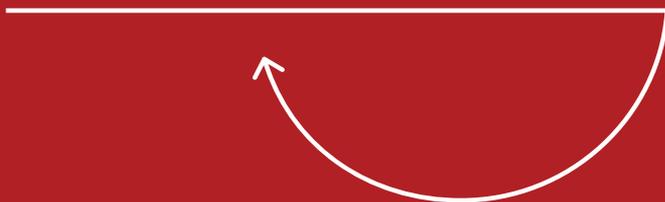




# La **ineficiencia** de la **desigualdad**



**2018**

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO  
PERÍODO DE SESIONES  
DE LA CEPAL**

*La Habana  
7 a 11 de mayo*

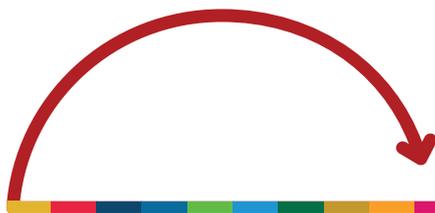


NACIONES UNIDAS

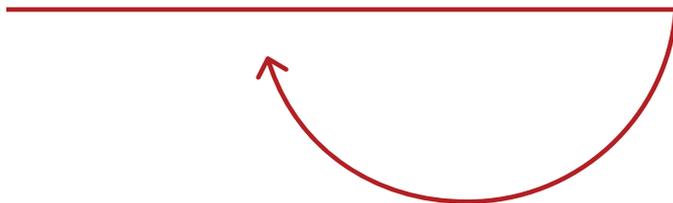
CEPAL



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



# La **ineficiencia** de la **desigualdad**



**2018**

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO  
PERÍODO DE SESIONES  
DE LA CEPAL**

*La Habana  
7 a 11 de mayo*



NACIONES UNIDAS



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

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

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue 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 Interino.

En el grupo de redacción participaron Martín Abeles, Verónica Amarante, Simone Cecchini, Wilson Peres, Esteban Pérez, Gabriel Porcile, Joseluis Samaniego y Pablo Yanes de la CEPAL, y Martín Hopenhayn, exfuncionario de la Comisión, quienes contaron con la colaboración de Cielo Morales, Jeannette Sánchez, Romain Zivy, Vianka Aliaga y Vera Kiss.

Colaboraron en la preparación de este documento los siguientes Directores de las Divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL: Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico, Pascual Gerstenfeld, Director de la División de Estadísticas, Paulo Saad, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social, Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Jeannette Sánchez, Directora de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, Osvaldo Sunkel, Presidente del Consejo Editorial de la *Revista CEPAL*, Hugo Beteta, Director de la sede subregional de la CEPAL en México, Diane Quarless, Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, Juan Carlos Ramírez, Director de la oficina de la CEPAL en Bogotá, Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia, e Inés Bustillo, Directora de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

En particular, se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios de la CEPAL: José Eduardo Alatorre, Andrés Arroyo, David Barrio, Pablo Chauvet, Martín Cherkasky, Rodrigo Contreras, Felipe Correa, Manlio Coviello, Carlos de Miguel, Ernesto Espíndola, Jimmy Ferrer, Tania García-Millán, Sebastián Herrerros, Raúl Holz, Azhar Jaimurzina, Valeria Jordan, Andrei Jouravlev, Luiz Fernando Krieger Merico, Jeannette Lardé, Mauricio León, Karina Martínez, Antonio Martins, Luis Méndez, Beatriz Morales, Gabriel Pérez, María Cecilia Plattier, Verónica Quiroz, Luis Riffo, Adrián Rodríguez, Edwin Fernando Rojas, Miryam Saade, Ricardo Sánchez, Silvana Sánchez, Nunzia Saporito, Lucia Scuro, Valeria Torres, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Hugo Ventura y Soledad Villafaña.

Colaboraron asimismo los siguientes Consultores de la CEPAL: Hugo Altomonte, Rafael Aramendis, Bernardo Atuesta, Martín Brum, Fedora Carbajal, Maira Colacce, Nicole Favreau-Negront, Noemí Giosa Zuazúa, Pilar Manzi, Sebastián Valdecantos, Juan Pablo Valenzuela y Eduardo A. Vasconcellos.

Se agradece la colaboración de Cristóbal Budnevitch, Facundo Grimberg y Alicia Pita.

Se agradece también la colaboración de los Gobiernos de Alemania, España, Francia, Noruega y la República de Corea, así como de la Comisión Europea por su apoyo a diferentes trabajos sustantivos de la CEPAL, que han aportado análisis y propuestas para la preparación del presente documento.

#### Notas explicativas

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis* (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

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

## Índice

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>La igualdad en el centro del desarrollo .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>Un escenario internacional incierto .....</b>  | <b>11</b> |
|             | A. Crecientes tensiones en la globalización .....   | 11        |
|             | B. La revolución digital agrega incertidumbre .....   | 14        |
| <b>III.</b> | <b>La vulnerabilidad externa .....</b>  | <b>19</b> |
|             | A. Crecimiento y restricción externa .....  | 19        |
|             | B. Financierización y vulnerabilidad externa .....  | 22        |
| <b>IV.</b>  | <b>La desigualdad: una barrera al aumento<br/>de la productividad .....</b>                 | <b>25</b> |
| <b>V.</b>   | <b>Desigualdades que segregan y deterioran:<br/>territorio y medio ambiente .....</b>       | <b>31</b> |
|             | A. El lugar de la desigualdad .....   | 31        |
|             | B. Infraestructura y fragmentación territorial .....  | 33        |
|             | C. Segregación urbana .....   | 36        |
|             | D. Movilidad urbana: combinación de desigualdad,<br>ineficiencia y costos ambientales ..... | 39        |
|             | E. Desigualdad y costos ambientales .....   | 42        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VI. Instituciones y cultura del privilegio.....</b>                             | <b>47</b> |
| A. La igualdad y la eficiencia requieren de más<br>y mejores bienes públicos ..... | 47        |
| B. Una cultura del privilegio arraigada .....                                      | 50        |
| C. Violencia y democracia.....   | 54        |
| <b>VII. Orientaciones estratégicas .....</b>                                       | <b>59</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>  | <b>73</b> |

## I. La igualdad en el centro del desarrollo

Durante sus siete décadas de historia institucional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto horizontes estratégicos de desarrollo. A partir de 2010, este compromiso adquirió un énfasis especial en la igualdad, que se expresa en los principales documentos sometidos a consideración de los países de la región en los últimos cuatro períodos de sesiones. Así, por casi una década, la CEPAL ha posicionado a la igualdad como un valor fundamental del desarrollo y un principio ético irreductible, en sincronía con la creciente relevancia del tema en las demandas ciudadanas y el debate de políticas.

La igualdad está en el centro del desarrollo por dos razones. Primero, porque provee a las políticas de un fundamento último centrado en un enfoque de derechos y una vocación humanista que recoge la herencia más preciada de la modernidad. Segundo, porque la igualdad es también una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en la innovación y el aprendizaje, con sus efectos positivos sobre la productividad, la sostenibilidad económica y ambiental, la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena.

La igualdad se refiere a igualdad de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento (CEPAL, 2014). La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, y una mayor participación de la masa salarial en el producto; la de oportunidades, en la ausencia de discriminación de cualquier tipo en

el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad en materia de acceso a capacidades hace referencia a habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y que les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. Por otro lado, la igualdad como reconocimiento recíproco se expresa en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

En este documento se toma como punto de partida esta definición de igualdad y desde allí se avanza en la discusión de su papel como fuerza impulsora de la eficiencia económica. Esta última se define, desde una perspectiva dinámica, como la velocidad con que se puede innovar, absorber las innovaciones generadas en otras partes del mundo y reducir la brecha tecnológica, difundir las innovaciones en el tejido productivo y, a través de ellas, elevar la productividad y abrir nuevos espacios de inversión de manera sostenible. Se trata de trayectorias de aumento del producto y la productividad basadas en el pleno aprovechamiento de los recursos y en el máximo potencial de aprendizaje tecnológico, que al mismo tiempo preservan el medio ambiente. Se argumenta que la desigualdad no es solo un resultado, sino también un determinante clave del funcionamiento de la economía, porque condiciona el acceso de los agentes económicos a capacidades y oportunidades, y modela las reglas de juego y los incentivos. El mensaje central es que la desigualdad conlleva grandes costos de eficiencia, lo que redundaría en que su superación sea una condición necesaria para el desarrollo. Las políticas en favor de la igualdad no solo producen efectos positivos en términos de bienestar social, sino que también contribuyen a generar un sistema económico más favorable para el aprendizaje, la innovación y el aumento de la productividad.

El historiador Alfred Cobban (1965) resumió con precisión la razón que llevó a los Gobiernos de Francia, en la década de 1950 y principios de la década de 1960, a adoptar planes de desarrollo económico que transformaron sustancialmente su economía: la pobreza es ineficiente. Sin embargo, durante mucho tiempo la visión predominante entre los economistas fue la opuesta, la de que eficiencia e igualdad se contraponían, a tal punto que Okun (1975) se refirió a la relación entre ambas como “la gran disyuntiva” (*the big tradeoff*). Se entendía que

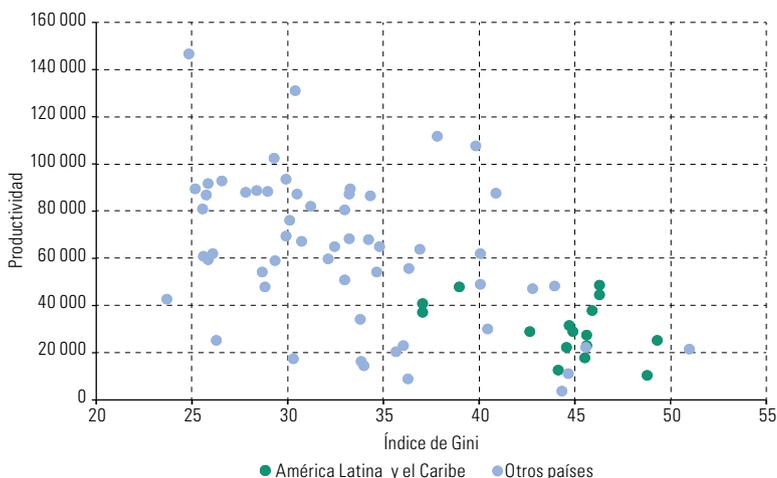
un menor crecimiento económico era el costo que la sociedad debía pagar para reducir las desigualdades que surgían de la competencia en los mercados. Esta idea ha sido cuestionada de manera creciente en la literatura económica (véase, por ejemplo, Acemoglu y otros, 2013; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014), de tal modo que ha emergido un nuevo consenso en el que la desigualdad se percibe como una barrera al desarrollo. La “nueva economía de la desigualdad y la redistribución” (Bowles, 2012) estudia precisamente los distintos mecanismos por el lado de la oferta a través de los cuales la desigualdad genera incentivos contrarios a la innovación y la inversión.

La igualdad es una condición necesaria para la eficiencia dinámica del sistema al crear un ambiente institucional, de políticas y de esfuerzos que prioriza la innovación y la construcción de capacidades. Desde esta perspectiva, la igualdad es más relevante en la actualidad que en el pasado, debido al impacto de la revolución tecnológica, que torna a la construcción de capacidades y el cierre de brechas en una tarea más urgente y necesaria. Esa premura se acentúa por la insostenibilidad del actual patrón de crecimiento, que obliga a aprovechar la revolución tecnológica en favor de la transformación de la matriz energética y dirigir los procesos productivos hacia sendas bajas en carbono, preservando el medio ambiente y sus servicios productivos para las próximas generaciones. Los mecanismos a través de los cuales opera la relación entre causalidad y eficiencia son la difusión mucho más amplia en la sociedad de la educación y las capacidades; la eliminación de las barreras a la creatividad y el esfuerzo que representan las discriminaciones de cualquier tipo; el seguro social que provee el estado de bienestar y que permite a los agentes aceptar, en mayor grado, los riesgos inherentes a la innovación, y la superación de la cultura del privilegio y de la economía política que cierran el camino a nuevos agentes, sectores e ideas que transforman la economía y desafían comportamientos rentistas basados en ventajas comparativas estáticas o privilegios políticos.

En el gráfico 1 se presenta la asociación negativa entre desigualdad y productividad en una muestra amplia de países. Esa asociación no supone una dirección única de causalidad entre las dos variables; por el contrario, se admite que la causalidad proviene tanto de la desigualdad como de la productividad en una interacción compleja, como se argumenta a lo largo del documento.

### Gráfico 1 Productividad e índice de Gini, 2014

(En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) y en términos porcentuales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

**Nota:** El índice de Gini se expresa en términos porcentuales. La productividad se expresa en producto por empleado en dólares PPA de 2011.

El papel de la igualdad sobre la eficiencia de la oferta contribuye a viabilizar sus efectos positivos sobre la demanda efectiva. Es más probable que la distribución del ingreso ayude a la expansión de la demanda en un país cuya estructura productiva es más diversificada y competitiva. Así, se complementa la tradicional visión keynesiana sobre distribución y demanda efectiva con la mirada schumpeteriana sobre innovación y capacidades.

La mirada desde la perspectiva de la igualdad converge con las demandas de construcción de capacidades y con el énfasis que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible otorgan al tema. La creciente preocupación por los elevados niveles de desigualdad que se expresa en las políticas internas de los países tiene su correlato externo en este consenso de la comunidad internacional alcanzado en 2015. Se reconoce así

a la igualdad como un factor clave de la estabilidad internacional y la reducción de conflictos. El propósito de asegurar “que nadie se quede atrás” expresado en la Agenda 2030 refleja con claridad esa vocación universalista e incluyente.

El consenso de la comunidad internacional surge no solo de análisis técnicos, sino también del diálogo de los Gobiernos y los organismos internacionales con la sociedad civil. Un ejemplo de ese diálogo fue la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Ciudad de México en abril de 2017. En ella, autoridades de gobierno, organismos internacionales, académicos y organizaciones de la sociedad civil examinaron y constataron los avances alcanzados por la región en materia de igualdad e implementación de la Agenda 2030. Se previó entonces que estos objetivos se abordaran también en la Segunda Reunión del Foro, que se celebraría en Santiago en abril de 2018.



## II. Un escenario internacional incierto

La búsqueda de la igualdad y la eficiencia en un marco de sostenibilidad ambiental se ha hecho especialmente urgente a la luz de las tendencias recientes en el escenario internacional, que ha pasado por profundos cambios económicos, tecnológicos y geopolíticos. Estos cambios, al mismo tiempo que abren horizontes de inversión y aprendizaje, acentúan la incertidumbre y pueden agudizar el rezago tecnológico de la región.

### A. Crecientes tensiones en la globalización

Después de casi un decenio del inicio de la crisis financiera global, por primera vez los tres grandes bloques económicos (Estados Unidos, Europa y Asia Oriental) están creciendo simultáneamente, aunque a ritmos muy disímiles, al mismo tiempo que los países en desarrollo estarían aumentando su crecimiento sobre la base de la recuperación de los precios de los recursos naturales. Por su parte, la revolución digital se está acelerando, impulsada por el avance de las plataformas digitales globales y los efectos de escala y de red derivados de la difusión del acceso a los servicios digitales a casi dos tercios de la población mundial y su creciente importancia en los sectores económicos. La combinación de diferentes ritmos de reacción a la crisis, el sostenido crecimiento de China y la lucha por el control de los puntos neurálgicos de la economía digital han dado lugar a tensiones geopolíticas de intensidad inesperada.

Todos los países, en particular las economías en transición, han estado expuestos a los efectos de la globalización a través de la competencia en los mercados mundiales, como resultado de políticas de liberalización del comercio internacional y de los flujos de inversión extranjera directa (IED), acentuados por el progreso tecnológico, sobre todo en lo referente a las tecnologías digitales, que contribuyó a reducir los costos de transacción y desarrollar cadenas productivas globales. La globalización y el gran crecimiento de algunas economías en desarrollo (especialmente China y Asia Oriental) han impulsado una significativa reducción de la brecha de ingresos entre países. Sin embargo, no todos se han beneficiado igualmente de la globalización. Pese al crecimiento económico, en muchos países la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó desde comienzos de la década de 1980 hasta mediados de la década de 2010, lo que ha generado una creciente preocupación y ha alimentado el debate internacional en torno a la concentración de los ingresos y de la riqueza.

A pesar de la disminución de la desigualdad entre naciones, en las regiones más desarrolladas la desigualdad interna se encuentra hoy en su nivel más alto en décadas y el índice de Gini (la medida de desigualdad más utilizada) aumenta en casi todas las regiones del mundo. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ese índice llegó a 32 en 2014, su mayor valor desde la década de 1980; en China aumentó de 28,6 en los años ochenta a 48 en 2012 (último dato disponible). La única excepción a esta tendencia es América Latina que, en la última década, alcanzó su mínimo histórico en términos de concentración del ingreso, aunque manteniéndose en los mayores niveles de desigualdad del mundo.

