base tecnológica atrasada. El aumento de la oferta de energías renovables en la matriz energética muestra que los cambios favorables a la innovación tecnológica y la inversión son posibles, superando los problemas de coordinación que obstaculizan la utilización de tecnologías de bajo impacto ambiental y carbónico.

Aumentar la eficiencia energética es fundamental para el desacople. Las inversiones globales en eficiencia energética fueron estimadas en 221.000 millones de dólares en 2015, con un incremento anual del 6%. Más de la mitad de las inversiones se dieron en el sector de edificación. Los bancos privados, las compañías de seguros y los inversores de largo plazo están prestando atención gradualmente a la eficiencia energética, como queda demostrado en las declaraciones y los compromisos de 122 bancos de 42 países y los gerentes de grandes fondos de inversión de largo plazo. Los Estados Unidos, la Unión Europea y China representaron aproximadamente el 70% de las inversiones en 2015, destacando el sector de la edificación (PNUMA FI/IEA/IPEEC, 2017). Por su parte, las economías emergentes centran sus inversiones en eficiencia energética en la industria y el transporte.

La sostenibilidad ambiental también implica aumentar la eficiencia con la que se extraen y usan los recursos en una economía y reducir la producción de desechos. En ese sentido, la economía circular procura mejorar la eficiencia y la vida útil de los materiales al promover la durabilidad y la capacidad de reparación, remanufactura, reutilización y reciclaje de los bienes. Un escenario de economía circular es relevante para la región dado el peso económico de los sectores extractivos y los bajos niveles de reciclaje.

Hay expectativas positivas de cambio de los patrones de producción y consumo. Hacia 2030, en términos netos, se crearían más de un millón de empleos en la región en un escenario de transición energética y limitación del calentamiento global a 2 °C (CEPAL/OIT, 2018). En un escenario de aplicación de los criterios de economía circular, la creación de empleo en sectores de reprocesamiento de metales y madera compensaría con creces las posibles pérdidas en la extracción de minerales y otras materias primas. Esto se debe a que el reprocesamiento tiene una cadena de valor más larga y más intensiva en empleo que la extracción minera, y a que el incremento de las tasas de reciclaje aumentaría la demanda de servicios asociados al manejo de desechos. Para ello es preciso redefinir los incentivos, los marcos institucionales y de gobernanza a escala regional y nacional, las regulaciones y los estándares, así como el monto y el destino de la inversión pública. Los ODS 7 y 12 llaman a avanzar en esa dirección.

El documento presentado en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible resalta la importancia de eliminar o reducir los subsidios a los combustibles fósiles y otras distorsiones que llevan al uso ineficiente de recursos y dificultan la penetración de tecnologías e insumos más limpios. Una política de ese tipo puede aumentar el espacio fiscal y reorientar recursos hacia otras políticas públicas. Por su parte, las compras gubernamentales también pueden dirigirse a incentivar sectores ambientalmente sostenibles.

Los acuerdos de producción limpia, las asociaciones público-privadas para fomentar nuevos sectores, la promoción de la responsabilidad social corporativa, el ecoetiquetado, la educación ambiental y el acceso a la información son instrumentos poderosos para apoyar los cambios en el mismo sentido. Un ejemplo reciente es 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, conocido como Acuerdo de Escazú, que en su artículo 6.10 indica que “cada Parte asegurará que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles”.

D. Cambio climático

1. Impactos y adaptación

El ODS 13 llama a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (CEPAL, 2017). El cambio climático provocado por el ser humano tiene un gran impacto en los ecosistemas naturales; desde una óptica económica, es quizás la mayor externalidad negativa concebible. Sin asumir ningún costo económico privado, se descargan en la atmósfera emisiones de GEI que ocasionan cambios en el clima (CEPAL, 2015a). El Acuerdo de París suscrito en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) es coherente con la nueva agenda de desarrollo al recoger metas de mitigación y adaptación en las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) de los países para evitar un aumento de la temperatura global superior a 2 °C y lograr una adaptación apropiada a las nuevas condiciones climáticas (CEPAL, 2018g).

El informe más reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2018) señala aumentos de: i) la temperatura media en la mayoría de las regiones terrestres y oceánicas, ii) los extremos de calor en la mayoría de las regiones habitadas (estimación de alta confianza), iii) las precipitaciones intensas en varias regiones (confianza media) y iv) la probabilidad de déficit por sequía y precipitación en algunas regiones (confianza media).

La región es vulnerable a los efectos del cambio climático debido a su situación geográfica y climática, su condición socioeconómica y demográfica, y la alta sensibilidad al clima de activos naturales, como los bosques y la biodiversidad (CEPAL, 2015a). Los impactos del cambio climático son significativos y, con una alta probabilidad, serán más intensos en el futuro (CEPAL, 2010a; IPCC, 2013; Magrin y otros, 2014; IPCC, 2018; CEPAL, 2010a, 2010b, 2012b, 2014a y 2015a; BID/CEPAL 2014a y 2014b; BID/CEPAL/DNP, 2013; Naciones Unidas, 2013). Por ejemplo, existe evidencia de impactos en las actividades agropecuarias, el agua, la biodiversidad, el alza del nivel del mar, los bosques, el turismo, la salud y las ciudades (véase el cuadro V.1). En muchos casos, esa evidencia es aún fragmentaria y tiene un alto grado de incertidumbre, lo que dificulta la agregación y los análisis comparativos. No obstante, los estudios enumerados en el gráfico V.17 estiman que los costos económicos del cambio climático en la región relacionados con un aumento de 2,5 °C de la temperatura (muy probablemente alrededor de 2050) oscilan entre el 1,5% y el 5% del PIB actual (CEPAL, 2015a; Galindo y otros, 2015). Esas estimaciones son conservadoras, se limitan a ciertos sectores y regiones, y tienen limitaciones metodológicas, como las dificultades para incorporar los procesos de adaptación, las consecuencias de la pérdida de biodiversidad y los posibles efectos de los fenómenos climáticos extremos (Stern, 2013).

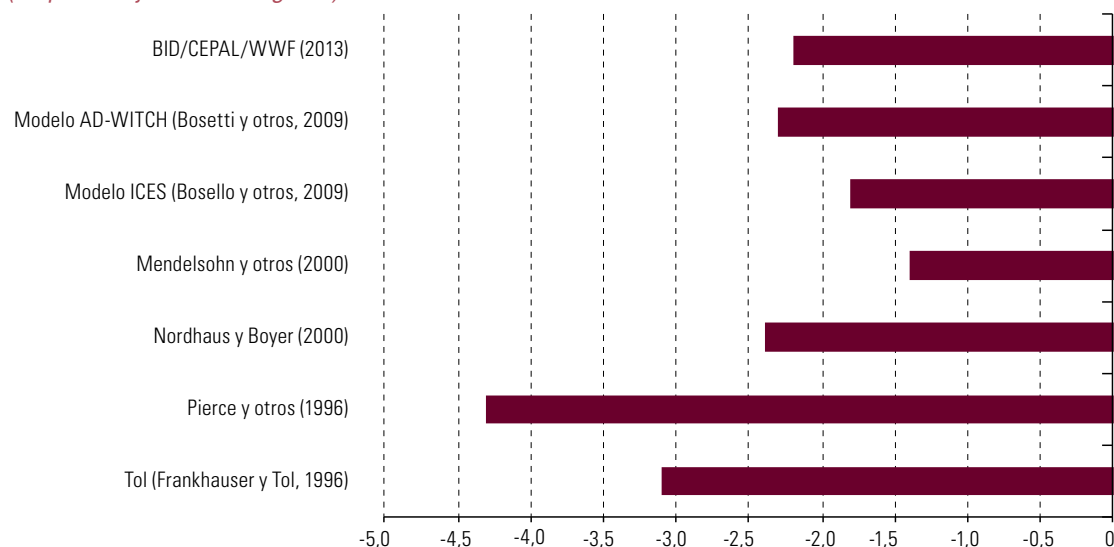
Existen además efectos importantes que no se contabilizan directamente en el PIB, como el impacto del cambio climático en la evolución de la pobreza. Las estimaciones para América Latina muestran el efecto del crecimiento económico sobre la pobreza, con una elasticidad de entre -1,53 y -1,76 para la línea de indigencia y entre -0,94 y -1,46 para la línea de pobreza, dependiendo del indicador de pobreza. El cambio climático afecta de manera desproporcionada a quienes dependen en gran medida de los recursos naturales locales como medio de vida, como las personas pobres que habitan en zonas rurales y los pueblos indígenas. En este contexto, el cambio climático reduciría, por ejemplo, el ritmo de crecimiento económico de las actividades agropecuarias y ese menor crecimiento aumentaría la pobreza (Bourguignon, 2003; OCDE, 2007; CEPAL, 2015a; Galindo y otros, 2015). La disminución del rendimiento de los cultivos agrícolas también afectaría a la distribución de alimentos en los hogares, con consecuencias negativas para la igualdad de género con respecto a la nutrición. En ese sentido, limitar el aumento de temperatura a 1,5 °C puede facilitar el logro de los ODS, los esfuerzos para reducir la pobreza y las desigualdades de género, y mejorar la seguridad alimentaria, la salud y la disponibilidad de agua.

Cuadro V.1
América Latina: impactos potenciales y riesgos del cambio climático

Impactos	Riesgos clave	Impulsores del clima
Agricultura	Disminución en producción y calidad de alimentos e ingresos y alza de precios.	- Temperaturas extremas - Precipitación extrema - Concentración de CO₂ - Cambio del patrón de precipitaciones y temperaturas
Agua	Disponibilidad de agua en regiones semiáridas y dependientes del derretimiento de los glaciares e inundaciones en áreas urbanas debido a precipitación extrema.	- Tendencia al aumento de la temperatura - Tendencia a la sequía - Cubierta de nieve
Biodiversidad y bosques	Modificación del cambio de uso del suelo, desaparición de bosques, blanqueamiento de los corales y biodiversidad y pérdida de servicios ecosistémicos.	- Aumento de la deforestación - Concentración de CO₂ - Tendencia al aumento de temperatura - Acidificación de los océanos
Salud	Propagación de enfermedades transmitidas por vectores en altitud y latitud.	- Tendencia al aumento de temperatura - Temperaturas extremas - Precipitación extrema - Cambio del patrón de precipitaciones y temperaturas
Turismo	Pérdida de infraestructura, alza del nivel del mar y fenómenos extremos en zonas costeras.	- Alza del nivel del mar - Temperaturas extremas - Precipitación extrema e inundaciones
Pobreza	Disminución de ingresos —principalmente agrícolas— de la población vulnerable y aumento de la desigualdad en el ingreso.	- Temperaturas extremas - Tendencia a la sequía - Precipitación

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de G. Magrin y otros, "Chapter 27. Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects*, V. Barros y otros (eds.), Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

Gráfico V.17
América Latina y el Caribe: impactos del cambio climático ante un aumento en la temperatura de 2,5° C, segunda mitad del siglo XXI
 (En porcentajes del PIB regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Bosello, C. Carraro y E. de Cian, "Market- and policy-driven adaptation", *Smart Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits*, Bjørn Lomborg (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2010; y W. Vergara y otros, *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013.

El sector agrícola tiene una importancia estratégica en la región. Por ejemplo, en 2015 el sector agropecuario representó el 5% del PIB regional, contribuyó con el 25% de las exportaciones y el 19% de la población ocupada (CEPAL, 2018g). Los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura desempeñan un papel crucial en la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de subsistencia, y en la prestación de servicios ambientales. Gracias a su diversidad genética, las plantas, los animales y los microorganismos se adaptan y sobreviven cuando sus entornos cambian. En ese contexto, la FAO sostiene que la pérdida de biodiversidad y el cambio climático y la productividad de los sectores agrícolas están estrechamente relacionados (véase el recuadro V.5). El cambio climático modificará la distribución de especies, incluidas plagas y enfermedades, y sus interacciones. La adaptación de la agricultura, la pesca, la acuicultura y la silvicultura a los efectos del cambio climático será imprescindible para la supervivencia.

Recuadro V.5

Conservación y cambio climático: desafíos para la reducción del impacto de los sistemas productivos

Uno de los retos asociados a la intensificación sostenible de la producción agrícola es alcanzar la degradación neta cero mediante el manejo sostenible del territorio con prácticas de gestión del suelo, el agua, la vegetación y la biodiversidad en un amplio contexto agroecológico y socioeconómico. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) apoya el desarrollo de sistemas agrícolas y alimentarios más sostenibles, sanos y diversos con bajos insumos que, además de conservar y regenerar la biodiversidad, generan sistemas más resilientes, energéticamente eficientes y socialmente justos. La biotecnología ayuda al mejoramiento de la agricultura y la lucha contra el hambre y la malnutrición.

El manejo forestal con criterios de sostenibilidad es posible y representa una alternativa productiva y de conservación frente a otras prácticas o usos destructivos de los recursos forestales. En ambientes alterados e incluso con procesos de degradación, la restauración utilizando plantaciones forestales bajo modelos de “silvicultura cercana a lo natural” o “bosque plantado de nueva generación” puede ser parte del esfuerzo de promover una deforestación neta cero.

La pesca adecuadamente regulada y la lucha contra la pesca ilegal contribuyen a los esfuerzos para combatir la pobreza y promover la seguridad alimentaria y nutricional, e impulsan la conservación y el uso eficiente de los recursos pesqueros. En la pesca artesanal es importante fomentar la implementación de las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza. Los países deberían continuar impulsando el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el enfoque ecosistémico para la regulación y el uso de los recursos pesqueros, la implementación de acciones para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, e implementar el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (hasta la fecha 13 países de la región son parte en él), así como lograr que el crecimiento de la producción acuícola en la región se lleve a cabo de manera ambientalmente sostenible y genere productos sanos y seguros.

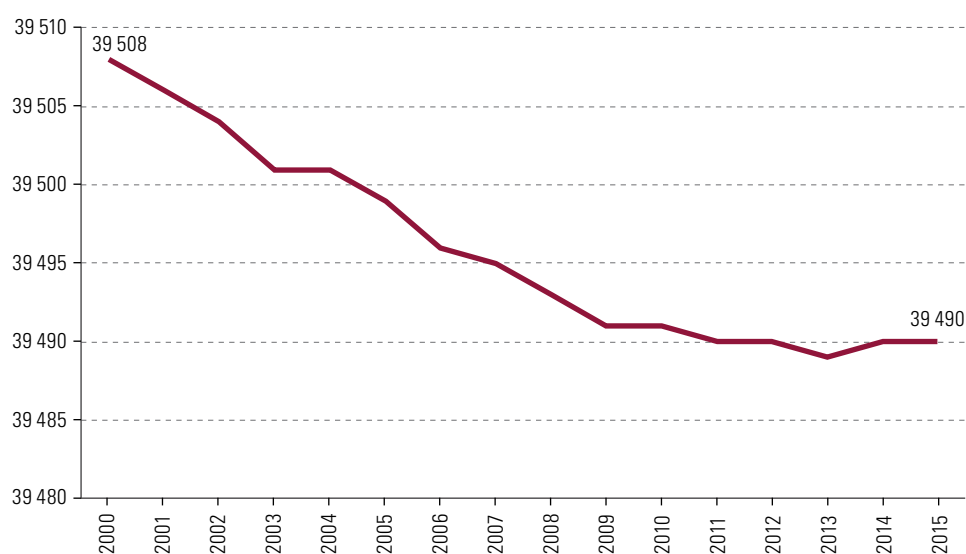
Como se analizó en la primera sección de este capítulo, la disminución de la biodiversidad, en especial de la agrobiodiversidad, amenaza la productividad, la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas agroalimentarios. El principal problema es la deforestación, ya que el 75% de la biodiversidad terrestre existe en los bosques. En relación con las especies marinas, la explotación excesiva afecta al 30% de las existencias. El 17% de las razas de ganado en el mundo están clasificadas como en peligro de extinción o extinguidas y se desconoce el estado de riesgo de un 58% de las razas al no disponerse de datos poblacionales recientes (FAO, 2016). En lo que respecta a los recursos fitogenéticos, el 60% de la ingesta calórica diaria por persona se obtiene solamente de cuatro de las 30.000 plantas comestibles identificadas: arroz, trigo, maíz y papa. Además, se aprende cada vez más cómo los seres humanos dependen de ecosistemas saludables, sus productos y servicios. Las funciones de los ecosistemas regulan el medio ambiente y sustentan los sistemas de producción: la polinización de las abejas silvestres, el control de plagas y enfermedades mediante enemigos naturales y el mantenimiento de la fertilidad del suelo mediante plantas fijadoras de nitrógeno, son ejemplos de servicios ecosistémicos. Para garantizar la sostenibilidad de la producción agrícola, los servicios ecosistémicos deben convertirse en parte de las prácticas de cultivo, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura.

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Segundo informe sobre la situación de los recursos zoogenéticos mundiales para la alimentación y la agricultura: resumen*, Roma, 2016.

Por las características de la región, son importantes los impactos del cambio climático en las nieves permanentes y los glaciares, así como en ecosistemas marinos y costeros. La superficie de glaciares y nieves permanentes andinos disminuyó 1.800 hectáreas entre 2000 y 2015 y algunos de ellos desaparecieron (véase el gráfico V.18), lo que amenaza una de las principales reservas estratégicas de agua dulce y el acceso a agua potable de la población, aumenta los riesgos para la agricultura y para muchas industrias. Esta situación es particularmente preocupante en el caso de los Andes tropicales, sobre todo en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico V.18

América Latina y el Caribe: superficie cubierta por nieves permanentes y glaciares, 2000-2015
(En km²)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago, 2019.

Por otro lado, se ha observado el blanqueamiento del coral en la zona mesoamericana, atribuible al aumento de la temperatura y la acidificación del mar, y pérdidas de manglares en Centroamérica y América del Sur (Magrín y otros, 2014). Con variaciones de temperatura superficial mayores a 1 °C, los corales del Brasil se verían afectados hacia 2070, al tiempo que en las islas del Caribe la probabilidad de superar el umbral de daño actual se duplicaría (CEPAL, 2012b, 2015b y 2018a). El cambio climático, además, disminuirá la capacidad adaptativa de los ecosistemas marinos y sus funciones de protección natural. En cambio, la protección de los ecosistemas costeros y oceánicos (arrecifes de coral y manglares) reduciría los efectos del cambio climático en el borde costero y sus infraestructuras, mostrando los beneficios económicos de la protección y la adaptación ecosistémica (CEPAL, 2018a y 2018b).

La CEPAL (2012b y 2015b) identificó los posibles efectos del aumento del nivel de mar, de su temperatura superficial, las inundaciones del litoral y los eventos extremos, la erosión de las playas y el impacto en las infraestructuras portuarias por cambios en el oleaje y el nivel del mar. La probabilidad de que se presenten condiciones adversas para la navegación de acceso a los puertos será mayor en el futuro. Los puertos más afectados serán los de las costas suroeste y norte de México y los puertos del Brasil más expuestos al mar abierto. Asimismo, se vería afectada la operatividad de los puertos debido a que las obras de abrigo serían rebasadas por los cambios en el oleaje y el nivel del mar. Las zonas más afectadas se encuentran en la costa occidental desde el Ecuador hacia el norte, la costa

norte de la Argentina, el Uruguay, y el sur y norte del Brasil. Más débilmente, también se afectaría a parte de las islas caribeñas, el sur del Perú y el norte de Chile. Se estima que el aumento de las olas extremas reducirá la fiabilidad de las obras marítimas actuales en torno al 60% (en términos medios en 2070), excepto en el Caribe interior, donde los efectos más graves serán causados por las tormentas tropicales. Por su parte, la erosión de las playas muestra un mayor efecto en la costa Atlántica y el Caribe, con tasas de alrededor de 0,16 metros de retroceso anual para el diámetro medio representativo de sedimento, con posibles consecuencias para el turismo.

