AGENDA 2030

Y LOS ODS EN AMERICA LATINA



EDUCA - PLUS
EDITORIAL ACADÉMICA

Octubre 2026 – Educa Plus Editorial Académica
Copyright © Educa Plus Editorial Académica
Copyright del texto © 2026 de Autores
Ecuador, Naranjito, Cod. Post. 091803
Email: editorial@educapluseditorial.com
Contacto: +593 960 838 709
https://biblioteca.educapluseditorial.com/

Datos Técnicos de Publicación Internacional
Título: Agenda 2030 y los ODS en América Latina
Subtítulo: Avances, brechas y perspectivas regionales.
Autores: Arcos Ribadeneira, A. M., Arrasco Alegre, J. C., Erazo Brito, G. F., Medina Vera, E. Y., Betancourt Pereira, E. J. & Soto Hidalgo, C. V.
Diseño y producción editorial: Durán Sánchez, Stephany
Editor: Barco Acosta, Jonathan
Formato: PDF
Páginas: 176
Tamaño: A4 21x29.7cm
Modo de acceso: Recurso digital disponible en línea
ISBN: 978-9907-9612-2-5
DOI: https://doi.org/10.66646/educa-plus/10oct2617
Prefijo Editorial ISBN: 978-9907-9571

Este libro fue sometido a arbitraje académico bajo el sistema de evaluación por pares doble ciego (*double-blind peer review*).

Disponible para su descarga gratuita en https://biblioteca.educapluseditorial.com/

EDITORIAL

Disponible para su descarga gratuita en https://biblioteca.redsa.ec/

Los contenidos de este libro pueden ser descargados, reproducidos, difundidos e impresos con fines de estudio, investigación y docencia, o para su utilización en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca adecuadamente a los autores como fuente y titulares de los derechos de propiedad intelectual, sin que ello implique en modo alguno que aprueban las opiniones, productos o servicios resultantes. En el caso de contenidos que indiquen expresamente que proceden de terceros, deberán dirigirse a la fuente original indicada para gestionar los permisos correspondientes.

Cómo citar esta obra

Arcos Ribadeneira, A. M., Arrasco Alegre, J. C., Erazo Brito, G. F., Medina Vera, E. Y., Betancourt Pereira, E. J. & Soto Hidalgo, C. V. (2026). Agenda 2030 y los ODS en América Latina: Avances, brechas y perspectivas regionales. Educa Plus Editorial Académica. https://doi.org/10.66646/educa-plus/10oct2617

Proceso Editorial:

Cada uno de los textos publicados por **Educa Plus Editorial Académica** ha sido sometido a un riguroso proceso de **evaluación por pares doble ciego externos** (*double-blind peer review*), conforme a los estándares editoriales internacionales y a la normativa interna de la editorial.

Aviso Legal:

La información presentada, así como el contenido, fotografías, gráficos, cuadros, tablas y referencias de este manuscrito, es de exclusiva responsabilidad del/los autor/es y no refleja necesariamente el pensamiento ni la posición institucional de la **Educa Plus Editorial Académica**. Las opiniones expresadas en cada capítulo son responsabilidad exclusiva de sus respectivos autores.

Derechos de Autor ©

Este documento se publica bajo los términos y condiciones de la licencia:

Creative Commons Reconocimiento — No Comercial — Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Usted es libre de compartir y adaptar el material, siempre que otorgue el crédito correspondiente, no lo utilice con fines comerciales y distribuya sus contribuciones bajo la misma licencia.

Para ver una copia de esta licencia, visite: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es

CONTENIDO

Introducción 7

CAPÍTULO 1 **8**

Agenda 2030 y desarrollo sostenible: fundamentos y evolución

Introducción 9
1.1. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la Agenda 2030 10
1.2. Principios y dimensiones del desarrollo sostenible 13
1.3. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus interdependencias 15
1.4. Implementación de la Agenda 2030 en América Latina 18

CAPÍTULO 2 **23**

América Latina frente a los ODS: avances, indicadores y brechas regionales

2.1. Sistemas de indicadores y seguimiento de los ODS 25
2.2. Avances regionales y diferencias entre países 28
2.3. ODS con mayores rezagos y desafíos estructurales 31
2.4. Capacidad estadística, información y evaluación de resultados 34

CAPÍTULO 3 **39**

Pobreza, desigualdad y protección social

Introducción 40
3.1. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad social 41
3.2. Desigualdad económica y territorial 43
3.3. Sistemas de protección social y grupos vulnerables 46
3.4. Estrategias para avanzar hacia sociedades más inclusivas 49

CAPÍTULO 4 **53**

Educación, salud y bienestar para el desarrollo humano sostenible

Introducción 54
4.1. Educación inclusiva, equitativa y de calidad 55
4.2. Brechas educativas y transformación digital 57
4.3. Salud pública, cobertura y desigualdades sanitarias 60
4.4. Bienestar, calidad de vida y desarrollo humano 63

CAPÍTULO 5 **67**

Trabajo decente, crecimiento económico e innovación productiva

Introducción 68
5.1. Transformaciones del mercado laboral latinoamericano 69
5.2. Empleo informal, productividad y desigualdad 71
5.3. Industrialización sostenible, innovación y digitalización 74
5.4. 5.4 Economía verde y nuevas oportunidades productivas 76

CAPÍTULO 6 — 81
Sostenibilidad ambiental, biodiversidad y cambio climático

Introducción 82
6.1. Cambio climático y vulnerabilidad regional 84
6.2. Biodiversidad, ecosistemas y recursos naturales 87
6.3. Producción y consumo responsables 90
6.4. Políticas ambientales y transición hacia economías sostenibles 92

CAPÍTULO 7 — 98
Agua, energía y ciudades sostenibles

Introducción 99
7.1. Acceso al agua potable y saneamiento 100
7.2. Transición energética y energías renovables 103
7.3. Urbanización y ciudades sostenibles 105
7.4. Movilidad, vivienda, infraestructura y resiliencia urbana 108

CAPÍTULO 8 — 114
Igualdad de género, inclusión y reducción de desigualdades

Introducción 115
8.1. Igualdad de género y autonomía económica 116
8.2. Participación política y liderazgo de las mujeres 119
8.3. Pueblos indígenas, población afrodescendiente y otros grupos históricamente excluidos 121
8.4. Políticas de inclusión y reducción de brechas estructurales 124

CAPÍTULO 9 — 129
Gobernanza, instituciones, financiamiento y alianzas para el desarrollo sostenible

Introducción 130
9.1. Instituciones, transparencia y Estado de derecho 132
9.2. Financiamiento de la Agenda 2030 135
9.3. Cooperación internacional y alianzas multiactor 138
9.4. Participación ciudadana, gobiernos locales y gobernanza territorial 141

CAPÍTULO 10 — 147
América Latina hacia 2030 y más allá: escenarios y perspectivas regionales

Introducción 148
10.1. Brechas pendientes y desafíos para acelerar los ODS 149
10.2. Innovación, transformación digital y nuevas herramientas para el desarrollo 152
10.3. Cooperación regional y construcción de resiliencia 155
10.4. Hacia una agenda latinoamericana de desarrollo sostenible posterior a 2030 157

Bibliografía 163
Autores 166

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye uno de los marcos internacionales más amplios y ambiciosos formulados para orientar las políticas públicas, la cooperación internacional y las estrategias de desarrollo durante el siglo XXI. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, la Agenda articula 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que integran dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales bajo una visión común: avanzar hacia sociedades más inclusivas, resilientes, sostenibles y capaces de garantizar mejores condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

Su relevancia radica en que supera enfoques tradicionales centrados exclusivamente en el crecimiento económico y propone una lectura multidimensional del desarrollo. La pobreza, la desigualdad, la educación, la salud, el empleo, la innovación, la sostenibilidad ambiental, la calidad institucional y la cooperación no pueden entenderse como problemas aislados. Por el contrario, forman parte de un sistema de relaciones en el que los avances o retrocesos en un ámbito pueden generar efectos significativos sobre otros. Esta lógica de interdependencia es uno de los fundamentos centrales de los ODS.

En América Latina y el Caribe, la implementación de la Agenda 2030 adquiere características particulares. La región combina importantes avances sociales y una elevada disponibilidad de recursos naturales con desigualdades persistentes, heterogeneidad productiva, informalidad laboral, restricciones fiscales, brechas territoriales, vulnerabilidades ambientales y capacidades institucionales desiguales. Estas condiciones explican por qué el cumplimiento de los ODS no depende únicamente de la voluntad política, sino también de la capacidad de transformar estructuras económicas, sociales y territoriales profundamente arraigadas.

El escenario regional evidencia, además, la necesidad de acelerar las transformaciones. Las estimaciones analizadas en esta obra muestran que, de mantenerse las tendencias recientes, solo una proporción limitada de las metas de los ODS alcanzaría los resultados previstos para 2030. Esta situación no implica abandonar la Agenda, sino reforzar su carácter estratégico, priorizar intervenciones de alto impacto y mejorar la coordinación entre gobiernos, sector privado, academia, sociedad civil y organismos de cooperación.

Asimismo, la obra enfatiza que los ODS deben entenderse como un sistema interdependiente. Una política educativa puede incidir en empleo, igualdad de género, innovación y productividad; una política energética puede producir efectos sobre competitividad, salud, ciudades y cambio climático; y una mejora institucional puede facilitar el cumplimiento de múltiples objetivos de manera simultánea. Por ello, la Agenda 2030 demanda políticas coherentes, articuladas y capaces de reconocer tanto las sinergias como las tensiones entre distintas metas.

Finalmente, este libro parte de una premisa fundamental: el cumplimiento de los ODS depende de su capacidad para traducirse en decisiones concretas, presupuestos, regulaciones, inversiones, sistemas de evaluación y políticas territoriales. Los compromisos globales adquieren verdadero significado cuando se materializan en ciudades, provincias, municipios y comunidades, donde las desigualdades y los desafíos del desarrollo se expresan de manera más visible.

CAPÍTULO 1

Agenda 2030 y desarrollo sostenible: fundamentos y evolución



INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye uno de los acuerdos multilaterales más amplios formulados durante las primeras décadas del siglo XXI. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 mediante la Resolución A/RES/70/1, plantea una visión integral del desarrollo sustentada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y orientada a transformar las condiciones económicas, sociales, ambientales e institucionales que condicionan el bienestar humano. Su alcance supera la concepción del desarrollo entendida únicamente como crecimiento económico y propone un marco universal en el que la reducción de la pobreza, la igualdad, la sostenibilidad ambiental, la paz, la cooperación y el fortalecimiento institucional se consideran procesos estrechamente relacionados (Naciones Unidas, 2015).

La construcción de esta agenda no constituye un acontecimiento aislado. Es el resultado de varias décadas de debates internacionales sobre pobreza, desarrollo humano, deterioro ambiental, desigualdad y cooperación entre los Estados. Desde el Informe Brundtland de 1987 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 hasta los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en 2000, se desarrolló progresivamente una comprensión más compleja de la relación entre bienestar humano y sostenibilidad. La Agenda 2030 representa la convergencia de esas trayectorias y, al mismo tiempo, un cambio significativo: todos los países pasan a ser considerados responsables de avanzar hacia formas de desarrollo compatibles con la equidad social y los límites ambientales.

Este capítulo examina los antecedentes históricos de la Agenda 2030, sus fundamentos conceptuales, la estructura e interdependencia de los 17 ODS y las particularidades que presenta su implementación en América Latina. Este marco resulta indispensable para comprender los capítulos posteriores, en los que se analizarán las principales brechas regionales y los ámbitos específicos de intervención.

1.1. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la Agenda 2030

1.1.1. Antecedentes internacionales del desarrollo sostenible

La formulación contemporánea del desarrollo sostenible surge de un proceso histórico en el que las preocupaciones económicas y sociales comenzaron a vincularse progresivamente con los límites ambientales del desarrollo. Durante buena parte del siglo XX, las teorías y políticas de desarrollo otorgaron una importancia predominante al crecimiento económico, la industrialización, la modernización productiva y el incremento del ingreso. Sin embargo, la degradación de los ecosistemas, el agotamiento de determinados recursos naturales y la persistencia de amplias desigualdades demostraron que el crecimiento económico, por sí mismo, no garantizaba mejoras equivalentes en las condiciones de vida.

Un momento decisivo fue la publicación en 1987 del informe *Our Common Future*, preparado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Este documento, conocido también como Informe Brundtland, consolidó internacionalmente el concepto de desarrollo sostenible al relacionar las necesidades de las generaciones presentes con la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987). El informe destacó además que los problemas ambientales no podían analizarse de manera independiente de la pobreza, la tecnología, la organización social, los patrones de producción y las desigualdades existentes.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, profundizó esta concepción. La adopción de la Agenda 21 estableció un programa internacional de acción que vinculó desarrollo, protección ambiental y cooperación. Posteriormente, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, celebrada en 2002, reafirmó estos compromisos y destacó la necesidad de fortalecer las asociaciones internacionales. En 2012, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20, produjo el documento *El futuro que queremos* y dio inicio formal al proceso destinado a elaborar los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esta trayectoria permite comprender que la Agenda 2030 no apareció repentinamente en 2015. Su formulación respondió a un proceso de acumulación institucional y conceptual mediante el cual la comunidad internacional fue reconociendo que los problemas económicos, sociales y ambientales se condicionan recíprocamente. La pobreza puede aumentar la vulnerabilidad frente al cambio climático; la degradación ambiental puede afectar la seguridad alimentaria y la salud; las desigualdades educativas pueden limitar la productividad y la participación política; y unas instituciones débiles pueden dificultar la ejecución de políticas en cualquiera de estos ámbitos.

En consecuencia, el desarrollo sostenible comenzó a concebirse como una cuestión de transformación estructural y no únicamente como la incorporación de medidas ambientales a los modelos convencionales de crecimiento. La sostenibilidad exige examinar simultáneamente qué se produce, cómo se produce, quiénes se benefician del crecimiento, qué recursos se utilizan, qué impactos se generan y cuáles son las capacidades de las generaciones futuras para mantener condiciones adecuadas de bienestar.

1.1.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: contribuciones y límites

La aprobación de la Declaración del Milenio en septiembre de 2000 representó otro antecedente fundamental. En la Cumbre del Milenio, 189 Estados miembros de las Naciones Unidas respaldaron una agenda internacional que posteriormente quedó expresada en ocho Objetivos de Desarrollo

del Milenio (ODM). Estos se concentraron en la reducción de la pobreza extrema y el hambre, la educación primaria universal, la igualdad de género, la mortalidad infantil, la salud materna, la lucha contra enfermedades transmisibles, la sostenibilidad ambiental y la construcción de una asociación mundial para el desarrollo.

La relevancia de los ODM radicó, entre otros aspectos, en convertir prioridades generales del desarrollo en metas susceptibles de seguimiento. Esto contribuyó a fortalecer una cultura internacional de planificación mediante objetivos, indicadores y períodos definidos. Gobiernos, organismos multilaterales y actores de cooperación pudieron utilizar un lenguaje común para organizar programas, movilizar financiamiento y analizar determinados resultados.

Los ODM también desempeñaron un papel importante en la concentración de esfuerzos internacionales sobre necesidades humanas fundamentales. Al otorgar visibilidad a la pobreza extrema, la educación básica, la salud maternoinfantil y determinadas enfermedades, facilitaron la organización de intervenciones específicas y estimularon la generación de información comparable entre países.

No obstante, la experiencia también puso en evidencia diferentes limitaciones. La primera correspondía a su alcance. Los ocho objetivos prestaban particular atención a determinadas necesidades sociales, mientras que otras dimensiones centrales del desarrollo sostenible ocupaban una posición secundaria o estaban insuficientemente desarrolladas. Aspectos como desigualdad, empleo decente, urbanización, patrones de consumo, cambio climático, gobernanza, paz, instituciones y biodiversidad requerían una consideración más sistemática.

Una segunda limitación se relacionaba con la diferenciación implícita entre países desarrollados y países en desarrollo. Una parte considerable de los ODM estaba concebida principalmente como un conjunto de resultados que debían alcanzar las naciones en desarrollo, mientras los países económicamente más avanzados desempeñaban en gran medida funciones relacionadas con cooperación y financiamiento. La posterior Agenda 2030 modificaría esta lógica mediante el principio de universalidad: todos los países presentan desafíos de sostenibilidad, aunque estos adopten características y magnitudes diferentes.

La tercera cuestión era la dificultad de interpretar los resultados exclusivamente mediante promedios nacionales. Un país podía mejorar un indicador agregado y mantener, simultáneamente, desigualdades profundas entre áreas rurales y urbanas, grupos de ingresos, poblaciones indígenas, mujeres y hombres, grupos etarios o territorios. Esta experiencia contribuyó a fortalecer posteriormente el principio de no dejar a nadie atrás.

Los ODM, por tanto, no deben entenderse únicamente desde sus limitaciones. Constituyeron una etapa decisiva en la evolución de la gobernanza internacional del desarrollo. Naciones Unidas reconoció al finalizar ese ciclo la necesidad de construir una nueva agenda que aprovechara los avances logrados y ampliara el marco de actuación después de 2015.

1.1.3. La transición hacia la Agenda 2030

La elaboración de la agenda posterior a 2015 buscó responder a las lecciones derivadas de los ODM y a la creciente evidencia sobre el carácter interdependiente de los desafíos globales. El proceso de construcción de la Agenda 2030 tuvo una participación más amplia de gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil y otros actores, y se articuló con las discusiones iniciadas en Río+20.

El resultado fue la aprobación de la Resolución A/RES/70/1, *Transformar nuestro mundo: la*

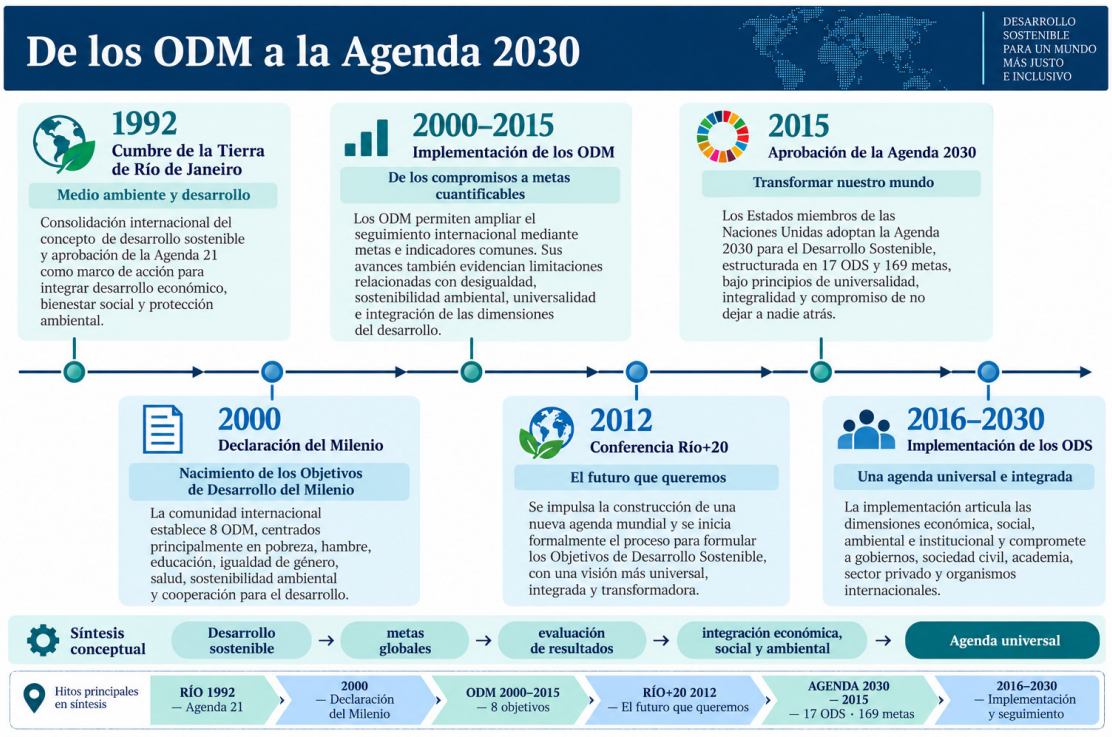
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Adoptada sin votación en la Asamblea General, la Agenda presenta un plan de acción centrado en las personas, el planeta y la prosperidad, y reconoce al mismo tiempo la importancia de la paz y de las alianzas necesarias para su implementación (Naciones Unidas, 2015).