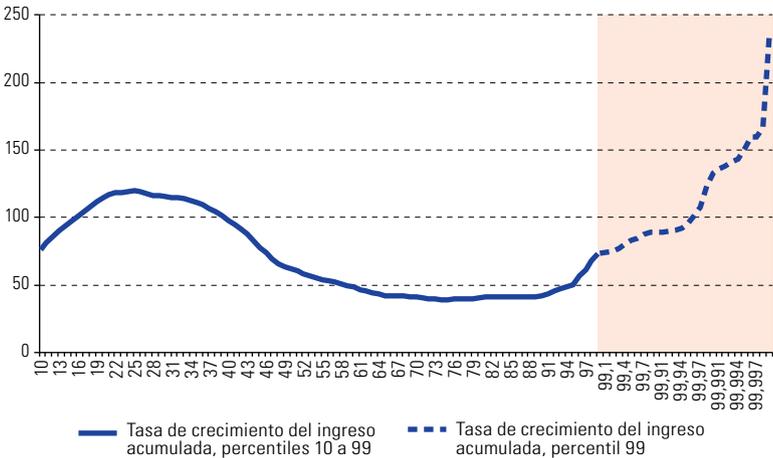
A partir de los datos de *World Inequality Report 2018* (Alvaredo y otros, 2018), en el gráfico 2 se muestra el crecimiento acumulado del ingreso medio en cada uno de los percentiles de la distribución global del ingreso en el período 1980-2016<sup>1</sup>. Se observa que la globalización y la apertura de los mercados impulsaron en todos los países un aumento significativo del ingreso real per cápita. Sin embargo, el gráfico confirma que los ingresos globales crecieron a velocidades distintas, generando ganadores y perdedores. Se podría definir como

---

<sup>1</sup> El ingreso por adulto se informa a partir de la distribución del ingreso total nacional por adulto (Alvaredo y otros, 2018).

ganadores en términos de crecimiento del ingreso real per cápita a los individuos con un ingreso medio alrededor de los percentiles 20 y 60 —en su mayoría personas de China o la India, economías que en los últimos 30 años crecieron a tasas sin precedentes— y a los que tienen un ingreso medio alrededor del percentil 99 —que corresponde al 1% más rico del mundo—. Los que se rezagaron relativamente fueron aquellos con un ingreso medio per cápita entre el percentil 70 y el percentil 90 de la distribución global, en su mayoría individuos que pertenecen a las (viejas) clases medias de los países más avanzados.

**Gráfico 2**  
**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>.

Del análisis surge una marcada evidencia de la polarización de los beneficios de la globalización a favor de los más ricos. El 1% más rico del mundo capturó el 27% del monto total acumulado del crecimiento de los ingresos entre 1980 y 2016, mientras que el 50% de la distribución capturó solo el 12% (Alvaredo y otros, 2018). El 1% más rico de la población incrementa sus ingresos a un ritmo sostenido en la mayoría de los países.

Aunque es difícil separar empíricamente el efecto de las distintas fuerzas que interactúan en el sistema económico, las conclusiones de los análisis de Alvaredo y otros (2018) y de Milanovic (2016), así como el análisis presentando más arriba sobre la evolución de los ingresos por decil, ayudan a entender el cuestionamiento que se hace a la globalización en los países avanzados. La polarización de los ingresos disminuyó los salarios de la clase media, lo que llevó a las familias a recurrir al endeudamiento para mantener sus niveles de bienestar. Al mismo tiempo, los que se beneficiaron del crecimiento de sus ingresos aumentaron sus inversiones en activos financieros más que en las actividades productivas. El creciente endeudamiento de la clase media, junto con el aumento desproporcionado de los activos financieros, provocaron el desplome de los títulos hipotecarios de alto riesgo, que fue un factor decisivo en la crisis de 2008. El alto nivel de desigualdad y la incapacidad de estimular el crecimiento de los salarios deprimieron la demanda de consumo y dificultaron la recuperación de la economía global.

## **B. La revolución digital agrega incertidumbre**

El universo tecnológico también presenta fuertes grados de incertidumbre tanto en su propia dinámica como en sus efectos sobre las actividades analógicas. Pero, a diferencia de lo que ocurre en la realidad macroeconómica, en que la incertidumbre es resultado de una década de lento crecimiento, en el ámbito digital la incertidumbre es resultado de su éxito. El desarrollo de las nuevas tecnologías se ha acelerado y sus efectos se han expandido transversalmente en la economía y la sociedad.

La aceleración del cambio tecnológico es manifiesta cuando se considera el flujo de datos medido por la capacidad instalada de ancho de banda transfronterizo. Esta siguió una dinámica exponencial a partir de 2007, en un contexto en que las corrientes internacionales de comercio de bienes y servicios, de inversión extranjera directa y de financiamiento registraron fuertes fluctuaciones, en particular después de la crisis financiera global (Manyika y otros, 2016). La expansión digital, basada en el aumento de las capacidades de procesamiento, transmisión y almacenamiento, no fue afectada por los problemas

que incidieron en la formación de capital, el crecimiento y el empleo a nivel agregado.

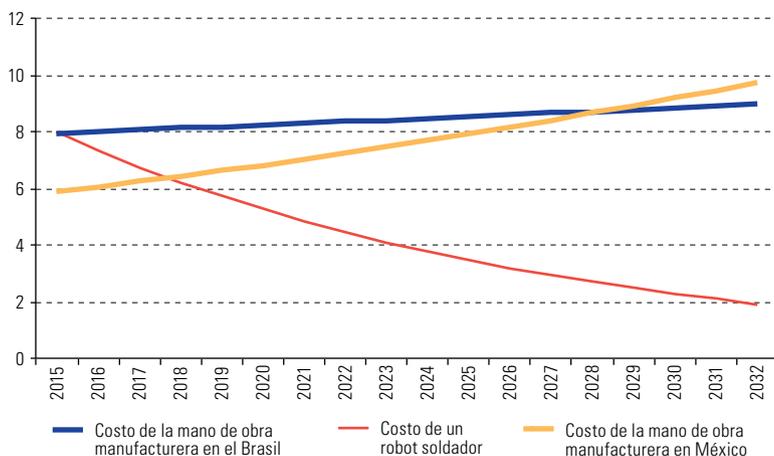
La velocidad del cambio se observa también en múltiples indicadores, entre los que destacan los vinculados al acceso a Internet y el uso de las tecnologías móviles. Entre las tecnologías más avanzadas, el dinamismo también es notable. En menos de una década, se introdujeron paquetes tecnológicos vinculados a la computación en la nube y la analítica de grandes datos que se masificaron rápidamente entre los consumidores y las empresas, sobre todo las de tamaño medio y grande. Más aun, en menos de dos años, se han abierto nuevos campos de acción en materia de robótica e inteligencia artificial que, si bien fueron desarrollados a lo largo de decenios, se han vuelto habituales en las discusiones de política por sus potenciales impactos.

Los efectos del avance de la economía y la sociedad digitales son múltiples, pero tres de ellos son de particular interés para la formulación de políticas. En primer lugar, debido a la expansión de las tecnologías digitales, se han desdibujado los límites entre los sectores productivos de bienes y los de servicios. Las ventajas competitivas tradicionales de costos se han vuelto más difíciles de identificar y utilizar en la medida en que el uso de los bienes físicos depende cada vez más de su conexión a “la nube del producto.” En segundo término, ha revivido la discusión sobre la paradoja de Solow (“se ven computadoras en todos lados, excepto en las estadísticas de productividad”). La discusión sobre los efectos de la economía de plataformas en la productividad se ha agudizado y dista de llegar a una conclusión. En particular, se señalan problemas derivados de los errores de medición y los rezagos de implementación y generación de complementariedades (McAfee y Brynjolfsson, 2017).

El tercer efecto es por lejos el más relevante para las decisiones de política y es posiblemente el más incierto. El impacto de las nuevas tecnologías, en particular la robótica y la inteligencia artificial, en el nivel y la calidad del empleo se observará en áreas que van desde los mecanismos compensatorios para los sectores perjudicados hasta el diseño de los nuevos planes de enseñanza. Las estimaciones realizadas a partir de 2013 llegan a resultados muy diferentes; sin embargo, en todos los casos los efectos son importantes, sobre todo en contextos con lento crecimiento del empleo o fuerte crecimiento de la población

en edad de trabajar. La acelerada disminución del costo de los robots y su mayor funcionalidad acelera su incorporación en distintos sectores industriales y en diversos países. El avance tecnológico permite producir robots de tamaño manejable y fácilmente incorporables a la estructura productiva, desde robots industriales hasta robots de manejo de inventarios, así como capaces de prestar servicios en centros de llamadas (*call centers*). Esto, junto con la caída de su costo, acelerará la incorporación de los robots a los procesos productivos. En 2015, el costo de un robot soldador era de 8 dólares por hora, el equivalente al costo de la mano de obra para la misma labor en el Brasil. Se estima que en 2018 esta equivalencia se dará también en el sector manufacturero de México (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Brasil y México: evolución del costo medio de un robot soldador**  
**y de la mano de obra manufacturera, 2015-2032**  
*(En dólares por hora)*



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

El efecto de las nuevas tecnologías en el mercado de trabajo, en términos de desplazamiento de trabajadores, dependerá de la estructura de ocupaciones imperante, que varía entre países. Dependerá también de los costos de introducción de nuevas tecnologías —entre los que se incluyen los costos de adquisición, ajuste, instalación, capacitación, mantenimiento y actualización— y

de los requisitos del entorno en cuanto a infraestructura, que podrían redundar en que el paso de una sustitución tecnológicamente posible a una sustitución económicamente viable resultara más complejo en los países de América Latina y el Caribe que en los países desarrollados (Weller, 2017). Además, existen restricciones a la aceptación social y política de estas tecnologías que pueden alterar significativamente sus plazos de implantación a nivel de países o regiones.



## III. La vulnerabilidad externa

### A. Crecimiento y restricción externa

El crecimiento de las economías de la región se desaceleró después de la recuperación de 2010 y 2011 que tuvo lugar a continuación de la crisis financiera internacional. El crecimiento promedio del 2,3% observado entre 2012 y 2017<sup>2</sup> fue inferior al del período comprendido entre 2000 y 2008 (3,8%). Este resultado estuvo muy por debajo del registrado en regiones como Asia Sudoriental (5,3%), África Septentrional (3,1%) y las mayores economías emergentes de Europa (2,8%) en el mismo período<sup>3</sup>.

Para sostener el empleo, la formalización y una mayor participación salarial, el crecimiento económico debe ser capaz de acompañar el crecimiento de la oferta de trabajo. En los años de mayor dinamismo económico (antes de 2009), la creación de empleo fue intensiva, en parte como consecuencia del ritmo de crecimiento, pero también de una elasticidad empleo-producto inusualmente alta (CEPAL, 2017a). Durante ese período, el crecimiento económico superó el umbral necesario para absorber el crecimiento poblacional, lo que explica la

---

<sup>2</sup> El dato de 2017 para los países de América Latina y el Caribe corresponde a proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluidas en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2018).

<sup>3</sup> El dato de 2017 para los países de Asia Sudoriental, África Septentrional y las mayores economías emergentes de Europa corresponde a proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

importante reducción de la desocupación<sup>4</sup>. Ese umbral se ubica en torno al 2,5% para el conjunto de la región, el 2,4% para América del Sur, el 2,5% para Centroamérica y México, y el 2,7% para el Caribe<sup>5</sup>. Hasta 2014, el crecimiento de la región se mantuvo por encima del umbral mencionado, pero con un ritmo que apenas permitió absorber el crecimiento de la población y sostener la tasa de empleo. Posteriormente, la región creció en promedio a una tasa inferior a ese límite. Esta dinámica comenzó a reflejarse en la tasa de desempleo, que en 2016 registró un incremento de 1,6 puntos porcentuales respecto al nivel de 2015 y que acumula un aumento de 2,0 puntos porcentuales desde 2014<sup>6</sup>.

Es importante contrastar la tasa de crecimiento necesaria para sostener el empleo con la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo. El crecimiento de la economía puede fluctuar entre períodos, pero en el largo plazo esa tasa no puede apartarse de aquella que sea acorde con cuentas externas equilibradas. Para analizar la sostenibilidad externa del crecimiento suelen estimarse la elasticidad ingreso mundial de las exportaciones y la elasticidad ingreso interno de las importaciones. En la ley de Thirlwall (1979) se afirma que, dado el ritmo de crecimiento de los socios comerciales, el crecimiento económico que es compatible con el equilibrio externo de un país en el largo plazo depende del cociente entre las elasticidades de exportación e importación. Un análisis por subregiones permite observar que en América del Sur el cociente de las elasticidades, o condición de Thirlwall, se deterioró significativamente en los últimos años, en general como consecuencia de la caída de la elasticidad ingreso de las exportaciones<sup>7</sup>. Por el contrario, en el grupo conformado por Centroamérica y México, la condición de Thirlwall mejoró en la mayoría de los casos, sobre la base del aumento de la elasticidad ingreso de las exportaciones.

---

<sup>4</sup> El umbral de crecimiento se calcula como el cociente entre el crecimiento poblacional y la elasticidad empleo-producto. Permite estimar cuánto debe ser el crecimiento económico para que el número total de empleos aumente al mismo ritmo que la población y la tasa de empleo se mantenga estable.

<sup>5</sup> En el umbral se considera un crecimiento vegetativo promedio del orden del 1,2% y una elasticidad empleo-producto de 0,48 en los últimos 16 años.

<sup>6</sup> La tasa de desempleo de 2014 fue la más baja de los últimos 20 años.

<sup>7</sup> La excepción fue el Paraguay, donde se observó una leve mejora asociada a la adopción de las nuevas tecnologías de producción de soja, que en la Argentina, el Brasil y el Uruguay se habían difundido y consolidado con anterioridad.

La dinámica de las elasticidades del comercio exterior revela la persistencia de problemas estructurales vinculados con las brechas tecnológicas, el perfil de especialización y otras variables que inciden en la competitividad sistémica de los países de la región (CEPAL, 2007 y 2010). En las economías especializadas en productos que tienen una demanda mundial más dinámica (eficiencia keynesiana) y una mayor capacidad de difusión del progreso técnico (eficiencia schumpeteriana), es esperable que la contribución al crecimiento del producto mundial, así como el crecimiento local que es compatible con el equilibrio en la cuenta corriente, sean mayores<sup>8</sup>. La caída de la elasticidad ingreso de las exportaciones de América del Sur se asocia al aumento del peso de la participación de los bienes primarios en sus exportaciones. En Centroamérica y México, por el contrario, aumentó la participación de las exportaciones de tecnología media y tendió a diversificarse la canasta de exportaciones. En el Caribe, por su parte, se mantuvo una fuerte dependencia respecto de las materias primas brutas y procesadas, pero se registró una mayor diversificación de los productos exportados<sup>9</sup>.

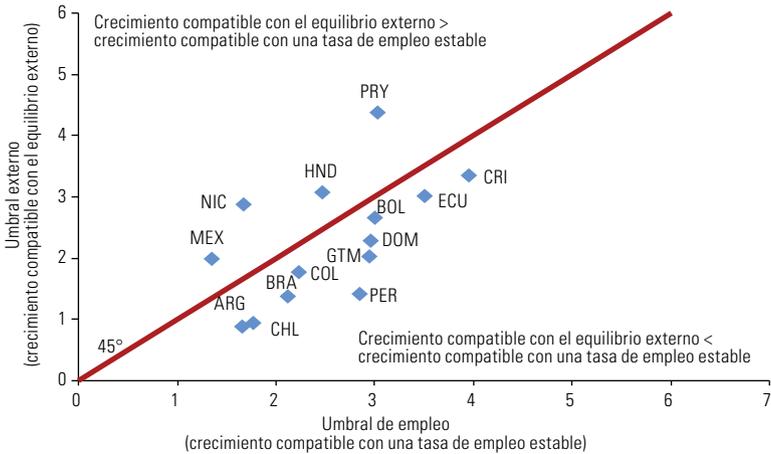
La proximidad entre el umbral mínimo de crecimiento requerido para absorber el aumento de la población y el límite máximo de crecimiento que es compatible con el equilibrio externo en el largo plazo refleja la vigencia de la perspectiva estructuralista —toda vez que la generación de empleo se encuentra en última instancia limitada por la restricción externa al crecimiento— y, por ende, del perfil de especialización productiva. Como se aprecia en el gráfico 4, en muchos países de la región (los ubicados bajo la recta de 45°), el umbral de crecimiento mínimo para absorber el aumento poblacional (eje horizontal) se encuentra por encima del límite máximo que la sostenibilidad externa de largo plazo impone al crecimiento (eje vertical).

---

<sup>8</sup> Las exportaciones de mayor intensidad tecnológica tienen poco peso en las exportaciones de América Latina, lo que refleja los rezagos tecnológicos mencionados. La participación de la región en las exportaciones mundiales de manufacturas de alta tecnología pasó del 8% en 2000 al 5% en 2015 (CEPAL, 2016c).

<sup>9</sup> Según la CEPAL, que estimó el índice de Herfindahl-Hirschman de las exportaciones de bienes al mundo por producto, la concentración de las exportaciones de Centroamérica, México y el Caribe se redujo entre 2000 y 2016.

**Gráfico 4**  
**América Latina (14 países): relación entre crecimiento compatible con el equilibrio externo y crecimiento compatible con una tasa de empleo estable, 2000-2016**  
 (En porcentajes)



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

**Nota:** La condición de Thirlwall se define como:  $\gamma^* = \frac{\phi_1 \varepsilon z}{\pi}$ , en donde  $\varepsilon$  es la elasticidad ingreso de las exportaciones,  $\pi$  es la elasticidad ingreso de las importaciones,  $z$  es el crecimiento de los socios comerciales,  $\phi_1$  es la relación entre las exportaciones y las importaciones, e  $\gamma^*$  es el crecimiento de la economía interna compatible con el equilibrio de la cuenta corriente en el largo plazo. Se supone que el crecimiento de los socios comerciales es del 2%.

Los aspectos estructurales y de vulnerabilidad externa tienden a agudizarse en el contexto de la revolución tecnológica. En la medida en que su distancia con respecto a la frontera tecnológica aumente y la difusión de nuevos sectores y conocimientos se rezague, la región tendrá más dificultades para insertarse en los mercados mundiales de mayor dinamismo y elevar su tasa de crecimiento. La correspondiente disminución de la demanda de trabajo hará más difícil la solución de los problemas de desempleo que surgen de la creciente automatización y digitalización de los procesos productivos.