Por su ubicación geográfica y por sus condiciones socioeconómicas, América Latina y el Caribe es altamente vulnerable a diversas amenazas naturales extremas. Los efectos de estos fenómenos cambiarán significativamente en muchos países en las próximas décadas al combinarse con los impactos del cambio climático (véase el recuadro V.6). Por ello se deben considerar políticas para mejorar las normas en el sector de la construcción que incorporen los impactos del cambio climático, incluir las proyecciones de alza del nivel del mar en los planes de ordenamiento territorial en las zonas costeras de la región, y avanzar en mecanismos de transferencia del riesgo en la infraestructura portuaria y costera a través del mercado de seguros (CEPAL, 2015a y 2018g).

Recuadro V.6

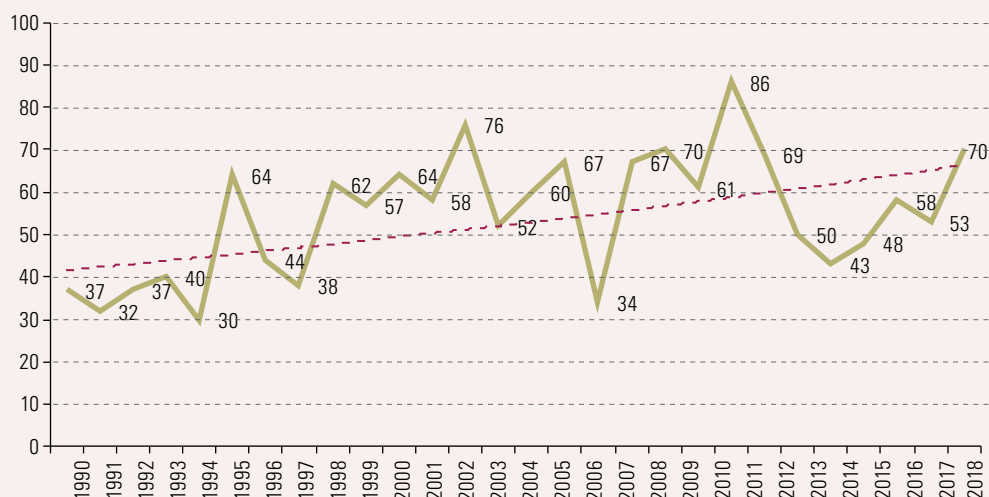
América Latina y el Caribe: vulnerabilidad a las amenazas naturales

En la literatura internacional se sigue debatiendo intensamente sobre la atribución de los fenómenos climáticos extremos al cambio climático, aunque existe evidencia que apoya la relación (Stern, 2013; IPCC, 2013). América Latina y el Caribe es altamente vulnerable a fenómenos climáticos extremos (IPCC, 2014) (véase el gráfico 1). Para el período 1998-2017, seis de los diez países con mayores pérdidas económicas promedio anuales por desastres pertenecen a la región (UNISDR/CRED, 2018). En ese mismo período, en las Américas se concentró el 53% de las pérdidas económicas globales totales por desastres vinculados al clima (véase el gráfico 2) y un tercio de la población vive en zonas altamente expuestas a riesgos geológicos e hidrometeorológicos. Por ello, una parte significativa de ella es vulnerable a los impactos negativos de la creciente frecuencia y magnitud de fenómenos hidrometeorológicos extremos. Esto se agrava por la degradación de los recursos naturales y usos no apropiados del suelo que reducen la capacidad protectora de los ecosistemas y aumentan la vulnerabilidad de comunidades y territorios.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: desastres naturales, 1990-2017

(En número de eventos)

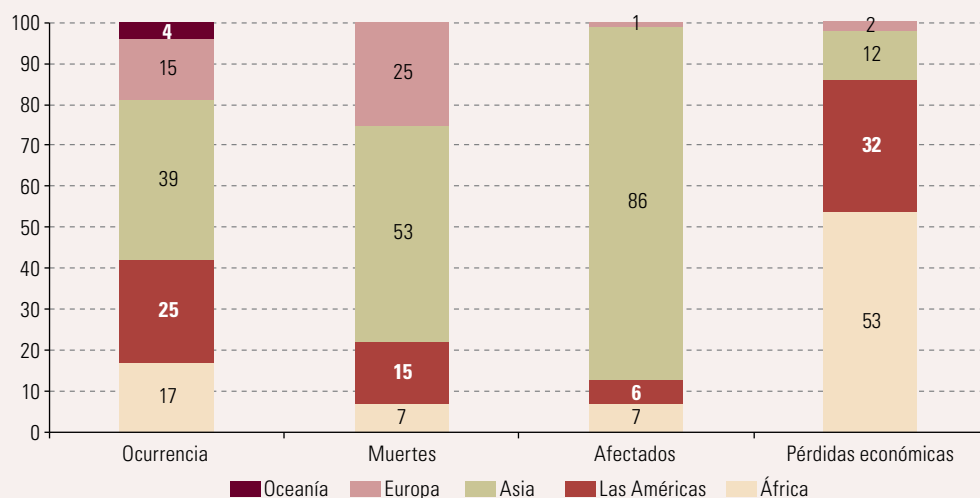


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Université catholique de Louvain (UCL), EM-DAT: The International Disaster Database [base de datos en línea] www.emdat.be.

Nota: Se incluyen fenómenos climatológicos, hidrológicos, meteorológicos y biológicos.

Recuadro V.6 (conclusión)

Gráfico 2
Pérdidas humanas y económicas de los desastres vinculados al clima, 1998-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)/Centre for Research on Environmental Decisions (CRED), *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*, Bruselas, 2018.

La vulnerabilidad se manifiesta más agudamente en mujeres y niñas, limitando su acceso y uso de recursos clave (como suelo y agua) y afectando sus medios de vida, el sector agrícola y la seguridad alimentaria y nutricional (GNUD, 2017). Esto aumenta los niveles de pobreza e impulsa procesos migratorios y de desplazamiento. Un estudio de 141 países concluyó que mueren más mujeres que hombres a causa de las amenazas naturales y que esta disparidad está vinculada a los diferentes estatus socioeconómicos (Neumayer y Plümper, 2007). En la región también es más probable que mueran mujeres, niñas y niños durante un desastre natural que hombres (ONU-Mujeres, 2018).

Es preciso recordar que el Marco de Sendái alienta a los Estados a adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, y aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, así como incorporar e integrar la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores, las inversiones públicas y privadas y proteger los activos culturales y ambientales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

La adaptación al cambio climático comprende todas las acciones de respuesta a las nuevas condiciones climáticas reales o proyectadas. Desde una perspectiva económica, los procesos de adaptación implican costos adicionales en que se debe incurrir en las actividades humanas y los ecosistemas para ajustarse a las nuevas condiciones. En términos globales, el costo anual de adaptación al cambio climático se estima entre 140.000 y 300.000 millones dólares para 2030 y entre 280.000 y 500.000 millones de dólares para 2050 (PNUMA, 2018b). Estas cifras son conservadoras pues no consideran los costos asociados a los servicios ambientales. Por su parte, los costos de los fenómenos extremos también han sido capturados de manera insuficiente —sus niveles máximos estimados para 2017 fueron de 330.000 millones de dólares—. Al mismo tiempo, el flujo financiero público global para adaptación al cambio climático ha permanecido estable y fue estimado en 23.000 millones de dólares para 2016: un 64% de ese monto llegó a los países en desarrollo mediante financiación climática bilateral, fondos multilaterales y banca de desarrollo multilateral (PNUMA, 2018b).

Las estimaciones sobre los costos de adaptación para la región son del orden del 0,5% del PIB, aunque esa estimación es muy incierta y probablemente aumentará (Banco Mundial, 2010; Vergara y otros, 2013). Ello parece indicar que es más conveniente económicamente instrumentar procesos de adaptación que recibir pasivamente los efectos negativos del cambio climático.

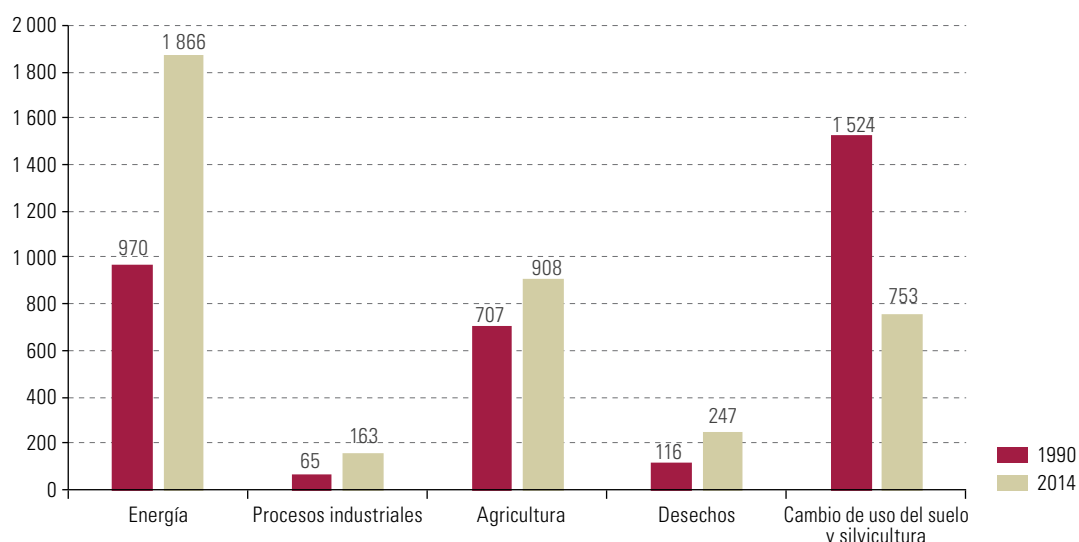
2. Emisiones y cumplimiento de las metas climáticas

Las emisiones de GEI en la región representaron el 8,3% de las emisiones globales en 2014. La composición y la dinámica de esas emisiones muestran que el sector de la energía tendría una gran importancia en una estrategia de reducción de emisiones, seguido del sector de la agricultura y la silvicultura (véase el gráfico V.19). Esta participación difiere del patrón global en que el sector agrícola y el cambio de uso del suelo tienen una participación mucho menor (CEPAL, 2015a). En la región, la fuente de mayor crecimiento de los GEI en el sector de la energía es el transporte, lo que convierte a las grandes zonas urbanas en uno de los actores relevantes para avanzar en el cumplimiento de las metas climáticas.

Gráfico V.19

América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, 1990 y 2014

(En megatoneladas de CO₂ equivalente)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0, 2018, Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

En 2014 las emisiones mundiales de GEI alcanzaron las 47 gigatoneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂ eq) y las de la región fueron de alrededor de 4,0 GtCO₂ eq. Estas emisiones corresponden a 6,4 toneladas por habitante, muy cerca del promedio mundial de 6,6 toneladas, aunque con grandes diferencias entre los países, que van desde emisiones netas negativas hasta casi 35 toneladas por persona. No obstante, cuando no se incluyen las emisiones por cambio de uso del suelo, las emisiones de gases de efecto invernadero de la región son de 3,2 GtCO₂ eq, lo que representa un promedio por habitante de 5,1 toneladas, cifra menor a la media mundial de 6,1 toneladas per cápita, consecuencia, entre otros aspectos, de una matriz energética más limpia debido al uso de fuentes hidroeléctricas. Para estabilizar el clima mundial habría que transitar de las casi 7 toneladas per cápita de GEI de la actualidad a 3 toneladas per cápita hacia 2030 y alcanzar emisiones netas cercanas a cero en 2070 (IPCC, 2018).

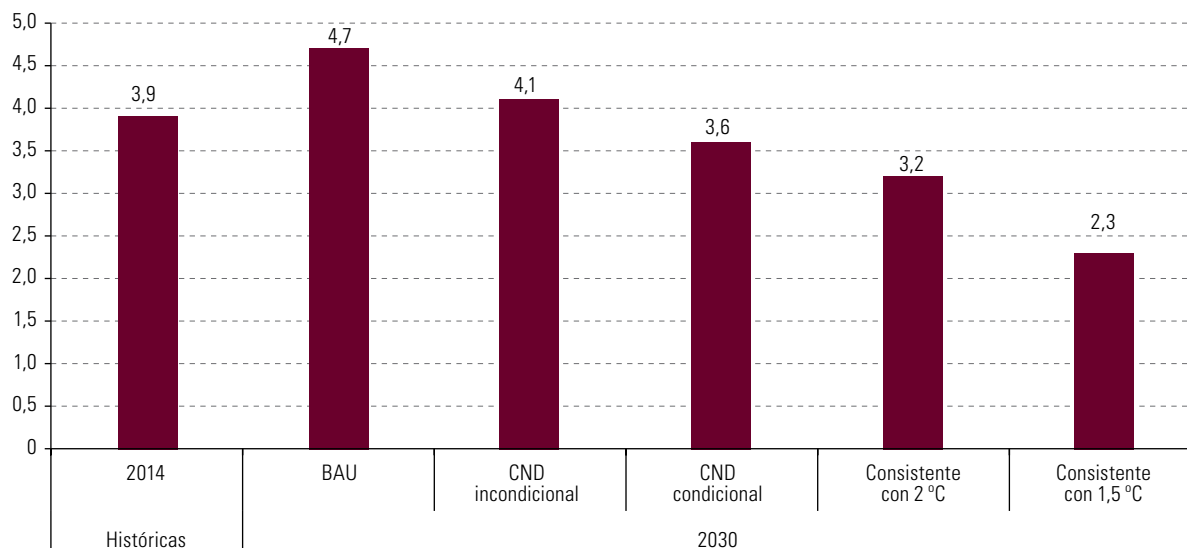
Para cumplir el Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C es preciso reducir las emisiones de GEI un 25% con respecto a las emisiones de 2010 y alcanzar emisiones netas cercanas a cero en 2070; cumplir con la meta más ambiciosa de limitar el aumento a 1,5 °C implica una reducción de emisiones del 45% con respecto a 2010 y alcanzar emisiones netas cero en 2050 (IPCC, 2018).

Las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional son insuficientes para estabilizar las condiciones climáticas (PNUMA, 2018b), pues cubren aproximadamente un tercio de la reducción necesaria para mantener la meta de 2 °C (PNUMA, 2017a). La brecha entre la reducción necesaria y las contribuciones comunicadas por los países es alarmante. Aunque se implementen todas las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, el 80% del presupuesto de carbono que permitiría mantener la meta de los 2 °C se habría consumido en 2030, y el presupuesto necesario para alcanzar la meta de los 1,5 °C ya estaría superado.

Con la información histórica del PIB y de las emisiones de GEI es posible estimar la intensidad carbónica de las economías de América Latina y el Caribe. Basados en el supuesto de que tanto el PIB como la intensidad carbónica de cada país mantendrán el crecimiento histórico de 1990-2014, se estima un escenario tendencial o de aumento habitual de las emisiones (*business as usual* (BAU)) a 2030; posteriormente los resultados se agregan a nivel regional. De igual manera se estiman los escenarios de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional incondicionales y condicionales sobre la base del tipo de meta establecido por los países. También se estimaron escenarios consistentes con las metas de 2 °C y 1,5 °C con una reducción absoluta de emisiones del 25% y el 45%, respectivamente, respecto a las emisiones de 2010 (IPCC, 2018).

Los resultados del ejercicio a nivel regional muestran que las emisiones en el escenario inercial ascienden a 4,7 GtCO₂eq en 2030. Los compromisos nacionales incondicionales de mitigación representan una reducción de emisiones del 13% con respecto al BAU, mientras que las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional condicionales significan una reducción del 23%. Por ello, en esos escenarios las emisiones son de 4,1 y 3,6 GtCO₂eq, respectivamente (véase el gráfico V.20). Los escenarios consistentes con las metas de 2 °C y 1,5 °C suponen reducciones del 32% y el 50% con respecto al BAU: a 3,2 y 2,3 GtCO₂eq, respectivamente.

Gráfico V.20
Emisiones de gases de efecto invernadero en 2014 y escenarios a 2030
(Gigatoneladas de CO₂ equivalente)



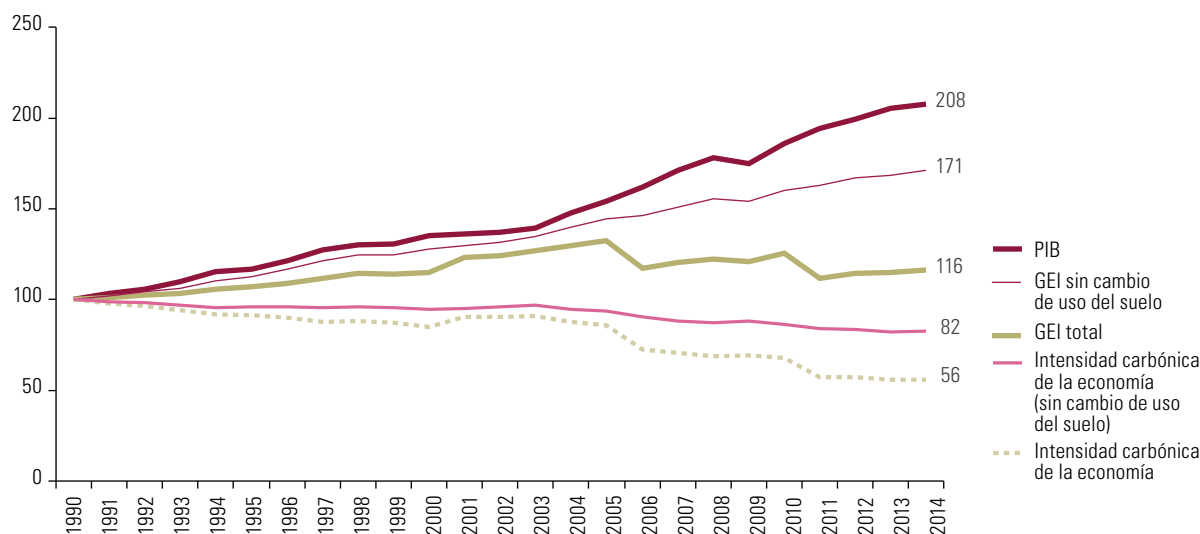
Fuente: J. Samaniego y otros, "Contribuciones nacionalmente determinadas y opciones de descarbonización en América Latina y el Caribe", 2019, inédito.
Nota: BAU: escenario tendencial; CND: contribuciones previstas determinadas a nivel nacional.

En la región hay un importante desacople entre el PIB y las emisiones, sobre todo a partir de 2005, que se expresa en una reducción de la intensidad carbónica de la energía, debido principalmente a la ralentización de la deforestación, que en la década de 1990 tuvo su punto más alto (véase el gráfico V.21). La descarbonización de la matriz energética ha sido modesta y las metas climáticas de los países de la región en consonancia con el Acuerdo de París exigen un desacople mayor en todos los sectores de la economía.

Gráfico V.21

América Latina y el Caribe: trayectoria del PIB, gases de efecto invernadero (GEI) e intensidad carbónica de la economía, 1990-2014

(Índice, 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0, 2018, Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>; y Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

Lograr las reducciones necesarias en las emisiones de GEI para el cumplimiento de los objetivos climáticos requiere cambios sustanciales en el estilo de desarrollo. Para ello, es necesario transformar sectores clave mediante políticas fiscales, de inversión y de financiamiento. La mayoría de las propuestas de mitigación del cambio climático se concentran en los sectores de la energía, del transporte, agropecuario, silvícola y forestal, así como en el cambio de uso del suelo. En particular, los países han adoptado o se han comprometido a adoptar proyectos más eficientes y a cambiar la matriz energética. Así, se han desarrollado proyectos mediante el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) y el mecanismo de Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD). También se han establecido fondos y fideicomisos verdes con el fin de financiar medidas de mitigación mediante la adquisición de nuevas tecnologías (Lorenzo, 2018). En Samaniego y Schneider (2017), se muestra que más del 50% de la inversión en el clima proviene de fondos nacionales; aproximadamente un tercio proviene de créditos de los bancos multilaterales; alrededor del 5% de bonos para fines climáticos, y no más del 2,2% de fondos internacionales para el clima (en la región hay unos 16 fondos activos para el financiamiento climático/ambiental). En realidad, los países pagan con sus propios recursos la mayor parte del costo de las medidas para enfrentar el cambio climático.