La transición de los ODM a los ODS produjo cambios de naturaleza cuantitativa y cualitativa. Los ocho objetivos se transformaron en 17 ODS, acompañados por un conjunto mucho más amplio de metas e indicadores. Sin embargo, la principal diferencia no reside únicamente en la cantidad. La Agenda 2030 amplía la concepción del desarrollo al incorporar explícitamente empleo, innovación, infraestructura, energía, ciudades, desigualdades, consumo y producción, cambio climático, océanos, ecosistemas terrestres, instituciones y alianzas globales.

Además, los ODS son definidos como universales, integrados e indivisibles. Esto supone que no deberían implementarse como programas aislados. Una política educativa, por ejemplo, puede influir en oportunidades laborales, igualdad de género, innovación, pobreza y participación ciudadana. Una política energética puede afectar competitividad, salud, emisiones, condiciones urbanas e inversión. Desde esta perspectiva, la Agenda introduce una exigencia de coherencia en las políticas públicas: avanzar en un objetivo no debería provocar retrocesos sustanciales en otros.

La diferencia entre ambos marcos puede resumirse como el paso desde una agenda relativamente concentrada en necesidades sociales básicas hacia una agenda integral de transformación. Los ODM preguntaban, principalmente, cuánto podía avanzarse frente a un conjunto determinado de privaciones. Los ODS añaden otra cuestión: qué transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales son necesarias para mantener ese progreso de manera sostenible.

Este cambio resulta especialmente relevante para América Latina. La región presenta importantes avances históricos en diferentes indicadores sociales, pero continúa enfrentando desigualdades, informalidad laboral, vulnerabilidades ambientales, baja productividad, limitaciones fiscales y heterogeneidad territorial. En este contexto, la Agenda 2030 proporciona un marco para analizar simultáneamente estas dimensiones, evitando reducir el desarrollo a un solo indicador o sector.



1.2. Principios y dimensiones del desarrollo sostenible

1.2.1. Desarrollo como proceso multidimensional

El desarrollo sostenible parte del reconocimiento de que el bienestar humano depende de diferentes dimensiones que se relacionan entre sí. Aunque tradicionalmente se identifican tres pilares -económico, social y ambiental-, la Agenda 2030 incorpora además dimensiones institucionales y de cooperación que resultan indispensables para hacer operativos los demás componentes.

La dimensión económica se refiere a la capacidad de generar ingresos, empleo, productividad, innovación e infraestructura que permitan satisfacer necesidades y sostener procesos de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, el crecimiento económico adquiere valor desde la perspectiva de la sostenibilidad cuando contribuye al bienestar, utiliza eficientemente los recursos, genera oportunidades y evita trasladar costos desproporcionados a determinados grupos sociales, territorios o generaciones futuras.

La dimensión social incluye cuestiones como pobreza, alimentación, salud, educación, igualdad de género, trabajo, protección social y reducción de desigualdades. El desarrollo sostenible parte de la idea de que una economía que crece mientras grandes grupos permanece excluidos no puede considerarse plenamente sostenible. Las capacidades humanas, las oportunidades y la distribución de beneficios ocupan, por ello, una posición central.

La dimensión ambiental considera la disponibilidad y calidad del agua, los ecosistemas, la biodiversidad, el clima, los océanos, los suelos y la gestión de los recursos naturales. Su incorporación modifica la idea de que el medio ambiente constituye un sector independiente. Las economías dependen de sistemas naturales que proporcionan agua, energía, alimentos, materias primas y diversos servicios ecosistémicos. La pérdida de estas capacidades puede afectar directamente la producción y las condiciones de vida.

A estas dimensiones se incorpora el componente institucional. La capacidad para diseñar políticas, ejecutar presupuestos, generar información confiable, garantizar derechos, prevenir la corrupción, administrar justicia y coordinar actores condiciona el cumplimiento de la totalidad de los objetivos. Por ello, la Agenda incluye específicamente instituciones sólidas, paz, justicia y alianzas.

La Resolución A/RES/70/1 establece que las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible deben abordarse de forma equilibrada e integrada. El principio implica que ninguna de ellas debería funcionar como un apéndice de las demás.

1.2.2. Universalidad, integralidad y principio de no dejar a nadie atrás

La universalidad constituye una de las características distintivas de la Agenda 2030. Los ODS no se limitan a los países de bajos ingresos. Se aplican a todas las sociedades porque cada una enfrenta desafíos de sostenibilidad. La naturaleza de estos desafíos varía: en algunos contextos predominan carencias de servicios básicos; en otros tienen mayor peso los patrones de consumo, las emisiones, el envejecimiento de la población, la desigualdad o determinadas formas de exclusión. La responsabilidad es compartida, aunque las capacidades y circunstancias nacionales sean diferentes.

Este principio modifica la relación tradicional entre países considerados donantes y receptores. Todos deben revisar sus propias políticas y, simultáneamente, participar en mecanismos de cooperación internacional. Un país con altos ingresos puede presentar importantes déficits de sostenibilidad ambiental; una economía de ingreso medio puede mantener profundas desigualdades

territoriales; y una nación con avances educativos puede enfrentar dificultades relacionadas con calidad, empleabilidad o brechas digitales.

Un segundo principio es la integralidad. La Agenda plantea los objetivos como un sistema y no como diecisiete compartimentos. Naciones Unidas ha insistido en que los ODS son integrados e indivisibles y que los avances en un objetivo pueden generar efectos sobre otros. Esta característica requiere analizar sinergias y posibles compensaciones.

La expansión de energías renovables, por ejemplo, puede contribuir al ODS 7 y al ODS 13, estimular innovación asociada al ODS 9 y crear oportunidades relacionadas con el ODS 8. Sin embargo, determinados proyectos de infraestructura energética pueden producir conflictos territoriales o afectar ecosistemas si no se desarrollan bajo criterios adecuados. La interdependencia, por tanto, no implica que todas las acciones produzcan automáticamente resultados positivos en diferentes objetivos; exige identificar efectos directos e indirectos y gestionar posibles tensiones.

Un tercer principio fundamental se expresa mediante la consigna de no dejar a nadie atrás. Desde el punto de vista analítico, esto implica superar el uso exclusivo de promedios nacionales. El desempeño de un país debe examinarse considerando diferencias territoriales, económicas, étnicas, de género, edad, discapacidad y otras circunstancias capaces de producir desventajas.

Para América Latina este principio tiene especial importancia debido a la persistencia de desigualdades estructurales. Los progresos nacionales pueden distribuirse de manera desigual entre territorios y grupos sociales. Por ello, la implementación de los ODS requiere información desagregada que permita determinar quiénes se benefician, dónde permanecen las brechas y qué poblaciones experimentan mayores vulnerabilidades.

1.2.3. Responsabilidad intergeneracional y transformación estructural

La sostenibilidad incorpora una dimensión temporal. Las decisiones adoptadas en el presente pueden ampliar o restringir las posibilidades futuras. El Informe Brundtland estableció tempranamente esta preocupación al vincular las necesidades actuales con la capacidad de las generaciones futuras (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

La responsabilidad intergeneracional puede observarse con claridad en cuestiones ambientales. La degradación de un ecosistema, la pérdida de biodiversidad o la acumulación de gases de efecto invernadero pueden generar efectos prolongados. No obstante, el principio también se aplica a otras áreas. Una educación insuficiente limita durante décadas las capacidades productivas; un endeudamiento insostenible puede restringir el margen fiscal futuro; y la ausencia de inversión en infraestructura puede generar costos que posteriormente resulten más elevados.

El desarrollo sostenible requiere, en consecuencia, equilibrar necesidades inmediatas y capacidades futuras. Este equilibrio constituye uno de los desafíos más complejos de la política pública. Los gobiernos suelen enfrentar demandas urgentes relacionadas con empleo, ingresos, seguridad, servicios o infraestructura. Al mismo tiempo, deben considerar impactos que pueden manifestarse después de varios años.

Por ello, la Agenda 2030 puede entenderse como un marco de planificación de mediano y largo plazo. Su horizonte temporal intenta incentivar la continuidad de determinadas políticas más allá de los ciclos gubernamentales. El éxito de esta planificación depende, sin embargo, de capacidades institucionales, financiamiento, información, coordinación y acuerdos sociales suficientes para sostener prioridades.

La idea de transformación también es central. Alcanzar los ODS no consiste únicamente en ampliar programas existentes. En determinados ámbitos exige modificar estructuras productivas, sistemas energéticos, modelos urbanos, mecanismos tributarios, instituciones, tecnologías y patrones de consumo. De ahí que la Agenda no deba interpretarse como un conjunto independiente de proyectos sociales o ambientales. Su propósito es orientar cambios en la manera en que las sociedades producen, distribuyen, consumen, gobiernan y utilizan sus recursos.

Tabla 1.1
Principios fundamentales del desarrollo sostenible

Principio	Significado	Aplicación en el desarrollo sostenible
Universalidad	El desarrollo sostenible compromete a todos los países, independientemente de su nivel de ingreso o grado de desarrollo.	Exige que gobiernos, instituciones, empresas y sociedad civil adapten los ODS a sus propias realidades y contribuyan al cumplimiento de metas comunes.
Integralidad	Las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del desarrollo se encuentran interrelacionadas y no deben abordarse de manera aislada.	Las políticas deben considerar simultáneamente sus efectos sobre bienestar social, crecimiento económico, ambiente, territorio e instituciones, evitando soluciones sectoriales que generen nuevos problemas.
No dejar a nadie atrás	El progreso debe beneficiar prioritariamente a quienes enfrentan mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad, discriminación o exclusión.	Requiere identificar brechas por ingreso, género, territorio, pertenencia étnica, edad, discapacidad y otras condiciones, orientando políticas y recursos hacia la reducción efectiva de desigualdades.
Responsabilidad intergeneracional	Las necesidades actuales deben satisfacerse sin comprometer las capacidades y recursos que necesitarán las generaciones futuras.	Implica conservar ecosistemas, gestionar responsablemente los recursos naturales, reducir riesgos climáticos y promover inversiones y decisiones públicas con visión de largo plazo.

Nota. *Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015) y en los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

1.3. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus interdependencias

1.3.1. Arquitectura general de los ODS

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen la estructura operativa central de la Agenda 2030. Su organización abarca desde la erradicación de la pobreza hasta la cooperación internacional y refleja la ampliación experimentada por la agenda mundial de desarrollo después de los ODM.

El ODS 1 plantea poner fin a la pobreza; el ODS 2 aborda hambre, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible; el ODS 3 se concentra en salud y bienestar; y el ODS 4 en educación inclusiva, equitativa y de calidad. El ODS 5 aborda la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas.

Los ODS 6 y 7 consideran, respectivamente, agua y saneamiento y energía asequible y sostenible. El ODS 8 relaciona crecimiento económico con empleo productivo y trabajo decente, mientras el ODS 9 aborda infraestructura, industrialización sostenible e innovación. El ODS 10 centra la atención en la reducción de las desigualdades.

El ODS 11 se orienta a ciudades y asentamientos humanos sostenibles; el ODS 12 aborda los patrones de producción y consumo; el ODS 13 se concentra en la acción climática; y los ODS 14 y 15 consideran la conservación de océanos y ecosistemas terrestres. Finalmente, el ODS 16 incorpora paz, justicia e instituciones sólidas, y el ODS 17 se refiere a los medios de implementación y las alianzas necesarias para cumplir la Agenda. Naciones Unidas presenta estos objetivos como parte de un marco integrado derivado de una trayectoria que incluye Agenda 21, los ODM y Río+20.

Aunque esta enumeración facilita su comunicación, puede generar una interpretación equivocada si se piensa que cada objetivo corresponde exclusivamente a un ministerio o sector. El valor conceptual de la Agenda aparece precisamente cuando se estudian las conexiones.

La pobreza del ODS 1, por ejemplo, no depende únicamente de transferencias monetarias. Está relacionada con alimentación, salud, educación, empleo, vivienda, servicios básicos, protección frente a riesgos y acceso a instituciones. Una intervención concentrada en una sola dimensión puede reducir temporalmente determinadas privaciones sin modificar las causas estructurales que las producen.

De manera similar, mejorar la educación puede producir efectos sobre igualdad de género, empleo, innovación, productividad y participación social. El acceso universal al agua influye en salud, educación, productividad, igualdad de género y calidad urbana. La existencia de instituciones transparentes y eficaces facilita la ejecución de políticas correspondientes prácticamente a todos los objetivos.

1.3.2. Interdependencias, sinergias y tensiones

La lógica de interdependencia de los ODS puede analizarse mediante tres tipos de relaciones: sinergias, dependencias y tensiones. Existe una sinergia cuando una medida adoptada para un objetivo produce beneficios relevantes en otros. Existe una dependencia cuando el cumplimiento de una meta requiere avances previos o paralelos en otra dimensión. Finalmente, puede existir una tensión cuando una intervención destinada a mejorar un indicador provoca efectos adversos sobre otro.

Las políticas de primera infancia ilustran una relación sinérgica. La nutrición adecuada puede mejorar condiciones de salud y aprendizaje; la educación inicial puede reducir determinadas desigualdades posteriores; y los servicios de cuidado pueden facilitar la participación laboral de las mujeres. Una intervención integrada genera, de esta manera, resultados simultáneos en varios ODS.

El desarrollo de infraestructura digital ofrece otro ejemplo. Puede ampliar acceso a educación y servicios, favorecer innovación productiva y mejorar procesos administrativos. Sin embargo, si existen grandes diferencias de conectividad o capacidades digitales, la misma transformación puede ampliar brechas entre personas, empresas y territorios. La tecnología no constituye por sí misma una garantía de inclusión.

También existen tensiones evidentes entre crecimiento productivo y conservación ambiental. La expansión de una actividad extractiva puede generar empleo, ingresos fiscales o exportaciones en el corto plazo, pero también producir costos ecológicos y territoriales. La lógica de los ODS

exige incorporar esos efectos en la evaluación de las políticas, evitando identificar un resultado económico favorable con un avance sostenible automático.

La relación entre los objetivos explica por qué las políticas públicas requieren coordinación. Cuando las instituciones trabajan de forma completamente sectorial, una intervención puede solucionar un problema y trasladar costos hacia otro ámbito. La Agenda 2030 introduce así una perspectiva sistémica: cada decisión debería evaluarse tanto por su contribución inmediata como por sus efectos sobre otros objetivos.

Esta interpretación tiene consecuencias metodológicas. El seguimiento de los ODS no debería limitarse a verificar el movimiento independiente de indicadores. También resulta necesario identificar relaciones causales, desigualdades internas y efectos territoriales. El desafío consiste en comprender cómo determinadas políticas contribuyen simultáneamente a diferentes metas y dónde aparecen incompatibilidades que requieren correcciones.

1.3.3. Las cinco dimensiones articuladoras: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas

Una forma complementaria de comprender los ODS consiste en organizarlos alrededor de las denominadas cinco "P": personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas. Esta estructura se encuentra presente en el preámbulo de la Agenda 2030 y ayuda a interpretar sus objetivos como componentes de una visión general de transformación (Naciones Unidas, 2015).

La dimensión de las personas concentra la aspiración de erradicar la pobreza y el hambre y asegurar condiciones para que todos puedan desarrollar sus capacidades. En ella convergen particularmente los objetivos relacionados con pobreza, alimentación, salud, educación e igualdad de género.

La dimensión del planeta se vincula con la protección de los recursos naturales, el cambio climático, el consumo y la producción responsables, los ecosistemas y la necesidad de garantizar que las actividades económicas no deterioren irreversiblemente las bases biofísicas que sostienen la vida.

La prosperidad amplía la noción de riqueza. No se limita al incremento de la producción, sino que contempla condiciones económicas que permitan vidas satisfactorias en armonía con la naturaleza. Energía, empleo, infraestructura, innovación y ciudades forman parte de esta dimensión.

La paz introduce la idea de que no puede existir desarrollo sostenible sin sociedades pacíficas, justas e inclusivas. La calidad institucional, el acceso a la justicia y la reducción de diferentes formas de violencia condicionan las posibilidades de implementar políticas de largo plazo.

Finalmente, las alianzas reconocen que ningún Estado puede enfrentar individualmente la totalidad de los desafíos. Financiamiento, comercio, transferencia tecnológica, cooperación científica, construcción de capacidades, información y asociaciones entre actores aparecen como medios necesarios para ejecutar la Agenda.

Las cinco dimensiones permiten superar una lectura fragmentada. Las personas necesitan ecosistemas funcionales; la prosperidad depende de instituciones y recursos; la paz facilita inversión y cohesión social; y las alianzas proporcionan capacidades para implementar transformaciones que exceden la actuación aislada de una institución.

En América Latina, esta lectura integrada resulta particularmente pertinente. La región posee una importante riqueza natural y, simultáneamente, presenta desigualdades sociales persistentes. Sus economías dependen en diferente grado de recursos naturales y enfrentan la necesidad de incrementar productividad sin intensificar daños ambientales. Al mismo tiempo, las restricciones

fiscales e institucionales condicionan la capacidad de ejecutar políticas sostenidas. En consecuencia, ningún componente puede analizarse adecuadamente sin considerar los demás.



1.4. Implementación de la Agenda 2030 en América Latina

1.4.1. Apropiación regional y mecanismos de seguimiento

La incorporación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe ha seguido trayectorias diferenciadas. Cada país posee sistemas institucionales, prioridades de desarrollo, estructuras económicas y capacidades estadísticas particulares. La universalidad de los ODS no supone uniformidad en su aplicación; la Agenda proporciona un marco común que debe adaptarse a los contextos nacionales y territoriales.

Uno de los principales mecanismos de seguimiento son los Exámenes Nacionales Voluntarios, mediante los cuales los Estados presentan avances, dificultades y experiencias de implementación ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Según la CEPAL, entre 2016 y 2025, 32 países de América Latina y el Caribe presentaron 70 exámenes nacionales voluntarios, y 22 de ellos participaron en este proceso más de una vez.

Estos ejercicios cumplen varias funciones. Permiten organizar información que se encuentra distribuida entre instituciones, identificar áreas con avances insuficientes, fortalecer mecanismos de coordinación y facilitar el intercambio de experiencias entre países. No constituyen, sin embargo, evaluaciones externas obligatorias. Su utilidad depende en buena medida de la calidad de los datos, la transparencia del análisis y la incorporación efectiva de sus resultados en los procesos nacionales de planificación.

La CEPAL ha desarrollado también una comunidad de práctica destinada al intercambio entre países sobre los Exámenes Nacionales Voluntarios, la alineación de los ODS con instrumentos de planificación y las experiencias de implementación. En ella participan funcionarios, especialistas y representantes de distintos actores vinculados con la Agenda.

A nivel regional, la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible ha proporcionado un espacio para examinar avances y desafíos. Esta institucionalidad regional es relevante porque numerosos problemas trascienden las fronteras nacionales. Cambio climático, biodiversidad, migraciones, cadenas de valor, financiamiento, comercio, tecnología y seguridad alimentaria requieren diferentes formas de coordinación regional e internacional.

La implementación también ha progresado hacia escalas subnacionales. Los ODS adquieren una dimensión concreta en ciudades, provincias, municipios y comunidades, donde se prestan muchos de los servicios que inciden directamente en las condiciones de vida. La CEPAL ha destacado que el cumplimiento de objetivos globales depende de su territorialización y ha promovido los Exámenes Locales Voluntarios como una herramienta para adaptar prioridades, indicadores y mecanismos de seguimiento a realidades territoriales específicas.