## B. Financierización y vulnerabilidad externa

En un contexto de financierización periférica, la apertura irrestricta de la cuenta financiera implica que las condiciones de liquidez internacionales (en buena medida derivadas de la política monetaria y la aversión al riesgo imperante en los países centrales) se transmitan

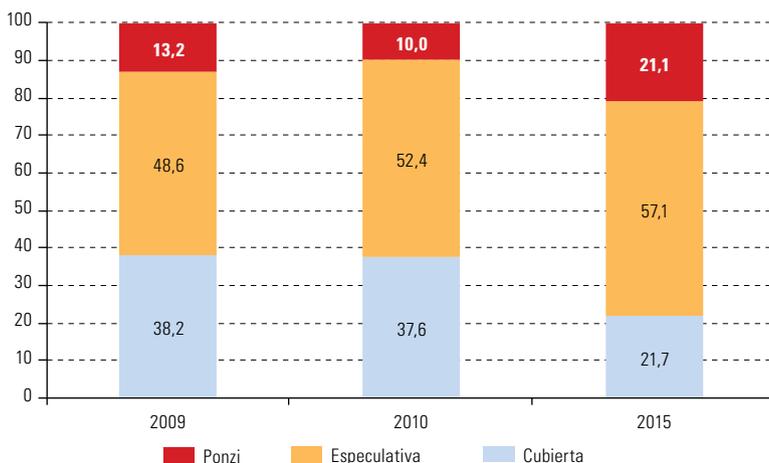
prácticamente sin mediaciones hacia la periferia y se constituyan en un determinante fundamental de su dinámica económica de corto plazo. Esa interdependencia se ha exacerbado en las últimas décadas como consecuencia de la mayor apertura financiera de la región.

Después de la crisis de 2008 se produjo un gran crecimiento del mercado global de bonos. Las economías emergentes tuvieron una participación activa en este proceso, ya que su acervo total de emisiones internacionales aumentó de aproximadamente 500.000 millones de dólares en 2000 a aproximadamente 7 billones de dólares en 2016. Esto contrasta con el comportamiento de las economías desarrolladas, en la mayoría de las cuales se redujo el nivel de endeudamiento en el último período. Un rasgo novedoso de este proceso de endeudamiento fue el papel que jugó el sector privado, cuya importancia relativa como emisor de valores internacionales frente al sector gubernamental aumentó en todas las regiones en desarrollo.

El mayor endeudamiento del sector corporativo no financiero tiene tres consecuencias macroeconómicas para la región. En primer lugar, por encima de ciertos umbrales de deuda, los fondos obtenidos por las empresas no se destinan al financiamiento de inversiones productivas. En segundo lugar, se produce un cambio en la composición de la cuenta financiera de la balanza de pagos, en particular en relación con los flujos de portafolio. A partir de la crisis financiera global, los montos anuales acumulados de flujos asociados a la inversión en bonos, que son más sensibles a los cambios en el contexto externo, sobrepasan los vinculados con las operaciones de préstamo.

Un tercer efecto es el aumento de la fragilidad financiera. De acuerdo con la metodología de Minsky, en la que se distingue entre estructuras de financiamiento cubiertas (*hedged*), especulativas y Ponzi, de las cuales las dos últimas son las que implican una mayor fragilidad, la evidencia muestra un aumento de estas (como se observa en el gráfico 5), sobre todo en el caso de las empresas más activas en la emisión del mercado internacional de bonos. Del total de empresas que emitieron deuda en los mercados internacionales de bonos, el porcentaje de las que se encontraban en una situación Ponzi aumentó del 13,2% al 21,1% entre 2009 y 2015, y el de las que se hallaban en una situación especulativa, del 48,6% al 57,1%. Este aumento es un factor adicional de incertidumbre en torno a las tasas de inversión y crecimiento futuras en la región.

**Gráfico 5**  
**Proporción de empresas en situación Ponzi, especulativa o cubierta**  
**en los mercados internacionales de bonos, 2009-2015**  
 (En porcentajes)



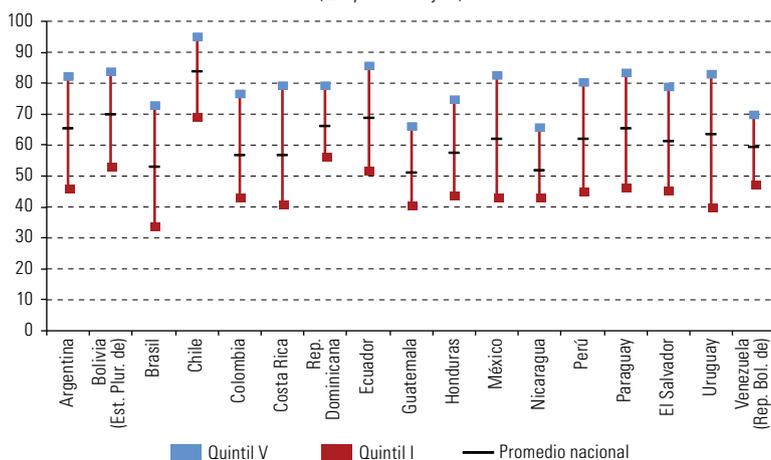
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Mulligan "A sectoral analysis of the financial instability hypothesis", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 53, N° 4, Amsterdam, Elsevier, 2013; E. Torres Filho, N. Martins y C. Miaguti, "Minsky's financial fragility: an empirical analysis of electricity distribution companies in Brazil (2007-15)", *Working Paper*, N° 896, Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute, 2017.

## IV. La desigualdad: una barrera al aumento de la productividad

Las desigualdades de acceso a la educación y la salud, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad. Cuando una persona abandona sus estudios antes de terminar la educación primaria o secundaria, su potencial productivo se resiente por el resto de su vida activa. El menor salario que recibirá, *ceteris paribus*, respecto a trabajadores con más años de educación formal es un indicador de la pérdida de productividad y bienestar que conlleva ese abandono. La magnitud de esta pérdida es muy elevada a lo largo del tiempo. El costo para la sociedad no se agota en la pérdida futura de ingresos de la persona que no continúa sus estudios, ya que hay externalidades positivas asociadas a la interacción entre personas con alto nivel de educación; en otras palabras, el beneficio social de la inversión en educación va más allá del beneficio privado. Cuando la desigualdad impide el acceso a la educación, sus efectos no son localizados, sino que además se difunden, afectando el conjunto del sistema económico.

En América Latina, una proporción muy significativa de la población mayor de 18 años no alcanza todavía un nivel educativo equivalente al primer ciclo de secundaria completo, y a esto se suman notables diferencias entre el primer y el último quintil de ingresos (véase el gráfico 6). Por otra parte, la situación de los distintos países es heterogénea. En un extremo se encuentra Guatemala, donde solo el 50% de la población mayor de 18 años alcanza un nivel educativo equivalente a la culminación del primer ciclo de secundaria. En el otro extremo se sitúa Chile, donde esta cifra supera el 80%.

**Gráfico 6**  
**América Latina (17 países): conclusión del primer ciclo de educación**  
**secundaria, mayores de 18 años, según quintil de ingresos,**  
**alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*



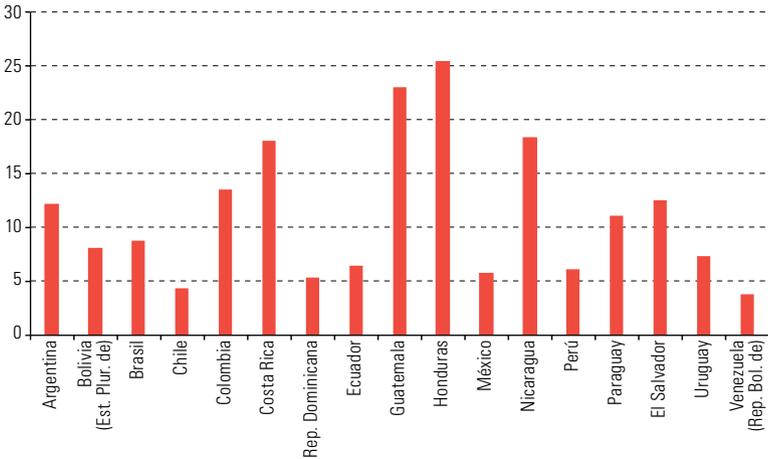
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

La insuficiente acumulación educativa de la población activa es una restricción importante en términos de capacidades que tiene consecuencias sobre la productividad. Una manera de estimar, de manera muy aproximada, la pérdida de ingreso que se produce como consecuencia de un bajo nivel educativo es calcular la diferencia entre el ingreso efectivo de los hogares y el que percibirían si los individuos que no alcanzaron el nivel educativo mínimo lo hubiesen alcanzado. En el caso de los individuos que alcanzaron ese mínimo, el ingreso no cambia. Se utilizó una ecuación de Mincer en cada país, a fin de explicar el logaritmo del ingreso de los ocupados (excluidos los que se encuentran dentro del sistema educativo) de entre 25 y 55 años, en función de un conjunto de covariables.

En todos los países, el ingreso simulado que refleja la situación en la que todos los ocupados de entre 25 y 55 años han finalizado el primer ciclo de la enseñanza media es superior al que perciben actualmente los hogares (véase el gráfico 7). En los países donde las brechas son mayores (Guatemala y Honduras), la variación del ingreso de los hogares es de alrededor de un 25%, mientras que en el otro extremo (Chile y Venezuela (República Bolivariana de)), la variación es inferior al 5%.

**Gráfico 7**  
**América Latina (17 países): incremento del ingreso de los hogares**  
**si la población hubiese completado el primer ciclo**  
**de la enseñanza media, alrededor de 2016**

(En porcentajes)



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

En el ejercicio anterior se supone que la mayor oferta de trabajadores se incorpora al mercado laboral a los salarios vigentes. Se trata de una simplificación que no considera la capacidad del mercado laboral de absorber mano de obra de mayor calificación, ni los efectos de equilibrio general, ni los cambios tecnológicos en curso. Por ello, el valor del ejercicio no radica en su poder predictivo, sino en su capacidad de ilustrar acerca de los costos de la desigualdad.

En sociedades muy desiguales, la decisión de abandonar en forma temprana los estudios no refleja únicamente diferencias de talento o esfuerzo, sino también menores oportunidades de acceso a la educación —por ejemplo, la falta de financiamiento, la escasa oferta de centros de enseñanza de calidad en el barrio o región geográfica o la necesidad de ingresar tempranamente en el mercado laboral—. La correlación entre el nivel educativo alcanzado por padres e hijos a lo largo de varias generaciones es una expresión de esa desigualdad: es mucho más alta en economías desiguales, como las de América Latina y el Caribe, que en sociedades más igualitarias. Si la sociedad ofreciera las mismas oportunidades de acceso a la educación en el punto de

partida, no habría motivos para esta correlación. La desigualdad en materia de educación es una correa de transmisión intergeneracional de la desigualdad de capacidades y oportunidades, y un mecanismo clave que perpetúa la baja productividad.

Daude y Robano (2015) evalúan los logros educativos de los hijos con respecto a los de los padres, comparando 18 países de la región sobre la base de información de la Corporación Latinobarómetro. Al comparar los resultados de sus estimaciones para América Latina con otras disponibles para el mundo, encuentran que el coeficiente de correlación entre el nivel educativo de los padres y el de los hijos es significativamente más alto en América Latina que en otras regiones y países como Asia, África, Europa y los Estados Unidos. Además, las estimaciones para los distintos países de la región son marcadamente heterogéneas: mientras que en Costa Rica un incremento de 4 años en la educación de los padres supone 1,6 años más de educación para los hijos, en Guatemala la cifra se eleva a 3,4 años más.

Pero no son solo las asimetrías de acceso las que cuentan. Aun cuando todas las personas tuvieran igualdad de acceso a las capacidades al comienzo de la vida, la discriminación afectaría sus expectativas de oportunidades laborales. En sociedades marcadas por la discriminación por sexo o condición étnico-racial, las personas discriminadas saben que enfrentarán un techo en su carrera o que, por lo menos, estarán en desventaja frente a sus pares de otro sexo o condición étnico-racial. En el gráfico 8, se muestra que las personas afrodescendientes<sup>10</sup> e indígenas alcanzan menos años de escolaridad promedio y tienen ingresos del trabajo sensiblemente menores que las no afrodescendientes ni indígenas. Esto representa un desincentivo para las mujeres, afrodescendientes e indígenas, quienes a pesar de sus logros educativos no tienen mejores perspectivas en el mercado de trabajo. Todo desincentivo al aprendizaje es una barrera a la innovación y la productividad, que se suma a la pérdida más directa e inmediata que significa la postergación de una persona talentosa.

Corregir la desigualdad no es un beneficio que solo pueden permitirse los países que cuentan con elevados niveles de ingreso, sino una condición necesaria para que los países rezagados se aproximen a los niveles de productividad de los primeros.

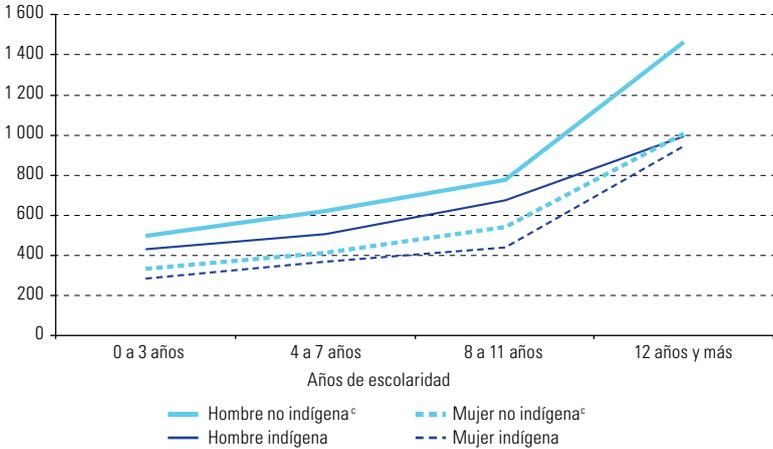
---

<sup>10</sup> El término "afrodescendiente" es aceptado en algunos países, pero rechazado en otros. La CEPAL reconoce ese debate y el hecho de que se trata de un concepto que no tiene aceptación general.

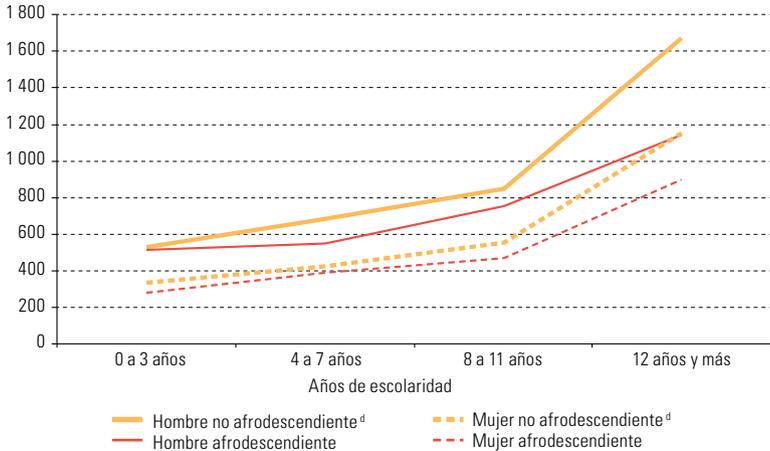
**Gráfico 8**  
**América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios entre los ocupados de 15 años de edad y más, según sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015**

(En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)

**A. Nueve países, según origen étnico (indígena o no indígena)<sup>a</sup>**



**B. Cuatro países, según origen racial (afrodescendiente o no afrodescendiente)<sup>b</sup>**



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

<sup>a</sup> Incluye: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Ecuador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicaragua (2014), Perú (2016) y Uruguay (2016).

<sup>b</sup> Incluye: Brasil (2015), Ecuador (2016), Perú (2016) y Uruguay (2016).

<sup>c</sup> No incluye población afrodescendiente.

<sup>d</sup> No incluye población indígena.



## **V. Desigualdades que segregan y deterioran: territorio y medio ambiente**

Existen otras dimensiones de la desigualdad que se relacionan estrechamente con las ya estudiadas. Una de ellas es su expresión territorial, ya que la pobreza o los bajos niveles de desarrollo se concentran en ciertas áreas. Las ciudades son parte de esta dinámica territorial que tiende a concentrar espacialmente el desarrollo y a generar polarizaciones, tanto en las propias ciudades como en su relación con el mundo rural. Otras desigualdades se relacionan con el deterioro ambiental: son los sectores de menores recursos los que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de la contaminación en zonas urbanas, y los campesinos pobres los que deben trabajar en los ecosistemas rurales más degradados. Por otra parte, la infraestructura existente y los patrones de inversión en esa infraestructura consolidan y reproducen las desigualdades territoriales y ambientales. El análisis de estas desigualdades en conjunto permite identificar los límites del modelo actual y discutir las bases de un nuevo modelo coherente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconozca la función del medio ambiente y los recursos naturales como “base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos” (Sunkel, 1996).

### **A. El lugar de la desigualdad**

Hay una larga tradición de estudios que muestran que la concentración espacial del ingreso y las capacidades son clave en la dinámica de la economía regional. No en vano el núcleo de la moderna teoría de

la economía regional es un modelo centro-periferia cuyas variables principales (retornos crecientes, patrones de especialización y derrames tecnológicos localizados) son las que la CEPAL y los pioneros de la teoría del desarrollo destacaron en su momento.