E. Conclusiones

Para lograr la sostenibilidad de las dimensiones del desarrollo analizadas en este capítulo (ecosistemas, ciudades, energía y respuesta al cambio climático) es indispensable modificar los patrones de producción y consumo, particularmente en relación con el uso de la energía y del territorio, así como implementar medidas de adaptación. Estas medidas, a su vez, dependen de políticas coherentes en todos los ámbitos que permitan enfrentar las transformaciones necesarias para soportar los efectos negativos del cambio climático sobre las actividades económicas, los ecosistemas y el bienestar social. Es preciso un esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones y una evolución hacia procesos productivos con menores emisiones de GEI que permitan mejores niveles de desarrollo. Se trata de una transformación estructural del estilo de desarrollo, una transición hacia un desarrollo más sostenible que preserve los activos económicos, sociales y ambientales para las generaciones futuras.

Un conjunto coordinado de inversiones y políticas para un gran impulso ambiental debe ser parte de la implementación de la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana. Supone identificar las políticas para dar un salto en el crecimiento económico y la creación de empleos. Esto implica la reducción de vulnerabilidades, la gestión eficiente de la capacidad productiva del capital natural, la incorporación de nuevas tecnologías, la reorientación de presupuestos públicos, el fortalecimiento de las estructuras fiscales, la reorientación de las prioridades de financiamiento de los bancos y organismos multilaterales, así como de arreglos institucionales inter- e intrarregionales y pactos políticos para que el cambio en la dirección del desarrollo se mantenga y se retroalimente en un círculo virtuoso.

La caracterización del desarrollo en la región, de acuerdo con lo descrito en ese capítulo, apunta a la adopción de este enfoque como un camino estratégico para el desarrollo económico, mejorando y articulando cadenas productivas sin destruir sus bases de sustentación. La generación de empleos e ingresos debe considerar procesos de producción, de desarrollo de infraestructura y de consumo más sostenibles, facilitando innovaciones en el ambiente urbano y promoviendo la sostenibilidad y el mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas marítimos y terrestres, así como una rápida transición hacia energías renovables. La estrategia debe priorizar sectores que diseminen impactos en la economía de manera sinérgica y que, por lo tanto, constituyan las bases para avanzar en un gran impulso ambiental implementado mediante políticas industriales para un cambio estructural progresivo.

Bibliografía

- ABEEólica (Asociación Brasileña de Energía Eólica) (2017), "Brasil sobe no ranking mundial de capacidade instalada de energia eólica", São Paulo, 10 de febrero [en línea] <http://www.abeeolica.org.br/noticias/brasil-sobe-no-ranking-mundial-de-capacidade-instalada-de-energia-eolica/>.
- Angel, S. y otros (2016), *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition. Volume One: Areas and Densities*, Universidad de Nueva York/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/Lincoln Institute of Land Policy.
- Aramendis, R., A. Rodríguez y L. Krieger (2018), "Contribuciones a un gran impulso ambiental en América Latina y el Caribe: bioeconomía", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/51), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ballesteros, M. y otros (2015), "El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina: documento para discusión", Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) [en línea] http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/798/El%20Futuro%20de%20los%20Servicios%20de%20AyS%20en%20AL%20%28Documento%20para%20Discusi%C3%B3n%29_Actualizada.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Balza, L., R. Espinasa y T. Serebrisky (2016), "¿Luces encendidas? Necesidades de energía para América Latina y el Caribe al 2040", *Monografía del BID*, N° 378, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (2017), *World Development Indicators*, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

- (2010), *The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change. New Methods and Estimates*, Washington, D.C.
- (2008), “Economic impacts of sanitation in Southeast Asia: a four-country study conducted in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Vietnam under the Economics of Sanitation Initiative (ESI)”, *Working Paper*, N° 46351, Jakarta.
- Banco Mundial/AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2017), *Global Tracking Framework: Progress toward Sustainable Energy*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), “Lecciones de 4 décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Monografía del BID*, N° 549, Washington, D.C.
- (2016), “¿Luces encendidas? Necesidades de energía para América Latina y el Caribe al 2040”, *Monografía del BID*, N° 378, Washington, D.C.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), “La economía del cambio climático en el Estado Plurinacional de Bolivia”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.627), Santiago.
- (2014b), “La economía del cambio climático en el Perú”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.640), Santiago.
- BID/CEPAL/DNP (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Departamento Nacional de Planeación) (2014), *Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Síntesis* (LC/L.3851), Bogotá.
- BNDDES (Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil) (2016), “O desenrolar da energia eólica no Brasil”, Río de Janeiro [en línea] <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/energia-eolica-brasil>.
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015), “Políticas de acceso a la vivienda”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bosello, F., C. Carraro y E. de Cian (2010) “Market- and policy-driven adaptation”, *Smart Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits*, Bjørn Lomborg (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Bourguignon, F. (2003), “The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods”, *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), Cambridge, MIT Press.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2016a), *Observatorio de Movilidad Urbana: Informe 2015-2016 (resumen ejecutivo)*, Caracas.
- (2016b), “Identificación de Proyectos Estratégicos para la Seguridad Energética Regional”, inédito.
- (2009), *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina: información para mejores políticas y mejores ciudades*, Caracas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, enero.
- (2018b), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: evaluación de los sistemas de protección de los corales y manglares de Cuba* (LC/TS.2018/71), Santiago.
- (2018c), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: reconstrucción histórica y proyecciones del efecto del cambio climático sobre el oleaje en la costa de Cuba* (LC/TS.2018/69), Santiago.
- (2018d), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- (2018e), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83), Santiago.
- (2018f), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018g), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1), Santiago.
- (2018h), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- (2017), *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, junio.
- (2016), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.
- (2015a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, febrero.
- (2015b), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática* (LC/W.447/Rev.1), Santiago.



- (2015c), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671), Santiago, noviembre.
- (2015d), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2656-P), Santiago.
- (2014a), *La economía del cambio climático en el Paraguay* (LC/W.617), Santiago.
- (2014b), *La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación* (LC/W.567), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: impactos* (LC/W.484), Santiago.
- (2012c), “La economía del cambio climático en Chile”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.472), Santiago.
- (2011), *The Economics of Climate Change in the Caribbean – Summary Report 2011* (LC/CAR/L.299), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- (2010a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- (2010b), *La economía del cambio climático en el Uruguay. Síntesis* (LC/W.330), Santiago.
- (2010c), *La economía del cambio climático en Centroamérica. Síntesis 2010* (LC/MEX/L.978), Santiago.
- (2010d), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2015), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*, San José, octubre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2018), “Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 19 (LC/TS.2018/85), Santiago.
- CEPAL/ONU-Hábitat/MINURVI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe) (2018), *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036* (LC/TS.2017/77/Rev.2), Santiago.
- CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2016), “EM-DAT: The International Disaster Database”, Bruselas [en línea] <http://www.emdat.be/database>.
- Di Bella, G. y otros (2015), “Energy subsidies in Latin America and the Caribbean: stocktaking and policy challenges”, *IMF Working Paper*, N° 15/30, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- EMBRAPA (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) (2017), “Soja em números (safra 2016/2017)”, Brasília, junio [en línea] <https://www.embrapa.br/web/portal/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>.
- Eriksen, M. y otros (2013), “Plastic pollution in the South Pacific subtropical gyre”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 68.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), “Contribuciones al Tercer Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Santiago.
- (2017a), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT) [en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/>.
- (2017b), “Sustainable woodfuel for food security. A smart choice: green, renewable and affordable”, *Working Paper*, Roma.
- (2016), *Segundo informe sobre la situación de los recursos zoogenéticos mundiales para la alimentación y la agricultura: resumen*, Roma.
- (2014), *The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and Challenges*, Roma.
- Fernandes, E. (2011), “Regularización de asentamientos informales en América Latina”, *Policy Focus Report*, N° PF023, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, octubre.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010), “Desertification”, agosto [en línea] <https://www.ifad.org/documents/10180/77105e91-6f72-44ff-aa87-eedb57d730ba>.
- Galindo, L. y otros (2015), “Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.690), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- GESAMP (Grupo Mixto de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino) (2016), “Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: part 2 of a global assessment”, *Reports and Studies*, N° 93, Londres, Organización Marítima Internacional (OMI).
- (2015), “Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: a global assessment”, *Reports and Studies*, N° 90, Londres, Organización Marítima Internacional (OMI).

- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Desafíos y estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- (2017), *Compromisos y ruta hacia un planeta 50-50 al 2030*, Panamá.
- Hoornweg, D. y P. Bhada-Tata (2012), “What a waste: a global review of solid waste management”, *Urban Development Series Knowledge Papers*, N° 15, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2018), “Resumen para los responsables de la formulación de políticas del informe de evaluación regional sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas”, *Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre la labor realizada en su sexto período de sesiones. Adición* (IPBES/6/15/Add.2), Nairobi.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2018), *Global warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Summary for policymakers*, Ginebra.
- (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2013), *Climate change 2013: The Physical Science Basis Final Draft Underlying Scientific-Technical Assessment. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*, Ginebra.
- IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables) (2018), *Global Landscape of Renewable Energy Finance, 2018*, Abu Dhabi.
- (2017), *Renewable Energy Auctions: Analysing 2016*, Abu Dhabi, junio.
- (2016), *Renewable Energy Market Analysis: Latin America*, Abu Dhabi, noviembre.
- Jaimurzina, A., C. Muñoz y G. Pérez-Salas (2017), “Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 184 (LC/TS.2017/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, R. y A. Yépez-García (2017), “Understanding the drivers of household energy spending: micro evidence for Latin America”, *IDB Working Paper series*, N° 805, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- Jordán, R., L. Rizzo y A. Prado (coords.) (2017), “Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural”, *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Legetic, B. y otros (2017), *Las dimensiones económicas de las enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Lorenzo, F. (2018), “Política económica y contribuciones determinadas a nivel nacional en los países de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Magrin, G. y otros (2014), “Chapter 27. Central and South America”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects*, V. Barros y otros (eds.), Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press.
- Mazoyer, M. y L. Roudart (2006), *A History of World Agriculture: from the Neolithic Age to the Current Crisis*, Londres, Earthscan.
- Mejía, A., O. Castillo y R. Vera (2016), “Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina”, *serie Agua para el Desarrollo*, Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), julio.
- Montero, L. y J. García (eds.) (2017), “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2018), *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation*, Nueva York.
- (2017a), “Nueva Agenda Urbana” (A/RES/71/256), Nueva York.
- (2017b), *Proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Nota del Secretario General* (A/71/733), Nueva York, 27 de febrero.

- (2016), “Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development” [en línea] <http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-14/>.
- (2015a), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- (2015b), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, Nueva York.
- (2013), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/L.3590), Santiago.
- Neumayer, E. y T. Plümper (2007), “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, N° 3.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), “Promoting pro-poor growth: policy guidance for donors”, *DAC Guidelines and Reference Series*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)/Banco Mundial/PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, París, OECD Publishing.
- Ocean Conservancy (2017), *International Coastal Cleanup 2017 Report*, Washington, D.C.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2016), “Indicadores” [en línea] www.olade.org [fecha de consulta: noviembre de 2016].
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2016), “WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (update 2016)” [base de datos en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017), *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS*, Ginebra.
- ONU-Agua (Mecanismo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Todas las Cuestiones Relacionadas con el Agua Dulce, Incluido el Saneamiento), “Escasez de agua” [en línea] <http://www.unwater.org/water-facts/scarcity/>.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi, agosto.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2018), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.
- (2017), *Ciudades seguras y espacios públicos seguros: informe de resultados globales*, Nueva York.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2016), *La seguridad vial en la región de las Américas, Washington, D.C.*
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Unión Europea (2015), *Chile: instrumentos y estrategias para combatir la desertificación*, Santiago.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2018a), *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*, Nairobi.
- (2018b), *The Adaptation Gap Report 2018*, Nairobi.
- (2018c), *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- (2018d), *Movilidad eléctrica: avances en América Latina y el Caribe y oportunidades para la colaboración regional*, Panamá.
- (2018e), *Informe: segmento ministerial* (UNEP/LAC-IG.XXI/10), Nairobi.
- (2017a), *The Emissions Gap Report 2017: A UN Environment Synthesis Report*, Nairobi.
- (2017b), *Exploring the potential for adopting alternative materials to reduce marine plastic litter*, Nairobi.
- (2016a), *Global Material Flows and Resource Productivity: Assessment Report for the UNEP International Resource Panel*, París.
- (2016b), *GEO-6 Regional Assessment for Latin America and the Caribbean*, Nairobi.
- (2016c), *Desarrollo sostenible en la práctica: la aplicación del enfoque integrado en América Latina y el Caribe. Nota de política*, Panamá.
- (2016d), *GEO-6 Regional Assessment for Latin America and the Caribbean*, Nairobi.
- (2014), “Regional Action Plan on Marine Litter Management (RAPMaLi) for the wider Caribbean region 2014”, *CEP Technical Report*, N° 72, Kingston.
- PNUMA/UICN (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales) (2016), *Protected Planet Report 2016: how protected areas contribute to achieving global targets for biodiversity*, Cambridge.

- PNUMA FI/IEA/IPEEC (Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Agencia Internacional de la Energía/Alianza Internacional para la Cooperación en Eficiencia Energética) (2017), *G20 Energy Efficiency Investment Toolkit*, G20 Energy Efficiency Finance Task Group, París/Ginebra.
- Popov, D. (2016), "Produtividade da soja é a mesma há 15 anos", *Soja Brasil*, 5 de septiembre [en línea] <http://www.projetosojabrasil.com.br/produtividade-da-soja-e-a-mesma-ha-15-anos/>.
- RCA (Red de Comunicación Ambiental) (2014), "Centroamérica: cuantifican plástico sumergido en el Caribe", *Boletín Ecológico*, 28 de mayo [en línea] <http://www.boletinecologico.org/centroamerica-cuantifican-plastico-sumergido-en-el-caribe/>.
- REN21 (Red de Políticas de Energía Renovable para el siglo XXI) (2016), *Renewables 2016: Global Status Report*, París.
- Rodríguez, A. (2016), "Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina: una mirada a través de las encuestas de hogares", *serie Desarrollo Productivo*, N° 204 (LC/L.4168), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rodríguez, J. (2017), "Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina", *Revista CEPAL*, N° 123 (LC/PUB.2017/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Samaniego, J. y H. Schneider (2017), "*Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015*", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models", *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, septiembre.
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales) (2016), *A Global Standard for the Identification of Key Biodiversity Areas*, Gland.
- UNCCD (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África) (2017), *Perspectiva global de la Tierra*, Bonn, septiembre.
- (2016), "Nota metodológica para el establecimiento de metas nacionales voluntarias para la neutralidad en la degradación de las tierras haciendo uso del marco de indicadores de la CLD", Bonn, junio [en línea] http://www2.unccd.int/sites/default/files/inline-files/LDN%20Methodological%20Note_23-08-2017%20SPA.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2018), "UNESCO y ONU-CEPE promueven debates técnicos regionales sobre cooperación en materia de aguas transfronterizas", 30 de noviembre [en línea] http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/unesco_and_unece_promote_regional_technical_debates_towards/.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), "Contribuciones al Tercer Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", Santiago.
- UNISDR/CRED (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centre for Research on Environmental Decisions) (2018), *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*, Bruselas.
- Vasconcellos, E. (2019), "Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe: movilidad urbana sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/2), Santiago, en prensa.
- (2017), "OMU: Observatorio de Movilidad Urbana de América Latina 2014", documento presentado en el taller *Strategies for Mitigating Air Pollution Workshop*, Ciudad de México, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 18 y 19 de enero [en línea] <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/comprehensive-mobility-management-policies.pdf>.
- Vasconcellos, E. y A. Mendonça (2016), "Observatorio de Movilidad Urbana: resumen borrador 2015-2016", Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) [en línea] <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/981/OMU%20CAF%20Resumen%2020170509.pdf>.
- Vergara, W. y otros (2013), *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos) (2018), *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas: soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*, Perugia.
- (2017), *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas 2017. Las aguas residuales: el recurso desaprovechado*, Perugia.



CAPÍTULO VI

Medios de implementación y orientaciones de política pública para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. La transformación productiva: el gran impulso ambiental
- B. Reforzar las políticas sociales para la igualdad
- C. La cooperación entre el sector público y el sector privado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- D. Financiamiento para el desarrollo
- E. Comercio internacional e integración regional
- F. Nuevas formas de cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular
- G. Flujos migratorios y cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- H. Violencias y cooperación internacional
- I. Observaciones finales

Bibliografía

Introducción

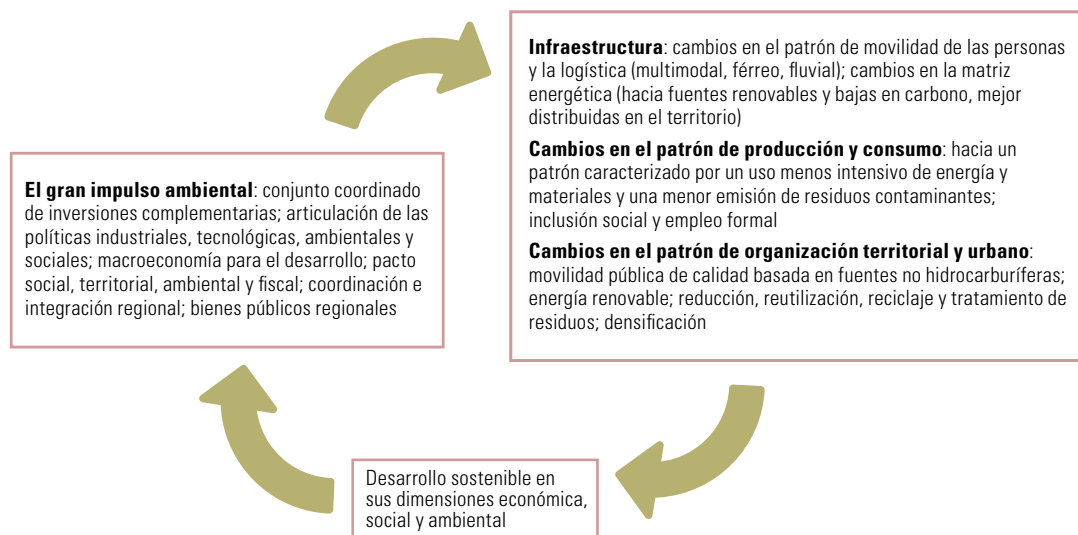
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se definen en torno a los conceptos de igualdad, sostenibilidad ambiental y convergencia productiva, que han de alcanzarse en democracia y en el marco de sociedades pacíficas. La integralidad de los ODS se refleja en la necesidad de articular políticas complementarias en diversas áreas para avanzar en la construcción de los tres pilares del desarrollo sostenible: el social, el económico y el ambiental. Las políticas sociales han desempeñado un importante papel en la promoción de la igualdad y la lucha contra el hambre y la pobreza, así como en los esfuerzos por erradicar prácticas arraigadas de discriminación. Al mismo tiempo, contribuyen a crear capacidades y mejorar la productividad, al elevar los niveles de educación y salud y nivelar las oportunidades. A su vez, dichas capacidades solo pueden desarrollar todo su potencial cuando existe, en paralelo, una estructura productiva más sofisticada que las demanda. Las estructuras diversificadas y con un mayor componente tecnológico ayudan a sostener el crecimiento y, a la vez, el empleo formal, fortaleciendo los avances sociales. La igualdad y la competitividad auténticas son, entonces, dos herramientas estratégicas complementarias de las que pueden valerse los gobiernos.