1.4.2. Particularidades estructurales de América Latina

La implementación de la Agenda 2030 en América Latina debe interpretarse considerando las características estructurales de la región. El punto de partida no es homogéneo. Existen diferencias considerables entre países y dentro de ellos en niveles de ingreso, capacidad institucional, estructura productiva, disponibilidad de recursos naturales, densidad poblacional, exposición a riesgos ambientales y calidad de los servicios públicos.

Una de las características centrales es la desigualdad. Las diferencias de ingresos se superponen con desigualdades territoriales, educativas, laborales, étnico-raciales, generacionales y de género. Esta configuración afecta numerosos ODS simultáneamente y explica por qué determinados avances agregados pueden coexistir con poblaciones que permanecen en condiciones de exclusión.

Otra característica es la heterogeneidad productiva. Sectores altamente productivos conviven con una proporción considerable de empresas y trabajadores en actividades de baja productividad. La informalidad laboral limita el acceso a protección social y reduce la capacidad fiscal de los Estados. Transformar esta estructura resulta relevante para los ODS relacionados con pobreza, empleo, innovación, desigualdad y financiamiento del desarrollo.

La dependencia de recursos naturales también plantea oportunidades y tensiones. La biodiversidad, los recursos hídricos, los minerales, los bosques y la capacidad de producción energética pueden constituir activos para el desarrollo. Sin embargo, su explotación puede generar impactos sociales y ambientales si no existe regulación suficiente. La transición hacia actividades con mayor valor agregado, menor intensidad ambiental y mejores condiciones laborales forma parte de los desafíos de transformación productiva sostenible.

Las capacidades fiscales constituyen otro factor decisivo. La implementación de políticas sociales, inversiones ambientales, infraestructura, educación, salud y sistemas de información requiere recursos públicos. Cuando el espacio fiscal es limitado, los gobiernos enfrentan dificultades para sostener simultáneamente distintas prioridades. Por ello, el financiamiento aparece transversalmente vinculado con prácticamente toda la Agenda.

A estas restricciones se suman factores externos. La pandemia de COVID-19 produjo retrocesos y alteraciones en múltiples dimensiones del desarrollo, mientras que posteriormente se acumularon presiones derivadas del bajo crecimiento, tensiones geopolíticas, condiciones financieras y cambios en el comercio internacional. La CEPAL señala que las limitaciones institucionales, fiscales y financieras, junto con los efectos de la pandemia y nuevas disrupciones geopolíticas, han contribuido a que el avance regional sea inferior al esperado (CEPAL, 2025, 2026).

1.4.3. Avances insuficientes y necesidad de acelerar transformaciones

A poco más de una década de la aprobación de la Agenda 2030 y cuando el horizonte de 2030 se encuentra cercano, la evaluación regional muestra una brecha significativa entre los compromisos establecidos y las trayectorias observadas.

La CEPAL estimó en abril de 2026 que únicamente alrededor del 19 % de las metas de los ODS en América Latina y el Caribe se alcanzarían en 2030 si continuaran las tendencias disponibles. La institución advierte que el contexto de 2025 y comienzos de 2026 estuvo marcado además por una mayor incertidumbre y fragmentación geopolítica, proteccionismo, competencia tecnológica y dificultades de cooperación internacional en comercio, inversión, tecnología y financiamiento.

Esta cifra no significa que la Agenda haya dejado de ser relevante ni que todas las metas presenten el mismo grado de rezago. Expresa, fundamentalmente, que las tendencias existentes no resultan suficientes para alcanzar una proporción considerable de los compromisos dentro del plazo previsto. El análisis adecuado requiere diferenciar objetivos, metas, países, territorios y grupos poblacionales.

La proximidad de 2030 modifica también la naturaleza del debate. En los primeros años de implementación, una parte importante de los esfuerzos estuvo dedicada a construir instituciones, indicadores, mecanismos de coordinación y marcos de planificación. En la fase actual, la atención se concentra cada vez más en la capacidad de acelerar resultados mediante políticas con efectos simultáneos en diferentes objetivos.

La CEPAL señala la importancia de fortalecer la articulación entre gobierno, sector privado, sociedad civil, academia y otros actores, así como incrementar las capacidades institucionales y la movilización de recursos internos. El desafío no consiste simplemente en multiplicar iniciativas, sino en identificar intervenciones capaces de modificar trayectorias estructurales.

En este sentido, acelerar los ODS requiere priorización estratégica. Dado que los objetivos están interrelacionados, determinadas transformaciones pueden generar efectos multiplicadores. Fortalecer sistemas educativos, ampliar protección social, incrementar la productividad, mejorar infraestructura, promover una transición energética, acelerar la digitalización inclusiva o mejorar la capacidad institucional pueden repercutir simultáneamente sobre varias metas.

No obstante, la priorización no debe confundirse con el abandono de la integralidad. Concentrar recursos en áreas con alto potencial transformador tiene sentido precisamente cuando se consideran sus conexiones con el resto de la Agenda. El propósito es buscar efectos sistémicos, no reducir nuevamente el desarrollo sostenible a un número limitado de sectores.

Tabla 1.2
De la Agenda global a la implementación latinoamericana

Nivel de implementación	Función principal	Actores responsables	Aplicación en la Agenda 2030
Global	Define los objetivos, metas, principios y mecanismos generales de seguimiento del desarrollo sostenible.	Naciones Unidas, organismos multilaterales, agencias especializadas, instituciones financieras internacionales y comunidad internacional.	Establece los 17 ODS, promueve acuerdos multilaterales, genera indicadores globales y facilita cooperación, financiamiento e intercambio de conocimientos.

Nivel de implementación	Función principal	Actores responsables	Aplicación en la Agenda 2030
Regional latinoamericano	Adapta el seguimiento global a las características, brechas y prioridades de América Latina y el Caribe.	CEPAL, organismos regionales, bancos de desarrollo, mecanismos de integración regional y Estados miembros.	Analiza avances y rezagos regionales, promueve cooperación entre países, desarrolla metodologías de seguimiento y facilita espacios como el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible.
Nacional	Incorpora los ODS en las políticas, planes, presupuestos y estrategias de desarrollo de cada país.	Gobiernos nacionales, ministerios, instituciones públicas, parlamentos, sistemas estadísticos nacionales y organismos de planificación.	Traduce las metas globales en prioridades nacionales, asigna recursos, genera indicadores propios, coordina instituciones y presenta avances mediante mecanismos de seguimiento como los Exámenes Nacionales Voluntarios.
Subnacional y territorial	Adapta las metas a las necesidades y características de provincias, departamentos, regiones, municipios y comunidades.	Gobiernos regionales y locales, municipios, organizaciones comunitarias, universidades, empresas y actores territoriales.	Identifica brechas específicas, prioriza inversiones locales, territorializa indicadores y vincula los ODS con servicios como agua, vivienda, movilidad, educación, salud y gestión ambiental.
Sociedad y actores no estatales	Complementan la acción pública mediante conocimiento, inversión, innovación, participación y vigilancia social.	Sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, medios de comunicación y ciudadanía.	Participan en alianzas, generan evidencia, desarrollan innovaciones, ejecutan proyectos, movilizan recursos y contribuyen a la rendición de cuentas y al seguimiento ciudadano.

Nota. *Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015) y en el enfoque de territorialización e implementación multinivel de la Agenda 2030.*

1.4.4. Del compromiso global a la transformación territorial

La experiencia latinoamericana demuestra que el cumplimiento de los ODS depende finalmente de la capacidad de traducir acuerdos globales en políticas nacionales y territoriales. Una meta internacional adquiere relevancia práctica cuando se incorpora a presupuestos, instrumentos de planificación, marcos regulatorios, inversiones y mecanismos de evaluación.

La territorialización constituye un componente esencial de este proceso. Los promedios nacionales pueden ocultar grandes diferencias entre regiones metropolitanas y rurales, zonas costeras y amazónicas, áreas centrales y periféricas o territorios con distinta capacidad administrativa. Los gobiernos subnacionales gestionan además áreas directamente relacionadas con los ODS, como uso

del suelo, movilidad, residuos, agua, infraestructura, desarrollo urbano y determinados servicios sociales.

La CEPAL destaca que, aunque los ODS son globales, su cumplimiento depende de la capacidad para materializarlos en ciudades, municipios y regiones. Esto implica adaptar metas generales a problemas concretos y desarrollar indicadores suficientemente desagregados para mostrar desigualdades territoriales.

La implementación territorial también requiere participación. Los gobiernos poseen responsabilidades centrales, pero las transformaciones asociadas con la Agenda involucran empresas, universidades, organizaciones comunitarias y ciudadanía. Esta diversidad no elimina las responsabilidades públicas; amplía los mecanismos mediante los cuales pueden identificarse necesidades, generar conocimiento y ejecutar soluciones.

La academia desempeña un papel particular mediante investigación, formación profesional, producción de indicadores, evaluación de políticas e innovación. El sector privado influye a través de decisiones de inversión, empleo, producción, tecnología y gestión de recursos. Las organizaciones sociales contribuyen con conocimiento territorial, mecanismos de participación y atención a grupos cuya situación puede quedar insuficientemente representada en los datos agregados.

La implementación sostenible requiere además continuidad institucional. El horizonte de los ODS supera la duración habitual de numerosos períodos gubernamentales. Los avances dependen, por tanto, de la posibilidad de construir políticas capaces de mantenerse, evaluarse y corregirse a lo largo del tiempo. Sin continuidad, los cambios institucionales pueden provocar fragmentación de programas y pérdida de capacidades.

En este escenario, la Agenda 2030 debe entenderse menos como un listado de aspiraciones y más como un marco de coordinación del desarrollo. Su utilidad radica en proporcionar objetivos comunes, promover la generación de información comparable, evidenciar relaciones entre políticas y crear espacios para evaluar el progreso.

El análisis realizado en este capítulo permite establecer cuatro ideas fundamentales que orientan el resto de la obra. En primer lugar, la Agenda 2030 es resultado de una evolución histórica que integra las experiencias de la agenda ambiental, los ODM y las discusiones internacionales sobre desarrollo humano. En segundo término, el desarrollo sostenible es multidimensional y exige considerar simultáneamente aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales. En tercer lugar, los 17 ODS conforman un sistema interdependiente en el que las políticas pueden generar sinergias, dependencias y tensiones. Finalmente, la implementación latinoamericana está condicionada por desigualdades, estructuras productivas heterogéneas, restricciones institucionales y financieras y profundas diferencias territoriales.

Estos elementos permiten comprender por qué evaluar los ODS exige ir más allá de verificar el cumplimiento aislado de metas. Es necesario analizar las trayectorias regionales, identificar brechas y determinar cuáles son los factores que facilitan o limitan los avances. Sobre esta base, el capítulo siguiente examina el desempeño de América Latina frente a los ODS mediante sus sistemas de indicadores, los avances observados, los principales rezagos y las capacidades estadísticas disponibles para evaluar resultados.

CAPÍTULO 2

América Latina frente a los ODS: avances, indicadores y brechas regionales



Introducción

El seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituye una condición indispensable para determinar si los compromisos asumidos en la Agenda 2030 se traducen efectivamente en transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales. Mientras el capítulo anterior estableció los fundamentos históricos y conceptuales del desarrollo sostenible, el presente capítulo concentra el análisis en una pregunta operativa: ¿qué tan cerca se encuentra América Latina y el Caribe de cumplir las metas acordadas para 2030?

Responder esta pregunta exige superar interpretaciones basadas exclusivamente en indicadores aislados. Los ODS conforman un sistema integrado en el que los avances pueden producirse a velocidades distintas según países, territorios, grupos sociales y dimensiones del desarrollo. Al mismo tiempo, la medición depende de sistemas estadísticos capaces de generar información periódica, comparable y suficientemente desagregada.

La evidencia disponible muestra un escenario complejo. La evaluación regional publicada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en abril de 2026 estima que, si se mantienen las tendencias observadas, únicamente alrededor del 19 % de las metas de los ODS serían alcanzadas en América Latina y el Caribe en 2030. El dato representa un deterioro respecto de la evaluación de 2025, cuando la proporción estimada era del 23 %. Esta evolución confirma que la región enfrenta no solo un problema de distancia respecto de las metas, sino también una dificultad para acelerar suficientemente las transformaciones necesarias durante los años restantes hasta 2030.

En este contexto, el análisis del desempeño regional debe considerar cuatro componentes estrechamente relacionados: los sistemas de indicadores empleados para medir los ODS, las diferencias de avance entre países y subregiones, las metas que presentan mayores rezagos y las capacidades estadísticas necesarias para producir información confiable. Estos componentes permiten interpretar los resultados con mayor rigor y evitar conclusiones simplificadas sobre el cumplimiento de la Agenda 2030.

2.1. Sistemas de indicadores y seguimiento de los ODS

2.1.1. Del compromiso político a la medición estadística

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contienen aspiraciones normativas amplias, pero su seguimiento requiere traducir esas aspiraciones en variables susceptibles de medición. Conceptos como pobreza, igualdad, bienestar, sostenibilidad, resiliencia o calidad institucional poseen múltiples dimensiones y no pueden evaluarse adecuadamente mediante una única cifra. Por esta razón, la Agenda 2030 fue acompañada por un sistema internacional de metas e indicadores destinado a establecer criterios comunes para el seguimiento de los resultados.

El marco mundial de indicadores de los ODS fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ha experimentado revisiones y ajustes periódicos para mejorar su pertinencia metodológica. Después de la revisión integral de 2025, el marco contiene 251 posiciones de indicadores, equivalentes a 234 indicadores únicos debido a que algunos se utilizan para medir más de una meta. Esta estructura estadística permite vincular los 17 ODS con dimensiones observables del desarrollo y constituye la referencia internacional para la producción y comparación de información.

La existencia de indicadores cumple varias funciones. En primer lugar, permite establecer una línea de base desde la cual evaluar los cambios. En segundo término, facilita comparar la velocidad de avance entre distintos períodos. En tercer lugar, posibilita identificar brechas entre países, territorios y grupos poblacionales. Finalmente, proporciona evidencia para determinar si las políticas implementadas producen resultados compatibles con las metas establecidas.

Sin embargo, medir el cumplimiento de los ODS no consiste únicamente en reunir estadísticas. Un indicador adquiere significado cuando se interpreta respecto de una meta, una trayectoria temporal y un contexto determinado. Una tasa puede mejorar sin que el ritmo de cambio sea suficiente para alcanzar el objetivo previsto. También puede ocurrir que el promedio nacional avance mientras determinados territorios o grupos sociales permanezcan rezagados.

De ahí la importancia de diferenciar entre nivel, tendencia y velocidad de avance. El nivel indica la situación observada en un momento determinado; la tendencia muestra la dirección del cambio; y la velocidad permite establecer si el cambio ocurre con suficiente rapidez para alcanzar el umbral correspondiente en 2030. Esta distinción es fundamental para comprender las evaluaciones regionales de la CEPAL.

Un indicador que evoluciona favorablemente no implica necesariamente que la meta esté en trayectoria de cumplimiento. Por ejemplo, una reducción gradual de una carencia puede ser positiva y, sin embargo, demasiado lenta para alcanzar el valor previsto dentro del horizonte temporal disponible. De forma inversa, un país que presenta un nivel comparativamente favorable puede experimentar estancamiento y perder progresivamente la posibilidad de cumplir una meta.

La medición de los ODS exige, por tanto, una perspectiva dinámica. Lo relevante no es únicamente conocer dónde se encuentra una sociedad, sino determinar hacia dónde se dirige y a qué velocidad.



2.1.2. Indicadores globales, regionales y nacionales

El marco global proporciona una estructura común, pero la implementación estadística de la Agenda requiere diferentes escalas de observación. Los indicadores internacionales facilitan la comparabilidad, mientras los indicadores nacionales permiten incorporar características específicas de cada sociedad. A su vez, los indicadores regionales pueden ayudar a examinar problemas particularmente relevantes para América Latina y el Caribe.

Esta combinación resulta necesaria porque la comparabilidad internacional y la pertinencia nacional no siempre coinciden plenamente. Una variable puede ser adecuada para comparar países, pero insuficiente para describir desigualdades internas. Por ejemplo, conocer el porcentaje nacional de población con acceso a un determinado servicio constituye información relevante, pero puede ocultar diferencias entre áreas urbanas y rurales o entre regiones geográficas.

Los sistemas nacionales de seguimiento deben complementar, por ello, los indicadores internacionales con información que refleje prioridades propias. Esto no significa sustituir el marco mundial, sino desarrollar capacidades que permitan analizar las metas en función del contexto.

La CEPAL cumple una función importante en esta articulación al generar y sistematizar información económica, social y ambiental comparable para América Latina y el Caribe. Su *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2025*, publicado en 2026, reúne estadísticas sociales, económicas y ambientales y constituye una de las principales referencias para realizar comparaciones regionales. La publicación abarca ámbitos como población, empleo, educación, salud, vivienda, servicios básicos, pobreza, distribución del ingreso, género, cuentas nacionales y variables ambientales.

El seguimiento regional requiere además considerar la temporalidad de los datos. No todos los indicadores se actualizan con la misma periodicidad. Algunos proceden de registros administrativos continuos; otros dependen de encuestas de hogares, censos, mediciones ambientales o estudios especializados que se realizan cada varios años. En consecuencia, la información disponible para diferentes ODS puede corresponder a años distintos.

Esta característica obliga a interpretar con precaución expresiones como "situación actual". En sistemas estadísticos internacionales, el último dato disponible puede no corresponder al año de publicación del informe. Una evaluación realizada en 2026 puede incorporar, según el indicador, observaciones de 2024, 2025 o años anteriores. La rigurosidad académica exige especificar esta diferencia y evitar presentar como contemporánea una observación cuyo período de referencia es anterior.

2.1.3. Desagregación y principio de no dejar a nadie atrás

Una de las transformaciones metodológicas más relevantes introducidas por la Agenda 2030 es la importancia otorgada a la desagregación de la información. El principio de no dejar a nadie atrás no puede evaluarse mediante promedios generales. Si determinados grupos permanecen excluidos mientras mejora el promedio nacional, el progreso observado resulta incompleto desde la perspectiva de los ODS.

La desagregación permite distinguir resultados según sexo, edad, territorio, nivel socioeconómico, situación de discapacidad, pertenencia étnica y otras características pertinentes. Su importancia es particularmente elevada en América Latina debido a la coexistencia de múltiples formas de desigualdad.

Las diferencias territoriales representan un ejemplo evidente. En un mismo país pueden coexistir ciudades con elevada cobertura de servicios y zonas rurales con limitaciones significativas. De manera similar, los indicadores de acceso educativo pueden ocultar diferencias importantes en calidad, permanencia y resultados de aprendizaje.

La medición de la pobreza ofrece otra muestra de esta complejidad. Los indicadores monetarios permiten determinar si los ingresos de una persona o un hogar se encuentran por debajo de un umbral determinado, mientras los enfoques multidimensionales incorporan privaciones simultáneas en diferentes áreas del bienestar. El *Anuario Estadístico 2025* de la CEPAL incorporó resultados del Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina. Los datos referidos a 2024 estimaron que la pobreza multidimensional afectaba al 27,4 % de la población regional, aunque con diferencias sustanciales entre países.

Este ejemplo muestra que el seguimiento de los ODS necesita combinar indicadores complementarios. Ninguna medida aislada puede representar por completo la complejidad del desarrollo sostenible.

La calidad de los sistemas de indicadores depende, en consecuencia, de cuatro atributos básicos: comparabilidad, continuidad, desagregación y pertinencia. Cuando uno de ellos falta, las conclusiones sobre el cumplimiento pueden ser incompletas. La Agenda 2030 ha convertido así la capacidad estadística en una dimensión sustantiva del desarrollo, y no simplemente en una actividad técnica auxiliar.

Tabla 2.1
Dimensiones para evaluar un indicador ODS

Dimensión	Qué permite observar	Pregunta de análisis	Interpretación
Nivel	La situación actual del indicador respecto de una meta, referencia o valor esperado.	¿En qué punto se encuentra actualmente el indicador?	Permite establecer la posición presente y determinar si el resultado se encuentra cerca o lejos del objetivo establecido.