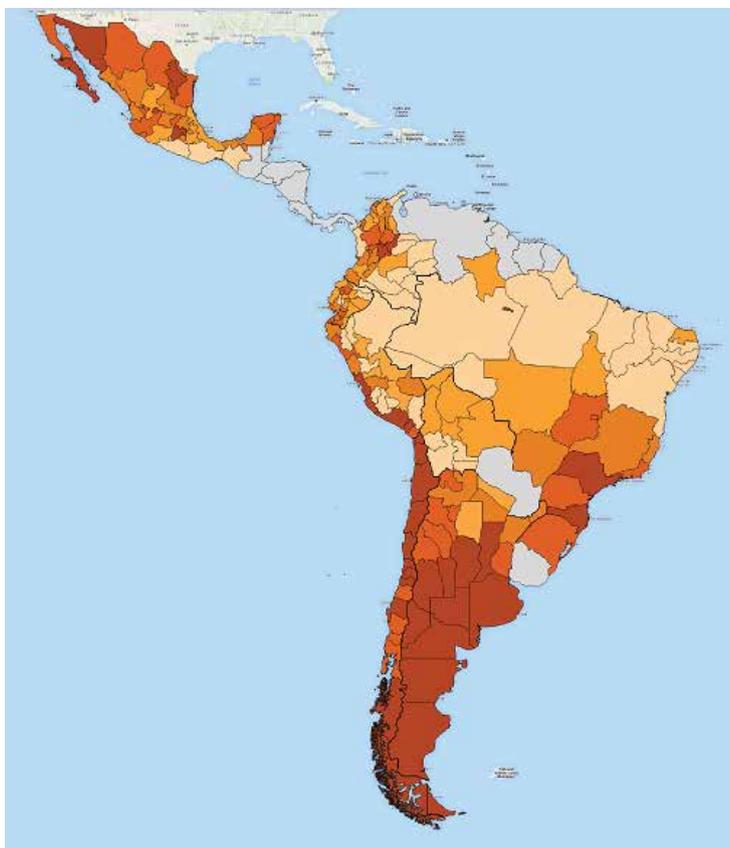
El índice de desarrollo regional latinoamericano (IDR) de 2015, elaborado por la CEPAL, ofrece una perspectiva amplia de las desigualdades territoriales. A diferencia de los análisis tradicionales de disparidades territoriales que toman como patrón de referencia los promedios de cada país, el IDR compara el nivel de desarrollo relativo de 175 entidades territoriales de 8 países de América Latina con los promedios de la región (véase el mapa 1)<sup>11</sup>. Este enfoque incorpora dimensiones adicionales al PIB por habitante, como la salud, la educación y el acceso a los servicios de la vivienda. El IDR de 2015 permite identificar las macrorregiones con mayores rezagos relativos en materia de desarrollo económico-social, entre las que se encuentran el nordeste del Brasil, el suroeste de México y las zonas andinas y amazónicas de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y el Perú. Por el contrario, los territorios con los mejores resultados son por lo general las capitales o las áreas metropolitanas más grandes.

Si se dividen las regiones en cinco estratos de desarrollo en función de este indicador, se observa que en los territorios con niveles del IDR medio bajo y bajo residen más de 87 millones de personas, cerca del 18% de la población total de los países analizados, mientras que su participación en el PIB alcanza solo el 9%. En el estrato alto, la población suma 158 millones de personas, que representan el 32% de la población total de los ocho países y generan el 47% de su PIB. Las diferencias entre los estratos son también muy marcadas en los indicadores sociales de esperanza de vida, mortalidad infantil, analfabetismo y acceso al agua potable. Por ejemplo, la mortalidad infantil se duplica en los territorios que tienen un IDR bajo en comparación con los de IDR alto.

---

<sup>11</sup> El IDR es un índice compuesto elaborado sobre la base de diez variables (porcentaje de población rural, tasa de ocupación, PIB per cápita sin minería extractiva, tasa de analfabetismo, población con educación superior, tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de homicidios, vivienda sin agua interior, hogares/vivienda con computador), para 8 países y 175 entidades territoriales del primer nivel de las divisiones político-administrativas (región, estado, provincia y departamento), tomando como año de referencia 2015, o en torno a 2015. Las variables son normalizadas para generar un puntaje en función del cual se agrupan por quintiles de grados de desarrollo denominados alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo. Dentro de las 175 entidades también existe una alta heterogeneidad. Véase una descripción de la metodología en CEPAL (2017b, anexo 1).

**Mapa 1**  
**América Latina (8 países): índice de desarrollo regional (IDR) 2015<sup>a</sup>**



|              |              |                        |
|--------------|--------------|------------------------|
| ■ Bajo       | ■ Medio      | ■ Alto                 |
| ■ Medio bajo | ■ Medio alto | ■ País sin información |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/NV.671), Santiago, 2015.

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Los países analizados son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México y el Perú.

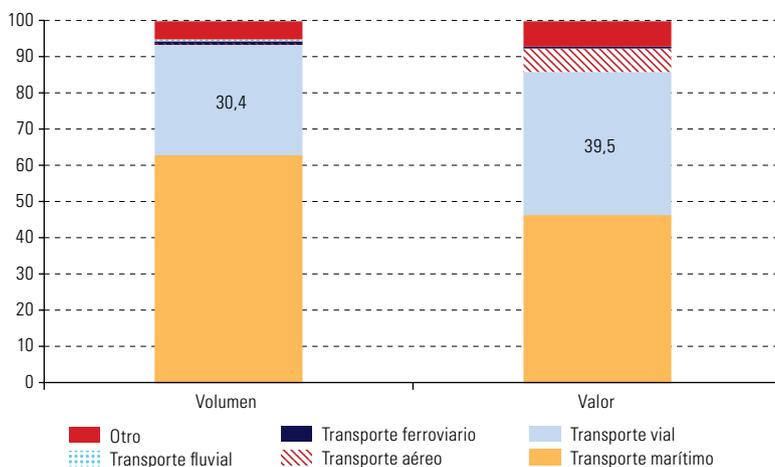
## **B. Infraestructura y fragmentación territorial**

Las disparidades regionales se consolidan debido a los patrones predominantes de la inversión en infraestructura. La infraestructura de la región mantiene, en general, su marca de origen como modelo de

enclave (Muñoz y Pérez, 2017), ya que nació para llevar la producción minera y agrícola a los puertos para su exportación. Los nodos de infraestructura aún están articulados con la explotación y exportación de los recursos naturales extractivos. Con el tiempo, la malla de transporte se ha actualizado en términos de capacidad y calidad, pero la conectividad de los territorios en cada país o a través de la región sigue siendo insuficiente.

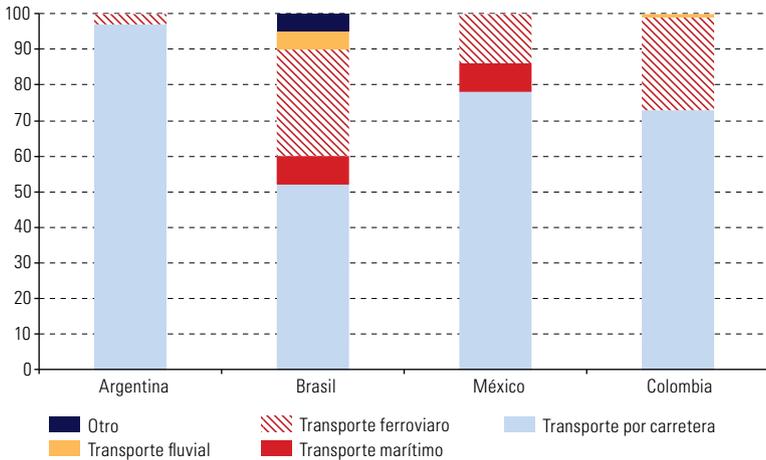
Las conexiones internas y entre países de la región no solo están fragmentadas, sino que son ineficientes en términos económicos y ambientales. El principal modo de transporte del comercio intrarregional en América del Sur es el marítimo, que representa un 63% del volumen total y un 46,3% del valor total según datos de 2013; el resto es dominado por el transporte por carretera, que representa un 30,4% del volumen y un 39,5% del valor. En lo referente al transporte dentro de los países, un 86% del volumen total de las operaciones corresponde a transporte por carretera. Los datos a nivel nacional sugieren el mismo patrón en el transporte interno de carga, es decir, la predominancia del transporte por carretera, incluso en los países que disponen de redes ferroviarias o fluviales, como la Argentina, el Brasil, Colombia o México (véanse los gráficos 9 y 10).

**Gráfico 9**  
**América del Sur: distribución modal del comercio intrarregional, 2013**  
*(En porcentajes del volumen y valor)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de transporte internacional (BTI).

**Gráfico 10**  
**América Latina (4 países): reparto modal interno, 2013**  
*(En porcentajes de toneladas transportadas por kilómetro)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las estadísticas nacionales, 2013.

**Nota:** La información referente a Colombia se mide en toneladas.

El reparto modal implica grandes pérdidas de eficiencia energética y un alto consumo de energía no renovable con elevadas emisiones de carbono. Así, se subutilizan las ventajas regionales en términos de capacidad, complementariedad y uso de energía de los modos de transporte fluvial y ferroviario<sup>12</sup>.

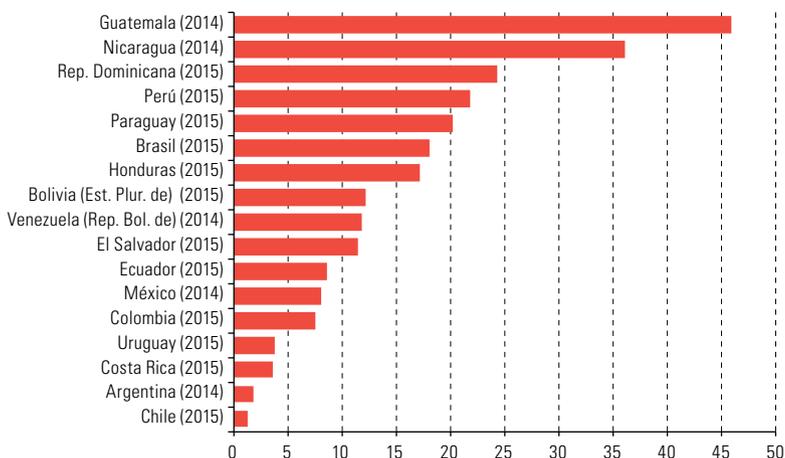
El espacio para la política de inversión pública en infraestructura no se ha aprovechado adecuadamente. La insuficiente conectividad terrestre, la desigualdad en el acceso a los servicios básicos y avanzados de infraestructura y los patrones de insostenibilidad ambiental revelan las limitaciones del enfoque tradicional de políticas de inversión pública en la región.

<sup>12</sup> Las 30.000 toneladas métricas que transportan 1.000 camiones se podrían transportar en una barcaza o en 24 trenes. Con la misma cantidad de diésel (1 t) que utiliza un camión con una carga de una tonelada para recorrer 241 km, una barcaza puede recorrer más de cuatro veces dicha distancia (991 km) y el tren, más de tres veces (769 km) (Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata, 2015).

## C. Segregación urbana

La interacción centro-periferia se refleja, en muchos casos, en una dinámica asimétrica campo-ciudad, en problemas de concentración de la pobreza en ciertas áreas urbanas y en la ausencia, en muchas de esas áreas, de los bienes y servicios que el Estado debería proveer. Persisten, por ejemplo, brechas internas de acceso a infraestructura básica de agua potable y saneamiento, que se amplifican al comparar las zonas rurales y urbanas. La cobertura de saneamiento es más amplia en los hogares del quintil de ingresos más altos que en el quintil de ingresos más bajos (véase el gráfico 11) y la brecha es mucho mayor en las áreas rurales que en las ciudades. Brechas importantes se observan también en la provisión de energía eléctrica.

**Gráfico 11**  
**América Latina y el Caribe (17 países): diferencias en la cobertura de saneamiento entre los hogares urbanos del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos**  
*(En puntos porcentuales)*



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

La superación de estas asimetrías es fundamental para responder a la nueva ruralidad en la región y recuperar su atractivo para las nuevas generaciones. El mundo rural interactúa de una manera compleja y cambiante con el mundo urbano, generando una gama variable de

combinaciones entre ambos. En particular, se deben reconocer las transformaciones socioculturales de largo recorrido en el mundo rural, entre ellas, la creciente importancia y los nuevos roles de las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

Las brechas son también de tipo cualitativo. En algunos hogares de bajos ingresos, el acceso al agua o al saneamiento se da mediante soluciones tecnológicas que no aseguran una calidad comparable a la de los hogares de mayores ingresos (por ejemplo, pileta o fuente pública a cierta distancia de la casa, pozo o carro repartidor, en comparación con la red de agua potable con conexión domiciliaria; o bien, letrina o fosa séptica en lugar de la red de alcantarillado con conexión domiciliaria). Además, ese acceso, en el caso del agua, es muchas veces intermitente y está sujeto a interrupciones ocasionadas por sequías u otras razones.

Las brechas en la provisión de servicios se asocian a la persistencia de tugurios<sup>13</sup>, cuyos habitantes frecuentemente deben afrontar mayores riesgos por la exposición a enfermedades contagiosas, contaminación ambiental y desastres naturales. Por otra parte, los costos para la política pública son elevados, pues regularizar para superar la informalidad urbana es caro. En la región, el porcentaje de personas que viven en tugurios se redujo del 34% al 21% entre 1990 y 2014. Si se consideran los valores absolutos, aunque 2 millones de personas dejaron los tugurios, más de 100 millones viven aún en este tipo de asentamientos.

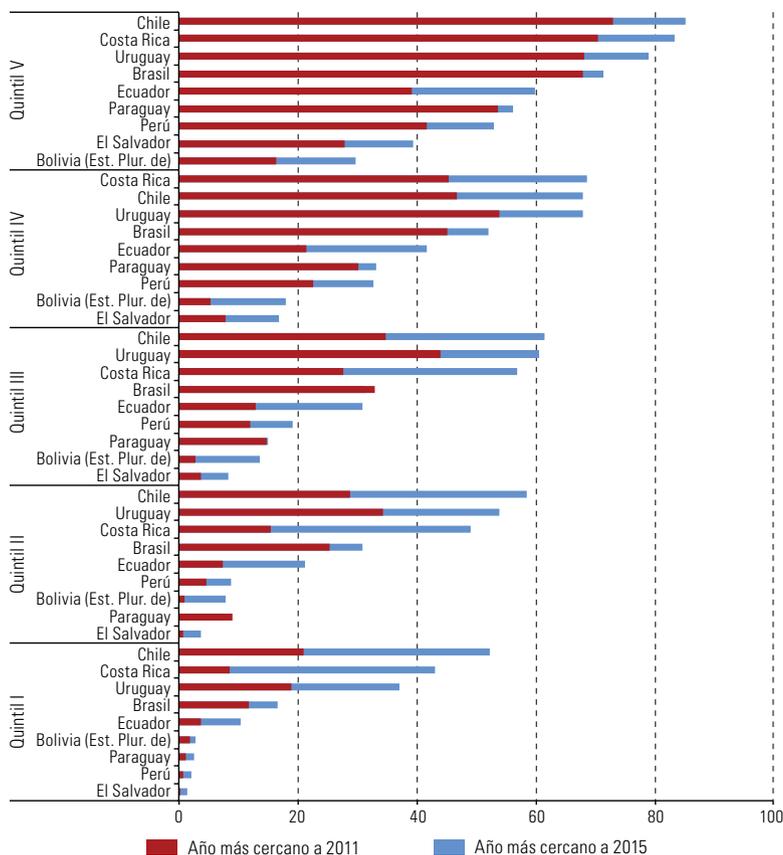
No solo en los servicios básicos, sino también en los servicios más avanzados, como el acceso a las tecnologías digitales, existen brechas importantes según el nivel de ingresos (véase el gráfico 12). Pese a que el acceso a Internet aumentó en prácticamente todos los quintiles en los últimos años, la diferencia entre el número de hogares con acceso a esta tecnología en el quintil de mayores ingresos y el de menores ingresos (quintil V, en comparación con el quintil I) continúa siendo notable: casi 4 veces más en Chile y Costa Rica; entre 8 y 9 veces en el Uruguay, el Ecuador y el Brasil; 21 veces en el Estado Plurinacional de Bolivia, y 45 en el Perú. Esto dificulta el acceso en línea a los servicios de salud, educación y gobierno, y también afecta negativamente el comercio electrónico entre los países de América Latina, que podría convertirse

---

<sup>13</sup> El término “tugurio” hace referencia a un fenómeno conocido en diversos países como “villas miseria”, “pueblos jóvenes”, “campamentos”, “cantegriles” o “favelas”, entre otros.

en una herramienta de integración regional, particularmente en materia de bienes y servicios digitales. Para todos estos servicios y aplicaciones se necesita una infraestructura de calidad y masificar el acceso a ella.

**Gráfico 12**  
**América Latina (9 países): hogares con acceso a Internet por quintil de ingresos, alrededor de 2011 y 2015**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de las encuestas de hogares.

**Nota:** La metodología de cálculo del ingreso per cápita de los hogares sufrió modificaciones entre los períodos considerados. Los tipos de conexión a Internet que se incluyen en los diferentes países son los siguientes: en el Paraguay, Internet por cable o wifi e Internet por módem USB; en el Ecuador, acceso telefónico, línea dedicada, cable módem y banda ancha móvil; en el Uruguay, banda ancha fija, banda ancha móvil y línea dedicada; en Chile, banda ancha fija y banda ancha móvil contratada y prepago, además de teléfono móvil u otro dispositivo móvil. En Costa Rica, en la encuesta se consulta a nivel de vivienda, que puede incluir más de un hogar.

En el primer trimestre de 2017, la cobertura de las redes 3G era superior al 90% en una muestra de 18 países de la región, mientras que la cobertura de las redes 4G era de cerca del 70%. Sin embargo, aún persiste una amplia brecha relacionada con la demanda (cobertura menos demanda efectiva del servicio), ya que el promedio de suscriptores era de solo un 53% de la población cubierta.

#### **D. Movilidad urbana: combinación de desigualdad, ineficiencia y costos ambientales**

La situación de la movilidad urbana combina los problemas de desigualdad, ineficiencia productiva y energética y deterioro ambiental. Aunque el 60% de la población de las áreas metropolitanas de la región se traslada a pie, en bicicleta o en medios de transporte públicos, las sociedades gastan tres veces más en vehículos privados que en sistemas de transporte colectivo<sup>14</sup>. El automóvil ocupa 30 veces más espacio por persona movilizada que un autobús y 5 veces más que una bicicleta (CEPAL, 2017c). Al mismo tiempo, la duración de un recorrido en autobús es entre un 50% y un 220% mayor que la de un viaje en automóvil, como resultado de la segregación espacial y de sistemas públicos de movilidad que favorecen a los sectores de ingresos más altos (CAF, 2016).