A continuación, se estudia la manera en que pueden combinarse las dimensiones productiva, social y ambiental para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo. Algunas de las políticas de desarrollo que afectan a estas dimensiones son gestionadas por los propios gobiernos nacionales, mientras que otras exigen una renovada cooperación regional e internacional. En este capítulo, se discuten medios de implementación y aspectos normativos —en los ámbitos nacional, regional e internacional— conducentes al logro de los ODS.

A. La transformación productiva: el gran impulso ambiental

1. ¿Qué es el gran impulso ambiental?

Para promover el crecimiento económico y el empleo en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, evitar o mitigar los efectos sobre el medio ambiente que esto conlleva, es necesario diseñar políticas que favorezcan las inversiones en tecnologías, bienes y servicios asociados a un sendero de desarrollo bajo en carbono y a una menor huella material. Este sendero representa la base productiva y tecnológica del desarrollo sostenible. Para encauzar las inversiones hacia la dirección deseada y hacerlas viables, es preciso redefinir incentivos y marcos institucionales que fortalezcan el papel orientador de la inversión pública y una mayor cooperación público-privada. El papel orientador del sector público se vuelve especialmente importante si se tiene en cuenta que algunos de los mercados relevantes en materia ambiental aún no existen. El fin último debería ser sustituir las actividades que causan un gran impacto en el medio ambiente y que, además, generan relativamente poco empleo y escasos encadenamientos productivos, por un conjunto más diversificado de actividades, cuya huella ambiental sea menor, pero con mayor impacto en el empleo y en el ingreso. En el diagrama VI.1 se representa de manera esquemática un círculo virtuoso de estas características.

Diagrama VI.1**El círculo virtuoso de un nuevo estilo de desarrollo**

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

El gran impulso ambiental, en términos económicos, precisa de un conjunto coordinado de inversiones que se complementen entre sí. La idea original proviene de Rosenstein-Rodan (1943), quien opinaba que dicho conjunto era fundamental para lograr que las economías pudieran alcanzar una trayectoria de crecimiento autosostenido y escapar de la trampa del subdesarrollo. Este autor observó que, en muchos casos, las inversiones solo son rentables si se dan de forma simultánea en el tiempo. Por ejemplo, la inversión en infraestructura solo resulta rentable si paralelamente se invierte en actividades que utilizan dicha infraestructura y, a su vez, estas actividades solo son viables si cuentan con la infraestructura necesaria para desarrollarse. Surge entonces un problema de coordinación que la simple observación de la actual estructura de precios no resuelve. La coordinación permite desbloquear un escenario en el que es muy arriesgado realizar el primer movimiento, ya que puede suponer la creación de nuevos mercados.

El mensaje de Rosenstein-Rodan es especialmente atractivo en un contexto en el que diversos analistas enfatizan la necesidad de una política fiscal más expansiva para evitar el riesgo de que se produzca una nueva recesión internacional. Esta expansión fiscal podría encauzarse por medio de inversiones en infraestructura y procesos productivos más limpios (con un uso menos intensivo de energía y menos emisiones). La revolución tecnológica abre un horizonte “schumpeteriano” de nuevas oportunidades de inversión que explorar, con políticas fiscales más expansivas y facilitando la recuperación de la inversión privada. Como observan Savona y Ciarli (2019), el debate sobre política ambiental debe ser parte de un debate más amplio sobre políticas de innovación y desarrollo económico.

2. Tecnología y transformación global de los patrones de producción y consumo

Una pregunta que se presenta naturalmente, en una región rezagada en términos de PIB per cápita con respecto al mundo desarrollado, es por qué los temas ambientales, y no simplemente el objetivo del crecimiento económico, son los que deberían orientar las iniciativas de inversión. Existe una

dimensión ética en el cuidado del medio ambiente que consiste en reconocer el derecho de las futuras generaciones a contar con los mismos servicios ambientales con los que cuentan las actuales. Pero, además de esta dimensión ética, hay razones instrumentales de eficiencia económica que hacen que una estrategia de desarrollo sostenible en el plano ambiental sea no solo deseable, sino también necesaria. A continuación, se enumeran algunas de esas razones.

En primer lugar, la frontera tecnológica se desplaza cada vez más hacia tecnologías y procesos más limpios y eficientes. A nivel mundial, el avance tecnológico tiene sus propios determinantes, sobre los que América Latina y el Caribe no tiene ninguna influencia. Para aproximarse a esa frontera, la región debe esforzarse por absorber, difundir, adaptar y mejorar dichas tecnologías a las condiciones —ecológicas, sociales y económicas— que le son propias. Solo así podrá ser capaz de aprovechar eficazmente el avance tecnológico global y participar en algunos de sus segmentos.

En segundo lugar, la dimensión ambiental de la innovación intensifica el componente idiosincrático del aprendizaje tecnológico, puesto que los desafíos a los que se enfrenta cada país y cada región tienen características muy específicas. El potencial de aprendizaje a partir de esas especificidades es enorme. La simple importación de tecnología es solo el comienzo de los procesos de difusión e innovación en materia de tecnologías ambientales. Ignorar la necesidad de desarrollar capacidades propias implica perder una ventana de oportunidad para reducir la brecha tecnológica, así como para promover el aprendizaje y la inversión. También implica una pérdida de eficiencia ambiental por cada dólar que se invierte en tecnología y equipos importados, dado que estos resultan menos eficientes cuando no existen las capacidades y la innovación locales para complementarlos.

En tercer lugar, la importación de tecnologías limpias representa una carga adicional sobre la cuenta corriente de los países periféricos, que se suma a la restricción externa proveniente de sus patrones de especialización, del peso de la deuda externa y de las remesas de beneficios de las empresas extranjeras. Para evitar que, a fin de pagar sus importaciones, un país periférico se retraiga en sus ventajas comparativas estáticas o acepte cambiar más contaminación por más empleos (convirtiéndose en un refugio para contaminadores o *pollution haven*) —escenarios incompatibles a largo plazo con la reducción de brechas, la inclusión y la propia sostenibilidad, como se argumentó en el capítulo I—, este debe intentar diversificar su perfil exportador hacia nuevos bienes, aliviando la restricción externa; fortalecer y actualizar sus propias capacidades tecnológicas para ir reduciendo su déficit de bienes con un mayor componente tecnológico, y aplicar una política que combine adecuadamente la demanda de nuevas capacidades con la educación y la formación profesional en las nuevas áreas de la tecnología ambiental.

La política macroeconómica debe generar condiciones favorables para que se produzcan estas transformaciones. Algunos de los mecanismos de implementación de los ODS asociados al crédito y a la tributación se discuten en la sección D de este capítulo, y la evolución reciente de la macroeconomía se examinó en el capítulo I. La macroeconomía del desarrollo ha sido analizada en detalle en diversos documentos de la Comisión (véase, por ejemplo, CEPAL, 2016); en particular, la importancia de preservar el papel de la inversión pública a lo largo del ciclo económico; las políticas macroprudenciales que evitan la formación de burbujas en los mercados financieros, de crédito y de moneda extranjera, y la redefinición del sistema tributario para aumentar su eficacia en términos de distribución del ingreso.

Un ejemplo de oportunidades de inversión orientadas a la protección del medio ambiente es la transformación de la matriz energética¹. La oferta total de energía en la región todavía depende significativamente de los hidrocarburos, a pesar del enorme potencial que esta posee en el ámbito de las fuentes renovables —las cuales presentan, además, una notable complementariedad geográfica y estacional—. En las últimas dos décadas, la participación porcentual de las energías renovables

¹ Véase un análisis detallado sobre los vínculos entre el cambio estructural y las emisiones en Ciarli y Savona (2016).

en la matriz energética ha disminuido en la región por el aumento del uso de combustibles fósiles. La inversión actual en energías renovables no alcanza el nivel necesario para cumplir los Objetivos de la Agenda 2030 y los compromisos del Acuerdo de París. La transición energética exige apoyar el desarrollo de proyectos de energías renovables y de eficiencia energética, incluida la creación de sistemas para almacenar grandes volúmenes de energía producida de manera intermitente por medio de fuentes renovables, aprovechando los abundantes recursos naturales (agua² y litio) de los que dispone la región.

Las distintas fuentes de energía renovable presentan aspectos complementarios que pueden ser explotados. La generación de energía hidroeléctrica es vulnerable a los fenómenos climáticos (como los ciclos El Niño-La Niña y la desecación); su expansión demanda mayor transparencia y participación en los procesos de licenciamiento de nuevas centrales hidroeléctricas. Existe una creciente oposición a la construcción de embalses, y esto es fuente de importantes conflictos socioambientales, como sucede en la minería. En cambio, los proyectos que aprovechan energías renovables como la eólica y la solar son más pequeños³, están geográficamente más dispersos y tienen menos consecuencias ambientales, por lo que se enfrentan a menos barreras a la hora de conseguir permisos ambientales (CEPAL, 2018a). Además, el período de construcción de estas fuentes (de 18 a 24 meses) es menor que los cinco a siete años que lleva, en promedio, completar un proyecto hidroeléctrico. Esto brinda mayor flexibilidad para la instalación de nueva capacidad de producción de energía renovable y constituye una solución atractiva para proporcionar a las comunidades aisladas acceso a la electricidad (CEPAL, 2018a). Los abundantes recursos energéticos renovables de la región —agua, viento y sol— pueden ser complementarios desde el punto de vista geográfico y estacional. La complementación tanto dentro de los países como entre ellos podría generar procesos técnicos y políticos virtuosos de integración energética regional (CEPAL, 2018a).

En suma, los patrones de producción y consumo están cambiando. Suponer que la región puede ignorar los desafíos ambientales debido su reducida contribución a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero significa perder oportunidades tecnológicas, de inversión y de exportación asociadas al cambio de las matrices energética y productiva. La convergencia entre innovación y sostenibilidad favorece la confluencia entre las eficiencias económica y ambiental. El caso de las ciudades sostenibles, que se analiza a continuación, es un ejemplo de políticas en las que convergen y se refuerzan diversos objetivos, sectores y actores.

3. La ciudad sostenible como espacio estratégico para el gran impulso ambiental

En América Latina y el Caribe, el desarrollo urbano sostenible representa una oportunidad para la implementación de políticas acordes con la lógica del gran impulso ambiental. Abordar los grandes desafíos de urbanización de la región puede servir como instrumento de desarrollo y tener efectos positivos tanto en materia de crecimiento y diversificación productiva como de descarbonización y sostenibilidad de las ciudades.

América Latina y el Caribe es una región muy urbanizada, donde las ciudades concentran un porcentaje elevado de la población y de la producción económica. Sin embargo, si bien constituyen los núcleos de más alta productividad de sus países, los niveles de productividad media de las ciudades

² La gran oportunidad —y, al mismo tiempo, el gran desafío— para muchos países de la región será complementar el régimen intermitente de producción de energías renovables con el régimen de producción de energía hidroeléctrica, lo que permitiría crear sinergias en el sistema, al hacer funcionar los embalses como almacenes sostenibles de energía.

³ Comparados con grandes proyectos hidroeléctricos como Belo Monte (11.233 MW), en el Brasil, o Ituango (2.400 MW), en Colombia, y con proyectos potenciales como HidroAysén, en Chile (2.750 MW).

de la región son bajos en comparación con los de los países desarrollados. Esto es el resultado no solo de las diferencias en sus respectivos grados de desarrollo, sino también de los patrones de especialización productiva y las ineficiencias en el funcionamiento de las ciudades, entre las que se incluyen la congestión y las grandes brechas de calidad urbanística y de servicios (CEPAL, 2018a). Esta situación se expresa también en la elevada prevalencia de empleos de baja productividad en las áreas urbanas, ya que un gran porcentaje de los empleados urbanos latinoamericanos trabajan en el sector informal.

Como se ha analizado en el capítulo V de este documento, la desigualdad urbana en América Latina y el Caribe profundiza patrones de consumo que, a nivel local, generan elevados niveles de contaminación ambiental y, a nivel mundial, contribuyen al cambio climático. El sesgo hacia inversiones que favorecen la movilidad individual motorizada y la expansión territorial sin una planificación adecuada contribuye a aumentar la contaminación de las ciudades. Este sesgo tiene implicaciones a largo plazo, ya que las inversiones actuales supondrán el mantenimiento de patrones ineficientes de uso de los recursos naturales y de emisión de gases de efecto invernadero durante varias décadas, lo que repercutirá de manera negativa en la salud y la calidad de vida de las futuras generaciones. Para poder avanzar en el cumplimiento del ODS 11 (“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”), las infraestructuras urbanas y el sector del transporte, en particular, tienen que transitar hacia modos de desarrollo más verdes y basados en fuentes de energía renovables y limpias.

En este contexto, surge la necesidad de realizar inversiones alineadas con las políticas de desarrollo productivo y de desarrollo urbano para dar respuesta a los desafíos de las ciudades. Las políticas que logran combinar los cambios productivos con el desarrollo de tecnologías emergentes que reducen las emisiones y la contaminación; la mejora de la calidad del transporte masivo, y una planificación urbana que favorece las ciudades compactas y bien conectadas son ejemplos claros del tipo de abordaje integral propuesto en el marco del gran impulso ambiental. De esta forma, aunque la electrificación de la movilidad privada es un elemento importante, no es suficiente, dados los elevados niveles de desigualdad existentes. La región tiene que mejorar los sistemas de transporte público masivo —dando una continuidad más verde a las medidas adoptadas durante las últimas décadas para priorizar medios eficientes de movilidad masiva (como el transporte rápido por autobús)—, además de integrar su planificación con políticas de uso del suelo que permitan mejorar la interconectividad entre las distintas líneas y modos de transporte.

Asimismo, los efectos positivos de la electrificación dependen en gran medida de la capacidad de garantizar fuentes de energía renovables y limpias, lo que ofrece oportunidades para vincular la política energética con la política urbana en el marco de la lógica del gran impulso ambiental. En la región existen ejemplos de ello: el 60% del suministro de energía del Metro de Santiago proviene de fuentes renovables no convencionales. La empresa pretende aumentar este porcentaje gracias a alianzas con generadoras de energía solar y eólica (Metro de Santiago, 2016; Fernández O. y G. Orellana, 2017), dos fuentes de energía que han crecido significativamente en Chile gracias a incentivos de la política pública para fomentar las energías renovables.

Existen varios pasos concretos que pueden darse en los distintos niveles de gobierno para impulsar cambios de este tipo a través de las políticas públicas. Un ejemplo es el cambio normativo con respecto a los vehículos que pueden circular en las ciudades. De esta forma, se utilizaría la presión regulatoria para incentivar la penetración de modos de transporte con una menor huella ambiental e incluso impulsar su producción en el ámbito local. En el marco de la Cumbre de los Alcaldes del Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40, celebrada en Ciudad de México en 2016, varias ciudades capitales del mundo —Atenas, Ciudad de México, Madrid y París— anunciaron su decisión de eliminar el diésel de la mezcla de combustibles fósiles permitidos en su territorio. Además de a ir

eliminando los vehículos diésel de manera progresiva hasta 2025, los alcaldes de estas ciudades se han comprometido a incentivar la utilización de vehículos menos contaminantes (eléctricos, híbridos y de hidrógeno) y a promover formas de movilidad activa como el ciclismo y los recorridos a pie (Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40, 2016).

Las ciudades también pueden comprometerse a cumplir metas concretas para impulsar la transición hacia vehículos más ecológicos y definir áreas específicas de la ciudad donde su priorización sea obligatoria. Esta ha sido la estrategia de la ciudad de Campinas (Brasil), donde se instaló la primera planta de ensamblaje para la producción de autobuses eléctricos en la región. La ciudad dispuso que el 10% de los 1.500 autobuses de su flota deberán ser eléctricos en 2022. Asimismo, se designó una “zona blanca” en la ciudad, donde, ese mismo año, será obligatorio que los autobuses sean eléctricos (Edwards, Viscidi y Mojica, 2018). La ciudad estableció un modelo para construir los autobuses localmente a costos competitivos y apoyar su desarrollo mediante metas y normas de circulación, lo que permitió crear una de las mayores flotas operativas de la región.

Las políticas que pueden impulsar este tipo de cambio son por naturaleza multisectoriales, requieren la participación de diferentes áreas y niveles de gobierno y, en muchos casos, pueden beneficiarse de alianzas con el sector privado (CEPAL, 2016). Por este motivo, adoptar políticas en el marco de la lógica del gran impulso ambiental implica que los desafíos urbanos no pueden abordarse solamente en los Ministerios de Urbanismo y Vivienda, sino que deben contar, además, con la participación de otros sectores de gobierno, incluidas las áreas responsables del desarrollo productivo, la tecnología, la energía y las obras públicas. Esta perspectiva integral y multisectorial supone entender el desarrollo de las ciudades como una prioridad para el desarrollo del país. La formulación de políticas urbanas nacionales es un instrumento para asegurar una mejor coordinación de las políticas enfocadas en las ciudades y, a la vez, constituye uno de los principales instrumentos para la implementación de la Nueva Agenda Urbana adoptada en 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

El éxito de estas políticas también depende de la capacidad de coordinación e implementación de las políticas a nivel local. En América Latina y el Caribe, son pocos los países que cuentan con el nivel de descentralización necesario para que las ciudades puedan liderar o formular políticas de este tipo. Uno de los factores indispensables para el fortalecimiento de las capacidades de las ciudades es el financiamiento para las inversiones urbanas. La mejora del acceso de las ciudades a fuentes públicas y privadas de financiamiento tiene que ir acompañada por un cambio en sus capacidades y su desempeño fiscal. Salvo contadas excepciones, en los países latinoamericanos los ingresos tributarios locales son bajos (en algunos países no llegan al 1% del PIB), lo que significa que sus recursos públicos son muy limitados. Los impuestos sobre la renta prácticamente no existen en los niveles subnacionales, en contraste con lo que sucede en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en los que alrededor de un tercio de la recaudación subnacional proviene de este tipo de impuesto (CEPAL, 2018c). Asimismo, resolver el desempeño fiscal deficiente, la evasión y, con pocas excepciones, el uso escaso o incoherente de los instrumentos de captación de rentas urbanas constituyen ejemplos de oportunidades para fortalecer el financiamiento. Tecnologías emergentes como la de cadena de bloques o el uso de instrumentos satelitales o imágenes de drones pueden contribuir a mejorar los catastros, lo que resulta indispensable para mejorar la fiscalidad urbana, a la vez que representa un nuevo espacio para la inversión, el aprendizaje y la innovación tecnológica.

En suma, las ciudades emergen como espacios estratégicos para el gran impulso ambiental, dejando claro el valor de vincular las políticas de desarrollo productivo y tecnológico con la dimensión territorial y urbana. Asimismo, este impulso inversor es también un llamado a posicionar la sostenibilidad urbana como objeto de política nacional desde una lógica multisectorial, fortaleciendo las capacidades locales y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

B. Reforzar las políticas sociales para la igualdad

Si bien en el último decenio se han producido avances notables en el ámbito de las políticas sociales de la región, todavía existen desafíos importantes que deben abordarse. Para consolidar o recuperar las tendencias de avance en lo que respecta al logro de los ODS, es preciso que las políticas sociales cumplan determinadas condiciones, que se discuten a continuación⁴.

1. Fin de la pobreza

La pobreza y la pobreza extrema disminuyeron en la región entre 2002 y 2014, y las políticas de transferencias condicionadas, salario mínimo, pensiones y formalización del empleo desempeñaron una labor fundamental en este proceso. Estas políticas, incluido el aumento de la participación laboral femenina, deben tener continuidad. Las políticas laborales y las instituciones del mercado de trabajo han sido centrales para reducir la pobreza. Sin embargo, es preciso seguir trabajando en la reducción de la informalidad laboral (véase el apartado 5 de esta sección).