Tendencia	La dirección del cambio a lo largo del tiempo.	¿El indicador mejora, se mantiene estable o empeora?	Identifica si la evolución es favorable, estancada o regresiva, independientemente del nivel alcanzado.
Velocidad	El ritmo al que se produce el cambio observado.	¿El avance ocurre con suficiente rapidez para alcanzar la meta en el plazo previsto?	Permite distinguir entre una trayectoria favorable pero insuficiente y una evolución compatible con el cumplimiento de la meta.
Brecha	La distancia existente entre la situación observada y el valor objetivo.	¿Cuánto falta para alcanzar la meta?	Facilita cuantificar el esfuerzo adicional requerido y comparar la magnitud de los rezagos entre indicadores o territorios.
Desagregación	Las diferencias del indicador entre grupos sociales, territorios o características de la población.	¿Quiénes avanzan y quiénes permanecen rezagados?	Permite identificar desigualdades ocultas en los promedios nacionales y verificar el principio de no dejar a nadie atrás.

Nota. Elaboración propia a partir del enfoque de seguimiento de la Agenda 2030 y del análisis de tendencias, brechas y desigualdades utilizado en los sistemas de monitoreo de los ODS.

2.2. Avances regionales y diferencias entre países

2.2.1. Un desempeño regional heterogéneo

El desempeño de América Latina y el Caribe frente a los ODS no puede describirse mediante una trayectoria uniforme. La región está compuesta por economías con tamaños, niveles de ingreso, estructuras productivas, características demográficas, recursos naturales y capacidades institucionales muy diferentes. Estas condiciones influyen directamente en las posibilidades de avanzar en cada objetivo.

La heterogeneidad se expresa tanto entre países como en el interior de ellos. Determinadas naciones presentan coberturas elevadas en educación básica o electricidad, mientras otras enfrentan brechas significativas. Algunos países poseen sistemas de protección social relativamente consolidados, mientras otros presentan elevada informalidad y cobertura limitada. Las economías insulares del Caribe, por su parte, afrontan vulnerabilidades específicas relacionadas con eventos climáticos, deuda, tamaño de mercado y dependencia externa.

Por esta razón, el análisis regional debe utilizar los promedios como punto de referencia, no como descripción exhaustiva. Un promedio permite identificar tendencias generales, pero puede esconder resultados muy divergentes.

La evaluación de la CEPAL publicada en abril de 2026 proporciona una síntesis especialmente relevante. Según sus proyecciones, alrededor del 19 % de las metas evaluadas serían alcanzadas en 2030 si se mantienen las tendencias observadas. La estimación confirma que la mayor parte de los compromisos requiere aceleración o cambios significativos en la trayectoria regional.

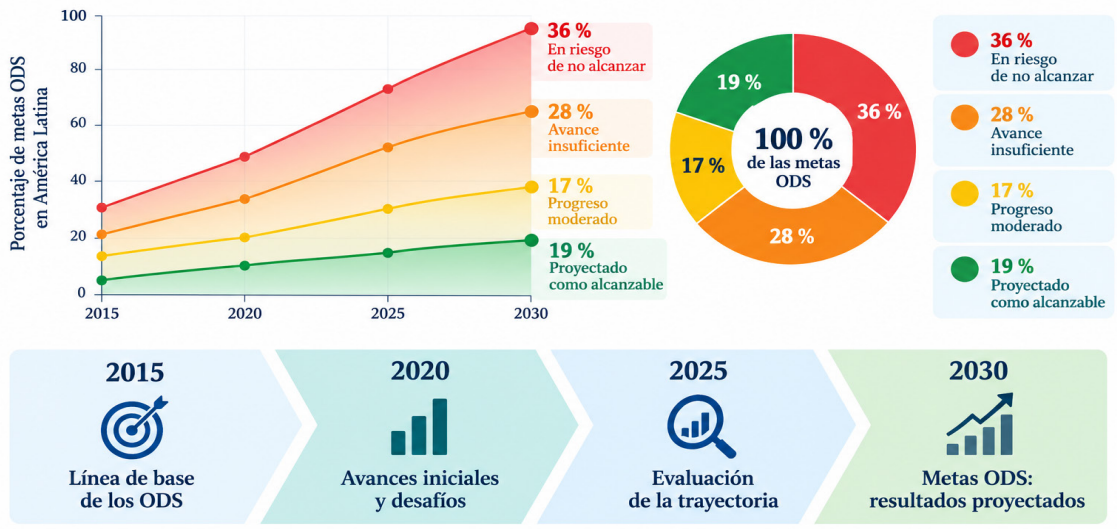
La comparación con la evaluación realizada un año antes ayuda a comprender la dinámica. En abril de 2025, la CEPAL estimaba que el 23 % de las metas podía alcanzarse bajo las tendencias observadas, mientras el 41 % avanzaba en la dirección correcta pero a una velocidad insuficiente

y el 36 % se encontraba estancado o en retroceso. La evaluación de 2026 redujo al 19 % la proporción proyectada de metas alcanzables, lo que evidencia que el tiempo disponible y las nuevas condiciones internacionales están aumentando la presión sobre la implementación.

Debe evitarse, no obstante, interpretar estas proporciones como una calificación general de los países. El cumplimiento se calcula sobre metas con información suficiente y refleja tendencias agregadas. La posición de cada nación puede variar considerablemente entre objetivos y dentro de un mismo objetivo.

Figura 2.2

América Latina hacia 2030: trayectoria de las metas ODS



2.2.2. Diferencias subregionales y territoriales

Las diferencias también aparecen al comparar subregiones. En la evaluación de 2025, la CEPAL estimó que la proporción de metas con pronóstico de cumplimiento alcanzaba aproximadamente el 24 % para Centroamérica y México, el 23 % para América del Sur y el 13 % para el Caribe. Estos valores pertenecen a la evaluación de 2025 y no deben confundirse con la estimación regional actualizada de 2026, pero permiten ilustrar la magnitud de las diferencias territoriales existentes.

La situación del Caribe merece especial atención. Muchos Estados insulares presentan alta exposición a huracanes, elevación del nivel del mar y otros efectos asociados al cambio climático. Al mismo tiempo, la pequeña escala de sus economías puede elevar costos de infraestructura y limitar posibilidades de diversificación productiva. Los altos niveles de deuda pública en algunos países reducen adicionalmente el espacio fiscal disponible para inversiones sociales y ambientales.

América del Sur enfrenta una combinación distinta de oportunidades y restricciones. La disponibilidad de recursos naturales, biodiversidad, energía y minerales estratégicos ofrece posibilidades para transformaciones productivas, pero también genera tensiones asociadas a modelos extractivos, deforestación, conflictos territoriales y dependencia de productos primarios.

Centroamérica presenta desafíos vinculados, entre otros aspectos, con pobreza, desigualdad, vulnerabilidad climática, migraciones y estructura productiva. México, por su escala económica y su integración productiva con América del Norte, presenta características que dificultan tratarlo

como equivalente a economías centroamericanas de menor tamaño.

La heterogeneidad territorial continúa dentro de cada país. Las capitales y grandes áreas metropolitanas suelen concentrar infraestructura, universidades, servicios especializados, inversión y empleo formal. Otras regiones pueden presentar menor cobertura de servicios, dificultades de conectividad y estructuras económicas menos diversificadas.

Estas diferencias justifican la territorialización de los ODS. El seguimiento nacional debe complementarse con indicadores subnacionales que permitan identificar dónde se encuentran los principales rezagos.

2.2.3. Avances que conviven con brechas persistentes

El panorama regional no debe interpretarse únicamente en términos de retroceso. América Latina y el Caribe ha registrado progresos relevantes en diferentes áreas durante las últimas décadas. El acceso a determinados servicios básicos se ha expandido, las tasas de escolarización aumentaron y diversos sistemas de protección social ampliaron su cobertura. Asimismo, numerosos países han desarrollado marcos normativos e instituciones vinculados con igualdad, medio ambiente, transparencia y derechos sociales.

Sin embargo, la Agenda 2030 establece umbrales ambiciosos y exige que estos avances alcancen a toda la población. El desafío actual no consiste únicamente en ampliar cobertura, sino también en mejorar calidad, sostenibilidad y equidad.

El acceso educativo ilustra esta transición. Cuando la matrícula básica alcanza niveles elevados, el problema deja de concentrarse exclusivamente en ingresar al sistema y se desplaza hacia aprendizaje, permanencia, conclusión de estudios, brechas socioeconómicas, capacidades digitales y articulación con el mercado laboral.

En salud ocurre algo similar. Ampliar infraestructura sanitaria constituye un progreso, pero la cobertura efectiva depende además de disponibilidad de profesionales, medicamentos, financiamiento, prevención y acceso territorial.

La infraestructura energética constituye otro ejemplo. América Latina dispone de una matriz eléctrica con una presencia significativa de fuentes renovables en diversos países, pero ello no elimina las desigualdades de acceso ni garantiza una transición energética completa en transporte, industria y otros sectores.

Por tanto, los avances deben evaluarse considerando la calidad y distribución de los resultados. La Agenda 2030 desplaza progresivamente el análisis desde la pregunta “¿cuántas personas tienen acceso?” hacia cuestiones como “¿qué calidad tiene ese acceso?”, “¿quiénes continúan excluidos?” y “¿puede mantenerse de forma sostenible?”.

2.2.4. Factores externos y pérdida de velocidad

Las trayectorias de los ODS también han sido afectadas por choques externos. La pandemia de COVID-19 provocó interrupciones educativas, contracción económica, pérdidas laborales, presión sobre sistemas sanitarios y aumentos de vulnerabilidad social. Aunque posteriormente se produjeron recuperaciones en diferentes indicadores, algunos efectos persistieron.

A estos impactos se añadieron condiciones financieras más restrictivas, bajo crecimiento económico, tensiones comerciales y mayor fragmentación geopolítica. La evaluación de la CEPAL

correspondiente a 2026 destaca específicamente el aumento del proteccionismo, la competencia industrial y tecnológica y la menor cooperación internacional en comercio, inversión, acceso a tecnología y financiamiento para el desarrollo.

Estas condiciones importan porque los ODS no se implementan en un contexto económico neutral. Una desaceleración prolongada reduce los ingresos fiscales y limita la inversión pública. El aumento del costo de financiamiento puede desplazar recursos hacia el servicio de la deuda. Las tensiones comerciales pueden afectar exportaciones e inversión. Los choques climáticos pueden destruir infraestructura y obligar a reasignar presupuestos.

La trayectoria de los ODS depende, en consecuencia, tanto de las políticas internas como del entorno regional y global. Esto refuerza la importancia del ODS 17 y de los mecanismos de cooperación internacional.

2.3. ODS con mayores rezagos y desafíos estructurales

2.3.1. Pobreza, hambre y desigualdad

Los rezagos de los ODS no se distribuyen de manera aleatoria. Una parte importante se concentra en áreas vinculadas con problemas estructurales que América Latina enfrenta desde hace décadas.

La evaluación regional de 2026 identifica entre las metas con perspectivas menos favorables aquellas relacionadas con pobreza extrema y pobreza nacional, particularmente las metas 1.1 y 1.2. También aparecen entre las trayectorias problemáticas la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la agricultura sostenible, asociadas a las metas 2.1, 2.2 y 2.4.

Estos rezagos reflejan la relación entre ingresos, empleo, precios, protección social y desigualdad. La pobreza no es un fenómeno independiente del funcionamiento del mercado laboral. Cuando una elevada proporción del empleo se desarrolla en condiciones informales o de baja productividad, la reducción sostenida de la pobreza resulta más difícil.

Además, los hogares con menores ingresos enfrentan una mayor vulnerabilidad frente a inflación alimentaria, pérdida de empleo, enfermedades o desastres. Una perturbación relativamente pequeña puede provocar retrocesos significativos si no existen mecanismos adecuados de protección social.

La desigualdad amplifica estos efectos. Dos países con niveles similares de ingreso promedio pueden presentar resultados sociales muy distintos dependiendo de cómo se distribuyen oportunidades, activos y servicios. La concentración económica y territorial puede restringir el acceso a educación de calidad, salud, conectividad, financiamiento y empleo formal.

La interdependencia entre ODS se hace especialmente visible en este ámbito. Reducir la pobreza requiere acciones sobre empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, protección social y desigualdad. Una política limitada a una transferencia monetaria puede resultar esencial para proteger ingresos, pero difícilmente sustituye las transformaciones productivas necesarias para generar oportunidades sostenibles.

2.3.2. Salud, educación e igualdad de género

La evaluación de 2026 identifica también dificultades en metas relacionadas con mortalidad materna, enfermedades no transmisibles, salud mental, consumo problemático de sustancias y cobertura sanitaria universal. Estos rezagos evidencian que los desafíos sanitarios de la región han evolucionado.

Las enfermedades transmisibles continúan siendo relevantes en determinados contextos, pero coexisten con una elevada carga de enfermedades crónicas, problemas de salud mental y envejecimiento poblacional. Los sistemas de salud deben responder simultáneamente a diferentes perfiles epidemiológicos, lo que incrementa sus necesidades de capacidad y financiamiento.

La meta relacionada con desarrollo en la primera infancia aparece asimismo entre aquellas con perspectivas desfavorables. La primera infancia concentra múltiples dimensiones de desigualdad: nutrición, salud, estimulación, educación, condiciones de vivienda y recursos familiares. Las diferencias que aparecen en esta etapa pueden acumularse y afectar trayectorias educativas y laborales posteriores.

La pandemia intensificó además las preocupaciones sobre aprendizaje. El cierre temporal de instituciones educativas afectó de forma desigual a estudiantes según disponibilidad de dispositivos, conectividad, acompañamiento familiar y capacidad de las instituciones para ofrecer educación a distancia. Las consecuencias no se limitan a la pérdida inmediata de clases; pueden expresarse posteriormente en rezagos de aprendizaje, abandono o dificultades de transición educativa.

La igualdad de género constituye otra dimensión transversal. La evaluación de 2026 incluye entre las metas con pronóstico menos favorable la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas.

Las desigualdades de género atraviesan el empleo, los ingresos, el trabajo de cuidados, la participación política y la violencia. La carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado puede limitar la participación laboral y autonomía económica de las mujeres. Por ello, las políticas de igualdad requieren una perspectiva sistémica que conecte servicios de cuidado, empleo, educación, protección social y prevención de la violencia.

2.3.3. Agua, sostenibilidad ambiental y transformación productiva

Las dificultades en agua y sostenibilidad ambiental muestran que los rezagos regionales no son exclusivamente sociales. La CEPAL identifica perspectivas desfavorables para metas relacionadas con calidad del agua y eficiencia en su utilización.

El acceso al agua potable constituye una condición básica de bienestar, pero el ODS 6 comprende además saneamiento, calidad, eficiencia, gestión integrada y protección de ecosistemas. Por ello, una alta cobertura formal no implica necesariamente que todos los desafíos estén resueltos.

La variabilidad y el cambio climáticos agregan presión sobre los sistemas hídricos. Sequías prolongadas pueden afectar consumo humano, agricultura, generación hidroeléctrica e industria simultáneamente. Las inundaciones, por su parte, pueden deteriorar sistemas de saneamiento e infraestructura urbana.

Los desafíos ambientales se encuentran también vinculados a la estructura productiva. América Latina posee una elevada dotación de recursos naturales y mantiene una participación significativa de actividades extractivas y agroexportadoras en diferentes economías. Estos sectores generan exportaciones, empleo e ingresos públicos, pero pueden producir presiones sobre bosques, agua, biodiversidad y comunidades cuando la regulación resulta insuficiente.

La transformación productiva sostenible exige, por ello, combinar aumento de productividad con reducción de impactos ambientales. El reto no consiste simplemente en producir menos, sino en desarrollar tecnologías, procesos y sectores capaces de generar mayor valor con menor intensidad material y energética.

La innovación, la infraestructura sostenible, la economía circular, las energías renovables y la digitalización pueden contribuir a este proceso. Sin embargo, sus beneficios dependen de capacidades empresariales, financiamiento, formación de capital humano y políticas de innovación.

2.3.4. Instituciones, financiamiento y capacidad de transformación

Detrás de numerosos rezagos aparece un problema transversal: la distancia entre los compromisos formulados y la capacidad institucional para implementarlos. Las políticas asociadas a los ODS requieren coordinación entre ministerios, niveles de gobierno y actores sociales. Cuando las responsabilidades están fragmentadas o los mecanismos de coordinación son débiles, las intervenciones pueden perder eficacia.

El financiamiento constituye otra restricción central. Educación, salud, infraestructura, protección social, adaptación climática y transición energética requieren inversiones sostenidas. Los países con limitado espacio fiscal deben conciliar estas necesidades con servicio de deuda, funcionamiento institucional y demandas inmediatas de la población.

El escenario internacional ha agregado dificultades. La CEPAL advierte que la fragmentación geopolítica y una menor cooperación en comercio, inversión, tecnología y financiamiento complican adicionalmente el cumplimiento de los ODS.

La respuesta requiere fortalecer la movilización de recursos internos, mejorar eficiencia del gasto y desarrollar instrumentos financieros capaces de orientar inversión pública y privada hacia objetivos sostenibles. Sin embargo, el financiamiento no puede analizarse aisladamente de la calidad institucional. Más recursos no producen automáticamente mejores resultados si la planificación, ejecución y evaluación son deficientes.

En consecuencia, los mayores rezagos de la Agenda 2030 no pueden atribuirse únicamente a una escasez de programas. En numerosos casos reflejan estructuras productivas, sociales e institucionales que reproducen desigualdades. Acelerar los ODS supone modificar esas estructuras.

Tabla 2.2
Principales áreas de rezago y factores estructurales

Área de rezago	Manifestación principal	Factor estructural asociado	Implicación para la Agenda 2030
Pobreza	Persistencia de hogares con ingresos insuficientes y privaciones multidimensionales.	Informalidad laboral, baja productividad, desigualdad de ingresos y cobertura incompleta de protección social.	Dificulta el avance del ODS 1 y limita progresos en alimentación, salud, educación y reducción de desigualdades.
Salud	Acceso desigual a servicios, necesidades de atención no satisfechas y diferencias territoriales en cobertura efectiva.	Fragmentación de los sistemas, limitaciones de financiamiento, desigual distribución del personal sanitario y determinantes sociales de la salud.	Retrasa el cumplimiento del ODS 3 y amplía brechas entre grupos socioeconómicos y territorios.

Área de rezago	Manifestación principal	Factor estructural asociado	Implicación para la Agenda 2030
Agua y saneamiento	Persistencia de déficits en acceso seguro, continuidad del servicio, saneamiento y tratamiento de aguas residuales.	Infraestructura insuficiente, desigualdad territorial, debilidad de la gestión hídrica y creciente presión climática.	Limita el ODS 6 y genera efectos sobre salud pública, productividad, ambiente y calidad de vida.
Igualdad	Brechas por ingreso, género, territorio, pertenencia étnico-racial, discapacidad y condición migratoria.	Baja movilidad social, discriminación, desigual distribución de oportunidades y persistencia de estructuras históricas de exclusión.	Obstaculiza los ODS 5 y 10 y reduce la capacidad de aplicar el principio de no dejar a nadie atrás.
Productividad	Crecimiento insuficiente de la productividad y alta presencia de empleo y unidades productivas informales.	Baja inversión, heterogeneidad productiva, limitada innovación, brechas tecnológicas y dificultades de acceso a financiamiento.	Afecta los ODS 8 y 9 y reduce la capacidad de generar empleo formal, ingresos públicos y crecimiento sostenible.
Instituciones	Dificultades para coordinar, ejecutar, financiar y evaluar políticas de largo plazo.	Capacidades técnicas y operativas desiguales, fragmentación institucional, limitaciones fiscales y problemas de gobernanza.	Debilita el ODS 16 y los medios de implementación del ODS 17, afectando transversalmente al resto de la Agenda.