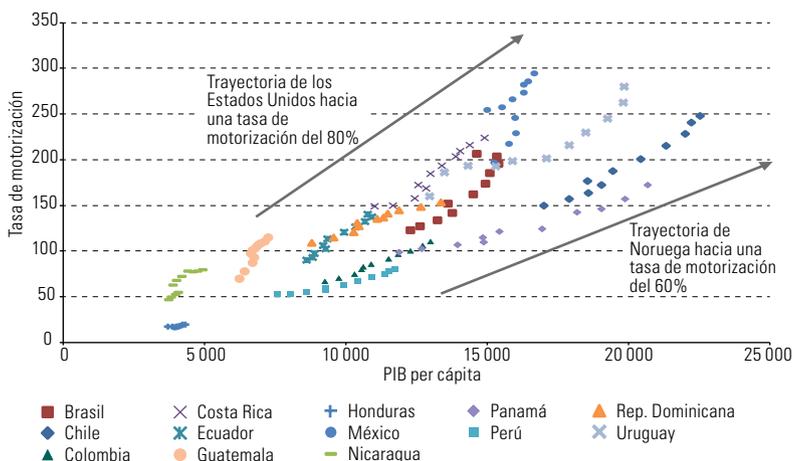
Hay un amplio espacio para aumentar la participación de modos más limpios de transporte público. Según el Observatorio de Movilidad Urbana del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015), el 56,4% de los viajes diarios se realizan en transporte colectivo y, de estos, los metros y trenes eléctricos cubren aproximadamente el 16%. Dado que las líneas de metro y los trenes son una solución probada para la movilidad sostenible, constituyen importantes oportunidades de inversión para responder con inclusión social y eficiencia económica y ambiental a la demanda de movilidad de las ciudades y así mejorar su competitividad y dinamismo. Si bien existen algunas iniciativas valiosas en esa dirección en diversas ciudades latinoamericanas, la tendencia predominante (véase el gráfico 13) sugiere una trayectoria semejante a

<sup>14</sup> Según CAF (2009), “las sociedades han invertido sumas muy elevadas para construir vías y sistemas, y para adquirir vehículos de transporte. [...] las inversiones más grandes se efectúan en vehículos privados (63%) y en vías urbanas (17%). Las inversiones en sistemas de transporte colectivo (rieles y vehículos colectivos) corresponden a 20% del total”.

la de los Estados Unidos (que tiene una tasa de motorización del 80%), en contraposición con la trayectoria de Noruega (que presenta una tasa de motorización del 60%).

**Gráfico 13**  
**América Latina (13 países): tasa de motorización, PIB per cápita**  
**y comparación con las tendencias de los Estados Unidos**  
**y Noruega, 2005-2015**

*(Tasa cada 1.000 habitantes y dólares en paridad del poder adquisitivo a precios constantes de 2011)*

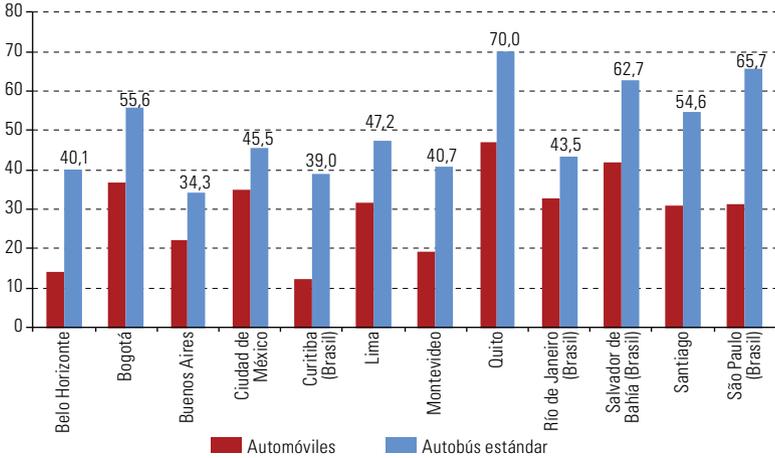


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA) y Banco Mundial, World Development Indicators.

La segregación espacial, la congestión y el rezago en la implementación de sistemas públicos adecuados aumentan los tiempos de viaje e impulsan la fuga de usuarios de estos servicios (véase el gráfico 14)<sup>15</sup>. Esa fuga tiene determinantes similares a la que se produce desde los servicios públicos hacia los servicios privados en materia de educación, salud, seguridad e incluso agua potable.

<sup>15</sup> La participación del transporte público en el total del transporte ha descendido en una muestra de ciudades latinoamericanas que incluye a Montevideo, Quito, Santiago y São Paulo (Brasil) (CAF, 2016).

**Gráfico 14**  
**América Latina (12 áreas metropolitanas): tiempo de viaje**  
**en automóviles privados y autobús, 2014**  
*(En minutos por viaje)*



**Fuente:** Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), “Observatorio de Movilidad Urbana”, 2016 [en línea] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/>.

Más allá de los costos en términos de tiempo de desplazamiento, la ineficiencia de las modalidades dominantes de transporte urbano en la región tiene efectos en el patrón de consumo de energía y, por consiguiente, en la contaminación urbana y la salud de las personas. En efecto, un automóvil individual emite 2,5 veces más CO<sub>2</sub> por pasajero que un viaje equivalente en autobús y 5 veces más que un viaje en metro (CEPAL, 2017c).

En 2014, el uso de vehículos motorizados individuales (automóviles y motocicletas) en 29 grandes ciudades de la región consumía el 66% de la energía utilizada en el sector del transporte, mientras que los autobuses consumían el 30% y los vehículos sobre rieles, el 4%. Aproximadamente un 94% del transporte utiliza como fuente de energía los derivados del petróleo (Enerdata, 2015), lo que frena la descarbonización de la matriz energética. Aunque algunos países como Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay han logrado avances

en la descarbonización de su producción eléctrica, todavía no se han registrado efectos importantes en el sector del transporte<sup>16</sup>.

El transporte privado no solo es ineficiente en términos de energía, sino también de contaminación. El transporte individual es la principal fuente de la emisión de contaminantes, con la excepción de los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>). En su conjunto, el transporte urbano es una importante fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en la región, que genera el 38% de las emisiones de CO<sub>2</sub> por la quema de combustibles fósiles, en comparación con el 21% de la producción de electricidad y el 17% de la industria (ONU-Habitat, 2012). Mientras que a nivel mundial el transporte produce el 25% de las partículas finas en suspensión (PM<sub>2,5</sub>), en las ciudades (Karaguliana y otros, 2015) esta cifra aumenta al 34% en el Brasil y al 30% en el resto de la región. En el caso de las partículas suspendidas de hasta 10 micrones (PM<sub>10</sub>), el transporte emite el 38% de ellas. En términos relativos, el transporte urbano en la región es más contaminante que el promedio mundial.

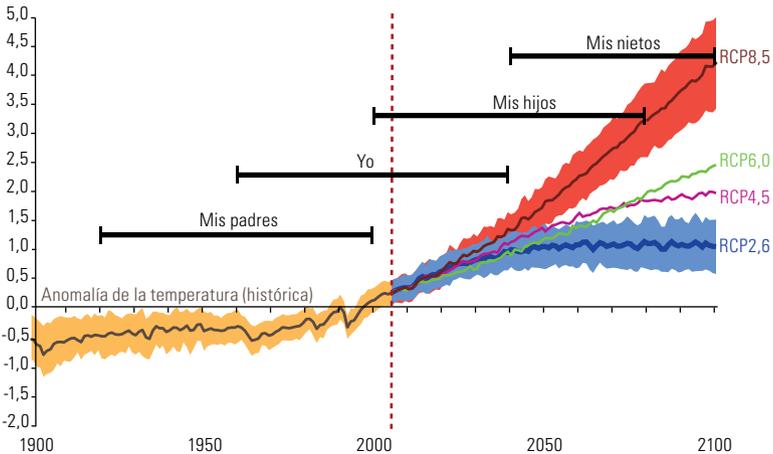
## E. Desigualdad y costos ambientales

La sostenibilidad ambiental puede ser analizada como un problema de justicia intergeneracional que no se reduce a encontrar una apropiada tasa de descuento del consumo presente frente al consumo futuro (Beltratti, Chichilnisky y Heal, 1993). Abarca también una trayectoria de crecimiento que otorgue a las futuras generaciones el derecho de gozar del mismo nivel de bienestar que las generaciones presentes, derecho que se compromete en la medida en que se destruye el ecosistema. En un contexto en que esa destrucción y el aumento de la temperatura media mundial ocurren a tasas más altas que lo esperado (véase el gráfico 15), el imperativo de la igualdad intergeneracional es impostergable.

---

<sup>16</sup> La electrificación del transporte permitiría reducir el contenido de carbono de la matriz energética, pero no se reducirían significativamente las emisiones de partículas gruesas (MP<sub>10</sub>), salvo el carbón negro de la combustión, pues provienen también del desgaste del material rodante.

**Gráfico 15**  
**Anomalía de la temperatura superficial anual en el mundo, 1900-2100,**  
**respecto del promedio 1986-2005**  
 (En grados Celsius)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014, y D. Weston, "State of the planet, Kyoto and technical fixes"; *The Political Economy of Global Warming: The Terminal Crisis*, Londres, Routledge, 2013.

**Nota:** RCP: trayectoria de concentración representativa; RCP2,6: escenario de mitigación conducente a un nivel de forzamiento radiativo muy bajo; RCP4,5 y RCP6,0: escenario de estabilización; RCP8,5: escenario con un nivel muy alto de emisiones de gases de efecto invernadero.

La desigualdad entre generaciones conlleva un costo de productividad futura en la medida en que disminuyen los servicios productivos del ecosistema. Mientras tanto, también en las actuales generaciones la desigualdad afecta el medio ambiente y la productividad. Un ejemplo de ello es la emisión de contaminantes en las ciudades según el medio de transporte que se utilice, con marcados efectos en la salud. A la ausencia de justicia intergeneracional en materia ambiental (con sus correspondientes costos de bienestar y productividad), se suma la forma desproporcionada en que cada segmento de ingreso contribuye a la contaminación y está expuesto a sus efectos en cada generación.

La desertificación es otra consecuencia de la actividad agropecuaria insostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015) calcula que en la región hay aproximadamente un 60% de tierras áridas; por otra parte, más de 300 millones de hectáreas son tierras agrícolas desertificadas, que equivalen a aproximadamente el 20% del territorio aprovechable. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) estima que en 2050 el 50% de las tierras productivas estarán desertificadas (FIDA, 2010). La degradación de los suelos se expresa también en su menor fertilidad y en la pérdida de carbono orgánico.

De forma paralela a la degradación del suelo, se detecta un gran aumento del uso de fertilizantes para compensar la pérdida de recursos naturales. Al mismo tiempo, se utilizan con mayor intensidad los pesticidas, como los fungicidas, herbicidas e insecticidas, que representan una amenaza para la salud de las personas y para el medio ambiente y los servicios que ofrece. Esas tendencias son captadas al analizar la dinámica de la productividad de la tierra: el informe *Perspectiva Global de la Tierra* (UNCCD, 2017) muestra indicios de un descenso de la productividad del suelo en aproximadamente el 20% de la superficie terrestre mundial con vegetación. Las regiones más afectadas son América del Sur y África, con un 27% y un 22%, respectivamente.

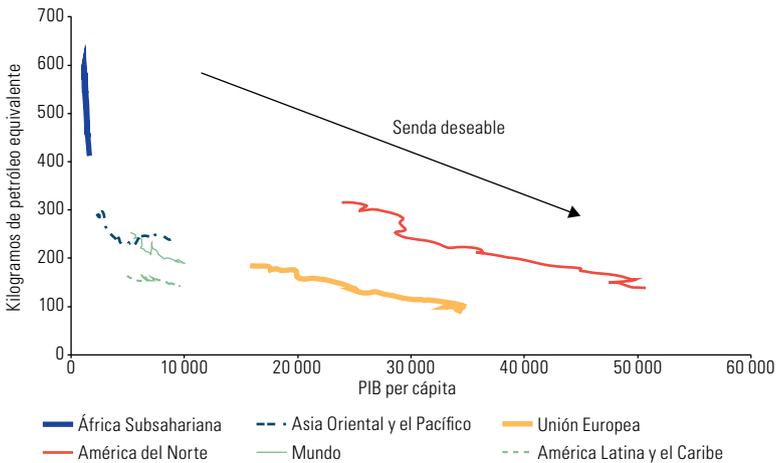
En algunas economías europeas y norteamericanas se ha producido una caída importante de la relación entre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el ingreso per cápita, mientras que en las economías asiáticas esta relación ha aumentado a medida que estos países se han industrializado, como lo prevé la curva ambiental de Kuznets. Sin embargo, economías como las de África Subsahariana, el Oriente Medio o África Septentrional no han seguido el mismo patrón. En América Latina y el Caribe, esa relación ha permanecido constante. El hecho de que la hipótesis de la curva ambiental de Kuznets no siempre se confirme indica que la relación entre contaminación e ingreso per cápita es menos directa de lo que se había considerado inicialmente. Esto se debe a que las dos fuerzas determinantes de la curva (el cambio estructural y el cambio técnico) dependen de políticas e instituciones que podrían acelerar o detener prematuramente el avance hacia la etapa menos contaminante.

Para la reducción de las emisiones se necesita una transformación tecnológica de gran alcance que aún no se ha logrado en la región. Por

un lado, deben disminuir las emisiones contaminantes por unidad de energía consumida; por otro, debe reducirse el consumo de energía por unidad de ingreso per cápita. En el gráfico 16, en el que se presenta la energía consumida por unidad de ingreso, se observa que los avances han sido insuficientes. Los niveles actuales de emisiones y de eficiencia energética están estancados muy lejos de los niveles deseables para el desarrollo sostenible y de los alcanzados en otras partes del mundo. De mantenerse esta tendencia, se incumplirían las metas climáticas del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de una trayectoria insostenible a mediano y largo plazo.

**Gráfico 16**  
**Evolución de la relación entre el PIB per cápita y la intensidad energética de la economía, 1971-2014**

(En kilogramos de petróleo equivalente por cada 1.000 dólares del PIB y dólares constantes de 2010)



**Fuente:** Banco Mundial, "World Development Indicators"; 2017 [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

No se ha producido en la región un desacople significativo entre el crecimiento económico y sus requerimientos energéticos. Esto contrasta con el esfuerzo de la Unión Europea, que ha disminuido su intensidad energética por debajo de la que presenta América Latina y el Caribe, e incluso de la de los Estados Unidos y el Canadá, lo que pone de relieve la importancia de las políticas orientadas al uso eficiente de la energía y a la diversificación de la oferta energética.



## VI. Instituciones y cultura del privilegio

### A. La igualdad y la eficiencia requieren de más y mejores bienes públicos

Un determinante común de los problemas causados por la desigualdad es la ausencia o la baja calidad de la provisión de bienes públicos y externalidades asociadas a la seguridad, la educación, la salud y el medio ambiente, al igual que la carencia de sistemas de reglas que garanticen la igualdad de oportunidades. El principal bien público que el Estado ofreció en sus orígenes —y que aún hoy es un poderoso motor en la construcción de sus capacidades— fue la defensa. Buena parte de las innovaciones que han aplicado empresas líderes en sus mercados tienen su origen en investigaciones con fines de defensa o fueron muy influidas por ellas. Mientras tanto, los Gobiernos de las naciones desarrolladas se volcaron cada vez más a producir los bienes públicos que demandaba el estado de bienestar, sin que ello significara alejarse de la frontera tecnológica (evaluada por sus niveles de productividad). El tipo de régimen político imperante es un fuerte determinante de la producción de bienes públicos: existe una relación positiva y estadísticamente robusta entre democracia y oferta de bienes públicos, si se controla por el efecto del nivel de ingreso de los países (Deacon, 2009)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Alesina, Reich y Ribboni (2017) argumentan que la expansión en gran escala de la provisión de bienes públicos al conjunto de la población fue la manera que los Estados encontraron para lograr su participación efectiva en los esfuerzos bélicos. Una discusión desde la óptica de la justicia distributiva y la filosofía política se encuentra en Kallhoff (2011). Véase también Acemoglu y otros (2013).

De manera similar a lo que sucede a nivel nacional, la desigualdad de ingreso y poder en el sistema internacional dificulta la transición hacia un nuevo modelo con mayor provisión de bienes públicos globales. En este sentido, la hiperglobalización —la plena liberalización comercial y financiera sin más reglas que las necesarias para reducir al mínimo los costos de transacción entre países— es incompatible con la existencia simultánea de Estados nacionales y democracia (Rodrik, 2011). Esto es así porque la hiperglobalización reduce los temas abiertos a la decisión de los habitantes de un país. En un contexto de hiperglobalización, los Estados nacionales ven reducidas sus atribuciones solamente a legitimar las reglas impuestas por los mercados (la idea de que “no hay alternativas”). En particular, por su capacidad de transferir recursos de forma rápida y flexible entre países, los mercados financieros pueden arbitrar no solo entre las tasas de ganancia y los rendimientos de los bonos en distintas monedas, sino también entre las políticas. Los efectos de estos movimientos —que muchas veces no tienen un vínculo evidente con las variables fundamentales de la economía— sobre el valor de la moneda, la capacidad de endeudamiento y la expansión o contracción del crédito condicionan fuertemente las decisiones que pueden tomar e incluso los anuncios que pueden realizar las autoridades nacionales. Se trata, parafraseando a un ministro de De Gaulle, de un “privilegio exorbitante” en el plano de las políticas que el sistema internacional confiere a un pequeño grupo de inversores financieros. Esta movilidad reduce la capacidad de los Estados de cobrar impuestos, que son sistemáticamente evadidos mediante paraísos fiscales<sup>18</sup>. En ese sentido, la cultura del privilegio también se expresa plenamente en las reglas del juego del sistema internacional.

Una característica que distingue a los países desarrollados de los países en desarrollo es la variedad y el grado de difusión que han alcanzado en el tejido social las redes y organizaciones públicas y privadas que proveen bienes públicos y generan externalidades (North, Wallis y Weingast, 2009). La producción de bienes públicos tiene un costo y genera un impacto distributivo. Aun cuando la provisión de bienes públicos lleve a una nueva configuración de la economía, con mayores niveles de eficiencia y bienestar, la transición al nuevo

---

<sup>18</sup> Los casos recientes de filtraciones de documentos sobre cuentas en paraísos fiscales, como los denominados “papeles de Panamá” y “papeles del paraíso”, revelan la extensión de estos privilegios.

equilibrio supone un proceso conflictivo que tiene como correlato una redistribución de ingresos y poder entre los agentes. Aquellos que se encuentran en una posición más favorable en la actual configuración tenderán a invertir recursos y esfuerzos para obstaculizar o evitar esa transición. Al ampliar las oportunidades de acceso a los mercados y potenciar la innovación y los cambios en los sectores productivos, la provisión de bienes públicos abre las puertas a la competencia de nuevos actores sociales y empresariales que amenazan las ganancias de los ya establecidos. La democracia y la igualdad política abren espacios para formar coaliciones favorables a un equilibrio con mayor oferta de bienes públicos.