La meta 1.1 se propone erradicar la pobreza extrema. Esto representa un desafío de características muy disímiles para los distintos países. Como un ejemplo, considérese un objetivo menos ambicioso, a saber, la reducción de la pobreza extrema a un nivel igual o inferior al 3% en 2030. Tres países de la región —Argentina, Chile y Uruguay— ya cuentan con niveles de pobreza extrema inferiores al 3%. Costa Rica y el Perú requerirían un crecimiento económico medio anual inferior al 1,5%, sin cambio redistributivo, para alcanzar dicho umbral. En el otro extremo, países con niveles elevados de pobreza extrema, como Colombia y Honduras, tendrían que crecer al menos un 6% anual, sin cambio distributivo, para reducir la pobreza extrema a menos del 3% en 2030 (CEPAL, 2019).

La tasa de crecimiento anual del ingreso medio necesaria para reducir la pobreza total a la mitad hacia 2030 (meta 1.2 de los ODS) oscila entre el 0,5% y el 3,7% en los países de la región, suponiendo que la distribución del ingreso no varíe durante ese período. Teniendo en cuenta las trayectorias recientes de crecimiento del ingreso y disminución de la desigualdad, ocho países podrían haber reducido la pobreza extrema hasta el 3% en 2030, y nueve países podrían haber reducido la pobreza total a la mitad. No obstante, el logro de estas metas no es inmediato y, en 2025, solo tres países habrían alcanzado ambas metas (CEPAL, 2019).

2. Hambre cero y malnutrición

Los temas relacionados con la alimentación y la lucha contra el hambre son objetivos básicos de una nueva agenda de desarrollo (OSAN/FAO, 2014; PMA/OIM, 2015). En este ámbito, algunas intervenciones de política han sido y siguen siendo relevantes en la región:

- **Desnutrición:** intervenciones directas centradas en los primeros años de vida (lactancia materna exclusiva, alimentación complementaria para niñas y niños, fortificación de alimentos de uso masivo y suplementación con micronutrientes). Las intervenciones críticas abordan las causas subyacentes, especialmente la producción de alimentos y el acceso a estos, su inocuidad y calidad, infraestructura, asistencia alimentaria, información y conocimiento sobre nutrición y salud, atención sanitaria y transferencias de ingresos.
- **Malnutrición por exceso:** información sobre las consecuencias del consumo de productos con un alto contenido de azúcar, sal y grasas, y de la actividad física insuficiente; regulación

⁴ Véase Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2017a y 2017b; Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017; Vargas, 2015; Martínez, 2017.

de la promoción, el mercadeo y la comercialización de bebidas y alimentos poco saludables dirigidos a niños y niñas, que ha demostrado tener un impacto significativo (UNICEF, 2018), y reglamentación sobre el etiquetado de alimentos (implementada en Chile, el Ecuador y México). A esto debería sumarse la promoción de actividades físicas, sobre todo entre niños y niñas.

- Programas de alimentación escolar: están presentes en la mayoría de los países, como estrategia para abordar los temas nutricionales en la escuela y vínculo entre las políticas nutricionales, educativas y de protección social. Si bien surgieron como una medida para suplir las necesidades alimentarias de los niños en hogares más pobres, en los países con mayor nivel de sobrepeso y obesidad, han cambiado para proporcionar una alimentación nutritiva y promover hábitos alimentarios saludables (OPS, 2014).

3. Salud y bienestar

Los indicadores de salud de la región presentan datos positivos. En los últimos 15 años, diversas reformas de los sistemas de salud en América Latina —sostenidas por un aumento del gasto en salud, que pasó del 2,5% del PIB en 2000 al 3,4% en 2015— permitieron ampliar la cobertura y aumentar el acceso igualitario (CEPAL, 2017b), pero las características de los sistemas de salud varían mucho en términos de inversión, gastos por cuenta propia, integración de los sistemas de salud pública y de seguridad social, cobertura de la salud e indicadores de resultado. Entre los desafíos que deben abordarse, se encuentran los siguientes:

- Aumentar la inclusión, mediante la universalización de la cobertura y del acceso a servicios de salud de calidad, a fin de que todas las personas puedan acudir a dichos servicios para prevenir, detectar y tratar problemas de salud.
- Mejorar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, para prevenir tanto el embarazo en la adolescencia como la transmisión del VIH/sida.
- Adaptar los servicios a las necesidades derivadas del envejecimiento de la población y el aumento de la prevalencia e incidencia de enfermedades no transmisibles.
- Atender el resurgimiento de enfermedades transmisibles, como la enfermedad de Chagas, el chikunguña o el virus de Zika.
- Promover la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a los sistemas de salud y, en particular, a las acciones de atención primaria, como oportunidad para mejorar su calidad y mecanismo para aumentar su eficiencia, promover y garantizar el acceso igualitario a la atención, reducir desigualdades, mejorar la continuidad de la atención y fortalecer la investigación y la vigilancia epidemiológica.
- Ampliar el acceso a los regímenes de seguros de salud, como parte de la seguridad social.
- Mejorar la calidad de los servicios, en términos tanto de capacidad resolutoria como de pertinencia social, cultural y de género, en concordancia con el desafío de alcanzar un universalismo sensible a las diferencias.

4. Educación de calidad

En la región se han realizado avances notables, especialmente en materia de acceso a la educación primaria y secundaria, pero también persisten numerosos desafíos propios de cada nivel educativo. Entre ellos, pueden mencionarse la ampliación de la oferta educativa preescolar (de 3 a 5 años) de calidad y la implementación de políticas que faciliten el acceso a los sectores más vulnerables. Esto supone no solo la provisión de servicios educativos, sino también la articulación con otras políticas

(en el ámbito del cuidado, vivienda y urbanismo, movilidad y otros) para que las familias incorporen a los niños y niñas al sistema educativo desde el nivel preescolar y logren que permanezcan en él. En la educación primaria, es necesario fomentar la incorporación de los grupos más excluidos (personas extremadamente pobres, habitantes de zonas rurales, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes). Para ello, deben realizarse cuantiosas inversiones desde una perspectiva multisectorial, que además de aumentar la oferta educativa, aseguren condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios.

En la educación secundaria, la atención debe centrarse en reducir brechas socioeconómicas de acceso, así como en asegurar una oferta de calidad. El acceso al conocimiento debe orientarse hacia la formación de las habilidades y competencias necesarias para hacer frente a las nuevas demandas de una sociedad globalizada, superando la segmentación y las brechas. Dada la diversidad sociocultural presente en América Latina y el Caribe, para lograr una inclusión completa, es importante comenzar a entender la calidad educativa de un modo más amplio, incorporando a la valoración de los aprendizajes la diversidad étnica y sociocultural, así como otros requisitos de formación ciudadana más generales (CEPAL, 2017a).

En lo que se refiere a la educación y la formación técnico-profesional, fortalecer este ámbito de la enseñanza en la región es de vital importancia, no solo porque favorece transiciones exitosas del sistema educativo al mundo laboral, sino también porque, en muchos países, el número de estudiantes de este tipo de formación constituye una gran proporción del total de los alumnos de la enseñanza secundaria y superior. Es importante favorecer su articulación con los sectores productivos, a través de la vinculación de los estudiantes con los potenciales lugares de trabajo y de la participación sistemática de los potenciales empleadores en el desarrollo curricular de los programas formativos de este ámbito educativo.

Finalmente, en la educación superior se observan de manera aún más acusada las brechas de acceso antes mencionadas. Otro aspecto que debe considerarse es la reducción del sesgo de género en las áreas de formación, dada la escasa presencia femenina en las disciplinas científicas, tecnológicas y matemáticas.

5. El trabajo decente como complemento estratégico de la política social

Para que la política social pueda alcanzar sus objetivos de manera efectiva, debe actuar en consonancia con las políticas productivas, sobre todo con aquellas que afectan a la generación de empleos formales de mayor productividad (CEPAL, 2018a; OIT/CEPAL, 2018). Las políticas de empleo decente son clave para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. Entre las medidas que se requieren para avanzar en el Objetivo de lograr el empleo pleno y productivo se cuentan las siguientes:

- Fomentar dinámicas del mercado laboral capaces de ampliar las oportunidades de trabajo decente a través de relaciones virtuosas vinculadas a la formalización y la protección social.
- Ampliar el nivel de cobertura y mejorar la adecuación de las prestaciones de los sistemas de pensiones. Estos forman parte de los sistemas de protección social y constituyen una de las prestaciones de la seguridad social, por lo que desempeñan un papel fundamental en el ejercicio de los derechos humanos, y su acceso y funcionamiento es mandatado por diversos instrumentos de la normativa internacional.
- Fomentar la autonomía económica de las mujeres y desarrollar políticas que permitan conciliar el trabajo y la familia.

- Ampliar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes. El desempleo en la juventud es especialmente preocupante, ya que puede marcar la trayectoria laboral futura de las personas. El desempleo prolongado en este tramo de edad puede también llevar a la inactividad, lo que puede tener graves repercusiones en la vida de los jóvenes, en sus familias y en las sociedades de la región.
- Erradicar el trabajo infantil, que, para millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, es una realidad que deja huellas perdurables a lo largo de la vida. Dada la complejidad de este fenómeno, combinada con el escenario económico incierto de América Latina y el Caribe, es necesario no solo redoblar los esfuerzos para evitar un retroceso mayor, sino también definir estrategias más focalizadas, coordinadas e integradas para hacer frente a esta realidad.
- Combatir todas las formas de discriminación y de desigualdad: los ejes de la matriz de desigualdad social (nivel socioeconómico, género, condición étnico-racial, ciclo de vida y territorio) se combinan y entrecruzan, generando círculos de exclusión y condiciones de empleo más desfavorables para los grupos más vulnerables de los distintos ejes de la matriz. Estos ejes se refuerzan mutuamente.
- Garantizar los derechos laborales y promover la organización sindical.
- Avanzar en el desarrollo de habilidades y competencias para el mundo digital, a fin de que tanto jóvenes como adultos cuenten con las competencias necesarias para acceder al empleo decente o para generar emprendimientos propios.
- Fortalecer mecanismos de capacitación continua que permitan facilitar la inserción en el mundo del trabajo ante los cambios disruptivos de la revolución tecnológica, que redefinen de forma continua las capacidades demandadas.

Los aspectos enumerados anteriormente apuntan a la necesidad de promover políticas que favorezcan la inclusión, además de la articulación entre distintos sectores. En este sentido, es clave desarrollar sistemas de protección social universal y avanzar en políticas de promoción e inclusión. A su vez, es preciso contar con una institucionalidad acorde a la magnitud de los desafíos existentes en materia de política social (con marcos legales, modelos de autoridad y coordinación, capacidades organizativas y de gestión y recursos) que permita aumentar la integralidad de las políticas sectoriales, la coordinación intersectorial y la articulación entre los distintos niveles de gobierno, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, así como la capacidad de producción de datos, registros e indicadores para el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación.

Esto supone, además, establecer acuerdos y pactos para el diseño y la implementación de las políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el del conjunto de los países latinoamericanos y caribeños. A continuación, se analiza el papel que pueden desempeñar en este sentido los acuerdos de cooperación entre los sectores público y privado.

C. La cooperación entre el sector público y el sector privado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea un cambio de paradigma, al integrar las dimensiones económica, social y ambiental. Ello implica la participación de un conjunto diverso de actores, tanto del sector público como del sector privado. A la vez, el gran impulso ambiental y las

políticas sociales, en cuanto que instrumentos de esta Agenda, demandan un esfuerzo en el ámbito de las políticas y un nivel de inversiones que no sería posible alcanzar sin la participación del sector privado —o, más en general, de la sociedad civil—. Asimismo, los ODS incluyen metas que hacen referencia explícita al sector privado (por ejemplo, la meta 9.5).

Muchas empresas líderes a nivel mundial ya reconocen que integrar los principios y criterios de la sostenibilidad en sus culturas corporativas y en sus operaciones no es solamente un imperativo ético, sino un factor de competitividad, necesario para el posicionamiento de la empresa a mediano y largo plazo. Por lo tanto, la participación del sector privado en la implementación de la Agenda 2030 no debe ser abordada simplemente desde un enfoque de “responsabilidad social corporativa”, sino como una oportunidad de adaptar y transformar modelos de negocio. La degradación de los recursos naturales y de los océanos, la pérdida de biodiversidad, los efectos de la desigualdad y la inseguridad social sobre el poder adquisitivo de determinados sectores de la población, la congestión y las ineficiencias en las ciudades —por mencionar solo algunos de los aspectos que se abordan en los 17 ODS de la Agenda 2030— generan mayores costos de operación para muchas empresas privadas. La sostenibilidad puede impulsar la innovación en materia de diseño, productos y servicios, así como en la gestión de operaciones o cadenas de logística y de suministro, lo que puede traducirse en ventajas competitivas para las empresas, ayudando a reducir el gasto en recursos (agua, energía y otros insumos). Una empresa que logra fomentar una cultura de gestión y prácticas corporativas capaz de responder a los retos de la sostenibilidad también estará mejor preparada para cambios difícilmente previsibles, como los que conlleva el cambio climático (Whelan y Fink, 2016).

1. Principios de sostenibilidad en los modelos de negocio

Las empresas privadas cuentan con diversas oportunidades para operar de manera más sostenible y contribuir a la implementación de los ODS como parte integral de sus modelos de negocio, en ámbitos que abarcan desde la gestión de sus operaciones y de sus cadenas de suministro y logística hasta la definición de sus prácticas gerenciales y estándares en materia de relaciones laborales y gestión de recursos humanos. No se trata simplemente de aumentar la eficiencia en el uso de recursos, disminuyendo la huella de carbono y el uso de recursos hídricos y energéticos, sino de establecer una relación diferente y más equitativa con los proveedores de bienes y servicios, como parte integral de los negocios. Varias empresas grandes han señalado la posibilidad de otorgar incentivos a sus proveedores para favorecer mejoras en el ámbito de la eficiencia energética, el impacto sobre el medio ambiente e incluso los criterios de trabajo decente para sus empleados (por ejemplo, muchas empresas cuentan con procesos de certificación que miden el impacto social y ambiental como estrategia para asegurar procesos sostenibles de suministro).

Si bien los empleos de alta calidad con titularidad plena de derechos siguen constituyendo la piedra angular de la igualdad, los nuevos modelos de negocio y el ritmo acelerado del desarrollo digital y tecnológico están reconfigurando el mercado laboral, la negociación colectiva y el papel de los sindicatos y agrupaciones de trabajadores. Aspectos transversales de la Agenda 2030, como la igualdad de género (ODS 5) o el empleo digno (ODS 8), pueden abordarse al adoptar prácticas de gestión y liderazgo que refuercen estos aspectos. En el futuro, muchos de los empleos se crearán en áreas que aún no existen y las regulaciones asociadas a nuevos sectores de la revolución digital apenas están empezando a ser elaboradas por entes públicos y gubernamentales. El crecimiento y los empleos del futuro requieren que la región ingrese plenamente en la revolución tecnológica. Por ello, las empresas desempeñan también un papel importante al invertir en la capacitación, protección y desarrollo de su fuerza de trabajo en un ámbito laboral caracterizado por cambios acelerados y potencialmente disruptivos en el aspecto tecnológico.

2. Nuevos pactos público-privados para el desarrollo sostenible

Una de las formas de colaboración entre actores públicos y privados debería ser la canalización del potencial de una región rica en recursos naturales y biodiversidad hacia la creación de sectores económicos que integren los principios de la sostenibilidad en sus operaciones. La expansión de las áreas agropecuarias es una de las principales causas de la reducción de la cobertura boscosa, la degradación de los ecosistemas terrestres y la pérdida de biodiversidad. Por ello, urge integrar procesos más modernos y con un mayor componente tecnológico y de conocimiento en la producción agrícola y pecuaria. Esto permitiría aumentar la producción, generar empleos y reducir los efectos sobre el medio ambiente.

Es necesario también promover nuevos acuerdos entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo la transición del mundo material al mundo digital en los modelos de negocio y los procesos productivos, un desafío pertinente para América Latina y el Caribe, cuyo modelo económico basado en sectores con un uso intensivo de recursos naturales y en ventajas estáticas se asocia con un desarrollo de alto impacto material, y donde los niveles de inversión en investigación y desarrollo científico y tecnológico son muy reducidos. En la actualidad, los actores privados lideran los cambios tecnológicos de la nueva era industrial; en concreto, la expansión de las tecnologías digitales y la generación de datos como dimensiones centrales de los nuevos modelos de negocio.

Sin la tecnología como vector clave de la relación entre el sector público y el privado (incluyendo en esta relación al ámbito académico), será muy difícil, o incluso imposible, avanzar hacia la consecución de los ODS, especialmente en temas como empleo, bienestar social y medio ambiente. Los sectores tecnológicos, la economía digital y los macrodatos constituyen ámbitos que ofrecen numerosas posibilidades de colaboración público-privada. Los países tienen a su disposición grandes cantidades de datos para informar sus políticas y cooperar de manera mucho más eficiente con el sector privado y la sociedad civil.

D. Financiamiento para el desarrollo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París constituyen compromisos cuyo objetivo es la transformación profunda de las economías. Esto requiere una gran movilización de recursos internos y externos y el trabajo coordinado de los gobiernos, el sector privado, y la sociedad civil en general. Cuantificar los recursos financieros necesarios para implementar estas agendas no es tarea fácil, y las estimaciones globales varían ampliamente. En el cuadro VI.1, se presentan dichas estimaciones en función de distintas áreas abarcadas por los ODS.

Las estimaciones incluidas en el cuadro IV.1 apuntan a la necesidad de aumentar significativamente la movilización de recursos externos y nacionales para cumplir los objetivos de la nueva agenda para el desarrollo. Los valores necesarios son muy superiores a los de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) (142.000 millones de dólares en 2016) y a los recursos que movilizan las Naciones Unidas, que equivalen solo al 1% de los recursos que hacen falta para financiar esta agenda (PNUD, 2018).

Cuadro VI.1**Estimación de los requisitos de inversión anual en áreas clave de los Objetivos de Desarrollo Sostenible***(En miles de millones de dólares)*

Sector	Intervalos de fluctuación
Educación	320-350
Salud	200-230
Ecosistema y biodiversidad	70-230
Adaptación al cambio climático	80-140
Mitigación del cambio climático	550-870
Seguridad alimentaria y agricultura	480-500
Agua y saneamiento	400-423
Transporte	350-790
Energía	630-970
Total	3 000-4 500

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Financing the 2030 Agenda: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices*, Nueva York, 2018.

1. Movilización de financiamiento externo

a) Asistencia oficial para el desarrollo y flujos privados de capital

En el ámbito del financiamiento externo, es necesario tener en cuenta los cambios relacionados con la importancia cada vez mayor de los nuevos actores y fuentes de financiamiento para el desarrollo, entre los que figuran donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), organizaciones no gubernamentales (ONG), fondos para el clima, mecanismos de financiamiento innovadores e iniciativas de cooperación Sur-Sur. Asimismo, el capital privado se ha erigido en una importante fuente de financiamiento, con un conjunto diversificado de instrumentos, entre los que se incluyen acciones, bonos, títulos de deuda, préstamos concesionarios e instrumentos de mitigación del riesgo (incluidas las garantías), junto con remesas de trabajadores y contribuciones voluntarias privadas (CEPAL, 2015a).