Nota. *Elaboración propia a partir del análisis regional de brechas estructurales y del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.*

2.4. Capacidad estadística, información y evaluación de resultados

2.4.1. La información como infraestructura del desarrollo sostenible

La Agenda 2030 ha ampliado significativamente la demanda de información pública. Medir cientos de indicadores con desagregación territorial y poblacional exige sistemas estadísticos capaces de integrar censos, encuestas, registros administrativos, información geoespacial y nuevas fuentes de datos.

Esta capacidad debe considerarse una infraestructura del desarrollo. De la misma manera que los países necesitan carreteras, redes eléctricas o sistemas de agua, requieren instituciones capaces de producir información confiable para orientar decisiones.

Sin datos adecuados, las políticas públicas enfrentan tres problemas. Primero, resulta difícil identificar con precisión la magnitud y localización de las necesidades. Segundo, se reduce la posibilidad de evaluar si una intervención genera los resultados previstos. Tercero, disminuye la transparencia con la que ciudadanos, investigadores y organismos públicos pueden examinar el uso de recursos.

Los institutos nacionales de estadística cumplen una función central, pero no son los únicos productores de información. Ministerios de educación, salud, trabajo, ambiente y economía generan registros administrativos que pueden aportar datos de alta frecuencia. Los gobiernos locales producen información territorial; las universidades desarrollan investigaciones; y tecnologías de observación terrestre permiten analizar cambios ambientales.

El desafío consiste en integrar estas fuentes manteniendo estándares de calidad, protección de datos y comparabilidad.

2.4.2. Brechas de disponibilidad, calidad y comparabilidad

La capacidad estadística no es homogénea en América Latina y el Caribe. Algunos países poseen sistemas consolidados y series relativamente extensas, mientras otros enfrentan restricciones presupuestarias, institucionales o técnicas.

Las brechas de información afectan de manera desigual a los distintos ODS. Los indicadores económicos y demográficos suelen disponer de series más extensas debido a una larga tradición estadística. En cambio, determinadas variables ambientales, de biodiversidad, gobernanza o grupos poblacionales específicos pueden presentar una disponibilidad menor.

La situación del Caribe ha sido objeto de atención particular. Estudios de la CEPAL ya habían advertido que los pequeños Estados insulares enfrentaban limitaciones considerables para producir la amplia cantidad de indicadores requerida por la Agenda, lo que evidenciaba la necesidad de fortalecer recursos humanos, legislación estadística, tecnologías y mecanismos de cooperación.

La ausencia de datos genera un problema interpretativo importante: una meta sin información suficiente no debe clasificarse automáticamente como cumplida o incumplida. La incertidumbre estadística es una categoría distinta.

También existen desafíos de comparabilidad. Los países pueden utilizar metodologías, clasificaciones o periodicidades diferentes. La armonización regional realizada por organismos como la CEPAL ayuda a corregir parte de estas diferencias y permite elaborar series comparables. El *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* prioriza precisamente la comparabilidad internacional en áreas como pobreza y cuentas nacionales.

La producción estadística requiere además continuidad. Un indicador medido una sola vez ofrece una fotografía, pero no permite establecer una tendencia. Evaluar el avance hacia 2030 exige series temporales suficientemente frecuentes y consistentes.

2.4.3. Nuevas fuentes de datos y transformación digital

La transformación digital ha ampliado las posibilidades de seguimiento. Imágenes satelitales, sistemas de información geográfica, sensores, registros electrónicos y análisis de grandes volúmenes de datos permiten observar fenómenos que anteriormente resultaban difíciles o costosos de medir.

La información geoespacial es especialmente relevante para los ODS ambientales y territoriales. Puede utilizarse para examinar cobertura forestal, expansión urbana, cambios en el uso del suelo, cuerpos de agua, infraestructura o exposición a riesgos.

Los registros administrativos digitalizados ofrecen otra oportunidad. Cuando los sistemas de salud, educación o protección social registran información de forma estandarizada, pueden proporcionar datos con mayor frecuencia que algunas encuestas tradicionales.

No obstante, la innovación tecnológica no elimina los requisitos estadísticos básicos. Grandes volúmenes de datos no equivalen automáticamente a información de calidad. Las nuevas fuentes deben evaluarse en términos de representatividad, consistencia, cobertura, sesgos y protección de privacidad.

Además, la digitalización puede reproducir desigualdades. Las poblaciones con menor conectividad pueden quedar insuficientemente representadas en determinadas fuentes digitales. Por ello, las nuevas herramientas deben complementar, no sustituir indiscriminadamente, los instrumentos estadísticos tradicionales.

El fortalecimiento de la capacidad estadística requiere también interoperabilidad. Diferentes instituciones suelen recopilar información sobre las mismas personas, empresas o territorios mediante sistemas que no siempre pueden comunicarse entre sí. La interoperabilidad permite reducir duplicaciones, mejorar calidad y producir análisis multidimensionales.

Para lograrlo son necesarios marcos normativos claros, estándares tecnológicos comunes, mecanismos de seguridad y capacidades profesionales suficientes.

2.4.4. De medir resultados a evaluar políticas

El seguimiento estadístico responde a la pregunta de qué está ocurriendo; la evaluación de políticas intenta explicar por qué ocurre y en qué medida una intervención contribuyó al resultado.

Esta distinción es fundamental. Si un indicador mejora después de implementar un programa, no puede concluirse automáticamente que la política causó la mejora. Otros factores económicos, sociales o externos podrían haber influido.

Una evaluación rigurosa debe relacionar objetivos, actividades, productos, resultados e impactos. Esto requiere definir previamente qué cambio se espera obtener y cuáles son los mecanismos mediante los cuales una intervención debería producirlo.

En el marco de los ODS, la evaluación adquiere una complejidad adicional porque las políticas suelen influir sobre varios objetivos. Una inversión en transporte público puede modificar movilidad urbana, emisiones, acceso al empleo, seguridad vial y calidad del aire. Su evaluación no debería limitarse exclusivamente al número de kilómetros construidos o pasajeros transportados.

La lógica de resultados obliga también a diferenciar productos de impactos. Construir escuelas constituye un producto; mejorar el acceso puede ser un resultado; aumentar aprendizajes y reducir desigualdades educativas constituye un efecto más profundo. De manera similar, instalar infraestructura de agua no garantiza por sí sola continuidad y calidad del servicio.

Los indicadores administrativos suelen medir con facilidad insumos y productos porque esta información se genera durante la ejecución presupuestaria. Los resultados finales pueden requerir encuestas, diseños de evaluación o períodos de observación más extensos.

La Agenda 2030 puede contribuir a fortalecer una cultura de evaluación precisamente porque establece resultados explícitos. Sin embargo, su potencial depende de que los indicadores se incorporen a los procesos reales de planificación y presupuesto.

El seguimiento no debería convertirse en una actividad paralela desarrollada únicamente para cumplir requerimientos internacionales. Su mayor utilidad aparece cuando los datos influyen en decisiones nacionales: reasignación de recursos, modificación de programas, identificación de territorios prioritarios y corrección de políticas ineficaces.

La transparencia complementa este proceso. La publicación de datos abiertos permite que universidades, organizaciones sociales y ciudadanía realicen análisis independientes. Esto amplía las capacidades disponibles para evaluar políticas y puede fortalecer la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, la comunicación debe ser comprensible. Los ODS incluyen una arquitectura estadística compleja que puede resultar difícil de interpretar fuera de círculos especializados. Tableros, visualizaciones y sistemas de información pública pueden facilitar el acceso, siempre que no simplifiquen de manera engañosa la evidencia.

El desafío final consiste en pasar de una cultura centrada en producir cifras a una cultura capaz de utilizar información para aprender. Cuando un indicador muestra estancamiento, la respuesta no debería limitarse a registrar el dato: es necesario analizar causas, revisar políticas y determinar qué cambios pueden modificar la trayectoria.

La experiencia regional muestra que esta capacidad de aprendizaje será decisiva durante los años restantes hasta 2030. La reducción de la proporción de metas proyectadas como alcanzables, desde el 23 % estimado en 2025 hasta aproximadamente el 19 % señalado por la CEPAL en 2026, evidencia que mantener las políticas y velocidades actuales no será suficiente.

El problema, sin embargo, no debe interpretarse únicamente como una carrera contra una fecha. El valor de los ODS reside también en haber consolidado una arquitectura para observar de manera integrada el desarrollo. Incluso cuando una meta no se alcance plenamente en 2030, disponer de información rigurosa permitirá conocer la magnitud de la brecha, identificar las poblaciones más afectadas y diseñar la siguiente generación de políticas públicas.

De este análisis emergen cuatro conclusiones que orientan los capítulos posteriores. Primero, el seguimiento de los ODS requiere combinar indicadores globales comparables con información nacional y territorial capaz de revelar desigualdades. Segundo, América Latina y el Caribe presenta una trayectoria heterogénea: existen avances importantes, pero estos conviven con rezagos estructurales y marcadas diferencias entre países y subregiones. Tercero, las metas con mayores dificultades se concentran en áreas profundamente interdependientes, como pobreza, alimentación, salud, igualdad, agua, sostenibilidad ambiental, productividad e instituciones. Cuarto, mejorar la capacidad estadística y evaluativa constituye una condición para acelerar los resultados, porque ninguna estrategia puede gestionarse adecuadamente sin información oportuna y confiable.

El panorama regional revela, en definitiva, que el desafío de la Agenda 2030 ya no consiste principalmente en adoptar formalmente los ODS. La mayoría de los países ha desarrollado mecanismos de planificación, seguimiento o reporte relacionados con la Agenda. El reto central es transformar estos instrumentos en políticas con suficiente capacidad para modificar tendencias.

La evaluación regional de 2026 resulta especialmente significativa porque se produce a menos de cuatro años del cierre formal de la Agenda 2030. Con solo alrededor de una quinta parte de las metas proyectadas como alcanzables bajo las trayectorias actuales, los próximos años requieren concentrar esfuerzos en intervenciones con efectos multiplicadores, fortalecer capacidades institucionales y movilizar recursos internos y externos. La CEPAL subraya precisamente la necesidad de una mayor articulación entre gobiernos, sector privado, sociedad civil, academia y otros actores para acelerar la implementación.

Al mismo tiempo, las cifras regionales no deben conducir a una interpretación determinista. Las proyecciones expresan lo que podría ocurrir si continúan determinadas tendencias; no constituyen resultados inevitables. Su finalidad consiste en advertir dónde es necesario modificar la velocidad y dirección de las políticas.

Esta distinción resulta esencial para el enfoque de la presente obra. Analizar las brechas de los ODS no significa describir pasivamente el incumplimiento, sino identificar las estructuras que explican las trayectorias y las posibilidades de intervención. En los capítulos siguientes se profundizará precisamente en esas dimensiones.

CAPÍTULO 3

Pobreza, desigualdad y protección social



INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad constituyen dos de los desafíos estructurales más persistentes del desarrollo latinoamericano. Aunque durante las últimas décadas numerosos países de la región ampliaron la cobertura educativa, fortalecieron programas sociales, extendieron servicios básicos y redujeron determinados indicadores de privación, estos avances no han eliminado las profundas diferencias de ingresos, oportunidades, territorios y capacidades que condicionan las trayectorias de vida de millones de personas. La Agenda 2030 reconoce esta relación al situar la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la seguridad alimentaria, la igualdad de género y la construcción de instituciones inclusivas entre sus prioridades fundamentales.

La realidad regional muestra que la pobreza no puede explicarse únicamente por insuficiencia de ingresos. Las condiciones de vivienda, educación, empleo, acceso a servicios, conectividad, salud, cuidados y protección social determinan igualmente las posibilidades de desarrollar una vida digna. Del mismo modo, la desigualdad no se limita a diferencias monetarias, sino que adopta expresiones territoriales, étnicas, generacionales y de género que se acumulan y reproducen a lo largo del tiempo.

La evidencia disponible hasta 2026 permite identificar simultáneamente progresos y restricciones. La pobreza monetaria regional disminuyó en 2024 hasta alcanzar uno de sus niveles más bajos de las series comparables, pero la concentración del ingreso continúa siendo elevada y persisten brechas significativas de protección social y movilidad. La CEPAL caracteriza esta situación como una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, cuya superación requiere políticas integrales y no intervenciones aisladas.

El presente capítulo analiza estas relaciones mediante cuatro dimensiones: la pobreza multidimensional y la vulnerabilidad, las desigualdades económicas y territoriales, los sistemas de protección social y las estrategias necesarias para construir sociedades más inclusivas.

3.1. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad social

3.1.1. De la pobreza monetaria a una comprensión multidimensional

La pobreza ha sido tradicionalmente analizada a partir de la insuficiencia de ingresos disponibles para adquirir un conjunto determinado de bienes y servicios. Este enfoque continúa siendo fundamental porque los ingresos condicionan directamente la capacidad de los hogares para acceder a alimentación, vivienda, transporte, educación, salud y otros componentes del bienestar. Sin embargo, una medición exclusivamente monetaria puede resultar insuficiente para representar todas las privaciones que afectan a una persona o un hogar.

Dos familias con ingresos similares pueden experimentar condiciones muy diferentes si una dispone de agua potable, vivienda adecuada, conectividad y acceso a servicios de salud, mientras la otra carece de ellos. Asimismo, una persona puede superar estadísticamente la línea de pobreza monetaria y permanecer expuesta a una elevada vulnerabilidad laboral, educativa o habitacional que la coloca a corta distancia de volver a caer por debajo de ese umbral.

La medición multidimensional responde precisamente a esta limitación. Su propósito consiste en identificar privaciones simultáneas en diferentes áreas del bienestar y analizar cómo estas se acumulan. La CEPAL ha desarrollado un Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina basado en enfoques de capacidades y derechos, con el objetivo de complementar las mediciones por ingresos y facilitar comparaciones regionales. Más de la mitad de los países latinoamericanos cuenta actualmente con algún índice oficial de pobreza multidimensional, aunque sus metodologías nacionales no son necesariamente comparables entre sí.

La perspectiva multidimensional modifica la interpretación de la pobreza. Un hogar no se considera vulnerable únicamente porque su ingreso sea insuficiente, sino porque puede experimentar simultáneamente bajos logros educativos, precariedad laboral, carencias habitacionales, servicios inadecuados o limitada conectividad.

Esta aproximación presenta ventajas relevantes para las políticas públicas. Si la pobreza se interpreta únicamente como insuficiencia monetaria, la respuesta puede concentrarse en transferencias de ingresos. Estas son esenciales en numerosas situaciones, pero no necesariamente resuelven déficits de infraestructura, educación, empleo, cuidados o salud. La perspectiva multidimensional permite identificar qué privaciones se superponen y diseñar intervenciones coordinadas.

La evolución reciente muestra avances importantes, aunque metodológicamente debe distinguirse entre diferentes mediciones. En el índice regional desarrollado por la CEPAL, la incidencia de pobreza multidimensional disminuyó entre 2014 y 2024 y las reducciones estuvieron asociadas, entre otros factores, con mejoras en conectividad a Internet, logro educativo de adultos, saneamiento y hacinamiento. La misma fuente identifica que la pobreza multidimensional continuó siendo considerablemente mayor entre habitantes de áreas rurales, niñas, niños y adolescentes y personas pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso.

Este patrón muestra que el progreso agregado no elimina las desigualdades internas. La reducción de una privación determinada puede coexistir con la persistencia de otras, por lo que la política social debe considerar tanto la incidencia de la pobreza como su intensidad y composición.



3.1.2. Vulnerabilidad y riesgo de caer en pobreza

Pobreza y vulnerabilidad son conceptos relacionados, pero no equivalentes. La pobreza describe una situación observada respecto de determinados umbrales de bienestar. La vulnerabilidad incorpora la posibilidad de que una persona u hogar experimente un deterioro sustancial de sus condiciones de vida frente a una enfermedad, pérdida de empleo, desastre natural, aumento de precios, crisis económica o transformación familiar.

Esta distinción resulta especialmente importante en América Latina, donde una proporción relevante de hogares posee ingresos próximos a las líneas de pobreza y desarrolla actividades laborales caracterizadas por informalidad, baja productividad o ausencia de mecanismos contributivos de protección social.

Una familia puede encontrarse por encima de la línea de pobreza y, sin embargo, carecer de ahorros, seguros, cobertura previsional o estabilidad contractual. Ante una pérdida temporal de ingresos, su capacidad de mantener el consumo básico puede deteriorarse rápidamente.

La vulnerabilidad revela así la importancia de analizar trayectorias y no únicamente fotografías estadísticas. La salida de la pobreza en un año determinado no garantiza necesariamente una incorporación estable a condiciones de bienestar. Para que un progreso sea sostenible deben existir mecanismos que reduzcan la probabilidad de retroceso.

La pandemia de COVID-19 evidenció con particular claridad esta realidad. Millones de hogares que no se encontraban previamente en situación de pobreza experimentaron deterioros de ingresos debido a la interrupción de actividades económicas. Los sistemas de transferencias y otras medidas de emergencia permitieron amortiguar parcialmente esos efectos, pero también revelaron dificultades para identificar y cubrir con rapidez a grupos que no estaban incluidos en registros tradicionales.

Los riesgos asociados al cambio climático agregan otra dimensión. Una sequía puede afectar simultáneamente ingresos agrícolas, disponibilidad de agua y precios de alimentos. Una inundación puede destruir vivienda, infraestructura, herramientas de trabajo y bienes familiares. Las poblaciones con menos recursos poseen generalmente menor capacidad para absorber estas pérdidas y recuperarse.

La vulnerabilidad es, por tanto, económica, social y ambiental. Esta naturaleza multidimensional explica la relación entre el ODS 1 y otros objetivos. La erradicación de la pobreza depende también

del acceso a alimentos del ODS 2, servicios de salud del ODS 3, educación del ODS 4, igualdad del ODS 5, trabajo del ODS 8, reducción de desigualdades del ODS 10 y resiliencia territorial del ODS 11.

3.1.3. Infancia, ciclo de vida y transmisión intergeneracional

Las privaciones no producen los mismos efectos en todas las etapas del ciclo de vida. La pobreza durante la infancia puede generar consecuencias particularmente profundas porque coincide con períodos críticos de desarrollo físico, cognitivo y emocional.

Una nutrición insuficiente, la falta de estimulación temprana, interrupciones educativas o exposición prolongada a condiciones habitacionales deficientes pueden afectar capacidades futuras. Cuando estas desventajas se acumulan, las probabilidades de completar mayores niveles educativos, acceder a empleos formales y obtener ingresos suficientes pueden reducirse.

Esta situación contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los hogares de menores ingresos disponen, en promedio, de menos recursos para invertir en educación, salud, vivienda y conectividad. Si los servicios públicos no compensan adecuadamente esas diferencias, las condiciones socioeconómicas de origen adquieren una influencia excesiva sobre las oportunidades futuras.

La baja movilidad social constituye, en este sentido, una expresión de desigualdad. Una sociedad puede experimentar crecimiento económico sin garantizar que las nuevas oportunidades sean accesibles a personas nacidas en distintos estratos sociales. La CEPAL ha identificado precisamente la combinación entre alta desigualdad y baja movilidad como uno de los mecanismos que limitan el desarrollo social inclusivo en la región.

La protección de la infancia requiere por ello una estrategia que integre nutrición, salud, educación inicial, servicios de cuidado, protección frente a violencia, condiciones adecuadas de vivienda e ingresos familiares.

La adolescencia introduce nuevos desafíos relacionados con continuidad educativa, acceso a tecnologías, embarazo adolescente, violencia, salud mental y transición hacia el empleo. Posteriormente, la vida adulta concentra riesgos vinculados con informalidad, desempleo, maternidad y paternidad, cuidados y protección previsional. Finalmente, el envejecimiento aumenta la importancia de pensiones, salud y sistemas de cuidados de largo plazo.

La perspectiva del ciclo de vida permite comprender que la política contra la pobreza no debe limitarse a responder cuando una privación ya se ha consolidado. La prevención puede resultar social y económicamente más eficiente que la reparación posterior.