Lo anterior permite analizar las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad desde un ángulo distinto (CEPAL, 2014). Un Estado eficaz en la producción de bienes públicos va de la mano de una sociedad civil altamente organizada y diversa, y de un mercado en que la cooperación se complementa con la innovación y la competencia. En la literatura económica tradicional frecuentemente se asume que la única institución que importa es el respeto de los derechos de propiedad y, por lo general, se subentiende que ello implica una reducción de la presencia y del peso del Estado en la economía (Chang, 2006). Sin embargo, los países que cuentan con mejores indicadores de respeto a los contratos privados son los que aplican impuestos más altos (Besley y Persson, 2010). La razón de ello es que los impuestos son clave para financiar la construcción de las capacidades del Estado y, como consecuencia, la producción de bienes públicos. Sin esa capacidad, el dinamismo del mercado se vería mermado o sujeto a expansiones intermitentes, limitadas por la inexistencia de bienes públicos o la intensidad de los conflictos sociales generados por la desigualdad, que se pueden agudizar por la ausencia de regímenes regulatorios eficaces.

La relación entre desigualdad e instituciones es persistente. La transmisión intergeneracional de la pobreza refleja y refuerza la transmisión intergeneracional de instituciones excluyentes. Un factor explicativo de esa persistencia es que la desigualdad se incorpora a la cultura de la sociedad, que percibe como natural que ciertos grupos disfruten de los derechos que se niegan a otros. Se conforma así una cultura del privilegio que es implícitamente aceptada tanto por los grupos privilegiados como por los excluidos.

En suma, al efecto directo de la desigualdad sobre el aprendizaje y las capacidades se agrega un efecto quizás menos visible, pero no menos importante: el debilitamiento de las capacidades del Estado y de la eficacia de las políticas públicas. La economía política de la desigualdad y su estrecha relación con las instituciones y la cultura que gobiernan las relaciones sociales son una barrera al aumento de la productividad y al crecimiento, por cuanto limitan la oferta de bienes públicos imprescindibles para la existencia de mercados competitivos y agentes innovadores. Pensar en la lucha contra la desigualdad y la pobreza como un sacrificio en términos de eficiencia implica desconocer que son determinantes centrales de los altos niveles de ineficiencia incorporados en las relaciones sociales y las estructuras productivas de las economías desiguales. Por el contrario, en una sociedad democrática los bienes públicos son una materialización de la igualdad y el sentido de pertenencia<sup>19</sup>.

## **B. Una cultura del privilegio arraigada**

La cultura del privilegio opera como un sustrato profundo en que se cimenta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas a trabajos forzados y a personas afrodescendientes a la esclavitud, se expropiaron los bienes y riquezas de los pueblos originarios, se prohibieron sus creencias y valores, se les aplicó un maltrato sistemático y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas y semiadscriptivas: condición étnico-racial, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996). Constituye, a su vez, la base histórica de la cultura del privilegio que, con distintas expresiones y rangos, se perpetúa hasta hoy.

La negación del otro no solo se aplicó a personas indígenas y afrodescendientes durante la época de la colonia, sino también a mestizos, zambos y mujeres y, cuando ya se habían creado las repúblicas, se extendió a inmigrantes, campesinos, analfabetos,

---

<sup>19</sup> La provisión de bienes públicos —como bienes a los que el público puede acceder— no solo es un signo visible de solidaridad, sino también un compromiso conjunto de poner los logros colectivos a disposición de cada ciudadano. Los regímenes de bienes públicos resumen esencialmente el progreso de la sociedad (Kallhoff, 2014).

habitantes de tugurios y trabajadores domésticos. La colonización estableció esta marca de dominio mediante la cual el que impone la diferencia se yergue, al mismo tiempo, en juez que jerarquiza la diferencia: conquistador, colonizador, criollo, hacendado, figura conspicua, aristócrata, político.

La cultura del privilegio puede entenderse a partir de tres rasgos básicos que se remontan a la lógica colonial y que en la historia republicana se transfiguran y a la vez se preservan. El primero es la naturalización de la diferencia como desigualdad. Condiciones adscriptivas o semiadscriptivas operan como factores que justifican la desigualdad en derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. Esta homologación jerárquica entre distintos y desiguales se instaura en el sentido común de las élites y grupos dominantes, vale decir, pasa a considerarse como condición natural. El carácter hegemónico de esta forma de dominación radica, precisamente, en que una construcción histórica (la jerarquía de razas, géneros, pueblos o poblaciones) se internaliza como una realidad casi natural.

El segundo rasgo presente en la cultura del privilegio es que quien establece esta jerarquía no es un juez imparcial, sino un actor entre otros que procura apropiarse de beneficios, para lo cual se constituye a la vez en juez y parte. Este sujeto obtiene esa posición de privilegio por su origen de clase o de sangre, su posición socioeconómica, su adscripción racial o de género, su cuna, su cultura o su pertenencia a élites de poder, o una combinación de las anteriores.

El tercer rasgo propio de la cultura del privilegio es que, para operar y perpetuarse, la jerarquía tiene que difundirse a través de actores, instituciones, reglas y prácticas. De esta manera, se establece una dialéctica entre, por una parte, la naturalización de la diferencia como desigualdad y, por otra, la reproducción de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales. En esta dialéctica, la cultura del privilegio 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.

Por medio de la cultura del privilegio, las desigualdades pasadas se transmiten y reproducen en el presente. Así, por ejemplo, la población afrodescendiente, cuyos antepasados fueron esclavizados y sometidos a trabajos forzosos, sigue padeciendo mayores niveles de pobreza, menores niveles de educación, mayor exposición a los efectos negativos de la segregación territorial y una inserción ocupacional en los nichos más precarios del mercado laboral. Las tasas de pobreza de las poblaciones indígena y afrodescendiente son mayores que las del resto de la población, al mismo tiempo que la mala distribución del ingreso ilustra la asociación entre etnicidad y desigualdad social, siendo mucho mayor el porcentaje de afrodescendientes e indígenas ubicados en el quintil más pobre (CEPAL, 2016b).

La sobrerrepresentación de la población afrodescendiente en las cárceles es otro ejemplo de la diferencia como desigualdad y es una realidad en países cuya población carcelaria se encuentra entre las más altas del mundo, como los Estados Unidos y el Brasil. En este último país, el número de personas encarceladas aumentó un 74% entre 2005 y 2012, y el número de afrodescendientes arrestados fue equivalente a 1,5 veces el número de blancos arrestados<sup>20</sup>.

En la perspectiva del desarrollo con igualdad, la cultura del privilegio es clave por cuanto naturaliza la relación entre el lugar que se ocupa en la escala social y el mayor o menor acceso a educación, salud, trabajo, seguridad y habitabilidad del lugar en que se vive. Esta dinámica se disemina en múltiples ámbitos en los que factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o recrear un orden de desiguales: la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales o la financierización, el bloqueo de poderes fácticos a regulaciones políticas y de política, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental y el cambio climático, las rigideces de la movilidad social intergeneracional, o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen.

---

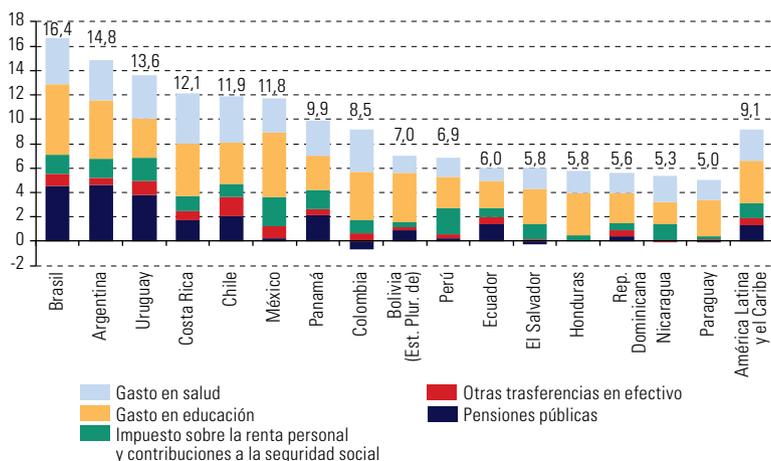
<sup>20</sup> Véase Brasil, Secretaría General de la Presidencia de la República (2014).

El sistema tributario de la región expresa esta cultura del privilegio. En América Latina y el Caribe persisten privilegios tributarios que se concretan en exenciones, evasión, elusión y bajo impuesto a la renta. Gran parte de la carga tributaria es indirecta y recae sobre el consumo, mientras que el impuesto a la renta es inferior al que existe, en promedio, en los países de la OCDE. La carga tributaria promedio de la región es la mitad del promedio de un conjunto de 15 países de la Unión Europea, y esta diferencia se concentra en el impuesto a la renta personal. En la región, mientras que el grueso de la carga tributaria proviene de impuestos al consumo y tiene un efecto regresivo, la tasa efectiva de carga tributaria en los ingresos del decil X alcanzó un 4,8% en 2014, en contraste con un promedio del 21,3% en los países de la Unión Europea.

La gran diferencia entre el poder redistributivo de la política fiscal de los países latinoamericanos y caribeños y el de las economías desarrolladas está dada por las transferencias en efectivo y los impuestos directos, ya que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto en educación y salud es similar en ambos grupos. En promedio, el coeficiente de Gini de la región cae apenas 3 puntos porcentuales después de la acción fiscal directa, mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce en 6 puntos adicionales. Por el contrario, en los países europeos y en otras economías de la OCDE, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y el impuesto sobre la renta personal es de 19 y 17 puntos porcentuales en promedio, respectivamente, mientras que la redistribución efectuada a través del gasto público en especie se sitúa entre los 6 y los 7 puntos porcentuales. En el gráfico 17 se resalta que, en la región, la eficacia de los instrumentos de la política fiscal para reducir la desigualdad es muy heterogénea.

El magro efecto redistributivo de la fiscalidad, ya sea por la composición y la carga tributarias, por la falta de fiscalización efectiva o por las regalías vigentes, forma parte de un sistema de privilegios en el que quienes tienen más no perciben el compromiso social de aportar al bien común por la vía fiscal. Por el contrario, un claro efecto redistributivo logrado mediante la fiscalidad, que pueda ser percibido como norma de la sociedad, no solo es indispensable para promover más igualdad: es también una señal comunicativa y de formación de conciencia sobre la igualdad de derechos.

**Gráfico 17**  
**América Latina y el Caribe (16 países): reducción de la desigualdad**  
**medida según el coeficiente de Gini por instrumento**  
**de la política fiscal, alrededor de 2011**  
*(En puntos porcentuales)*



**Fuente:** M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, "El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas"; *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*, Colección Estudios, N° 8, Madrid, Programa EUROsociAL, 2014.

**Nota:** La información disponible en las encuestas de hogares no permite estimar el efecto redistributivo de las transferencias públicas monetarias en Honduras.

En suma, la desigualdad no solo tiene consecuencias económicas, sino también políticas, sociales y culturales. Tiende a reproducir sociedades fragmentadas, con baja interacción social, limitada confianza recíproca, débil sentido de pertenencia, acotada percepción de proyectos comunes y poca propensión a la colaboración y a la valoración y defensa de los bienes públicos. Esto se manifiesta en diversos ámbitos de las relaciones sociales, como el de la violencia y el respaldo a la democracia, que reflejan el poder de disgregación de las instituciones excluyentes en las sociedades de la región.

### C. Violencia y democracia

América Latina y el Caribe no es solo la región más desigual del mundo, sino también la más violenta —medida por la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes— si se excluyen áreas en

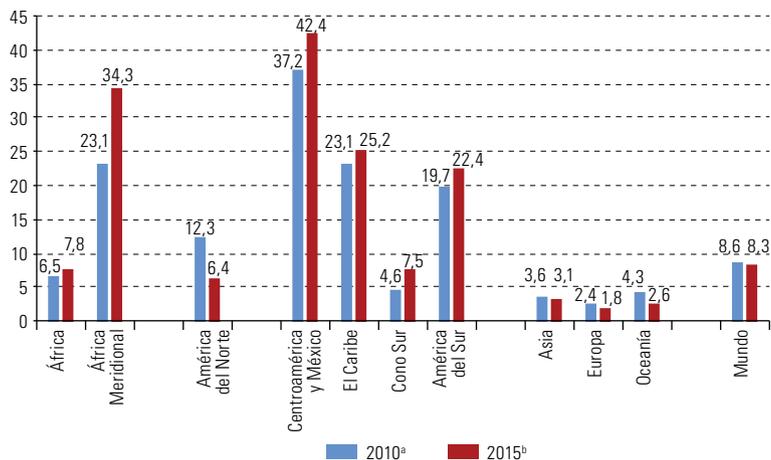
guerra o conflictos armados. Aunque es una región de paz, en la que no existen enfrentamientos bélicos entre países y donde los conflictos armados internos han ido finalizando mediante negociaciones políticas, los homicidios dolosos alcanzan números mayores que los que corresponderían a su grado de desarrollo económico, político y social.

En 2015, la tasa mundial de homicidios fue de 8,3 por cada 100.000 habitantes, número que refleja una pequeña disminución respecto de 2010 (véase el gráfico 18). En ese contexto, todas las subregiones de América Latina y el Caribe presentaron un aumento de la tasa de homicidios, aunque con gran heterogeneidad. En Centroamérica y México se dio la peor situación y la tasa quintuplicó la media global, al mismo tiempo que los países del Caribe alcanzaron tasas de 25 por cada 100.000 habitantes, lo que significa que ocupan el tercer lugar entre las regiones con más violencia en el mundo. El promedio de América del Sur es resultado de dos situaciones diferentes: mientras que la Argentina, Chile y el Uruguay mostraban tasas menores que la media global, en el Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) dicha media se multiplicaba por una cifra entre tres y siete. En términos dinámicos, sin embargo, el mayor deterioro relativo se observó en el Cono Sur, donde la tasa aumentó más del 60%.

La violencia y los altos niveles de homicidios no son fenómenos nuevos en el continente americano, en general, y en América Latina y el Caribe, en particular. Aunque los elevados registros que existen por lo menos desde la década de 1950 disminuyeron a finales del siglo XX, en las dos décadas del presente siglo la mejora se detuvo y se produjo un marcado deterioro, en particular en México, el triángulo norte de Centroamérica y algunos países del Caribe.

Para el conjunto de la región, el origen de la violencia estaría cambiando desde los motivos políticos hacia causas vinculadas a la delincuencia común y al crimen organizado. En este contexto, ha ganado visibilidad y ha sido objeto de creciente repudio el feminicidio como expresión extrema de la desigualdad en las relaciones de género y del camino que aún queda por recorrer para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia. Su intensidad, sobre todo en el triángulo norte de Centroamérica y en la República Dominicana, es un indicador de la persistencia y gravedad de la violencia de género.

**Gráfico 18**  
**Tasa de homicidios en el mundo por cada 100.000 habitantes,**  
**por regiones y subregiones, 2010 y 2015**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Statistics [en línea] <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>, 2017.

<sup>a</sup> Para 2010, el promedio simple por subregiones incluye: África (47 países), África Meridional (5 países), América del Norte (4 países), Centroamérica y México (8 países), el Caribe (16 países), Cono Sur (3 países: Argentina, Chile y Uruguay), América del Sur (9 países), Asia (49 países), Europa (42 países), Oceanía (11 países), Mundo (110 países).

<sup>b</sup> Para 2015, el promedio simple por subregiones incluye: África (31 países), África Meridional (1 país), América del Norte (4 países), Centroamérica y México (5 países), el Caribe (4 países), Cono Sur (3 países: Argentina, Chile y Uruguay), América del Sur (7 países), Asia (22 países), Europa (33 países), Oceanía (3 países), Mundo (110 países).

Las instituciones excluyentes también se reflejan en la percepción del valor de la democracia que existe en la región. Uno de los avances más importantes de América Latina es haber terminado con los regímenes y dictaduras militares, frecuentes en el siglo pasado, que perpetraron graves violaciones a los derechos humanos. Hoy se realizan elecciones con regularidad y se ha consolidado la democracia política, aunque en un cuadro de gran heterogeneidad. Estos logros no están libres de riesgos y retrocesos. El respeto formal a la legalidad puede convivir con el debilitamiento de la democracia como orden político de plena vigencia de derechos y separación efectiva de poderes.

A pesar de sus limitaciones, el retorno a la democracia y su normalización ha sido un proceso civilizatorio de enorme importancia. Sin embargo, no ha ido acompañado de una expansión equivalente

de la plena igualdad de derechos económicos y sociales. El efecto redistributivo de los regímenes democráticos ha sido limitado. Una importante señal de alerta es el hecho de que, entre 1995 y 2016, el porcentaje de la población que consideraba que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno no superaba el 60%. Además, un 20% consideraba que en algunas circunstancias es preferible un gobierno autoritario y un 20% era indiferente entre un régimen democrático y uno autoritario.

Lo expuesto muestra que grandes segmentos de la población están insatisfechos con los resultados de una democracia poco efectiva a la hora de reducir las desigualdades, deficiente en cuanto al desempeño de los órganos del Estado, poco confiable en materia de probidad de los servidores públicos y con alto riesgo de captura de las instituciones públicas por parte de grupos de poder e interés. El insuficiente respaldo a la democracia como régimen y bien público no puede atribuirse mecánicamente a la persistencia de las desigualdades en la región, ya que también hay factores políticos, sociales y culturales en juego. No obstante, puede conjeturarse que la profundidad de las desigualdades y su persistencia frente a políticas dirigidas a reducirla desempeñan un papel en relación con la indiferencia, el desapego y el carácter limitado de la vida cívica y política en la región.