En el ámbito externo, la creciente importancia de los flujos privados plantea el reto de encontrar la forma de movilizar estos recursos y canalizarlos hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. El análisis de la dinámica de los flujos financieros hacia América Latina y el Caribe muestra que los flujos de AOD han experimentado una clara disminución, en relación con otras regiones en desarrollo y con su ingreso nacional bruto (INB) promedio. Actualmente, los flujos de AOD representan el 0,17% del INB de la región, una cifra inferior a la del 0,4% registrada en décadas anteriores (CEPAL, 2018e).

Al compararse con otras fuentes de ingresos, como los provenientes de la recaudación de impuestos, la importancia relativa de la AOD ha disminuido desde los años noventa. Si bien en aquella época la mayor parte de los países más dependientes de la asistencia en América Latina y el Caribe recibían flujos de AOD superiores o similares a los niveles locales de tributación, esto cambió en la década de 2000; la carga impositiva como porcentaje del PIB superó la entrada de ayuda como porcentaje del ingreso nacional bruto (véase el gráfico VI.1). Por lo tanto, al examinar las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo, se observa que los flujos de AOD han perdido importancia relativa frente a las fuentes de financiamiento públicas internas, a pesar de que el nivel de tributación sigue siendo bajo con respecto al de los países de la OCDE y a las necesidades de financiamiento para impulsar el desarrollo inclusivo en la región.

Gráfico VI.1**América Latina y el Caribe (7 países): impuestos y asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en los países de la región más dependientes de la asistencia, 1990, 2000 y 2016***(En porcentajes del ingreso nacional bruto (INB) y del producto interno bruto (PIB))*

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Global Revenue Statistics Database [en línea] <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>; y OCDE, "Net ODA" [en línea] <https://doi.org/10.1787/33346549-en> [fecha de consulta: 22 de diciembre de 2018].

La contrapartida de la caída relativa de la AOD es la creciente importancia del financiamiento privado (cerca de 263.400 millones de dólares en términos netos, el 95% de los flujos financieros totales). El principal componente es la inversión extranjera directa (IED), que representó en 2015 un 2,18% del PIB regional y está directamente relacionada con los patrones de especialización comercial y las ventajas comparativas de la región. Un segundo componente de los flujos privados son las remesas de los migrantes, que representan cerca del 25% de los flujos financieros netos. Por su parte, los flujos de cartera constituyen el tercer componente de los flujos financieros, aunque, por su finalidad y volatilidad, no se consideran una fuente de financiamiento para el desarrollo (CEPAL, 2018e).

La importancia cada vez mayor de los flujos privados plantea un nuevo reto en el marco de la Agenda 2030. Los flujos de capital privado están motivados principalmente por el beneficio económico, por lo que la inversión puede ser insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible si el rendimiento esperado es insatisfactorio en comparación con oportunidades alternativas de inversión. En este contexto, el sector público desempeña un papel cada vez más relevante a la hora de incluir criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio. Este sector puede proporcionar financiamiento público para sectores que no atraen suficientes flujos privados, además de incentivos adecuados para que el capital privado se oriente hacia los objetivos de desarrollo (CEPAL, 2018e).

b) Cambios en las modalidades de financiamiento

El reto de movilizar un volumen adecuado de fondos externos públicos y privados combinados resulta más complejo por los cambios significativos que se han producido en el mapa del financiamiento para el desarrollo en las últimas décadas. Entre estos cambios, se incluye la emergencia de nuevos actores, mecanismos y fuentes de financiamiento. En la tercera categoría se agrupan los nuevos donantes que no son países miembros del CAD, mecanismos de financiamiento innovadores y fondos para el clima. Los cambios del panorama financiero han ampliado la gama de opciones de financiamiento para el

desarrollo. A la vez, han incrementado la complejidad de coordinar y combinar esta gran variedad de actores, fondos, mecanismos e instrumentos en una arquitectura coherente. Dicha complejidad resulta particularmente significativa en el caso de los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, que precisan una mayor claridad en lo referente a los objetivos de desarrollo, las fuentes de financiamiento y las condiciones de uso y acceso. Al mismo tiempo, se debe evitar que algunos países queden excluidos de la AOD por criterios basados exclusivamente en el nivel de ingresos per cápita.

El financiamiento innovador para el desarrollo abarca una gran diversidad de mecanismos e instrumentos, algunos de los cuales ya se están utilizando, mientras que otros todavía se encuentran en fase de planificación. Se dividen en cuatro grandes categorías: i) impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas; ii) contribuciones solidarias voluntarias; iii) instrumentos de carga anticipada y deuda, y iv) garantías estatales, incentivos público-privados, seguros y otros mecanismos basados en el mercado.

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado algunos de estos mecanismos de financiamiento innovadores, como los impuestos sobre la venta de pasajes aéreos, la subasta (o venta) de permisos de emisión y un fondo de seguros soberanos denominado Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CEPAL, 2015a). La CEPAL ha planteado la puesta en marcha de un mecanismo innovador: conversiones de deuda (*swaps*), que permitirían a las economías crear un fondo para el financiamiento de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, reduciendo su vulnerabilidad ante los desastres naturales. Las estrategias de movilización de recursos internos en una región tan diversa como América Latina y el Caribe han de tener en cuenta esta heterogeneidad. En algunos países de la región, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, el tamaño de la economía es una restricción significativa para la movilización de los recursos internos (CEPAL, 2018e).

La movilización de los recursos externos e internos deberá ser un pilar clave de la arquitectura del financiamiento para cumplir con los desafíos de la Agenda 2030. Sin embargo, esto no significa que la responsabilidad del proceso de desarrollo deba recaer únicamente en las políticas nacionales. El principio aplicable es, más bien, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas: los países deben asumir una mayor responsabilidad y tomar el timón de su propia agenda para el desarrollo. Al mismo tiempo, los medios de implementación requieren un entorno externo favorable para afrontar y reducir las asimetrías existentes (CEPAL, 2018e), como se discutió en el capítulo I. Para crear ese entorno externo favorable, es necesario realizar cambios significativos en los medios de implementación, incluidos el sistema financiero, el sistema de comercio internacional y las condiciones que regulan la transferencia de conocimientos y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo (CEPAL, 2018e). El entorno externo debe reflejar la importancia de las economías en desarrollo en su estructura de gobernanza, evitar la discriminación en el acceso al financiamiento, garantizar la estabilidad como bien público global, mejorar la participación en el comercio internacional de los países en desarrollo —incluidos los países de renta media— y proporcionar oportunidades de cosechar los beneficios de la adquisición y transferencia de tecnología y conocimientos (CEPAL, 2018e).

La arquitectura financiera a nivel mundial, regional y nacional debe responder a tres grandes desafíos: promover una mayor estabilidad financiera como bien público global; mejorar la estructura de la gobernanza de las instituciones financieras multilaterales, que es asimétrica en cuanto a la representación y participación de las economías emergentes y los países de renta media, y ampliar su limitada capacidad de canalizar recursos para el financiamiento de un desarrollo inclusivo y sostenible (CEPAL, 2018e).

2. Movilización de recursos internos

Un elemento central del financiamiento de la Agenda 2030 está relacionado con la capacidad de los países para movilizar recursos internos. La baja carga tributaria promedio que exhibe la región es, sin

duda, un obstáculo para la movilización de recursos internos. A esto se suman también las elevadas tasas de evasión y elusión que se registran en los países, junto con los llamados flujos ilícitos.

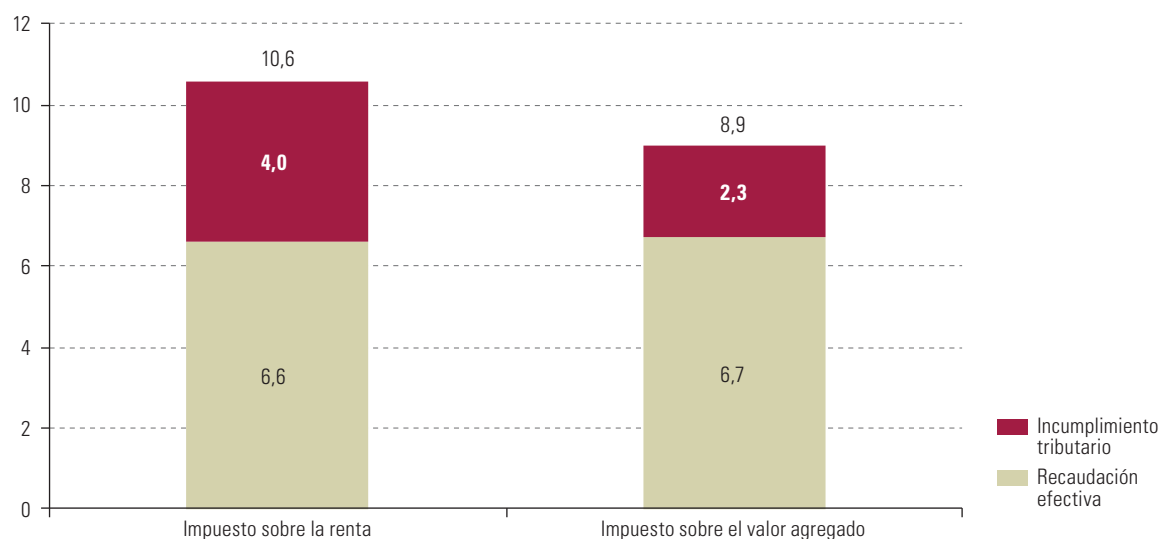
a) Evasión y elusión tributarias

La evasión y elusión tributarias continúan siendo uno de los principales obstáculos para la movilización de recursos internos para el financiamiento de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. Las estimaciones más recientes de la CEPAL acerca de las pérdidas asociadas con el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA) indican que estas alcanzaron el 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares (véase el gráfico VI.2). Para contextualizar esta cifra, el total de los gastos de capital —y, por ende, la inversión pública— de los gobiernos centrales de América Latina ascendió aproximadamente a 115.000 millones de dólares en el mismo año⁵.

Gráfico VI.2

América Latina (16 países)^a: incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2017

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el IVA. Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes expresados en dólares.

^a Los países incluidos en el análisis en el caso del impuesto sobre la renta son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del IVA, los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como se puede apreciar en el gráfico VI.2, el incumplimiento del impuesto sobre la renta (de personas físicas y jurídicas) es especialmente grave en la región. Sin embargo, resulta importante señalar la variación significativa que existe entre los países que la componen. La evasión y elusión del impuesto sobre la renta de las empresas, el componente principal de los ingresos del impuesto sobre la renta en la región (véase el gráfico VI.3), varía desde un 31% en Chile hasta un 73% en Panamá. En este último caso, el costo del incumplimiento alcanzó aproximadamente el 6,6% del PIB en 2015 (DGI, 2018). En varios países, como Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Panamá y el Perú, los sistemas tributarios ingresan menos del 50% de la recaudación potencial de este impuesto.

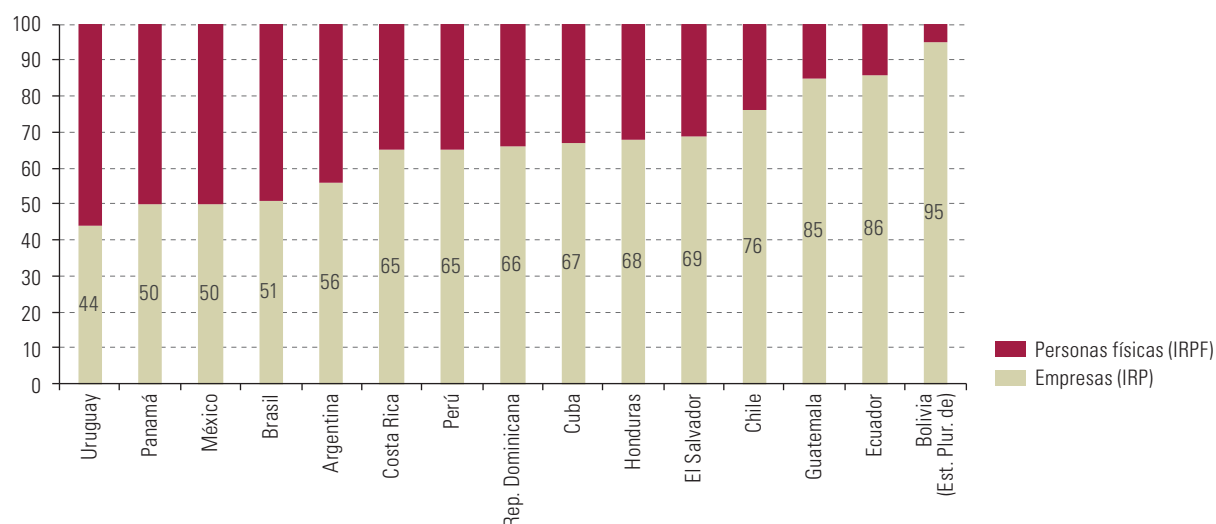
⁵ Esta cifra no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

En comparación con el incumplimiento del impuesto sobre la renta, el del IVA es menos acusado, tanto en términos absolutos como en términos relativos a su recaudación teórica. Sin embargo, resulta oportuno subrayar la gran heterogeneidad que existe en este sentido en los distintos países (véase el cuadro VI.2). En la Argentina, Chile, México y el Uruguay, la tasa de incumplimiento se ubica en un 20% o menos. En cambio, en Panamá y la República Dominicana, la evasión del IVA alcanza un 40% o más de la recaudación potencial. Al mismo tiempo, el incumplimiento de este impuesto implica una pérdida de ingresos por encima del promedio regional en, por ejemplo, el Brasil, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana.

Gráfico VI.3

América Latina (15 países): estructura de los ingresos del impuesto sobre la renta, alrededor de 2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro VI.2

América Latina (16 países): tasa de incumplimiento del impuesto sobre el valor agregado y pérdida tributaria asociada, alrededor de 2017

(En porcentajes y porcentajes del PIB)

País	Tasa de incumplimiento	Pérdida tributaria
Argentina	20	1,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	22	2,2
Brasil	27	3,1
Chile	20	2,1
Colombia	24	2,0
Costa Rica	31	2,2
Ecuador	32	3,1
El Salvador	36	4,3
Guatemala	38	2,9
México	16	0,7
Nicaragua	32	2,9
Panamá	40	1,6
Paraguay	31	2,3
Perú	36	3,3
República Dominicana	43	3,5
Uruguay	14	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios sobre incumplimiento del IVA de los respectivos países.

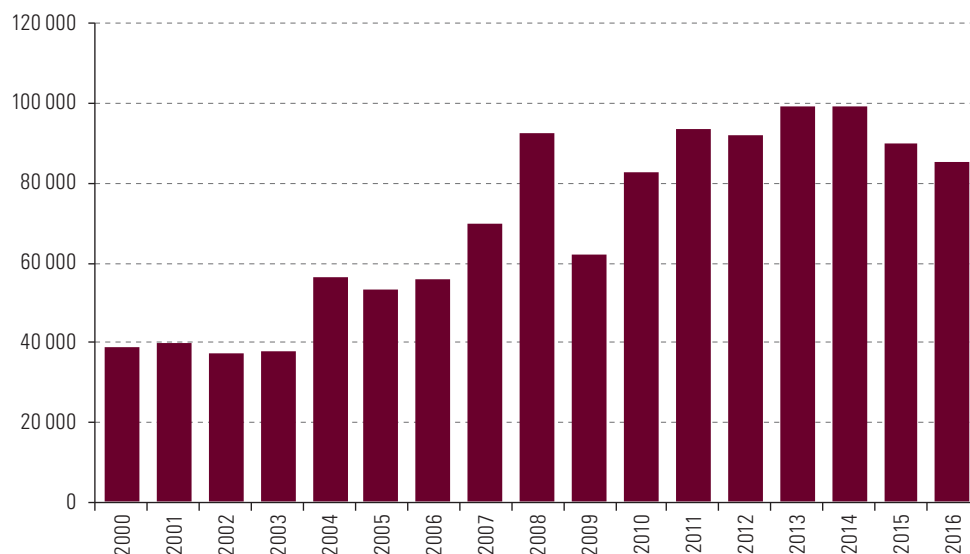
b) Flujos financieros ilícitos

Las últimas estimaciones de la CEPAL sobre las salidas brutas debidas a la manipulación del precio de comercio de los bienes siguen presentando una tendencia a la baja. En 2016 esos flujos ascendieron a 85.000 millones de dólares, o sea un valor equivalente al 1,5% del PIB regional (véase el gráfico VI.4). Esto representa una reducción significativa desde los máximos registrados en 2013 y 2014, cuando estas salidas alcanzaron los 100.000 millones de dólares por año. En términos absolutos, el descenso registrado entre 2013 y 2016 se explica por el desempeño de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, que registraron una reducción combinada de aproximadamente 17.000 millones de dólares durante el período.

Gráfico VI.4

América Latina y el Caribe: montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2000-2016

(En millones de dólares)



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

A nivel de productos, los principales impulsores de esta tendencia fueron las partes intermedias en las cadenas de valor globales (especialmente en el Brasil, Colombia y Costa Rica), así como una reducción en las salidas relacionadas con los recursos naturales no renovables. Además de disminuir en términos absolutos, la proporción de salidas en relación con las exportaciones de estos productos y países también disminuyó durante el período, lo que sugiere que esta reducción no se debió simplemente a la caída de las exportaciones, sino también a mejoras en las normas de precios de transferencia y la administración tributaria y aduanera.

E. Comercio internacional e integración regional

1. Gobernanza del comercio

La gobernanza del comercio delimita el espacio del que disponen los Estados para implementar políticas públicas en diversas esferas vinculadas con el desarrollo sostenible, como la salud pública

(por ejemplo, mediante la regulación de las patentes farmacéuticas y el etiquetado de los alimentos), la protección del medio ambiente, los estándares laborales y la regulación sobre comercio electrónico entre países, entre muchas otras (CEPAL, 2018e). En este contexto, la meta 17.10 de los ODS se refiere a la promoción de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, dicho sistema enfrenta hoy los mayores cuestionamientos desde su creación hace siete décadas. Las tensiones de la globalización que comenzaron a evidenciarse con el referéndum del *brexit* en el Reino Unido no han hecho sino agudizarse, alimentando los temores sobre la irrupción de una “guerra comercial” entre las dos mayores economías mundiales, los Estados Unidos y China.

Un elemento común a las distintas plataformas políticas críticas de la globalización es el rechazo a normas e instituciones supranacionales que limiten la autonomía de los Estados nacionales. En este contexto, la actual Administración en los Estados Unidos se ha mostrado particularmente crítica con la OMC, tanto en su función consistente en resolver controversias como en la de foro de negociación de nuevas reglas comerciales. Respecto a la primera, la Administración alega que los procedimientos de solución de diferencias de la OMC frecuentemente han estado sesgados en contra de los Estados Unidos⁶. En referencia a la segunda, la Administración sostiene que las reglas actuales de la OMC han sido ineficaces para abordar diversas “prácticas desleales” que, a su juicio, son empleadas por China (mecanismos de transferencia forzosa de tecnología y propiedad intelectual, subsidios industriales, beneficios para empresas estatales, entre otras). Las críticas a China son compartidas en mayor o menor medida por otros socios desarrollados, en particular la Unión Europea y el Japón.

Cabe recordar que la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, conocida como Ronda Uruguay, concluyó en 1993, cuando el uso comercial de Internet estaba en sus primeras etapas y con anterioridad a la adhesión de China a la OMC en 2001. Las actuales tensiones comerciales han puesto de relieve la necesidad de reformar la OMC para que responda mejor a los importantes cambios acaecidos en la economía mundial, como por ejemplo la irrupción del comercio digital. Así lo reconocieron los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 20 (G20) en la cumbre celebrada recientemente en Buenos Aires. La Unión Europea y el Canadá ya han presentado propuestas iniciales a tal efecto. Sin embargo, las discusiones hasta ahora han sido de carácter informal y plurilaterales, y en ellas no participaron la mayoría de los miembros de la OMC.