3.2. Desigualdad económica y territorial

3.2.1. Concentración de ingresos y oportunidades

La desigualdad constituye una característica histórica del desarrollo latinoamericano. Aunque los niveles han variado entre períodos y países, la distribución del ingreso continúa mostrando una elevada concentración.

Según el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025*, el 10 % de mayores ingresos concentra, en promedio, el 34,2 % del ingreso total captado por las encuestas de hogares, mientras el 10 % de menores ingresos recibe únicamente el 1,7 %. La propia CEPAL advierte que las

mediciones que combinan encuestas, registros tributarios y cuentas nacionales pueden revelar una concentración todavía mayor en los estratos superiores.

La desigualdad de ingresos importa no solo porque expresa diferencias materiales, sino porque puede traducirse en desigualdades de oportunidades. Los hogares con mayores recursos tienen generalmente mayor capacidad para acceder a educación privada o de alta calidad, vivienda mejor localizada, conectividad, cuidados, servicios especializados y redes profesionales.

Cuando estos factores se transmiten entre generaciones, la desigualdad adquiere un carácter estructural. La posición socioeconómica de origen influye sobre las posibilidades de desarrollar capacidades y obtener determinados resultados durante la vida adulta.

La estructura del mercado laboral desempeña un papel fundamental. Las diferencias de productividad entre sectores y empresas generan diferencias significativas de salarios y condiciones laborales. Una parte considerable de trabajadores desarrolla actividades informales sin estabilidad contractual ni acceso completo a mecanismos contributivos de protección.

Por ello, la redistribución posterior mediante transferencias y servicios públicos es importante, pero no suficiente. También es necesario intervenir sobre los mecanismos que producen desigualdad antes de impuestos y transferencias, especialmente educación, estructura productiva, empleo, acceso a activos y capacidades tecnológicas.

La desigualdad afecta además la cohesión social. Cuando amplios sectores perciben que el acceso a oportunidades depende más del origen familiar, territorio o contactos que de capacidades y esfuerzo, puede deteriorarse la confianza en las instituciones. De ahí que la CEPAL vincule la desigualdad con la baja movilidad y la débil cohesión social.

3.2.2. Desigualdad territorial

Las desigualdades económicas poseen una expresión territorial. El lugar donde nace y vive una persona puede influir de forma significativa sobre la calidad de los servicios disponibles, el tipo de empleo al que puede acceder y los riesgos ambientales que enfrenta.

Las áreas metropolitanas concentran frecuentemente universidades, hospitales especializados, instituciones financieras, empleos de mayor productividad, infraestructura digital y servicios administrativos. En contraste, algunos territorios rurales o periféricos presentan menores niveles de conectividad, mayores distancias a servicios y estructuras productivas menos diversificadas.

Esto no significa que todas las ciudades sean espacios de bienestar homogéneo. Dentro de las propias áreas urbanas existen profundas diferencias entre barrios y municipios. La localización residencial puede determinar tiempos de desplazamiento, acceso a transporte, exposición a contaminación, calidad de las escuelas y proximidad a espacios públicos.

La desigualdad territorial opera, por tanto, en distintas escalas: entre países, dentro de los países, entre áreas rurales y urbanas y dentro de las propias ciudades.

Esta dimensión es especialmente relevante para las poblaciones indígenas y afrodescendientes, cuya distribución territorial puede coincidir con zonas históricamente afectadas por menor inversión pública, dificultades de acceso a servicios o conflictos vinculados con recursos naturales.

La ruralidad presenta particularidades adicionales. La distancia entre hogares dispersos aumenta los costos de provisión de agua, saneamiento, salud, transporte y conectividad. La actividad económica puede depender con mayor intensidad de agricultura y recursos naturales, aumentando

la exposición a variaciones climáticas.

Las políticas públicas diseñadas exclusivamente desde promedios nacionales pueden ignorar estas diferencias. Dos municipios con poblaciones similares pueden requerir intervenciones completamente distintas debido a su estructura demográfica, geografía, infraestructura o actividad económica.

Por ello, la reducción de desigualdades territoriales exige fortalecer información subnacional y capacidades de gobiernos locales. La territorialización de los ODS, abordada previamente en esta obra, es una condición para identificar dónde se concentran las privaciones y adaptar las estrategias nacionales.

3.2.3. Desigualdades superpuestas

Las desigualdades rara vez aparecen de forma aislada. Una mujer indígena que vive en una zona rural puede enfrentar simultáneamente barreras de género, territorio, pertenencia étnica, ingresos y acceso a servicios. Analizar cada característica por separado puede ocultar la forma en que estas condiciones interactúan.

La CEPAL ha destacado que la desigualdad latinoamericana es multidimensional y afecta de manera particularmente intensa a mujeres, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad.

El género constituye un ejemplo central. La participación de las mujeres en educación y mercado laboral ha aumentado significativamente durante las últimas décadas, pero persisten diferencias en ingresos, tipos de empleo y distribución del trabajo no remunerado.

La organización social de los cuidados tiene particular relevancia. Cuando el cuidado de niñas, niños, personas mayores o personas con discapacidad recae principalmente sobre los hogares y, dentro de ellos, sobre las mujeres, se limita el tiempo disponible para empleo remunerado, formación y participación social.

Estas desigualdades pueden intensificarse en hogares de bajos ingresos, que poseen menor capacidad para contratar servicios privados. La desigualdad económica y la desigualdad de género se refuerzan así mutuamente.

Las personas con discapacidad pueden enfrentar barreras educativas, laborales, urbanísticas y comunicacionales. La ausencia de infraestructura accesible o apoyos adecuados puede transformar una condición individual en una exclusión social más amplia.

Los migrantes también pueden experimentar vulnerabilidad asociada a documentación, reconocimiento de títulos, acceso a servicios y discriminación. En contextos de elevada movilidad regional, estas cuestiones adquieren creciente importancia.

La reducción de desigualdades requiere reconocer estas intersecciones. Una política universal puede garantizar formalmente el mismo derecho para todos y producir resultados desiguales si determinados grupos necesitan apoyos diferenciados para ejercerlo efectivamente.

Tabla 3.1
Dimensiones superpuestas de la desigualdad latinoamericana

Dimensión	Forma principal de desigualdad	Manifestaciones frecuentes	Efecto acumulativo
Ingreso	Distribución desigual de recursos económicos entre hogares y personas.	Diferencias en capacidad de consumo, ahorro, acceso a vivienda, educación, salud y protección frente a emergencias.	Limita la movilidad social y amplía la exposición a pobreza y vulnerabilidad.
Género	Diferencias en oportunidades, ingresos, participación laboral, responsabilidades de cuidado y acceso a posiciones de decisión.	Brechas salariales, menor participación económica, sobrecarga de trabajo no remunerado y barreras para el liderazgo.	Puede profundizar la dependencia económica y restringir autonomía y participación social.
Territorio	Desigual disponibilidad de infraestructura, servicios y oportunidades según lugar de residencia.	Brechas entre zonas urbanas y rurales, periferias y centros urbanos, y entre regiones con distintos niveles de desarrollo.	El lugar de residencia puede condicionar educación, salud, empleo, conectividad y exposición a riesgos ambientales.
Etnia y pertenencia cultural	Desigualdades asociadas con discriminación histórica y exclusión social de determinados pueblos y comunidades.	Menor acceso a servicios, dificultades de inserción laboral, barreras lingüísticas y conflictos relacionados con territorio y recursos.	Puede combinarse con pobreza y ruralidad, generando desventajas persistentes entre generaciones.
Edad	Diferencias de oportunidades y riesgos según la etapa del ciclo de vida.	Mayor vulnerabilidad infantil, dificultades de inserción laboral juvenil y necesidades crecientes de protección y cuidados en la vejez.	Las privaciones tempranas pueden condicionar las oportunidades futuras y reproducirse durante toda la trayectoria vital.
Discapacidad	Barreras físicas, educativas, laborales, comunicacionales e institucionales que restringen la participación plena.	Dificultades de acceso a educación inclusiva, empleo, transporte, información y servicios públicos.	Puede incrementar dependencia económica y exclusión cuando se combina con pobreza, género o residencia en territorios con baja accesibilidad.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque multidimensional e interseccional de la desigualdad.*

3.3. Sistemas de protección social y grupos vulnerables

3.3.1. La protección social como derecho y mecanismo de prevención

Los sistemas de protección social buscan garantizar niveles mínimos de bienestar y proteger a las personas frente a riesgos económicos y sociales. Sus componentes pueden incluir seguros sociales contributivos, transferencias no contributivas, pensiones, prestaciones por desempleo, licencias,

servicios sociales y políticas de cuidados.

La protección social cumple al menos tres funciones. La primera es proteger ingresos cuando las personas no pueden generarlos temporal o permanentemente. La segunda consiste en facilitar acceso a servicios esenciales. La tercera se relaciona con inclusión social y laboral, procurando evitar que una contingencia se convierta en pobreza prolongada.

Los sistemas contributivos se financian principalmente mediante aportes asociados al empleo formal. Este diseño presenta dificultades en economías con alta informalidad, porque millones de trabajadores pueden quedar excluidos o registrar trayectorias contributivas discontinuas.

La protección no contributiva permite cubrir parte de esta brecha mediante recursos fiscales. Incluye transferencias monetarias, pensiones sociales y otras prestaciones destinadas a grupos que no poseen suficiente cobertura contributiva.

Durante las últimas décadas, los programas de transferencias desempeñaron un papel relevante en la expansión de la protección social latinoamericana. Sin embargo, cobertura y suficiencia continúan siendo desafíos.

El *Panorama Social 2024* de la CEPAL indicó que aproximadamente uno de cada tres hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos carecía de acceso a protección social y que las prestaciones no contributivas frecuentemente presentaban montos insuficientes para permitir superar la pobreza.

Esta evidencia muestra que disponer de un programa social no equivale necesariamente a contar con un sistema integral. Los hogares pueden recibir una prestación y continuar desprotegidos frente a desempleo, enfermedad, discapacidad, cuidados o envejecimiento.

3.3.2. Universalidad y articulación contributiva y no contributiva

Uno de los principales debates contemporáneos consiste en cómo avanzar desde programas focalizados hacia sistemas universales que mantengan capacidad de priorizar a quienes enfrentan mayores necesidades.

La universalidad no implica necesariamente que todas las personas reciban idénticas prestaciones. Significa que todas deberían encontrarse protegidas frente a riesgos básicos y disponer de acceso efectivo a determinados derechos.

Para avanzar hacia este objetivo es necesario articular componentes contributivos y no contributivos. Si la protección depende exclusivamente del empleo formal, una proporción amplia de trabajadores queda excluida. Si depende únicamente de programas asistenciales, puede resultar insuficiente para cubrir riesgos complejos y mantener niveles adecuados de ingresos.

La CEPAL propone avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes.

La integralidad significa que las diferentes prestaciones deben funcionar como partes de un sistema y no como programas aislados. Un hogar puede necesitar simultáneamente transferencia de ingresos, cuidado infantil, capacitación laboral y atención sanitaria. Si cada componente funciona con criterios y registros completamente independientes, pueden aparecer vacíos o duplicaciones.

La sostenibilidad se refiere a la capacidad de mantener estas prestaciones financiera e institucionalmente a lo largo del tiempo. La expansión de derechos sin financiamiento estable puede generar sistemas frágiles.

La resiliencia implica capacidad para responder a perturbaciones extraordinarias. La experiencia de la pandemia mostró que los sistemas preparados para ampliar rápidamente cobertura y transferencias pueden proteger mejor a los hogares durante una crisis.

La transformación digital puede contribuir mediante registros sociales interoperables, sistemas de pago y mecanismos de actualización de información. No obstante, debe evitarse que los requisitos digitales excluyan precisamente a personas con menor conectividad o alfabetización tecnológica.

3.3.3. Cuidados, envejecimiento y nuevas demandas sociales

Los cambios demográficos están modificando las necesidades de protección social. América Latina atraviesa un proceso de envejecimiento poblacional que incrementará progresivamente la demanda de pensiones, servicios de salud y cuidados de largo plazo.

Al mismo tiempo, las necesidades de cuidado infantil no han desaparecido. Los sistemas deben responder simultáneamente a niñas y niños, personas con discapacidad, personas enfermas y una población mayor creciente.

La CEPAL ha señalado que la región enfrenta una crisis de cuidados caracterizada por una demanda creciente que supera la oferta disponible de servicios, infraestructura y personas cuidadoras. Esta situación afecta de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente cuando se combinan condiciones de pobreza, ruralidad, discapacidad, pertenencia indígena, movilidad humana u otras formas de exclusión.

Los cuidados deben considerarse una dimensión central de la protección social. No constituyen únicamente un asunto privado de las familias. Su organización tiene efectos directos sobre empleo, ingresos, salud, educación, igualdad de género y bienestar.

La ampliación de servicios de cuidado infantil puede permitir una mayor participación laboral de madres y cuidadoras. Los servicios para personas mayores pueden reducir la sobrecarga familiar y prevenir deterioros de salud. Las políticas de licencias pueden distribuir responsabilidades de manera más equilibrada.

La economía del cuidado posee además una dimensión productiva. La expansión de servicios puede generar empleo, pero requiere profesionalización, estándares de calidad y condiciones laborales adecuadas para evitar reproducir precariedad precisamente entre quienes cuidan.

3.3.4. Protección diferenciada para poblaciones en mayor riesgo

Un sistema universal debe reconocer que algunos grupos enfrentan riesgos específicos y necesitan mecanismos adicionales.

Las personas con discapacidad pueden requerir apoyos económicos, servicios especializados, tecnologías de asistencia y adaptación de entornos educativos y laborales. Limitar la política a una transferencia económica dejaría sin resolver otras barreras.

Las comunidades indígenas necesitan políticas compatibles con sus contextos culturales y territoriales. La provisión de servicios debe incorporar pertinencia lingüística, participación y reconocimiento de formas propias de organización.

Las poblaciones afrodescendientes enfrentan desigualdades que pueden manifestarse en educación, empleo, ingresos y discriminación. Su adecuada identificación estadística es necesaria para evaluar estas brechas.

Las personas migrantes presentan desafíos particulares cuando los derechos sociales están excesivamente vinculados a ciudadanía, residencia formal o historial contributivo. La movilidad humana exige mecanismos de coordinación que permitan evitar interrupciones de protección.

La población rural requiere soluciones adaptadas a dispersión geográfica, estacionalidad laboral y menor densidad de infraestructura.

La igualdad no consiste, por tanto, en aplicar mecánicamente la misma intervención. En determinados casos, garantizar un mismo derecho exige tratamientos diferenciados que compensen barreras específicas.

3.4. Estrategias para avanzar hacia sociedades más inclusivas

3.4.1. Superar respuestas fragmentadas

La pobreza y la desigualdad poseen múltiples causas; por ello, no existe una política individual capaz de resolverlas. Las transferencias de ingresos pueden reducir privaciones inmediatas, pero sus efectos serán limitados si el mercado laboral continúa generando empleos precarios, la educación reproduce brechas y los territorios carecen de infraestructura adecuada.

La CEPAL ha propuesto enfrentar la trampa de desigualdad mediante estrategias integrales que articulen educación, desarrollo productivo, inclusión laboral, igualdad de género, cuidados, protección social e institucionalidad.

El primer componente debe ser una protección social universal con capacidad para prevenir retrocesos. Esto implica garantizar pisos mínimos de protección y desarrollar mecanismos adicionales conforme a necesidades específicas.

El segundo consiste en mejorar la calidad y equidad de los servicios sociales. La mera cobertura resulta insuficiente cuando existen diferencias sustanciales en calidad entre territorios y grupos socioeconómicos.

El tercer componente corresponde a la inclusión laboral y productiva. La pobreza difícilmente puede reducirse de manera sostenible si las personas dependen permanentemente de transferencias por falta de oportunidades económicas. La protección social debe articularse con políticas de empleo, capacitación, innovación y desarrollo productivo.

El cuarto componente es territorial. Los recursos deben distribuirse considerando la intensidad de las brechas y no exclusivamente la población total. Los territorios históricamente rezagados pueden requerir inversiones superiores para superar déficits acumulados.

3.4.2. Educación, empleo y movilidad social

La educación ocupa una posición estratégica en la reducción de desigualdades, pero sus efectos dependen de la calidad y de su articulación con oportunidades laborales.

Una expansión cuantitativa de matrícula que mantenga diferencias profundas de aprendizaje puede reproducir desigualdades bajo una apariencia de universalización. La igualdad educativa requiere reducir brechas desde la primera infancia y garantizar trayectorias completas.

La conectividad digital se ha convertido en una dimensión adicional. El acceso a Internet puede ampliar oportunidades educativas, laborales y productivas, pero las diferencias en dispositivos,

velocidad y competencias digitales pueden generar nuevas formas de exclusión.

La transición entre educación y trabajo constituye otro punto crítico. Los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin cualificaciones suficientes pueden ingresar a actividades informales de baja productividad, iniciando trayectorias laborales que limitan sus posibilidades futuras de protección social.

Las políticas de formación técnica y profesional necesitan vincularse con transformaciones productivas. Capacitar para ocupaciones con escasa demanda no produce movilidad. La identificación de sectores emergentes, necesidades territoriales y competencias digitales es fundamental.

La creación de empleos formales constituye probablemente uno de los mecanismos más importantes para reducir simultáneamente pobreza, vulnerabilidad y desigualdad. El empleo formal genera ingresos, facilita contribuciones previsionales y puede mejorar acceso a mecanismos de protección.

Sin embargo, la formalización no depende exclusivamente de fiscalización. Muchas unidades económicas operan informalmente porque poseen baja productividad y reducida capacidad administrativa. Se requieren políticas que combinen simplificación, acceso a financiamiento, asistencia técnica, digitalización y desarrollo empresarial.



3.4.3. Políticas fiscales y financiamiento de la inclusión

Las estrategias sociales requieren recursos. La sostenibilidad financiera constituye por ello una condición básica de cualquier política de inclusión.

Los sistemas fiscales cumplen una doble función. Permiten financiar bienes y servicios públicos y pueden modificar la distribución del ingreso mediante impuestos y transferencias.

La capacidad redistributiva depende tanto de la estructura tributaria como de la calidad del gasto. Un incremento de ingresos públicos puede producir escasos efectos si los recursos se destinan a

programas de bajo impacto. De manera inversa, una política social ambiciosa difícilmente será sostenible sin fuentes estables de financiamiento.

La eficiencia debe entenderse en sentido amplio. No consiste únicamente en reducir costos, sino en obtener mejores resultados sociales con los recursos disponibles. Esto requiere evaluación de programas, interoperabilidad institucional y reducción de duplicaciones.

La inversión social posee efectos económicos. Una población mejor educada y saludable puede aumentar productividad; los servicios de cuidado facilitan participación laboral; y una protección adecuada frente a riesgos puede evitar pérdidas de capital humano.

Por esta razón, el gasto social no debería analizarse exclusivamente como consumo público. Parte de él constituye inversión en capacidades.

No obstante, la sostenibilidad exige evitar promesas incompatibles con la capacidad fiscal de cada país. La construcción de sistemas universales suele ser gradual y requiere establecer prioridades, coberturas y fuentes de financiamiento transparentes.

3.4.4. Instituciones, participación y cohesión social

Las políticas de inclusión dependen finalmente de instituciones capaces de implementarlas. La CEPAL destaca la necesidad de fortalecer capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas en las instituciones responsables del desarrollo social.

La capacidad técnica permite diseñar programas basados en evidencia. La capacidad operativa permite ejecutarlos efectivamente. La capacidad política facilita coordinación y construcción de acuerdos. La capacidad prospectiva permite anticipar transformaciones como envejecimiento, automatización, cambio climático y nuevas formas de empleo. La coordinación interinstitucional resulta especialmente importante porque la pobreza multidimensional atraviesa distintas áreas del Estado. Un ministerio social no puede resolver por sí solo problemas de empleo, vivienda, educación, agua y transporte.