El fortalecimiento de la democracia pone en tensión la cultura del privilegio. Pero, al mismo tiempo, plantea un interrogante respecto de la coherencia entre el avance simbólico y el avance material de la democracia hacia una cultura de igualdad de derechos. El avance simbólico hace referencia a una institucionalidad democrática y una apertura de espacios deliberativos que inscriben en el imaginario colectivo la idea de una comunidad de iguales en derechos ciudadanos. El avance material se refiere a instrumentos efectivos que traducen esa conciencia en acciones para promover la igualdad y sancionar los privilegios. Para lograr que estas dos dimensiones converjan se requiere introducir cambios institucionales que reviertan la cultura del privilegio mediante pactos sociales para la igualdad, como propuso la CEPAL a los países miembros en el documento de posición presentado en el trigésimo quinto período de sesiones (CEPAL, 2014). Los pactos son a la vez fin y medio: en cuanto frutos de un proceso deliberativo en favor de la igualdad y de aprendizaje democrático son fines en sí mismos y

en cuanto instrumentos de política pública son medios para dotar de continuidad y progresividad a las políticas en favor de la igualdad. Tanto en el proceso de construcción de pactos como en su consagración institucional, se produce un aprendizaje colectivo en que la cultura de la igualdad de derechos se abre paso en el imaginario colectivo y, consecuentemente, el espacio de la cultura del privilegio se restringe.

## VII. Orientaciones estratégicas

La cultura del privilegio y el actual estilo de desarrollo aumentan las diferencias entre los centros y las periferias, a la vez que generan un grado insostenible de polarización de los ingresos. Para responder a estos cambios se requieren decisiones estratégicas cooperativas a nivel global, regional y nacional, bajo un enfoque multilateral y con la participación de todos los actores involucrados. En este marco, la CEPAL reafirma su tesis de que los países de América Latina y el Caribe deben poner en marcha un nuevo paradigma de desarrollo basado en un gran impulso ambiental. La revolución tecnológica y la crisis ambiental reducen el horizonte temporal de intervención. La actual generación es la primera que no puede negar la magnitud de estos cambios y posiblemente la última que puede sentar las bases y poner en marcha un nuevo régimen económico, social y político que compatibilice un crecimiento económico más igualitario con el cuidado del medio ambiente. Frente a ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible enfatiza tres ejes de acción para el nuevo modelo: una macroeconomía para el desarrollo, un estado de bienestar basado en derechos y aumentos de la productividad y la descarbonización de la economía y la sociedad.

En lo que se refiere a la macroeconomía, se reafirma la necesidad de una política orientada al desarrollo que, además de controlar la inflación, fortalezca los instrumentos contracíclicos, articulando los objetivos de la estabilidad financiera con los de la transformación productiva y la mejora de la distribución del ingreso (CEPAL, 2010). En relación con las políticas

sociales, el enfoque de derechos y la búsqueda de la igualdad sustantiva se sitúan como ejes de los nuevos regímenes de bienestar, para hacer posible el aprovechamiento de las sinergias entre igualdad y eficiencia del sistema económico. En materia ambiental, la atención se concentra en tres pilares de la descarbonización, que incluyen la digitalización de la sociedad y la producción, en particular de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, debido a su peso en la generación de empleos y salarios, el desarrollo de ciudades sostenibles y el énfasis en las energías renovables.

### **Macroeconomía para el desarrollo**

El objetivo de la macroeconomía para el desarrollo es la preservación de la estabilidad real y de la estabilidad financiera mediante políticas anticíclicas que protejan el papel dinamizador de la inversión pública. Los ajustes macroeconómicos mediante la reducción de esa inversión agravan problemas estructurales que se traducen en más inestabilidad en el largo plazo. La propensión al comportamiento procíclico, frecuente en los países de la región, disminuye la capacidad de emprender proyectos de inversión y prolonga la intensidad y la duración de la desaceleración, lo que dificulta el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos.

Para mantener la estabilidad financiera se requiere la adopción de políticas macroprudenciales que eviten la acumulación de estructuras financieras frágiles, incluida la prevención de las burbujas de activos y crédito. Adicionalmente, dicha estabilidad supone, como condición *sine qua non*, proteger a las economías de los vaivenes del ciclo financiero internacional. Las economías con mayor profundización financiera y liquidez en los mercados financieros son las que más capital atraen y están más expuestas a los cambios abruptos en los mercados financieros (Eichengreen y Gupta, 2014). Incluso cuando el ciclo financiero internacional no es impulsado por inversiones de corto plazo o no está asociado a reversiones súbitas de flujos financieros, los vaivenes en los mercados internacionales de crédito pueden crear distorsiones financieras y reales importantes. En el mundo en desarrollo, esta dinámica se hizo evidente en el impacto que las políticas monetarias no convencionales (flexibilización cuantitativa) tuvieron en la volatilidad cambiaria y los precios de las materias primas.

Por esta razón, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han sumado a la recomendación histórica de la CEPAL de administrar los flujos de capital transfronterizos como una forma de mantener la estabilidad y una condición para la puesta en práctica de políticas contracíclicas. En particular, esta regulación es central para administrar la cotización cambiaria y la competitividad. La dinámica típicamente procíclica de los flujos financieros internacionales suele influir en esas cotizaciones, induciendo fuertes revaluaciones (o devaluaciones) en los auges (o las crisis) que desequilibran la cuenta corriente.

### ***Estado de bienestar***

Las políticas sociales tienen un papel central no solo en la protección de derechos, sino también en el estímulo a la productividad. Es indispensable una nueva articulación entre la estructura productiva y el régimen de bienestar, ya que ambas dimensiones son interdependientes. Las políticas de desarrollo social inclusivo, que brindan servicios y prestaciones sociales de calidad y sensibles a las diferencias, aumentan la productividad de los trabajadores, permiten un mayor cuidado del medio ambiente e incrementan la resiliencia ante los desastres asociados a fenómenos naturales (CEPAL, 2017d).

La igualdad para el siglo XXI se asocia estrechamente a los temas educativos. A nivel mundial, una de las principales políticas para responder a los potenciales efectos negativos de la automatización en el empleo es la inversión en educación, considerando la innovación como un eje de las estrategias de enseñanza y la generación de capacidades que permitan a los niños interactuar en la sociedad del futuro (OCDE, 2016). Los rápidos cambios tecnológicos y la automatización en los sistemas de producción conllevan desafíos no solo para los sistemas escolares, sino también para los sistemas de educación superior y de formación continua de capacidades. Ante la rapidez del cambio técnico, es necesario desarrollar las nuevas habilidades que se requerirán para el mercado de trabajo. En particular, es importante priorizar: i) la formación regular en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (disciplinas CTIM) en el sistema escolar; ii) el desarrollo de habilidades sociales y conductuales, así como de las capacidades de liderazgo y gestión, pues las capacidades con menor posibilidad de ser automatizadas son

la percepción, la manipulación de problemas complejos, la inteligencia creativa y la inteligencia social; iii) el desarrollo del pensamiento crítico, la resolución de problemas y la creatividad, para lo que se requieren capacidades como curiosidad, imaginación y capacidad crítica; iv) las habilidades para operar en un mundo digitalizado; v) el aumento de las horas de formación y experiencia en empresas y lugares de trabajo, y vi) capacidades para el aprendizaje activo a lo largo de la vida.

Otro ámbito de acción es la construcción o fortalecimiento de un sistema de cuidados, lo que, desde una perspectiva de derechos, requiere una nueva lógica de la reproducción social que impulse la debida provisión de bienes y servicios públicos para hacer visible y socializar el trabajo cotidiano no remunerado de las mujeres. El desarrollo de un sistema de cuidados es particularmente urgente para los siguientes fines: i) proporcionar a niñas y niños, personas mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad mejores entornos de vida y mayores posibilidades de desarrollo y de acceso a niveles más altos de bienestar; ii) desfeminizar y socializar las tareas de reproducción social para liberar el tiempo de las mujeres a fin de facilitar su acceso al mercado de trabajo y hacer posible que lleven adelante sus proyectos de vida, y iii) transformar los roles de género y lograr una distribución más equitativa de las labores de cuidado entre hombres y mujeres en los hogares.

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se discute, cada vez con más fuerza, la introducción de un ingreso básico —como complemento y refuerzo de los sistemas de protección social— para hacer frente a la persistencia de la pobreza y la desigualdad y el impacto incierto de los procesos de cambio tecnológico. El ingreso básico es un pago universal incondicional, contante y regular, que el Estado entrega a los habitantes del país y que les permite satisfacer sus necesidades básicas.

En América Latina y el Caribe, el debate sobre el ingreso básico se da a partir de la expansión relativamente reciente de la protección social no contributiva. Desde la perspectiva del enfoque de derechos, la implementación del ingreso básico sería una evolución de las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas que se han aplicado en los últimos 20 años y que, a lo largo del tiempo, han legitimado las transferencias en efectivo y la posibilidad —o, en algunos

casos, el derecho— de acceder al ingreso por una vía distinta a la de la propiedad de activos o el empleo.

En los países de la región el ingreso básico garantizado universal podría implementarse de manera gradual, progresiva y con una perspectiva de largo plazo. Las modalidades para su implantación son muy variadas (por grupos de edad, por territorios, por niveles de ingreso) y dependerían de las condiciones de cada país, pero no es un objetivo imposible y puede convertirse en una herramienta para lograr el objetivo de poner fin a la pobreza.

### **Los tres ejes de la descarbonización: digitalización, ciudades sostenibles y energías renovables**

El centro de la estrategia para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo sostenible con igualdad es avanzar en un cambio estructural progresivo mediante un gran impulso ambiental. El concepto de gran impulso (*big push*) propuesto por Rosenstein-Rodan (1960) se refiere a una estrategia de crecimiento económico que consiste en la coordinación de grandes inversiones que deben realizarse de manera simultánea en distintos sectores en un proceso coordinado e impulsado por la inversión pública<sup>21</sup>. En un marco de múltiples inversiones que, para ser viables, deben ser realizadas simultáneamente y contar con amplios mercados, la rentabilidad del conjunto de acciones depende de su complementariedad. Como esas inversiones tienen lugar en mercados con información imperfecta, los precios de mercado no pueden ser la única base para los cálculos de las decisiones de inversión. Por ese motivo, resulta necesaria la función orientadora y coordinadora de las políticas públicas.

Para avanzar mediante un gran impulso ambiental en los marcos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana es necesario implementar políticas y crear y fortalecer instituciones que permitan un salto en el desarrollo económico orientado a diversificar la estructura productiva y gestionar de manera

---

<sup>21</sup> “Hay un nivel mínimo de recursos que debe ser dedicado a [...] un programa de desarrollo, si este ha de tener alguna probabilidad de éxito. Lanzar a un país a un crecimiento autosostenido es en cierto modo como hacer despegar a un avión. Hay una velocidad crítica sobre la pista que debe ser rebasada antes que el aparato se eleve [...] Procediendo paso a paso, no se logrará un efecto igual a la suma total de los pasos. Un quantum mínimo de inversión es condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito” (Rosenstein-Rodan, 1960, pág. 67).

más eficiente el patrimonio natural sin vulnerar los límites ecológicos para la reproducción de la vida. Las políticas industriales y tecnológicas son fundamentales para alcanzar estos objetivos, pues de ellas depende el desarrollo de actividades y sectores basados en nuevas tecnologías, materiales y modelos de negocios. Esas políticas deben integrarse y coordinarse con acciones en otras áreas, como la impositiva, la regulatoria, la inversión pública, el financiamiento, la infraestructura y la educación. La jerarquización e implementación coordinada de los instrumentos de esas políticas es la esencia del gran impulso ambiental.

Las nuevas oportunidades de transformación productiva pueden surgir de la aplicación de las tecnologías digitales a la producción, así como del aumento de la densidad del tejido industrial basado en la redefinición de las tecnologías en uso y de la matriz energética. Algunos ejemplos son la gestión de ciudades inteligentes; la expansión del transporte masivo; el manejo de la biodiversidad; la recuperación de los territorios rurales; el manejo y aprovechamiento sostenible del agua dulce; el desarrollo de los biomateriales, y la producción de energías renovables, con el consiguiente desarrollo de sus cadenas de valor. Cada una de estas actividades es una opción de diversificación productiva en una agenda transformadora que genere las condiciones materiales para la inclusión social al mismo tiempo que oriente las inversiones en una trayectoria de crecimiento bajo en carbono.

La integración entre tecnologías es necesaria también para reducir la huella ambiental de la digitalización y desarrollar fuentes renovables de energía. La demanda de electricidad de las tecnologías digitales, particularmente de los grandes centros de datos, tiene un peso importante y creciente en el total de la demanda energética, y el alcance de sus efectos ambientales dependerá de con qué tipo de fuentes se satisfaga. Por otra parte, el desarrollo de fuentes renovables dependerá de los avances en la digitalización de sus sistemas productivos y redes de transmisión de corta y larga distancia. Una política industrial digital en la región debe priorizar tres áreas de desarrollo:

- La infraestructura de banda ancha, fija y móvil, para alcanzar niveles de penetración cercanos a los que presentan los países de ingreso medio de la OCDE y calidades cercanas a los estándares internacionales en términos de velocidad y latencia, así como servicios a precios competitivos.

- La industria de las tecnologías de la información —*hardware*, plataformas, aplicaciones o datos— a fin de aumentar la oferta de calidad de proveedores de productos y servicios para la modernización digital de las empresas.
- Capacidades empresariales para la transformación digital de los modelos de negocios, productos y servicios.

Esa política industrial debe asegurar la sinergia entre los programas gubernamentales (nacionales, subnacionales y locales), promover las alianzas público-privadas y garantizar la transparencia y los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en los ámbitos de la inversión, la innovación y la regulación. El desafío institucional consiste en:

- Ampliar las estrategias de desarrollo digital —las agendas digitales— con políticas de transformación y especialización productiva, formación de recursos humanos e innovación tecnológica que presten atención a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
- Transitar hacia modelos de regulación que generen incentivos para cubrir las nuevas necesidades de inversión en redes y consideren las características de la Internet de la producción en términos de nuevos modelos de despliegue, interoperabilidad, seguridad, protección de datos y privacidad.
- Desarrollar un mercado digital regional que permita aprovechar economías de escala y de red, mediante la armonización del espectro y de las regulaciones nacionales.

Las propuestas de políticas se sitúan en las esferas de la inserción internacional, la infraestructura y la regulación y las acciones de apoyo a la oferta y la demanda. Las políticas de inserción internacional deben conectar a la región a las redes tecnológicas internacionales y apoyar la transferencia de conocimientos y capacidades en áreas como las de los dispositivos, las redes de alta velocidad, las plataformas digitales y la integración de mercados. Se busca atraer las nuevas capacidades tecnológicas y empresariales necesarias para llevar a cabo los programas de especialización prioritarios mediante instrumentos de cooperación internacional, formación de recursos humanos, transferencia tecnológica, atracción de inversiones y redes de emprendimiento.

El objetivo principal de la política de infraestructura y regulación es generar condiciones que aumenten la inversión en infraestructura para incrementar la penetración y la calidad de la banda ancha fija y móvil. El retraso en las inversiones en redes de nueva generación puede provocar una saturación de las redes ante el continuo crecimiento del tráfico de datos. Esta política debe posibilitar, en un ambiente de creciente convergencia e hiperconectividad, la compatibilidad entre inversión, competencia e innovación.

Las políticas de oferta —creación de capacidades tecnológicas en materia de Internet para la producción— y las de demanda —desarrollo de capacidades digitales en las empresas— deben estar estrechamente relacionadas, pues una falla recurrente en la implementación de políticas en la región es la descoordinación entre los instrumentos de apoyo a la oferta y a la demanda. Las propuestas apuntan hacia dos direcciones: por un lado, a fortalecer las capacidades tecnológicas mediante centros de investigación y la promoción de empresas de base tecnológica y, por otro, a desarrollar capacidades y promover la innovación digital en el ámbito productivo, principalmente en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

La sostenibilidad urbana es uno de los ejes de las políticas de descarbonización y diversificación productiva, debido tanto a los patrones insostenibles de consumo energético y de contaminación vigentes como a las oportunidades de superar los problemas urbanos mediante la aplicación de las tecnologías e industrias emergentes. Las crecientes deseconomías en las ciudades, así como los retos en materia de calidad de vida, inclusión social y mejora radical de los servicios públicos, abren oportunidades de inversión en las que convergen la política urbana, la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La ciudad puede ser un *locus* de innovación e inversión para redireccionar el estilo de desarrollo hacia un cambio estructural progresivo basado en un gran impulso ambiental en sectores y territorios específicos.

La sostenibilidad urbana se puede beneficiar de los avances tecnológicos en el sector energético, la industria automotriz, la construcción y la digitalización. La política pública debe orientar y acelerar la innovación en estas actividades mediante normas de calidad y de desempeño de los bienes y servicios urbanos. La aplicación

coordinada de normas, políticas públicas sectoriales, inversiones privadas e innovaciones tecnológicas puede cambiar los patrones de producción. Más aún, las políticas de uso del suelo e inclusión urbana pueden reforzar los efectos positivos de las nuevas tecnologías.

La movilidad urbana debe ser un foco de intervención, dada su alta contribución a las emisiones de CO<sub>2</sub>, la contaminación atmosférica y las brechas en materia de calidad y tiempos de viaje. Al adoptar una estrategia de descarbonización de la movilidad urbana, se debe priorizar la electrificación de los medios masivos y mejorar la articulación multimodal. Más allá de la innovación en los sistemas de propulsión, se debe impulsar el cambio en la movilidad de personas y bienes mediante vehículos conectados y, en última instancia, autónomos, y cambios en los patrones de consumo que se expresen en el rápido crecimiento de la movilidad compartida (*carsharing* y *ridesharing*), en que la propiedad del automóvil comienza a disminuir.

Las tecnologías digitales pueden desempeñar un papel importante para racionalizar el uso de los recursos en las ciudades, mejorar la calidad de los servicios, fortalecer los procesos participativos y apoyar vínculos virtuosos entre las políticas urbanas y las iniciativas de transformación productiva. Como instrumento estratégico para promover la descarbonización, destacan las redes eléctricas inteligentes (*smart grids*), es decir, la integración de las redes de energía eléctrica mediante tecnologías digitales.