Preservar la relevancia de la OMC como foro de negociación y de solución de controversias es crucial, especialmente para los pequeños Estados en desarrollo que, de lo contrario, tendrían que lidiar con las grandes potencias económicas de manera bilateral. Además, un sistema multilateral de comercio que funcione bien es un medio importante de implementación de la Agenda 2030, dados los vínculos existentes entre el comercio y varios Objetivos sociales y ambientales (pleno empleo, reducción de la pobreza, preservación de los océanos y mitigación del cambio climático, entre otros).

El debate sobre la reforma de la OMC no puede circunscribirse a las mayores economías mundiales, sean estas desarrolladas o en desarrollo (véase el capítulo I). Lo que está en juego son las reglas del comercio y la inversión extranjera en las próximas décadas, período en el cual ambos fenómenos se verán drásticamente redefinidos por la revolución tecnológica en curso, y en particular por la digitalización. A su vez, dichas reglas determinarán el espacio de políticas con el que contarán los países en desarrollo, no solo para perseguir objetivos económicos (por ejemplo, la industrialización) sino también otros fines vinculados con el desarrollo sostenible. En definitiva, y como argumenta Rodrik (2018), un régimen

⁶ Los Estados Unidos han bloqueado por casi dos años la renovación de los miembros del Órgano de Apelación, la máxima instancia de solución de controversias de la OMC. A raíz de ello, el Órgano —que normalmente tiene siete miembros— actualmente opera solo con tres, el mínimo indispensable para examinar cualquier controversia. De no resolverse el actual *impasse*, en diciembre de 2019 el Órgano no podría seguir funcionando, ya que dos de sus integrantes completarán los períodos para los que fueron elegidos. Con ello, la OMC dejaría de servir como foro para la solución de controversias entre sus miembros.

comercial abierto al mundo debería garantizar la coexistencia de diferentes modelos de desarrollo, sin restringir indebidamente la capacidad de los países en desarrollo y menos adelantados para explorar diferentes vías según sus propias circunstancias y prioridades.

Los países de la región deben involucrarse activamente en las discusiones sobre la reforma de la OMC, ya que el resultado de estas tendrá consecuencias para su capacidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los plazos previstos. Asimismo, deberían definir posiciones comunes siempre que ello sea posible, para así maximizar su influencia en los debates. Un claro ejemplo es la agricultura. En efecto, cualquier ejercicio de negociación sobre cuestiones nuevas, como el comercio digital, también ha de incluir el tema de la reforma del comercio agrícola, pendiente desde el fin de la Ronda Uruguay. Esta es una prioridad central para los países de la región, ya que es crucial para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria, entre otras metas.

2. La necesidad de profundizar la integración regional

Tal como se indicó en el capítulo I, los datos empíricos muestran que el intercambio intrarregional se caracteriza por un patrón más favorable a la diversificación productiva y exportadora, que constituye una de las grandes asignaturas pendientes de la región. Esto es así por el elevado contenido industrial del comercio intrarregional, así como por su papel fundamental para las pymes exportadoras (Urmeneta, 2016). No obstante, la participación de las exportaciones intrarregionales en los envíos totales de la región al mundo se mantiene en un 17% (CEPAL, 2018b), cifra muy inferior a los niveles de comercio intrarregional registrados en Europa, América del Norte y Asia Oriental.

La persistencia de barreras arancelarias y especialmente no arancelarias dificulta los flujos intrarregionales de comercio e inversión extranjera, limitando las posibilidades de alcanzar una mayor integración productiva. Dichas barreras obedecen en gran medida a la alta fragmentación institucional y regulatoria que caracteriza a la integración latinoamericana y caribeña. En efecto, existen importantes discrepancias en el tratamiento que se da en los distintos mecanismos de integración a temas de gran relevancia para las cadenas de valor modernas. Entre estos cabe mencionar el comercio de servicios, la inversión extranjera directa, la contratación pública, los estándares técnicos y los procedimientos y documentación requeridos para realizar operaciones de comercio exterior.

El mayor contenido de manufacturas y productos elaborados, así como de servicios modernos, distingue al comercio intrarregional de los envíos a otras regiones. Especialmente en el caso de América del Sur, estos últimos se caracterizan por un marcado predominio de las materias primas. Este tipo de especialización adolece de graves problemas desde la óptica del desarrollo sostenible, pues las actividades extractivas vinculadas con la exportación de productos básicos presentan una baja intensidad de empleo formal y un impacto ambiental muy alto, tanto directo como en el consumo energético (CEPAL, 2017a). Por otra parte, la alta participación de las pymes en el comercio intrarregional le confiere a este último un carácter socialmente más inclusivo con respecto a las exportaciones a mercados extrarregionales, en general dominadas por un número relativamente pequeño de grandes empresas (frecuentemente vinculadas a los recursos naturales).

En suma, el intercambio intrarregional es el más conducente al cambio estructural progresivo y a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Por ende, la adopción de medidas que permitan incrementar gradualmente los reducidos niveles actuales de comercio intrarregional debería ser una prioridad para todos los países de la región. Para ello es preciso actuar en múltiples frentes, por ejemplo, la coordinación de iniciativas para cerrar la profunda brecha regional en materia de infraestructura (Sánchez y otros, 2017) y la construcción de un espacio regional integrado con reglas comunes para el comercio y la inversión. Dado el fuerte peso económico y demográfico de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la convergencia de ambos grupos se perfila como una vía propicia para avanzar en esa dirección (CEPAL, 2018b).

La urgencia de intensificar los esfuerzos a favor de una mayor integración económica regional es aún mayor, dado el contexto de desaceleración del crecimiento, salida neta de capitales y creciente proteccionismo que enfrenta la región; es probable que esta situación se agudice en 2019. En este contexto, la agenda de facilitación del comercio adquiere una gran relevancia. Cabe notar que el excesivo número o complejidad de los procedimientos fronterizos aplicables al comercio exterior afectan desproporcionadamente a las pymes. En consecuencia, la facilitación del comercio puede estimular simultáneamente la internacionalización de las pymes y el comercio intrarregional. En las últimas décadas, gran parte de los flujos comerciales más dinámicos y con mayor incorporación de tecnología se han producido en el interior de cadenas regionales o globales de valor, para las que la facilitación del comercio constituye un factor de competitividad⁷. Los avances en facilitación del comercio pueden contribuir a fortalecer los débiles encadenamientos productivos intrarregionales, así como a elevar la presencia de la región en las cadenas globales de valor, que es aún muy limitada.

Los resultados de las encuestas sobre facilitación del comercio aplicadas por la CEPAL entre los Gobiernos de la región (CEPAL, 2015b) evidencian progresos significativos en varios países. Sin embargo, el impacto de esos avances sería mayor si se coordinaran a nivel regional o al menos subregional. Por ejemplo, si se quiere dar mayor fluidez a las cadenas de valor regionales, es preferible acordar entre varios países los criterios que una empresa debe satisfacer para ser certificada como un operador económico autorizado, o el contenido que deben tener las resoluciones anticipadas sobre clasificación arancelaria. Asimismo, el diseño de los procedimientos necesarios para garantizar la plena interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales requiere una coordinación a nivel regional o subregional. En este contexto, resulta alentador el reciente anuncio de que nueve países de América del Sur, Centroamérica y el Caribe explorarán la posibilidad de suscribir un acuerdo regional de reconocimiento mutuo de sus respectivos sistemas de operador económico autorizado⁸. En la misma línea apunta el objetivo de convenir un acuerdo marco sobre facilitación del comercio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, contemplado en el plan de acción acordado por los presidentes de los Estados miembros de ambos grupos en julio de 2018.

F. Nuevas formas de cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular

Uno de los retos para alcanzar los ODS es la necesidad de ampliar los conceptos de desarrollo y cooperación para el desarrollo. Tal como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, “el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 y la utilización a mayor escala de los medios para su implementación requieren diversas formas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular, entre los que se encuentran la cooperación técnica, el comercio, la inversión, las finanzas y la infraestructura” (Naciones Unidas, 2018). “Las alianzas en el Sur no se centran exclusivamente en las corrientes financieras sino también en la cooperación económica y el intercambio de conocimientos, experiencias y soluciones de desarrollo, que son fundamentales para que el Sur pueda alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030” (Naciones Unidas, 2018).

Se requiere adaptar la cooperación para el desarrollo a la nueva realidad global. Las tendencias de largo plazo en el comercio y los mercados financieros muestran un mundo cada vez más integrado,

⁷ En Moisé y Sorescu (2015) se muestra que existe una relación positiva entre la implementación de medidas de facilitación del comercio y el nivel e intensidad de la participación en cadenas de valor. Una mejora de 0,1 puntos en el desempeño de un país en los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE (cuya escala va de 0 a 2 puntos) podría aumentar sus importaciones de valor agregado extranjero entre un 1,5% y un 3,5% y sus exportaciones de valor agregado nacional entre un 1% y un 3%.

⁸ Dicho compromiso está contemplado en la Declaración de São Paulo, suscrita el 27 de noviembre de 2018 por los directores nacionales de aduanas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Guatemala, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

complejo e interdependiente, en el cual el poder económico y político se ha desplazado de sus centros tradicionales y se ha distribuido de manera más uniforme entre los actores económicos nuevos y los más tradicionales. Por otro lado, es indispensable tener en cuenta la naturaleza multidimensional del desarrollo e ir más allá de las medidas tradicionales como el PIB. El criterio único de ingresos per cápita no debe ser el umbral que excluya a los países de renta media de los programas de cooperación internacional de los países más avanzados. Es necesario replantear el rol de la cooperación en los de renta media, ya que el PIB per cápita no refleja la capacidad real de acceder o movilizar recursos, ni tampoco el nivel de bienestar social, económico y de protección ambiental de que disfruta el país.

La cooperación internacional debe tener en cuenta las particularidades de la región y apoyar la cooperación inclusiva para los países de renta media, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y los países en desarrollo sin litoral, sin que la excesiva segmentación propicie una competencia por recursos. Los países de la subregión del Caribe sufren de una doble exclusión: por ser considerados de ingresos medios, no tienen acceso al financiamiento concesional y a otras formas de facilidades comerciales y de cooperación; y por estar situados en una de las subregiones más vulnerables respecto a los fenómenos naturales extremos, potenciados por el cambio climático, sufren de choques externos reiterados que generan grandes pérdidas y daños acumulativos. Estos últimos dan lugar a una reducción del espacio fiscal, un elevado endeudamiento externo y dinámicas de bajo crecimiento muy difíciles de romper sin el concurso de la cooperación internacional.

En respuesta a esos desafíos y en el marco de los preparativos de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur que se celebrará en Buenos Aires en marzo de 2019, los países de la región mantuvieron el 29 de noviembre de 2018 un Diálogo regional interactivo de los países de América Latina y el Caribe sobre las prioridades de la región en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, convocado en cumplimiento del acuerdo 6 de la Octava Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL y de la resolución 730(XXXVII) del trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. En dicha ocasión los países identificaron intereses comunes con el fin de fortalecer la cooperación Sur-Sur y perfeccionar sus mecanismos para asegurar el cumplimiento de la Agenda 2030.

Los órganos subsidiarios han desempeñado un papel relevante en la cooperación regional en América Latina y el Caribe gracias al intercambio de experiencias y al fortalecimiento de competencias en distintos ámbitos de la política de desarrollo. Los órganos subsidiarios de la CEPAL contribuyen a formar una base sólida para el seguimiento de los ODS, fortaleciendo las capacidades de los países e identificando las tendencias regionales y las brechas en la implementación de la Agenda 2030. Esta arquitectura intergubernamental sirve de plataforma regional que actúa como puente entre lo nacional y lo global. Se incluyen entre los órganos subsidiarios el Comité de Cooperación y Desarrollo del Caribe (CDCC), creado en 1975 para promover la cooperación y la integración económica de esa subregión; el Comité de Cooperación Sur-Sur, que busca fortalecer las actividades de cooperación internacional para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, triangular y multilateral; la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creada en 2012, con foco en las políticas de ciencia y tecnología y la sociedad de la información y el conocimiento; la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que da seguimiento a los temas relacionados con la demografía, la migración internacional, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, y el envejecimiento; la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, creada en 2014, con foco en la pobreza multidimensional, la desigualdad y las brechas estructurales; la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que desde 1977 se ocupa de la igualdad de género y de las políticas que afectan el bienestar de las mujeres; el Consejo Regional de Planificación, creado en 1975 como organismo orientador de las actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y que reúne a los ministros

y jefes de planificación de la región; y la Conferencia Estadística de las Américas, creada en 2000 con el objetivo de promover el desarrollo y mejora de las estadísticas nacionales y su comparabilidad internacional, así como la cooperación internacional, regional y bilateral entre los institutos nacionales de estadística y los organismos internacionales y regionales.

Por otra parte, los órganos subsidiarios de la CEPAL se nutren de los debates y resultados del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, lo que les ha permitido adaptar sus mandatos, en muchos casos anteriores a la entrada en vigencia de la Agenda 2030, así como reorientar sus actividades hacia la implementación de los ODS. Ejemplos de ello son la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, un compromiso político regional aprobado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en octubre de 2016, que tiene por objeto servir de guía para la plena implementación de los acuerdos de la Conferencia y asegurar que sirvan de hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030 a nivel regional desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres. También la Red para el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, impulsada en el seno del Comité de Cooperación Sur-Sur y aprobada por los países en el trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en La Habana en mayo de 2018. Se trata de una red voluntaria en la que participan los países miembros del Foro y que tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los Gobiernos en relación con los mecanismos nacionales de coordinación, la generación de estadísticas y el fomento de la cooperación Sur-Sur y triangular enfocada en la Agenda 2030. En el marco de la Conferencia Estadística de las Américas, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe ha venido apoyando el proceso de elaboración e implementación de los indicadores regionales y el desarrollo de capacidades en este ámbito desde abril de 2017. Cabe destacar la actualización del diagnóstico de capacidades nacionales para la producción de los indicadores mundiales, la implementación de un sistema en línea que recoge esos resultados y la elaboración de una propuesta preliminar de marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe.

En relación con la cooperación Sur-Sur, esta no sustituye a la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa a partir de los principios rectores establecidos en el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo y en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi. La cooperación Sur-Sur es una “empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad” (Naciones Unidas, 2010). Los mismos principios deben regir para la cooperación triangular o trilateral.

Para la región es importante que prevalezca el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, y que los países desarrollados cumplan su compromiso de asignar el 0,7% del total de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Asimismo, es vital la participación de múltiples actores, entre ellos las organizaciones no gubernamentales, los organismos multilaterales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas, los parlamentarios y los gobiernos locales. Es además fundamental contar con mecanismos para poder sistematizar y medir el impacto de la cooperación Sur-Sur y triangular y definir metodologías para medir e informar voluntariamente sobre las acciones e iniciativas de cooperación. Dado que la cooperación Sur-Sur se hace con recursos financieros y humanos públicos, es imperativo que estos se utilicen con máxima transparencia y eficacia, lo que a su vez requiere fortalecer los sistemas de información y generación de datos y parámetros de medición del desarrollo y de la cooperación Sur-Sur.

A 40 años de aprobado el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, América Latina y el Caribe debe redoblar sus esfuerzos para promover el respeto a las identidades de la región y avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural; conducir el desarrollo estratégico de la política de cooperación Sur-Sur y triangular vinculando sus acciones y resultados con los acuerdos regionales y globales que comprometen a la región, tales como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo o la Agenda 2030; contribuir a la reducción de las asimetrías regionales y las brechas estructurales mediante asociaciones innovadoras de cooperación; mejorar los sistemas de registro y análisis de la cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe, y promover las relaciones con socios extrarregionales que permitan el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (véase el recuadro VI.1).

Recuadro VI.1

Algunos ejemplos exitosos de cooperación Sur-Sur y triangular en el Caribe

Entre las asociaciones estratégicas que la Comisión de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OEEO) viene estableciendo desde 2014 cabe mencionar las siguientes:

- Global Green Growth Institute (Instituto Internacional de Crecimiento Ecológico), con el que suscribió el 23 de febrero de 2018 un memorando de entendimiento para formalizar un marco de cooperación y facilitar la colaboración con la OEEO para promover programas y actividades conjuntas en apoyo de la creación de capacidad y desarrollo de opciones de crecimiento ecológico para los Estados miembros.
- NDC Partnership (Alianza sobre Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional): la Comisión de la OEEO se incorporó a esta Asociación en calidad de miembro para movilizar recursos financieros y técnicos a fin de acelerar las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) en la región de la OEEO.
- La Iniciativa Faros para los Pequeños Estados Insulares de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) y Alianza Geotérmica Mundial: la Comisión de la OEEO se ha comprometido recientemente a colaborar con la IRENA en apoyo del desarrollo de la energía sostenible en sus Estados miembros.
- Algunos proyectos específicos se han visto beneficiados por las relaciones mantenidas con la Oficina de Estadística del Canadá (Statistics Canada), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- El Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI (PARIS21), en particular por el apoyo que sigue dando la OEEO a la gobernanza estadística y a la formulación de estrategias nacionales de desarrollo estadístico.
- Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe), que en junio de 2012 firmó un memorando de entendimiento con la Secretaría de la OEEO con el objetivo principal de asistir a los Gobiernos de los países de la Organización a adoptar políticas de reducción y mitigación de los riesgos de desastre que minimicen los daños socioeconómicos, físicos y medioambientales causados por los desastres naturales. En octubre de 2017, el Fondo y la OEEO firmaron un segundo memorando de entendimiento que establece un marco para la cooperación entre las dos organizaciones para el período 2017–2023. El objetivo del memorando de 2017 sigue siendo el mismo. En el período comprendido entre junio de 2018 y mayo de 2020, en virtud del memorando se perseguirán los siguientes objetivos:
 - Herramientas de comunicación del sistema de alerta temprana para las comunidades;
 - Desarrollar capacidades para poner en práctica las iniciativas de reducción del riesgo de desastres basado en las comunidades.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, sede subregional para el Caribe, 2018).

G. Flujos migratorios y cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La implementación de la Agenda 2030 se sitúa en el contexto de una intensa movilidad internacional de personas (OIM, 2018a). Aunque el fenómeno migratorio tiene antecedentes históricos importantes, en la actualidad se alcanza el mayor número de migrantes registrados: 258 millones de personas a nivel mundial y 30 millones en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2017). En la región hay 9,5 millones de migrantes y 38 millones de personas nacidas en la región se encuentran fuera de ella. Los migrantes contribuyen de manera positiva y significativa a las sociedades, culturas y economías, tanto en sus países de origen como de destino. Los países de origen reciben remesas que contribuyen a mejorar el ingreso de las familias de los emigrantes y que representan un ingreso de divisas para el país. Los países receptores se benefician por el aumento de la oferta de mano de obra y las contribuciones a la seguridad social, además de favorecer la diversidad cultural de las sociedades receptoras. A escala mundial se estima que la contribución de los migrantes alcanzó 6,7 billones de dólares en 2015, lo que equivale al 9,4% del PIB mundial (OIM, 2018b). Al mismo tiempo, los migrantes enfrentan altos riesgos y la vulneración de sus derechos a lo largo de las diferentes etapas del ciclo migratorio, a lo que se suma el aumento de los prejuicios y la xenofobia en muchos países de destino.

Dada su naturaleza transfronteriza, mejorar el sistema de migración internacional y la situación de los migrantes requiere de respuestas multilaterales y de la cooperación entre países, del sistema de las Naciones Unidas y de otros actores. Cabe destacar que la mayor parte de la migración internacional tiene lugar dentro de las regiones, por lo que la dimensión regional es clave para fortalecer la cooperación en materia de migración y para enfrentar las vulnerabilidades que afectan hoy a los migrantes. El 10 de diciembre de 2018, en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Marrakech (Marruecos), la gran mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El Pacto define 23 objetivos que abordan cada etapa del ciclo migratorio y pide reducir a un mínimo los factores adversos que obligan a las personas a abandonar sus países de origen; también busca salvar vidas, luchar contra el tráfico ilícito de migrantes, detener a los migrantes solo como último recurso, y prestarles los servicios básicos. Cabe recalcar que el Pacto es una declaración y no un tratado vinculante, por lo que respeta la soberanía de cada Estado de definir su propia política migratoria. Su objetivo es proporcionar un marco integral para orientar la cooperación multilateral en materia de migración internacional.