Los gobiernos locales poseen también un papel decisivo debido a su proximidad con las comunidades. Sin embargo, sus capacidades administrativas y fiscales son muy desiguales. La descentralización sin recursos o asistencia técnica puede trasladar responsabilidades sin garantizar resultados. La participación ciudadana aporta conocimiento sobre necesidades que los indicadores agregados pueden no identificar. También puede fortalecer legitimidad y control social de las políticas.

La cohesión social constituye tanto un resultado como una condición del desarrollo inclusivo. Las sociedades con grandes diferencias de oportunidades pueden experimentar desconfianza, fragmentación y conflictividad. La existencia de servicios públicos accesibles y protección frente a riesgos contribuye a fortalecer la percepción de pertenencia a una comunidad política compartida. Desde esta perspectiva, reducir desigualdades no significa eliminar todas las diferencias económicas. El objetivo consiste en impedir que esas diferencias se conviertan en barreras permanentes para ejercer derechos, desarrollar capacidades o participar en la sociedad.

La construcción de sociedades inclusivas requiere, por tanto, una combinación de universalidad y atención diferenciada. Los derechos deben ser universales; los instrumentos pueden variar en función de necesidades y riesgos. El análisis realizado a lo largo de este capítulo permite extraer varias conclusiones. En primer lugar, la pobreza latinoamericana debe comprenderse mediante una perspectiva multidimensional que complemente las mediciones de ingreso con privaciones

en educación, vivienda, empleo, servicios y otras áreas del bienestar. En segundo término, la vulnerabilidad obliga a considerar no solo quiénes son pobres en un momento determinado, sino quiénes se encuentran expuestos a caer en pobreza frente a distintas contingencias.

En tercer lugar, la desigualdad regional posee un carácter estructural. La elevada concentración de ingresos convive con diferencias territoriales, de género, étnicas y generacionales que condicionan la movilidad social. La evidencia de 2025 muestra que el 10 % de mayores ingresos capta aproximadamente una tercera parte del ingreso registrado por las encuestas, mientras el decil inferior recibe menos del 2 %. Estas brechas no pueden abordarse exclusivamente mediante programas posteriores de compensación; requieren actuar también sobre educación, empleo, productividad, territorios y acceso a activos. En cuarto lugar, los sistemas de protección social continúan presentando vacíos de cobertura y suficiencia. La evidencia regional reciente señala que uno de cada tres hogares del quintil más pobre carece de acceso a protección social, lo que confirma la necesidad de avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes.

Las cifras recientes ofrecen, al mismo tiempo, una lectura que debe evitar tanto el pesimismo absoluto como la complacencia. La pobreza monetaria regional descendió al 25,5 % de la población en 2024, alcanzando el nivel más bajo de la serie comparable utilizada por la CEPAL. Esto constituye un avance relevante. Sin embargo, la persistencia de concentración del ingreso, privaciones multidimensionales y baja movilidad demuestra que reducir una tasa de pobreza no equivale a haber construido una sociedad inclusiva. El desafío consiste en convertir los avances coyunturales en transformaciones estructurales. Una familia deja de ser vulnerable no simplemente cuando supera una línea estadística de ingreso, sino cuando cuenta con educación, empleo, protección, servicios y capacidad suficiente para enfrentar contingencias sin regresar a condiciones de privación.

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, este cambio implica sustituir una lógica predominantemente reactiva por otra preventiva y promotora de capacidades. La protección social debe responder a emergencias, pero también anticipar riesgos. Las transferencias deben proteger ingresos, pero deben articularse con oportunidades educativas y laborales. Los servicios deben ampliar cobertura, pero también calidad. La política territorial debe garantizar estándares comunes, pero reconocer condiciones diferentes. La Agenda 2030 aporta precisamente un marco para esta integración. Su principio de no dejar a nadie atrás obliga a examinar quiénes permanecen excluidos incluso cuando los indicadores generales mejoran. En América Latina, esta cuestión será decisiva para determinar si el desarrollo posterior a 2030 reproduce las estructuras existentes o logra avanzar hacia un modelo en el que el origen social y territorial tenga menor peso sobre las oportunidades.

CAPÍTULO 4

Educación, salud y bienestar para el desarrollo humano sostenible



INTRODUCCIÓN

El desarrollo sostenible depende, en gran medida, de las capacidades que las personas pueden construir y ejercer a lo largo de su vida. Entre esas capacidades, la educación y la salud ocupan una posición central porque condicionan tanto el bienestar inmediato como las oportunidades futuras de participación económica, social y política. Una población que enfrenta déficits educativos, enfermedades prevenibles, dificultades de acceso a servicios sanitarios o fuertes desigualdades de aprendizaje dispone de menores posibilidades para participar plenamente en procesos productivos, aprovechar innovaciones tecnológicas y contribuir a sociedades cohesionadas.

La Agenda 2030 expresa esta relación fundamental mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, orientado a garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas en todas las edades, y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. Estos objetivos poseen, sin embargo, una naturaleza transversal. La educación afecta la pobreza, la desigualdad, el empleo, la igualdad de género, la innovación y la participación ciudadana; del mismo modo, la salud se relaciona con productividad, protección social, alimentación, vivienda, agua, medio ambiente y capacidad institucional.

En América Latina y el Caribe se han logrado avances significativos en escolarización, alfabetización, esperanza de vida y expansión de servicios sanitarios durante las últimas décadas. No obstante, la ampliación de cobertura no ha eliminado diferencias profundas de calidad, aprendizaje, acceso efectivo y protección financiera. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe advierte que las debilidades de los sistemas educativos continúan reproduciendo desigualdades y limitando la movilidad social, mientras la Organización Panamericana de la Salud señala que persisten necesidades insatisfechas de atención, brechas de cobertura y dificultades de protección financiera.

A ello se suman transformaciones emergentes. La digitalización modifica la manera de enseñar, aprender, trabajar y acceder a servicios; el envejecimiento poblacional cambia la demanda sanitaria; las enfermedades no transmisibles adquieren creciente importancia; y la salud mental ocupa una posición cada vez más visible en las políticas públicas. El desafío regional consiste, por tanto, en pasar de una concepción centrada fundamentalmente en ampliar cobertura hacia otra orientada a garantizar calidad, equidad, continuidad y capacidad de adaptación.

4.1. Educación inclusiva, equitativa y de calidad

4.1.1. La educación como derecho y capacidad para el desarrollo

La educación constituye simultáneamente un derecho humano, un proceso de formación de capacidades y un mecanismo de participación social. Su relevancia supera la adquisición de conocimientos académicos específicos. Mediante la educación, las personas desarrollan habilidades cognitivas, sociales, comunicativas y profesionales que influyen en su autonomía, sus oportunidades laborales y su capacidad para participar en la vida pública.

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, una educación de calidad contribuye a ampliar las libertades efectivas de las personas. El acceso a la escuela constituye una condición necesaria, pero no suficiente. Para que el derecho se materialice plenamente, el sistema debe garantizar oportunidades reales de aprender, permanecer, progresar y completar trayectorias educativas relevantes.

La CEPAL propone analizar las brechas estructurales de educación mediante un enfoque basado en derechos que incorpora cuatro dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Este marco permite superar una interpretación limitada del derecho a la educación basada exclusivamente en la existencia de establecimientos o plazas escolares. La educación debe encontrarse disponible, ser accesible sin discriminación, poseer estándares adecuados de calidad y adaptarse a las características de las personas y comunidades.

La disponibilidad implica contar con instituciones, docentes, materiales e infraestructura suficiente. La accesibilidad exige eliminar barreras económicas, geográficas, culturales, físicas y administrativas. La aceptabilidad se relaciona con pertinencia y calidad de los procesos educativos. La adaptabilidad, finalmente, demanda capacidad del sistema para responder a contextos y necesidades diferentes.

Este enfoque resulta especialmente pertinente para América Latina debido a su diversidad social, cultural y territorial. Un modelo pedagógico que funciona adecuadamente en una gran ciudad no necesariamente responde de la misma manera a una comunidad rural, amazónica o indígena. La igualdad educativa no requiere uniformidad absoluta, sino condiciones que permitan alcanzar resultados formativos adecuados mediante respuestas pertinentes.

La educación inclusiva amplía todavía más esta perspectiva. No consiste únicamente en incorporar a estudiantes históricamente excluidos a instituciones existentes, sino en transformar las condiciones que generan exclusión. Esto incluye barreras asociadas con discapacidad, pobreza, pertenencia étnica, género, idioma, movilidad humana y ubicación territorial.

El principio es fundamental: cuando un estudiante no participa plenamente en la educación, el análisis no debe concentrarse únicamente en las características individuales, sino también en las barreras creadas por el propio sistema.

4.1.2. Cobertura educativa y nuevas fronteras de desigualdad

La expansión educativa constituye uno de los principales cambios sociales experimentados por América Latina durante las últimas décadas. La escolarización en educación primaria alcanza niveles elevados en numerosos países, y la matrícula en educación secundaria y superior se ha expandido considerablemente.

Sin embargo, la universalización parcial del acceso desplaza la frontera de la desigualdad. Cuando

una mayor proporción de estudiantes ingresa a la escuela, las diferencias aparecen con mayor claridad en continuidad, aprendizaje, calidad institucional y transición hacia niveles posteriores.

Por esta razón, medir exclusivamente matrícula puede producir una imagen incompleta. Dos estudiantes formalmente matriculados pueden experimentar oportunidades educativas muy diferentes. Uno puede disponer de docentes estables, conectividad, laboratorios y apoyo familiar, mientras otro estudia en una institución con infraestructura limitada y dificultades para cubrir determinadas asignaturas.

La CEPAL sostiene en su *Panorama Social 2025* que las debilidades de los sistemas educativos continúan constituyendo uno de los mecanismos mediante los cuales la desigualdad social se reproduce entre generaciones. La institución relaciona estas brechas con las posibilidades de movilidad social y con la posterior inserción laboral.

El problema adquiere particular importancia durante la educación secundaria. Las trayectorias pueden verse interrumpidas por pobreza, necesidad de trabajar, embarazo adolescente, responsabilidades de cuidado, movilidad territorial, violencia o percepción de baja utilidad de los estudios.

El abandono educativo no debe interpretarse únicamente como una decisión individual. Frecuentemente constituye el resultado acumulado de dificultades anteriores: rezago, repetición, bajo aprendizaje, falta de apoyo o presiones económicas.

La inclusión exige por ello detectar tempranamente riesgos de exclusión. Los sistemas de información educativa pueden contribuir mediante identificación de inasistencias prolongadas, bajo rendimiento o interrupciones frecuentes, siempre que estos datos se utilicen para activar apoyos y no para estigmatizar al estudiante.

La finalización de la educación secundaria posee una importancia creciente en sociedades donde empleos formales y actividades tecnológicas requieren niveles educativos más elevados. Quienes abandonan tempranamente enfrentan mayores probabilidades de insertarse en actividades de baja productividad e informalidad.

La expansión de la educación superior plantea, a su vez, nuevos desafíos. El aumento de matrícula no garantiza igualdad si estudiantes de diferentes estratos sociales ingresan a instituciones con grandes diferencias de calidad, pertinencia y recursos. La segmentación institucional puede trasladar desigualdades previas hacia el nivel superior.

4.1.3. Calidad y aprendizaje como núcleo del derecho educativo

La calidad constituye una dimensión indispensable de la educación. Un sistema puede ofrecer cobertura casi universal y, sin embargo, no lograr que una proporción considerable de estudiantes adquiera los aprendizajes esperados. El aprendizaje depende de múltiples factores. La formación docente, la disponibilidad de recursos pedagógicos, la gestión institucional, el tiempo efectivo de enseñanza, las condiciones del hogar y el clima escolar influyen conjuntamente.

El papel de los docentes es particularmente relevante. La transformación educativa requiere profesionales capaces de manejar contenidos disciplinares, estrategias pedagógicas, evaluación y tecnologías, además de responder a aulas diversas. No obstante, atribuir los resultados educativos exclusivamente a los docentes sería una simplificación. Las condiciones laborales, el tamaño de los grupos, los recursos institucionales, el liderazgo escolar y las características sociales del territorio condicionan su capacidad de actuación.

La evaluación del aprendizaje permite identificar resultados y brechas, pero debe emplearse con criterio pedagógico. Una prueba estandarizada proporciona información sobre determinadas competencias; no representa la totalidad de la experiencia educativa. La calidad incluye también ciudadanía, pensamiento crítico, convivencia, creatividad, habilidades socioemocionales y capacidades para aprender a lo largo de la vida. Estas dimensiones adquieren relevancia en entornos productivos y tecnológicos caracterizados por cambios rápidos.

La Agenda 2030 vincula explícitamente la educación con sostenibilidad, derechos humanos, igualdad de género, ciudadanía global y valoración de la diversidad. La escuela no solamente prepara para el empleo; también contribuye a la formación de personas capaces de comprender problemas colectivos y participar en su solución. Desde esta perspectiva, el desafío regional no consiste simplemente en aumentar años promedio de escolarización. Se trata de garantizar que esos años produzcan aprendizaje significativo y oportunidades reales.



4.2. Brechas educativas y transformación digital

4.2.1. De la brecha de acceso a la brecha de capacidades digitales

La transformación digital ha modificado profundamente las condiciones en que se desarrollan educación, empleo y participación social. Durante años, la discusión sobre brecha digital se concentró principalmente en disponibilidad de dispositivos y conexión a Internet. Aunque estas dimensiones siguen siendo relevantes, actualmente resulta necesario analizar también las diferencias en uso y competencias.

La CEPAL considera la brecha digital como una de las brechas estructurales del desarrollo latinoamericano. Su análisis de 2025 señala que, a pesar de las mejoras registradas en conectividad y equipamiento, persisten diferencias en acceso, uso de herramientas digitales y, especialmente,

competencias necesarias para beneficiarse de las oportunidades de la era digital.

Esta evolución permite distinguir tres niveles. El primero corresponde al acceso físico: conexión y dispositivos. El segundo se relaciona con la forma en que se utilizan las tecnologías. El tercero corresponde a las competencias para buscar información, evaluar fuentes, resolver problemas, producir contenidos y utilizar herramientas de manera segura y ética.

Una persona puede disponer de un teléfono conectado y continuar enfrentando una brecha digital si su acceso depende de planes limitados, si no cuenta con un computador para tareas complejas o si carece de competencias suficientes.

En educación, estas diferencias afectan las posibilidades de aprendizaje. La disponibilidad de recursos digitales puede ampliar acceso a bibliotecas, plataformas y experiencias interactivas, pero también puede reproducir desigualdades cuando algunos estudiantes cuentan con ecosistemas tecnológicos avanzados y otros dependen de dispositivos insuficientes o conexiones inestables.

La pandemia hizo especialmente visibles estas diferencias. La transición temporal hacia modalidades remotas mostró que la continuidad educativa dependía no solo de tener Internet, sino también de dispositivos, espacios de estudio, acompañamiento familiar y capacidades docentes. Una política de transformación digital necesita, por tanto, evitar una visión limitada a la compra de tecnología.

Tabla 4.1
Tres niveles de la brecha digital educativa

Nivel de brecha	Qué comprende	Manifestaciones frecuentes	Implicación educativa
Acceso	Disponibilidad de conexión a Internet, dispositivos, electricidad e infraestructura tecnológica.	Conexión inestable, uso exclusivo de teléfono móvil, ausencia de computador, falta de cobertura en zonas rurales o costos elevados de conectividad.	Limita la posibilidad de acceder de forma continua a plataformas, recursos digitales, clases virtuales y materiales educativos.
Uso	Forma, frecuencia y diversidad con que estudiantes y docentes utilizan las tecnologías disponibles.	Uso centrado en mensajería o consumo de contenidos, escasa utilización de plataformas educativas, herramientas de creación o aplicaciones especializadas.	Puede existir conectividad sin que esta se traduzca en mejores experiencias de aprendizaje o innovación pedagógica.
Competencias digitales	Capacidades para buscar, evaluar, crear, comunicar y resolver problemas mediante tecnologías digitales de manera segura y crítica.	Dificultades para verificar información, proteger datos, utilizar herramientas avanzadas, crear contenidos o aprovechar sistemas de inteligencia artificial de forma responsable.	Determina en gran medida si la tecnología se convierte en una herramienta de aprendizaje, productividad e inclusión o en una nueva fuente de desigualdad.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de acceso, uso y desarrollo de competencias digitales aplicado al análisis de la transformación educativa.*

4.2.2. Tecnología educativa y transformación pedagógica

La incorporación de tecnologías posee valor cuando contribuye a mejorar procesos pedagógicos concretos. Distribuir dispositivos sin estrategias curriculares ni formación docente puede generar bajos niveles de utilización o reproducir prácticas tradicionales en soportes digitales. El reto principal consiste en alinear tecnología, pedagogía y objetivos de aprendizaje. Una plataforma digital puede facilitar personalización, retroalimentación y acceso a recursos. Sin embargo, su utilidad dependerá de cómo se integra a la planificación docente.

La formación digital de los docentes es esencial. No basta con conocimientos operativos sobre aplicaciones. Se necesitan capacidades para seleccionar herramientas, evaluar su pertinencia, diseñar experiencias de aprendizaje y proteger datos. La aparición de sistemas de inteligencia artificial amplía estas exigencias. Herramientas generativas pueden apoyar producción de materiales, tutoría, traducción, retroalimentación y análisis de información. Al mismo tiempo, introducen riesgos relacionados con sesgos, privacidad, integridad académica, dependencia tecnológica y confiabilidad.

El objetivo educativo no debería ser impedir toda utilización de nuevas tecnologías ni adoptarlas de manera acrítica. Se requiere alfabetización digital y crítica que permita comprender capacidades y limitaciones. Los estudiantes deben aprender no solamente a obtener una respuesta de un sistema, sino a verificarla, contrastarla, identificar posibles errores y utilizarla de forma ética. En este sentido, la transformación digital aumenta la importancia del pensamiento crítico en lugar de reducirla.

La innovación tecnológica también puede contribuir a la inclusión de estudiantes con discapacidad mediante lectores de pantalla, subtítulos, herramientas de comunicación aumentativa y otras tecnologías de asistencia. No obstante, estas oportunidades requieren diseño accesible desde el inicio.

4.2.3. Brechas territoriales y socioeconómicas en la educación digital

La capacidad de aprovechar tecnologías está condicionada por el entorno. Los hogares de mayores ingresos pueden adquirir dispositivos más potentes, pagar conexiones rápidas y acceder a formación complementaria. Las instituciones ubicadas en territorios con mejor infraestructura tecnológica pueden incorporar plataformas de forma más estable. En áreas rurales, la conectividad puede verse limitada por costos elevados y baja densidad poblacional. Estas diferencias muestran que la transformación digital educativa depende también de políticas de telecomunicaciones e infraestructura.

La brecha digital posee, por tanto, una dimensión intersectorial. El Ministerio de Educación no puede resolverla por sí solo. Requiere coordinación con políticas de conectividad, energía, desarrollo territorial y regulación tecnológica. La infraestructura escolar también debe transformarse. El acceso eléctrico estable, redes internas y soporte técnico son condiciones previas para un uso sistemático.

Otra brecha aparece en las competencias familiares. En edades tempranas, los hogares cumplen una función importante en acompañamiento. Cuando los adultos enfrentan bajos niveles de alfabetización digital, pueden tener dificultades para apoyar tareas o utilizar plataformas institucionales.

La alfabetización digital debe considerarse entonces desde una perspectiva de ciclo de vida. Las competencias tecnológicas ya no corresponden exclusivamente a estudiantes y profesionales especializados. La formación continua será cada vez más necesaria debido a la rapidez con

que cambian herramientas y ocupaciones. El ODS 4 incorpora precisamente el principio de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

4.2.4. Hacia una transformación digital inclusiva

Una estrategia educativa digital inclusiva debería integrar al menos infraestructura, dispositivos, competencias, contenidos, accesibilidad y gobernanza. La infraestructura garantiza conectividad; los dispositivos permiten acceso funcional; las competencias hacen posible el uso significativo; los contenidos proporcionan valor educativo; la accesibilidad evita excluir a personas con necesidades diversas; y la gobernanza establece reglas sobre datos, seguridad e interoperabilidad.