Las siguientes propuestas se articulan en torno a la descarbonización de los servicios públicos masivos y la apropiación del cambio tecnológico en los territorios urbanos:

- Mejorar la normativa sobre el desempeño ambiental de los servicios públicos y las emisiones de los vehículos urbanos para acelerar la innovación en el sector productivo, particularmente en materia de movilidad y construcción.
- Fortalecer las finanzas locales sobre la base de la racionalización del uso del territorio urbano para descarbonizar la actividad productiva y reducir la desigualdad.
- Fomentar la apropiación de las tecnologías digitales para mejorar la operación urbana mediante la virtualización y la consiguiente racionalización de la demanda de viajes, el mayor y más fácil acceso

a todo tipo de servicios y la optimización de los servicios públicos —incluidos registros y catastros— y las finanzas locales. La digitalización también debe fortalecer y profundizar la participación informada y oportuna en las decisiones clave para orientar el estilo del desarrollo.

- Desarrollar políticas nacionales urbanas y articularlas con las políticas industriales y tecnológicas en los distintos niveles de gobierno.

Las políticas dirigidas a diversificar la matriz energética deben combinar cambios en la normativa con el estímulo a la producción local de equipamiento y servicios necesarios para desarrollar proyectos de inversión en energías renovables y en eficiencia energética. Esto puede incluir la creación de sistemas para almacenar grandes volúmenes de energía producidos de manera intermitente por las fuentes renovables, aprovechando los abundantes recursos naturales de los que dispone la región y generando encadenamientos productivos ligados a su producción y a sus aplicaciones tecnológicas. Estos sistemas de almacenamiento se expandirán a embalses, vehículos y edificios, desdibujando las fronteras sectoriales.

Para inducir la descarbonización de la matriz eléctrica (diferente de la matriz energética, que incluye el consumo de combustibles fósiles líquidos para el transporte), es decir, para aumentar la penetración de las energías renovables en la generación de electricidad, es importante implementar los siguientes lineamientos:

- Armonizar en toda la región la normativa —aplicada hasta ahora solo en la Argentina, el Brasil, Chile y México— que permita licitar por bloques horarios y, por lo tanto, no exigir el suministro de energías renovables —en particular, la solar— durante las horas de oscuridad, lo que aumentaría su rentabilidad. Dicha armonización debe ser llevada a cabo por los Ministerios de Energía, en diálogo con el sector privado.
- Sustituir las importaciones en las cadenas productivas. Hasta ahora, la penetración de las energías renovables no convencionales se ha concretado mediante proyectos llave en mano. La experiencia brasileña ilustra el potencial de una política industrial orientada a aumentar la producción local de componentes. Existe un gran espacio para la innovación en energía eólica y solar, así como en otras fuentes, como la energía geotérmica, el biodiésel y la energía mareomotriz, o la provisión de autobuses

para los sistemas de transporte público, ámbito en que la región tiene experiencias de fabricación nacional. En este sentido, se puede analizar la posibilidad de apoyar a empresas translatinas del sector en la transición hacia la electrificación de la flota de transporte público. La responsabilidad de impulsar estas acciones corresponde a un esfuerzo colaborativo de los Ministerios de Energía y de Ciencia y Tecnología, las universidades y empresas.

- Incorporar gradualmente los costos sociales reales a los costos económicos, lo que implica, entre otras acciones, retirar de manera paulatina los subsidios a los combustibles fósiles, tasar las emisiones, asignar un precio al CO<sub>2</sub> o, por el contrario, premiar la inversión en energías renovables.
- Reflejar paulatinamente el riesgo sistémico de las trayectorias altas en carbono —por sus efectos físicos, tecnológicos y de deterioro de la reputación, entre otros—, que podrían transformar activos financieros en pasivos financieros (activos irrealizables o *stranded assets*). Estos activos podrían sufrir una dinámica caracterizada como “burbujas climáticas”. Algunos ejemplos son los procesos de exceso de inversión en zonas que serán afectadas adversamente por el cambio climático (por ejemplo, donde la agricultura enfrentará riesgos) o en áreas en que el progreso técnico cambiará el patrón de producción o de consumo (por ejemplo, con la incorporación creciente de autos o barcos eléctricos, en lugar de vehículos que usan energía fósil y que se convertirán en invendibles o impagables). El papel central en el impulso de estas políticas corresponde a los bancos centrales, el sector bancario, las aseguradoras y las compras del sector público.
- Normalizar o estandarizar el financiamiento bancario a iniciativas en el área de las energías renovables mediante la armonización de riesgos y oportunidades y tasas de retorno orientadas a aplanar la curva de aprendizaje. Los bancos de desarrollo, en alianza con los bancos privados y los Ministerios de Energía, son actores clave en este ámbito.

En estos esfuerzos, la complementariedad entre los países de la región puede impulsar las inversiones a gran escala. Los proyectos que usan las energías eólica y solar son más pequeños que los basados en energías fósiles, geográficamente dispersos, provocan un menor impacto ambiental, se autorizan con mayor facilidad y tienen horizontes temporales

más cortos en lo referente a su construcción. Esto aumenta la flexibilidad para la instalación de nueva capacidad renovable y es una solución atractiva para proveer acceso a la electricidad a comunidades aisladas.

### ***Aumento de la transparencia y la confianza en las instituciones***

Para avanzar hacia el desarrollo sostenible se requiere fortalecer la cooperación internacional y las instituciones multilaterales. La aplicación de políticas fiscales expansivas (junto con inversiones destinadas a promover senderos de desarrollo bajos en carbono) en los países superavitarios en el comercio internacional ayudaría a equilibrar este comercio sin graves secuelas para el empleo y el crecimiento de los países deficitarios, aumentando al mismo tiempo el crecimiento global y la sostenibilidad. La cooperación multilateral permitiría recuperar la capacidad de los Gobiernos de actuar coordinadamente para estabilizar las finanzas globales y de esa forma controlar sus efectos sobre las economías nacionales, evitando burbujas especulativas y la agudización del ciclo económico, con sus graves consecuencias en el empleo.

De la misma forma, la aprobación de acuerdos internacionales en torno a los derechos laborales y el estado de bienestar permitiría reducir los riesgos de una competencia predatoria en que el salario fuera la principal variable de ajuste para elevar las exportaciones y atraer el capital extranjero. Un sistema multilateral abierto al comercio en el que se redujeran las asimetrías productivas y tecnológicas favorecería la creación de empleo en los países menos desarrollados y disminuiría las tensiones políticas asociadas a la migración. Solo creando empleos y oportunidades en los países en desarrollo podrá reducirse la migración hacia el mundo desarrollado, hoy desbordada por las desigualdades de ingreso y riqueza y el rápido aumento de la población en muchos países en desarrollo.

Los cambios en las políticas públicas para promover el gran impulso ambiental necesitan de una base de apoyo y de legitimidad ciudadana. La transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación del impacto de las políticas y los programas, la participación de las personas en las decisiones y el reconocimiento de las asimetrías de información y poder son elementos clave del gran impulso ambiental. Las iniciativas llevadas adelante en América Latina y el Caribe para mejorar el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales son parte del esfuerzo por avanzar en la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, el gran impulso ambiental puede contribuir a ampliar el papel y el sentido de la política social, que, hasta ahora, se ha focalizado en solo dos componentes del bienestar: el ingreso de las personas y el sistema de protección social. Con ello, tiende a soslayar la importancia del consumo colectivo basado en servicios públicos, que conforma una parte del ingreso indirecto de las familias y promueve la condición de ciudadanía y el sentido de pertenencia.

Se asiste, por el contrario, a una asignación de recursos que contribuye a la degradación de los servicios públicos, de la misma manera que aumenta la degradación ambiental, a medida que se asienta el patrón de consumo marcado por las élites. Se produce así una fuga masiva desde los servicios públicos de educación y salud hacia los privados. Este proceso se reproduce también en el abandono masivo del transporte público —dado que la baja calidad del servicio y la poca seguridad estimulan la movilidad en medios privados—, la sustitución del espacio público por los centros comerciales, el crecimiento de los servicios privados de seguridad, los barrios autosegregados e incluso la discriminación en el acceso al agua potable. El efecto acumulado de estos fenómenos corroe el sentido de pertenencia a una comunidad política y la igualación ciudadana en la esfera pública.

En suma, la provisión de servicios públicos de calidad, con normas de operación que atraigan a los sectores de mayores recursos y no discriminen a los más pobres, es clave para la reconstrucción de la convivencia ciudadana y la confianza democrática, la inclusión y el tránsito hacia un modelo de desarrollo con menor huella ambiental y mayor bienestar. Un país desarrollado es aquel en que los ricos sí utilizan el transporte público, se educan en escuelas públicas y beben agua del grifo, y donde las brechas sociales entre estos y los grupos de bajos ingresos no son abismales. La defensa del consumo colectivo sitúa el enfoque de derechos en el centro del debate acerca de los nuevos regímenes de bienestar y es parte esencial del gran impulso ambiental.

### ***Un nuevo estilo de desarrollo***

La calidad de la democracia depende tanto de las instituciones que promueven la igualdad de derechos como de los modos de convivencia que expresan el sentido de pertenencia a una sociedad. Las alternativas tecnológicas con menor huella de carbono y el cambio en la matriz

energética deben procurar, al mismo tiempo, el fortalecimiento de esa pertenencia colectiva. De ahí la importancia de estrategias y políticas que permitan la transición hacia formas más sostenibles de producir, habitar y consumir y que, al mismo tiempo, potencien la provisión de bienes y servicios públicos de mejor calidad. De este modo, será posible transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, con menores brechas sociales y segregaciones espaciales, y conseguir un crecimiento basado en la innovación y la difusión de tecnologías limpias.

El ritmo de innovación y difusión de la revolución digital es exponencial y penetra todos los ámbitos de la vida, y América Latina y el Caribe no puede quedarse atrás. Es el momento de aprovechar los campos de innovación tecnológica que pueden constituir herramientas para el gran impulso ambiental. Estos campos incluyen esferas tan diversas como la gestión urbana y el transporte, el manejo de la biodiversidad, la conservación, el aprovechamiento y el reciclaje del agua, la calidad y oportunidad de los sistemas de protección social, la formación en capacidades estratégicas de las nuevas generaciones para el nuevo mundo del trabajo, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables.

En este sentido, el gran impulso ambiental relaciona las opciones macroeconómicas, productivas, sociales y ambientales. Dada esta interdependencia, la región se encuentra ante el riesgo de perpetuar un círculo vicioso en que se refuerzan recíprocamente la baja productividad, el crecimiento volátil, la alta desigualdad y un grave costo ambiental, o bien, ante la oportunidad de avanzar hacia un círculo virtuoso con sinergias entre una macroeconomía proactiva, una matriz productiva y energética baja en carbono y una mejor calidad de vida.

En este documento, la CEPAL ha buscado dimensionar tanto la magnitud como la urgencia del desafío del gran impulso ambiental. Su magnitud se pone de manifiesto al reconocer la creciente interdependencia de los ámbitos del desarrollo. Su urgencia está dada por la espada de Damocles que supone el cambio climático y las oportunidades y riesgos derivados de la velocidad del cambio tecnológico. No se trata de postergar la hora de la igualdad, sino de reconocer la eficiencia del incremento de la igualdad para lograr un crecimiento más sólido, con mejor base productiva y que asegure un futuro sostenible para las generaciones venideras.

## Bibliografía

- Abbate, J. (1999), *Inventing the Internet*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Acemoglu, D. y otros (2013), "Democracy, redistribution and inequality", *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper*, N° 19746, Cambridge, Massachusetts, diciembre [en línea] <http://www.nber.org/papers/w19746>.
- Alesina, A., B. Reich y A. Ribboni (2017), "Nation-building, nationalism and wars", *Working Paper*, N° 23435, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo [en línea] <http://www.nber.org/papers/w23435>.
- Alvaredo, F. y otros (coords.) (2018), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab [en línea] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.
- Beltratti, A., G. Chichilnisky y G. Heal (1993), "Sustainable growth and the green golden rule", *NBER Working Paper*, N° 4430, National Bureau of Economic Research, agosto [en línea] <http://www.nber.org/papers/w4430>.
- Besley, T. y T. Persson (2010), "State capacity, conflict and development", *Econometrica*, vol. 78, N° 1, The Econometric Society, enero.
- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Brasil, Secretaría General de la Presidencia de la República (2014), *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*, Brasilia.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), "Observatorio de Movilidad Urbana" [en línea] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.
- \_\_\_\_ (2015), "Observatorio de Movilidad Urbana" [en línea] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.

- \_\_\_ (2009), *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina: información para mejores políticas y mejores ciudades*, Río de Janeiro.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquiwa modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- \_\_\_ (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago.
- \_\_\_ (2017a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- \_\_\_ (2017b), "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago.
- \_\_\_ (2017c), "Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago.
- \_\_\_ (2017d), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_ (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- \_\_\_ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- \_\_\_ (2016c), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe* (LC/G.2685(CCITIC.2/3)), Santiago, septiembre.
- \_\_\_ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- \_\_\_ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- \_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- \_\_\_ (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago, octubre.
- Chang, H. J. (2006), "Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues", *Discussion Paper*, N° 2006/05, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER), julio.
- Cobban, A. (1965), *A History of Modern France. Volume 3: 1871-1962*, Harmondsworth Penguin Books, enero.

- Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata (2015), "Hidrovia Paraná Paraguay: camino clave para el desarrollo de la región" [en línea] [http://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/jornadas\\_congresos/\\_archivos/000101\\_2017/000100\\_Infraestructura%20y%20Log%C3%ADstica/000104\\_Hidrov%C3%ADa%20Paraguay.pdf](http://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/jornadas_congresos/_archivos/000101_2017/000100_Infraestructura%20y%20Log%C3%ADstica/000104_Hidrov%C3%ADa%20Paraguay.pdf).
- Daude, C. y V. Robano (2015), "On intergenerational (im)mobility in Latin America", *Latin American Economic Review*, vol. 24, N° 9, Berlín, Springer, diciembre.
- Deacon, R. (2009), "Public good provision under dictatorship and democracy", *Public Choice*, vol. 139, N° 1-2, abril [en línea] <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-008-9391-x>.
- Eichengreen, B. y P. Gupta (2014), "Tapering talk: the impact of expectations of reduced federal reserve security purchases on emerging markets", *Emerging Markets Review*, vol. 25, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Enerdata (2015), *Research on Energy Efficiency, CO2 Emissions, Energy Consumption, Forecast*.
- Esping-Andersen, G. y otros (2003), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, noviembre [en línea] <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256438.001.0001/acprof-9780199256433>.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010), "Desertification", Roma.
- Kallhoff, A. (2014), "Why societies need public goods", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 17, N° 6, abril.
- \_\_\_\_\_(2011), *Why Democracy Needs Public Goods*, Plymouth, Lexington Books.
- Karaguliana, F. y otros (2015), "Contributions to cities' ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level", *Atmospheric Environment*, vol. 120, Elsevier, noviembre.
- Manyika, J. y otros (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- McAfee, A. y E. Brynjolfsson (2017), *Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future*, Nueva York, W.W. Norton & Company, junio.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, abril.
- Muñoz, C. y G. Pérez (2017), "Reflexiones sobre el rol de la logística en la explotación sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", *Boletín FAL*, N° 357, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

- North, D., J. J. Wallis y B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, febrero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*, París, OECD Publishing.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Nairobi.
- Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides (2014), "Redistribution, inequality, and growth", *IMF Staff Discussion Note*, N° SDN/14/02, Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Chile: instrumentos y estrategias para combatir la desertificación*, Santiago, diciembre.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton & Company, febrero.
- Rosenstein-Rodan, P. (1960), "Notas sobre la teoría del 'gran impulso'", *El desarrollo económico y América Latina*, H. S. Ellis y H. C. Wallich (eds.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (comp.) (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Thirlwall, A. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences", *PSL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Roma.
- Tocqueville, A. (2007), *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Akal.
- 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.
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.



La desigualdad es ineficiente porque dificulta el aprendizaje, el aumento de la productividad, la innovación y el crecimiento. La igualdad no es entonces solo un principio ético inherente al desarrollo, sino también un instrumento clave para promoverlo.

Dando continuidad al énfasis que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha puesto en la igualdad desde 2010, y en concordancia con el propósito de no dejar a nadie atrás expresado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en este documento se analizan mecanismos mediante los cuales la desigualdad reduce la eficiencia dinámica de las economías de América Latina y el Caribe. Se analizan y miden los efectos de la desigualdad de acceso a la salud y a la educación en la productividad y los ingresos, así como las consecuencias de la desigualdad de oportunidades causada por la discriminación por razón de género o condición étnico-racial. También se examina cómo estas desigualdades se reflejan en el territorio, la infraestructura y la dinámica urbana, generando costos no solo en términos de productividad, sino también de ineficiencia energética y deterioro del medio ambiente, lo que compromete las posibilidades de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

Las restricciones impuestas por la desigualdad a la innovación y la creatividad son más intensas porque se internalizan en la cultura de los agentes, dando lugar a una cultura del privilegio en la que los muchos bienes públicos y derechos no son impersonales y parte importante de la población no accede a ellos. Esto debilita la confianza en las interacciones sociales y en las instituciones democráticas.

La CEPAL propone en este documento orientaciones estratégicas para aumentar la eficiencia dinámica de las economías latinoamericanas y caribeñas sobre la base de la igualdad. El desarrollo de capacidades y la construcción de Estados de bienestar son componentes centrales de un nuevo paradigma de desarrollo en el que la revolución tecnológica se ponga al servicio de un sendero de crecimiento bajo en carbono e intensivo en tecnología. En este contexto, aumentar la inversión pública y privada en torno a un gran impulso ambiental, mediante el que se diversifique la estructura productiva y se reduzca la heterogeneidad estructural, es una tarea urgente ante la velocidad los cambios que transforman la economía global y el aumento de la incertidumbre que los acompaña.