Existen numerosos vínculos entre las políticas orientadas a la migración internacional y al desarrollo sostenible y por ende se dan muchas sinergias entre la implementación del Pacto Mundial para la Migración y la Agenda 2030. Por un lado, al explicitar en los ODS varios aspectos relacionados con la migración, la Agenda 2030 reconoce su rol y contribución a los procesos de desarrollo. Por otro, la Agenda 2030 llama a fortalecer la cooperación multilateral y la creación de bienes públicos globales que puedan reducir los desequilibrios del modelo de desarrollo actual. Algunos de estos tienen vínculos directos con los factores impulsores de la migración, así como con el aumento de las actitudes negativas hacia los migrantes en los países de destino. Por ejemplo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, al igual que el cierre de las brechas estructurales, puede llegar a atenuar varias de las fuerzas que hoy impulsan la migración. La adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, junto con las políticas que combaten la degradación ambiental, van a adquirir una importancia cada vez mayor conforme aumenten las migraciones generadas por factores climáticos y ambientales. Asimismo, el desarrollo sostenible desempeña un papel central en la prevención de los conflictos y puede reducir el riesgo de los desplazamientos forzados.

Existen diversas áreas de cooperación regional y experiencias concretas enfocadas en la migración que contribuyen a la implementación de la Agenda 2030, entre ellas la recopilación de datos y repositorios de políticas y el fortalecimiento de las capacidades y las iniciativas regionales de coordinación de lineamientos y respuestas políticas, así como el análisis de los vínculos entre migración y desarrollo.

La promoción de la recolección y sistematización de datos sirve de apoyo para la gobernanza y las políticas con base empírica y a su vez combate las narrativas negativas sobre los migrantes. En este ámbito, las comisiones económicas regionales, en cooperación con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, pueden brindar apoyo significativo a los países y a los migrantes. La recolección de información sobre la migración y su sistematización para ofrecerla de manera desagregada —incluyendo variables como sexo, edad, nivel educativo y ocupación para caracterizar a la población migrante— permite elaborar iniciativas con base en la información sobre residencias otorgadas en los países de la región. Esto sirve también para el monitoreo y evaluación de las políticas que se instrumentan a nivel regional.

Cabe destacar también los observatorios a nivel regional y nacional. Un ejemplo es el repositorio de normativas sobre género y migración internacional, creado en 2017 por la CEPAL, desde el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, así como la Misión en Chile de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El repositorio busca visibilizar los instrumentos legales nacionales que contemplan a las mujeres migrantes como sujetos de derecho y responde al reconocimiento de que las migrantes son las que sufren de manera más aguda la desigualdad. Asimismo, varios países de la región elaboraron perfiles de la gobernanza migratoria⁹ para disponer de información de base que permita comprender y evaluar de manera integral las políticas migratorias, identificar brechas y mejorar la normativa y las instituciones que gestionan los procesos migratorios.

El fortalecimiento de capacidades es otro ámbito donde las comisiones regionales en conjunto con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizan aportes importantes. Eso incluye la construcción de plataformas digitales de conocimiento sobre la migración, así como el apoyo a los observatorios y centros regionales de investigación en la recopilación y análisis de datos. Un ejemplo es la iniciativa de la OIM para fortalecer las capacidades institucionales de las direcciones e institutos de migración de los países de Centroamérica y el Caribe para la construcción de un sistema de información migratoria que permita contar con datos para el diseño de políticas migratorias.

Entre las iniciativas de cooperación de los países de la región cabe señalar que, en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, los países sudamericanos asumieron el compromiso de implementar lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y de migrantes en países afectados por desastres de origen natural. Se proponen esfuerzos a nivel binacional, regional y multilateral para que este instrumento se integre y potencie los mecanismos y acuerdos existentes en la región, en particular los mecanismos de cooperación consular, los acuerdos de residencia y libre movilidad, y los mecanismos y acuerdos de asistencia mutua ante desastres.

Otro ejemplo de cooperación a escala regional es el esfuerzo coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para dar una respuesta integral a las necesidades de los migrantes y refugiados de la República Bolivariana de Venezuela y a sus comunidades de acogida. El Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela involucra a 95 organizaciones que cubren 16 países y es el primero de este tipo en las Américas: se trata de un plan operacional, con una estrategia y formato de coordinación destinado a responder a las necesidades de los venezolanos que se desplazan y que asegura su inclusión social y económica en las comunidades que los reciben.

El vínculo entre migración y desarrollo reconoce las sinergias de la Agenda 2030 con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Este vínculo resulta esencial para el análisis de los eslabones críticos entre migración, demografía y sus impactos económicos y sociales. Un vínculo importante es tomar en cuenta la igualdad de género que, tal como se indicó, se torna un problema

⁹ Véase Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, "About the Migration Governance" [en línea] <https://migrationdataportal.org/snapshots/mgi>.

más agudo en el caso de las mujeres migrantes. Desde 2017, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración y con el apoyo de la OIM, se han fortalecido las políticas públicas para proteger y empoderar a las mujeres migrantes en Centroamérica mediante la elaboración de lineamientos para la atención y protección de mujeres en contextos de migración, así como de un diagnóstico en materia de programas y políticas en este ámbito. Asimismo, el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica impulsado por México y los países que conforman el norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) vincula estrechamente desarrollo y migración. La iniciativa fue oficializada a través de la firma de una declaración conjunta de los cuatro presidentes el 1 de diciembre de 2018 y presentada con la participación de la CEPAL en el marco de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en Marrakech. El plan examina cuatro ejes de acción, que abarcan las causas estructurales de la migración en los países de origen; el tránsito y la protección de los derechos humanos de los migrantes en desplazamiento; el lugar de destino, que incluye la regularización y el refugio, en caso de que sea necesario, y el retorno a sus países de origen.

H. Violencias y cooperación internacional

Garantizar la seguridad de todos los ciudadanos es una condición necesaria para que estos puedan ejercer efectivamente sus derechos, como lo expresa el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas). En el capítulo IV se hizo mención a la especial gravedad y persistencia de las violencias en la región, y cómo golpean de forma más intensa a los grupos más vulnerables (véanse UNICEF, 2017; ONU-Mujeres, 2018). En esta sección, el foco recae sobre las posibilidades de cooperación regional e internacional en la lucha contra la violencia.

Cuando el Estado no brinda esa seguridad, crea las condiciones para su privatización, lo que puede llevar a que un grupo importante de ciudadanos no tenga acceso a esta. Tal situación se verifica en gran parte de los países de la región. La privatización de la seguridad conduce, paradójicamente, a mayores niveles de inseguridad general, ya que tiende a verse al grupo excluido como una amenaza, mientras que el conjunto de la sociedad se siente desprotegida y pierde confianza en las instituciones. La ausencia del Estado compromete las bases de la paz y la justicia y hace que muchas veces otros agentes ocupen su lugar, con el alto costo que conllevan la inseguridad y la violencia para la población más pobre.

La globalización ha generado cambios no solo en el comercio, las finanzas y la cultura, sino también en las formas e intensidad con que se manifiesta la violencia y en el papel de la cooperación internacional para evitarla o reducirla. En la región ya existen diversas iniciativas nacionales y se han desplegado esfuerzos de cooperación en este ámbito.

En UNODC (2012) se resalta la necesidad de coordinación estratégica de políticas en el ámbito de la seguridad. En la lucha contra la corrupción, Barbados aplica su estrategia nacional anticorrupción, y Costa Rica, el Ecuador y Jamaica implementarán la fase piloto de herramientas para la integridad judicial, elaboradas de conformidad con los estándares internacionales. Por su parte, en El Salvador y Guatemala se están poniendo en práctica programas de prevención de ciberdelito con niños y adolescentes en las escuelas públicas. A su vez, la República Dominicana ha sido seleccionada para una prueba piloto de un programa de prevención del delito mediante el deporte. El deporte como herramienta para la paz y el desarrollo se ha incluido en las políticas de juventud de Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, Guyana y Santa Lucía.

Con respecto a los delitos cibernéticos, en marzo de 2016 los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) aprobaron el Plan de Acción Regional contra la Delincuencia

Cibernética. El Plan contiene actividades clave sobre capacitación, legislación, capacidad técnica y aplicación de la ley en los Estados miembros. Los países de la CARICOM también han procurado reducir las actividades de los terroristas vinculadas a ciberataques contra instituciones financieras, que tienen como objetivo financiar esas actividades (CARICOM, 2018). La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha prestado asistencia a este respecto y organizó el Caribbean Cybersecurity & CyberDrill en 2017, que brindó capacitación para el establecimiento de un equipo nacional de respuesta a incidentes informáticos en nueve países: Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Granada, Guyana, Montserrat, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

Además, varios países de la región cuentan con unidades especializadas interinstitucionales e interconectadas en tiempo real en puertos (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Suriname) y aeropuertos (Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, El Salvador, Jamaica, Panamá, Perú y República Dominicana) para afrontar los flujos de tráfico ilícitos. A nivel regional, los ministerios públicos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana suscribieron un memorando de entendimiento para el intercambio de información en materia de trata de personas. En Panamá se ha avanzado en la consolidación de la reforma del sector judicial, concluyendo el período de transición del sistema inquisitivo al sistema penal acusatorio en todo el territorio nacional, como se ha hecho en otros países de la región.

El acceso a la justicia sigue siendo un desafío en América Latina y el Caribe, especialmente para los pobres, que se encuentran generalmente indefensos frente a la justicia formal, sea en calidad de víctimas o de responsables de los delitos. Otro reto importante para la región, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2017), es la justicia penal juvenil. En distintos países de la región existen iniciativas dirigidas a hacer reformas que aumenten la severidad de la ley en cuestiones de responsabilidad penal adolescente, con un uso excesivo de la privación de libertad. Se carece además de datos comparables entre países y en el tiempo sobre la situación de los adolescentes bajo el sistema de responsabilidad penal adolescente, lo que dificulta la formulación de políticas con base empírica.

Existen iniciativas vinculadas con obligaciones que han contraído los Estados de conformidad con principios del derecho internacional. Esas medidas incluyen elementos jurídico-normativos que configuran un marco referencial. Se trata principalmente de convenios y otros instrumentos, entre los que se incluyen la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y varios convenios de la OIT (por ejemplo, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), a los que han adherido los países de la región, si bien algunos países no lo han ratificado. En general, los países de la región muestran un alto nivel de ratificación de convenios internacionales referentes a los derechos humanos; por ello es de esperar la adhesión generalizada a la Convención. Las ratificaciones son relevantes por el marco de reciprocidad que brindan y la capacidad anticipatoria que tienen los instrumentos en el plano normativo, de planes, programas, estrategias y políticas, por ejemplo, ante situaciones de emergencia, violencia, extorsiones, desapariciones, represalias y crisis en el campo de la migración.

I. Observaciones finales

La Agenda 2030 y los ODS ofrecen un marco de referencia en torno al cual articular las políticas de desarrollo y de cooperación regional e internacional. Estas políticas deben actuar en conjunto a fin de alcanzar los diversos Objetivos y metas contenidos en la Agenda 2030. La integralidad de los ODS requiere coherencia entre los instrumentos, buscando explorar al máximo las complementariedades existentes entre los distintos Objetivos, así como reducir al mínimo el sacrificio de alguno de ellos cuando existe conflicto o contradicción. La CEPAL ha propuesto a la región un gran impulso ambiental como respuesta coordinada a esos desafíos, en que se combinan las políticas ambientales con las de desarrollo productivo y las de desarrollo social.

La propuesta de un gran impulso ambiental —en la tradición de la teoría del desarrollo— reconoce los efectos disruptivos de la tecnología en las sociedades y las externalidades negativas que generan el cambio climático y la destrucción del medio ambiente, tanto a nivel interno como global. La propuesta apunta a poner el avance exponencial del conocimiento al servicio de un nuevo estilo de desarrollo que incluya nuevos patrones de producción y consumo en consonancia con políticas sociales que reconozcan el papel de la igualdad como factor de impulso de las capacidades y la innovación, así como factor de estabilidad en regímenes democráticos, además de ser uno de los ejes éticos fundamentales del desarrollo. Esta estrategia de desarrollo sostenible abre un espacio de inversión, de innovación y de difusión de las nuevas tecnologías que permitiría reducir la brecha de ingresos y capacidades entre centro y periferia, con beneficios políticos y económicos para los dos grupos de países.

Al mismo tiempo, la Agenda 2030 obliga a repensar la cooperación internacional para el desarrollo y la provisión de bienes públicos globales y regionales. Estos bienes públicos deben apuntar a generar un contexto de estabilidad en el comercio y las finanzas internacionales, así como fortalecer la difusión de tecnología, evitando la polarización de las capacidades (las brechas interna y externa de productividad). Deben también favorecer el empleo y la distribución del ingreso tanto interna como externamente, a la luz de los impactos negativos de la desigualdad sobre la paz y la estabilidad política, en los países centrales y en los periféricos. La CEPAL considera que la alternativa a la forma que adoptó la globalización desde los años noventa no es el unilateralismo ni las políticas de cierre de las economías, sino un nuevo multilateralismo que fortalezca la democracia y corrija asimetrías.

Mientras tanto, se observa un debilitamiento de la cooperación en la gobernanza internacional. Las tensiones que hoy se viven y la tendencia al unilateralismo van en dirección contraria a la que requiere el desarrollo sostenible. En los temas del cambio climático y el cuidado del ambiente se lograron avances importantes, que se han visto debilitados en los últimos dos años. La tendencia a la reducción de la desigualdad y de la pobreza ha perdido fuerza en América Latina y el Caribe. Es necesario contar con nuevos bienes públicos globales a fin de diversificar las exportaciones de las economías en desarrollo, contribuyendo a la expansión del empleo formal en las mismas. El papel de los bienes públicos regionales puede contribuir significativamente al proceso de transformación estructural. En América Latina y el Caribe el comercio intrarregional tiende a tener un mayor contenido tecnológico que el comercio con el resto del mundo, especialmente en el caso de América del Sur. Este espacio de cambios en el patrón de especialización no se ha aprovechado plenamente. Al mismo tiempo, acuerdos regionales en los campos de la migración, la infraestructura, las energías renovables y la tecnología han mostrado un gran impacto potencial e indican un camino para las iniciativas de cooperación regional de cara al futuro.

Bibliografía

- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2018) *CARICOM Counter Terrorism Strategy* [en línea] <https://www.caricomimpacs.org/Portals/0/Documents/CARICOM%20COUNTER%20TERRORISM%20STRATEGY%20Final.pdf?ver=2018-03-29-233917-437>.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), “Protección social de la infancia frente a los desastres”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia*, N° 20, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/20-P), Santiago.
- (2018c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- (2018d), *Informe de la Novena Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Aguascalientes (México), 14 a 16 de noviembre de 2017* (LC/CEA.9/7), Santiago.
- (2018e), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2015a), *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media* (LC/L.3968), Santiago.
- (2015b), *Trade Facilitation and Paperless Trade Implementation Survey 2015: Latin America and the Caribbean Report* (LC/W.667), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), “El derecho a la alimentación saludable de los niños y niñas de América Latina y el Caribe”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia*, N° 21, Santiago, marzo.
- Ciarli, T. y M. Savona (2016) “De los cambios cuadráticos a los cambios exponenciales: relación entre estructura económica y sostenibilidad”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.726), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Cipoletta, G. y A. Matos (2017), “El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: la movilización de recursos para el desarrollo medioambiental”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 266 (LC/TS.2017/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DGI (Dirección General de Ingresos) (2018), *Boletín Estadístico Tributario 2016* [en línea] <https://dgi.mef.gob.pa/IFP/BOLETIN%20ESTADISTICO%20TRIBUTARIO%202016.pdf>.
- Edwards G., L. Viscidi y C. Mojica (2018), *Cargando el futuro: el crecimiento de los mercados de autos y autobuses eléctricos en las ciudades de América Latina*, El Diálogo [en línea] <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/09/CARGANDO-EL-FUTURO-4.pdf>.
- Fernández O. y G. Orellana (2017), “El 76% de la energía que usará Metro será renovable a partir de 2018”, *La Tercera*, 15 de agosto [en línea] <https://www.latercera.com/noticia/76-la-energia-usara-metro-sera-renovable-partir-2018/>.
- Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40 (2016), “C40 Mayors Air Quality Commitment”, 1 de diciembre [en línea] https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/925_Mayors_Air_Quality_Commitment_final.original.pdf?1480460056.
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/14-P), Libros de la CEPAL, N° 146, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Metro de Santiago (2016), “Presidenta Bachelet anuncia la incorporación del 60% de Energías Renovables No Convencionales en el suministro de la Red de Metro,” 23 de mayo [en línea] <https://www.metro.cl/noticias/detalle/1601>.
- Moisés, E. y S. Sorescu (2015), “Contribution of trade facilitation measures to the operation of supply chains”, *OECD Trade Policy Papers*, N° 181, París, OECD Publishing.

- Naciones Unidas (2018), *La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades. Informe del Secretario General* (A/73/383), septiembre.
- (2017), *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales/División de Población.
- (2010), “Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2009* (A/RES/64/222), Nueva York.
- OCDE/CAF/CEPAL (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*, París, OECD Publishing, en prensa.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018a), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra.
- (2018b), *Global Migration Indicators*, Berlín.
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*, Lima.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018a), “La OMC rebaja las perspectivas sobre el comercio mundial ante la acumulación de riesgos”, *Comunicado de Prensa*, N° 822, Ginebra, 27 de septiembre.
- (2018b), “WTO report shows sharp rise in trade-restrictive measures from G20 economies”, Ginebra, 22 de noviembre [en línea] https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/trdev_22nov18_e.htm.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Global Status Report on Noncommunicable Diseases 2010*, Ginebra.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2018), “Hechos y cifras: acabar con la violencia contra mujeres y niñas” [en línea] <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2019].
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, Washington, D.C.
- OSAN/FAO (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), “Aproximación a los determinantes de la doble carga nutricional en Colombia”, *Boletín*, N° 004/2014, mayo.
- PMA/OIM (Programa Mundial de Alimentos/Organización Internacional para las Migraciones) (2015), *Hambre sin fronteras: los vínculos ocultos entre inseguridad alimentaria, violencia y migración en el triángulo norte de Centroamérica. Un estudio exploratorio*, Roma.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Financing the 2030 Agenda: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices*, Nueva York.
- Rodrik, D. (2018), “The WTO has become dysfunctional”, *Financial Times*, 5 de agosto [en línea] <https://www.ft.com/content/c2beedfe-964d-11e8-95f8-8640db9060a7>.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211.
- Sánchez, R. y otros (2017), “Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187 (LC/TS.2017/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Savona, M. y T. Ciarli (2019), “Structural changes and sustainability: a selected review of the empirical evidence”, *Ecological Economics*, vol. 159.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), “Niños y niñas en América Latina y el Caribe: panorama 2018” [en línea] https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-09/20180911_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web_0.pdf.
- (2017), *A Familiar Face Violence: In the Lives of Children and Adolescent*, Nueva York.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, Viena.
- Urmeneta, R. (2016), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.700), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Vargas, L. (2015), “Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Simone Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Whelan, T. y C. Fink (2016) “The comprehensive business case for sustainability”, *Harvard Business Review*, 21 de octubre [en línea] <https://hbr.org/2016/10/the-comprehensive-business-case-for-sustainability>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org