La evaluación debe centrarse en resultados y no únicamente en insumos. El número de computadores adquiridos es fácil de medir, pero no indica si aumentó el aprendizaje.

La transformación digital tampoco debe desplazar automáticamente relaciones pedagógicas humanas. La escuela cumple funciones de socialización, convivencia y acompañamiento que difícilmente pueden reducirse a una plataforma.

La tecnología debería actuar como instrumento de ampliación de capacidades docentes y estudiantiles. Cuando se convierte en un fin en sí mismo, el sistema corre el riesgo de invertir grandes recursos sin modificar aprendizajes. Por ello, la pregunta principal no debería ser cuánta tecnología existe en una institución, sino qué problemas educativos ayuda a resolver y para quiénes.

4.3. Salud pública, cobertura y desigualdades sanitarias

4.3.1. Del acceso formal al acceso efectivo

El derecho a la salud implica mucho más que la existencia de hospitales o el reconocimiento formal de cobertura. Una persona dispone de acceso efectivo cuando puede obtener atención necesaria, oportuna, adecuada y de calidad sin enfrentar barreras económicas, geográficas, administrativas o culturales. La Organización Panamericana de la Salud define la salud universal precisamente en términos de acceso de todas las personas y comunidades a servicios integrales y de calidad sin discriminación ni barreras. Su análisis regional de 2025 se concentra en tres dimensiones: necesidades insatisfechas de atención, cobertura de servicios esenciales y protección financiera.

La distinción entre cobertura formal y acceso efectivo es fundamental. Una persona puede encontrarse afiliada a un sistema y, sin embargo, esperar meses por una consulta especializada, vivir lejos de un centro de salud o enfrentar costos indirectos demasiado elevados. La OPS informó que el 35,2 % de la población de la Región de las Américas reportaba necesidades de atención de salud no satisfechas en los datos utilizados para su informe regional, proporción que ascendía al 38,5 % entre los grupos de menores ingresos. Estas cifras evidencian que las barreras sanitarias siguen distribuyéndose de manera desigual.

La protección financiera constituye otra dimensión crítica. Los gastos directos en salud pueden obligar a hogares a reducir consumo de alimentos, educación u otras necesidades. Los sistemas universales buscan evitar que la enfermedad se convierta además en una causa de empobrecimiento.

La atención primaria representa una estrategia fundamental para avanzar en esta dirección. Un sistema excesivamente concentrado en hospitales puede atender enfermedades cuando ya se han agravado, mientras una atención primaria sólida permite prevención, diagnóstico temprano y seguimiento. La OPS continúa señalando el fortalecimiento de la atención primaria como uno de

los mecanismos centrales para reducir necesidades insatisfechas y avanzar hacia salud universal.

4.3.2. Transición epidemiológica y enfermedades no transmisibles

Los sistemas sanitarios latinoamericanos enfrentan simultáneamente diferentes perfiles de enfermedad. Persisten enfermedades infecciosas y problemas de salud maternoinfantil en determinados territorios, mientras han aumentado las enfermedades no transmisibles. Enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y afecciones respiratorias requieren seguimiento prolongado y cambian la estructura de costos del sistema. Su prevención depende de factores que exceden los establecimientos sanitarios: alimentación, actividad física, contaminación, condiciones laborales y entorno urbano.

Esta transición epidemiológica exige pasar de sistemas diseñados principalmente para episodios agudos hacia modelos capaces de garantizar continuidad del cuidado. El envejecimiento poblacional intensifica esta necesidad. Las personas mayores tienen mayor probabilidad de presentar enfermedades crónicas simultáneas y requerir coordinación entre servicios sanitarios, sociales y de cuidados.

La salud mental también ocupa una posición creciente. Depresión, ansiedad, consumo problemático de sustancias y otras condiciones afectan bienestar, participación social y productividad. Durante muchos años, los sistemas de salud mental fueron secundarios frente a otras áreas de atención.

El ODS 3 incorpora explícitamente la promoción de la salud mental y el bienestar. Esto supone integrar prevención, atención comunitaria y reducción del estigma en los sistemas generales. La evaluación de la CEPAL sobre la implementación regional del ODS 3 muestra que varias metas continúan requiriendo aceleración, entre ellas determinadas dimensiones vinculadas con salud materna, enfermedades no transmisibles, salud mental y cobertura sanitaria.

El análisis debe considerar además los determinantes sociales de la salud. Ingresos, educación, vivienda, agua y condiciones laborales influyen sobre exposición a riesgos y posibilidades de prevención. Por ello, dos personas con diagnósticos similares pueden tener pronósticos distintos dependiendo de sus condiciones sociales.

4.3.3. Desigualdades sanitarias y determinantes sociales

Las desigualdades sanitarias no se distribuyen aleatoriamente. Los grupos de menores ingresos, áreas rurales, determinados grupos étnicos y personas con discapacidad pueden enfrentar barreras adicionales. La distancia geográfica constituye una de ellas. En territorios rurales, acudir a un servicio especializado puede implicar varias horas de viaje y costos indirectos elevados. La ausencia laboral necesaria para asistir a una consulta puede representar además pérdida de ingresos.

Las barreras culturales y lingüísticas también influyen. Los servicios que no consideran diversidad cultural pueden generar desconfianza y menor utilización. Las desigualdades de género adoptan formas particulares. Las mujeres presentan necesidades específicas de salud sexual y reproductiva y, al mismo tiempo, asumen gran parte del trabajo de cuidado no remunerado. Los hombres, por su parte, pueden presentar patrones de utilización de servicios y riesgos laborales diferenciados.

La discapacidad requiere accesibilidad física, comunicacional y actitudinal. Una instalación puede existir y no ser realmente accesible si carece de rampas, intérpretes o información adaptada. La posición socioeconómica influye incluso cuando la cobertura nominal es universal. Los hogares con mayores recursos pueden recurrir a servicios privados ante demoras, mientras quienes carecen

de ellos dependen completamente de la oferta pública.

La desigualdad sanitaria debe analizarse entonces mediante resultados, acceso y exposición a riesgos. La política de salud pública tiene precisamente la función de actuar sobre condiciones colectivas. Vacunación, vigilancia epidemiológica, regulación sanitaria, prevención y promoción producen beneficios que no pueden atribuirse exclusivamente a decisiones individuales.

El fortalecimiento de las funciones esenciales de salud pública resulta por ello estratégico. La OPS señaló en 2025 que las evaluaciones realizadas en 14 países mostraban la necesidad de reforzar capacidades de vigilancia, formulación de políticas, gobernanza y acceso equitativo para mejorar resiliencia frente a futuras crisis.

4.3.4. Resiliencia de los sistemas de salud

La pandemia mostró que un sistema sanitario debe ser capaz de responder a emergencias sin abandonar servicios esenciales. La resiliencia implica capacidad para anticipar, absorber y recuperarse frente a perturbaciones. Requiere vigilancia epidemiológica, personal suficiente, infraestructura flexible, cadenas de suministro y coordinación entre niveles. Las capacidades digitales pueden mejorar vigilancia y telemedicina, pero también requieren estándares de interoperabilidad y protección de información personal. La telemedicina puede ampliar acceso en territorios alejados, especialmente para seguimiento y determinadas consultas. Sin embargo, no reemplaza procedimientos clínicos presenciales y depende de conectividad y alfabetización digital.

La resiliencia incluye también condiciones laborales del personal sanitario. Sistemas que operan de manera permanente cerca de su capacidad máxima poseen poco margen para absorber crisis. La formación continua, distribución territorial del personal y estrategias de retención resultan esenciales. La disponibilidad nacional de médicos o enfermeras puede parecer adecuada mientras determinadas zonas continúan desatendidas. En consecuencia, la planificación sanitaria debe considerar no solamente cuántos recursos existen, sino dónde se encuentran y cómo se coordinan.



4.4. Bienestar, calidad de vida y desarrollo humano

4.4.1. Del crecimiento económico al bienestar multidimensional

El desarrollo humano sostenible exige distinguir entre crecimiento económico y bienestar. El incremento del producto interno bruto puede ampliar recursos disponibles, pero no garantiza automáticamente que la población disfrute de mejores condiciones de vida. El bienestar depende de salud, educación, seguridad, relaciones sociales, vivienda, calidad ambiental, tiempo disponible y oportunidades de participación, entre otros factores.

Una sociedad puede registrar crecimiento económico y, simultáneamente, altos niveles de estrés, contaminación, inseguridad o desigualdad. Por esta razón, la evaluación del desarrollo necesita complementar indicadores económicos con medidas sociales y ambientales. La Agenda 2030 refleja esta visión. Sus 17 objetivos no se limitan al crecimiento, sino que incluyen pobreza, salud, educación, igualdad, ambiente, instituciones y comunidades.

El bienestar posee además una dimensión subjetiva. Las condiciones objetivas son fundamentales, pero las percepciones de seguridad, confianza, satisfacción y pertenencia influyen sobre calidad de vida. Esto no significa que las políticas públicas deban sustituir indicadores objetivos por percepciones. Ambos tipos de información son complementarios. La expansión de servicios puede no traducirse en bienestar si la calidad es insuficiente o si las personas no confían en las instituciones.

4.4.2. Educación y salud como capacidades complementarias

Educación y salud se refuerzan mutuamente. Una población con mayor educación tiende a disponer de mejores herramientas para comprender información sanitaria, adoptar conductas preventivas y utilizar servicios. Al mismo tiempo, una salud adecuada favorece aprendizaje y continuidad educativa. La desnutrición, enfermedades recurrentes, problemas visuales o de salud mental pueden afectar asistencia y desempeño escolar.

Esta relación comienza desde la primera infancia. Nutrición, estimulación y salud temprana influyen sobre desarrollo cognitivo y emocional. Las desventajas acumuladas en estos años pueden afectar toda la trayectoria posterior. La escuela puede funcionar también como espacio de promoción de salud mediante alimentación escolar, actividad física, educación sexual y prevención.

Los servicios sanitarios, a su vez, pueden identificar problemas que afectan aprendizaje. La coordinación intersectorial produce por ello beneficios que difícilmente se obtienen mediante políticas aisladas. Un programa de nutrición escolar puede contribuir simultáneamente al ODS 2, ODS 3 y ODS 4. La misma lógica se aplica a salud mental. El bienestar emocional de estudiantes influye sobre aprendizaje y convivencia. Las instituciones educativas necesitan mecanismos de prevención y derivación, sin pretender sustituir los servicios sanitarios especializados.

Tabla 4.2
Educación y salud como capacidades complementarias

Dimensión	Aporte de la educación	Aporte de la salud	Resultado combinado
Aprendizaje y desarrollo cognitivo	Fortalece conocimientos, pensamiento crítico, comunicación y capacidad para resolver problemas.	Una adecuada nutrición, salud física y bienestar emocional favorecen atención, memoria y continuidad educativa.	Mejores condiciones para aprender, desarrollar capacidades y completar trayectorias educativas.

Dimensión	Aporte de la educación	Aporte de la salud	Resultado combinado
Prevención y autocuidado	Mejora la comprensión de información sanitaria y la capacidad para adoptar decisiones informadas.	Proporciona condiciones físicas y mentales que permiten ejercer conductas preventivas y participar activamente en el autocuidado.	Mayor alfabetización en salud, prevención de riesgos y utilización adecuada de servicios.
Productividad	Desarrolla competencias técnicas, digitales y profesionales necesarias para empleos de mayor valor agregado.	Reduce ausentismo, limitaciones funcionales y pérdidas de capacidad laboral asociadas con enfermedad.	Mayor capacidad para participar en actividades productivas, innovar y generar ingresos sostenibles.
Movilidad social	Amplía oportunidades de acceso a mejores empleos y trayectorias profesionales.	Evita que enfermedades y gastos sanitarios interrumpan estudios, empleo o acumulación de activos.	Mayor posibilidad de superar desventajas de origen y reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
Bienestar y calidad de vida	Fortalece autonomía, participación social, ciudadanía y oportunidades de desarrollo personal.	Favorece una vida más larga, funcional y con mejores condiciones físicas y emocionales.	Ampliación de las capacidades para vivir de manera autónoma, saludable y socialmente integrada.
Desarrollo humano sostenible	Forma personas capaces de adaptarse, aprender durante toda la vida y participar en transformaciones sociales y tecnológicas.	Sostiene las capacidades humanas necesarias para estudiar, trabajar, cuidar, participar y desarrollarse.	Integración de educación, salud, productividad y bienestar como bases del desarrollo humano sostenible.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de capacidades desarrollado en el Capítulo 4 y de la relación entre educación, salud, productividad y bienestar planteada en los ODS 3 y 4.*

4.4.3. Entornos saludables y calidad de vida

El bienestar se produce también en los lugares donde las personas viven, estudian y trabajan. La calidad del aire, disponibilidad de áreas verdes, acceso a agua segura y transporte influyen sobre salud. Estos factores muestran nuevamente la interdependencia de los ODS. Las ciudades pueden favorecer actividad física mediante espacios públicos y movilidad activa o, por el contrario, promover sedentarismo y largas horas de desplazamiento.

Las condiciones laborales afectan también el bienestar. Jornadas excesivas, inseguridad contractual y ambientes peligrosos pueden generar impactos físicos y psicológicos. El concepto de bienestar sostenible implica que la mejora presente no se consiga destruyendo las condiciones ambientales que sostendrán el bienestar futuro. Esto conecta directamente el desarrollo humano con cambio climático y biodiversidad. Los eventos extremos producen efectos sanitarios mediante calor, inundaciones, enfermedades transmitidas por vectores y afectación de sistemas alimentarios. La adaptación climática debe ser considerada, por tanto, una política de salud y bienestar.

4.4.4. Una agenda integrada para el desarrollo humano sostenible

Las evidencias analizadas en este capítulo conducen a una conclusión central: educación y salud no deben tratarse como sectores aislados del desarrollo económico. Constituyen capacidades fundamentales que condicionan productividad, autonomía, movilidad social y cohesión. El primer desafío regional consiste en garantizar universalidad efectiva. En educación significa asegurar no solo matrícula, sino permanencia y aprendizaje. En salud implica superar la diferencia entre afiliación formal y acceso efectivo.

El segundo desafío corresponde a la calidad. Ampliar cobertura sin garantizar estándares adecuados produce derechos incompletos. El tercero es la equidad. Los datos agregados pueden mejorar mientras determinados grupos permanecen rezagados. La política pública debe identificar esas brechas y asignar recursos conforme a necesidades.

El cuarto desafío es la adaptación. Tanto los sistemas educativos como los sanitarios operan en sociedades que cambian rápidamente. Digitalización, envejecimiento y cambio climático transformarán las demandas durante las próximas décadas. En educación, esto requiere formación continua, alfabetización digital y actualización curricular. La CEPAL insiste en que la brecha digital ya no depende únicamente de conectividad y equipamiento, sino especialmente de las competencias que permiten utilizar esas tecnologías de manera significativa.

En salud, la transición demográfica y epidemiológica requiere sistemas capaces de combinar prevención, atención primaria, enfermedades crónicas, salud mental y cuidados de largo plazo. El quinto desafío es el financiamiento. La educación y la salud requieren inversión sostenida. Las mejoras difícilmente pueden consolidarse mediante intervenciones temporales.

La eficiencia del gasto importa, pero no debe confundirse con reducción indiscriminada de recursos. Un sistema eficiente es aquel que transforma recursos en resultados de calidad y distribuye esos resultados equitativamente. El sexto desafío corresponde a la capacidad institucional. Los sistemas educativos y sanitarios son organizaciones complejas que requieren información, planificación, personal, infraestructura y mecanismos de evaluación.

Los datos deben convertirse en instrumentos de gestión. En educación, esto implica utilizar información sobre trayectorias y aprendizaje para ofrecer apoyos oportunos. En salud, significa integrar vigilancia epidemiológica, utilización de servicios y necesidades territoriales. La transformación digital puede facilitar este proceso, siempre que se garantice gobernanza adecuada de los datos. La participación social constituye una dimensión adicional. Las comunidades pueden contribuir a identificar barreras de acceso y necesidades que no aparecen claramente en estadísticas nacionales.

La calidad de servicios públicos influye, además, en la cohesión social. Cuando personas de diferentes estratos utilizan sistemas comunes de buena calidad, puede fortalecerse el sentido de pertenencia colectiva. Cuando los servicios públicos son percibidos como opciones exclusivamente destinadas a quienes no pueden pagar alternativas privadas, aumenta la segmentación. Esta relación explica por qué educación y salud forman parte del problema de desigualdad analizado en el capítulo anterior. Los servicios públicos pueden reducir diferencias de origen o reproducirlas.

Desde la perspectiva del ciclo de vida, la articulación debe comenzar en la primera infancia y continuar durante toda la vida. La educación inicial, nutrición y atención sanitaria temprana pueden reducir desigualdades antes de que se acumulen. La educación básica desarrolla capacidades fundamentales. La formación técnica y superior facilita transiciones laborales. La educación continua permite adaptarse a transformaciones tecnológicas.

De manera paralela, promoción, prevención y atención primaria acompañan a la población durante diferentes etapas, mientras los sistemas de cuidados adquieren mayor importancia con el envejecimiento. Estas conexiones justifican hablar de desarrollo humano sostenible y no simplemente de servicios sociales. El análisis regional disponible muestra que América Latina ha avanzado considerablemente respecto de décadas anteriores, pero enfrenta una segunda generación de desafíos. La pregunta ya no es solamente si existen escuelas o centros sanitarios. Es necesario determinar qué calidad poseen, quiénes pueden utilizarlos efectivamente y qué resultados generan.

La CEPAL advierte que las desigualdades educativas continúan actuando como mecanismos de reproducción de la desigualdad social y obstaculizan la movilidad intergeneracional. La OPS, por su parte, documenta que las necesidades insatisfechas de atención sanitaria afectan a una proporción considerable de la población de las Américas y son más frecuentes entre grupos de menores ingresos. Ambos fenómenos se encuentran conectados. Las personas con menores recursos tienden a enfrentar simultáneamente peores oportunidades educativas y mayores barreras sanitarias. Estas desventajas pueden reducir su participación laboral y afectar los ingresos de la siguiente generación.

Romper este ciclo requiere políticas universales con mecanismos diferenciados de apoyo. Universalidad garantiza derechos comunes; diferenciación permite compensar barreras distintas. La territorialización resulta nuevamente esencial. El mismo programa no produce idénticos resultados en una capital que en un territorio rural disperso. Los recursos humanos, la infraestructura y las estrategias de atención deben adaptarse. La innovación puede ayudar a superar algunas restricciones. Telemedicina, educación híbrida, recursos digitales y sistemas de información abren nuevas posibilidades. Sin embargo, la innovación debe evaluarse por su contribución a derechos y resultados.

Una plataforma que incrementa aprendizaje constituye una innovación educativa relevante; una herramienta utilizada únicamente porque es nueva puede convertirse en gasto sin impacto. Del mismo modo, una solución de telemedicina puede mejorar acceso en territorios remotos, pero será insuficiente si no existen profesionales o mecanismos de referencia presencial. El principio rector debería ser utilizar tecnología para reducir barreras y no para sustituir capacidades institucionales fundamentales. También es necesario reconocer que educación y salud generan rendimientos de largo plazo. Algunas inversiones producen efectos que aparecen años después, lo cual puede dificultar su priorización dentro de ciclos políticos cortos.

CAPÍTULO 5

Trabajo decente, crecimiento económico e innovación productiva



INTRODUCCIÓN

El trabajo constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales las personas transforman sus capacidades en ingresos, autonomía económica, protección social y participación productiva. Por esta razón, la calidad del empleo ocupa un lugar central dentro de la Agenda 2030. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 plantea promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente; el ODS 9 incorpora infraestructura, industrialización sostenible e innovación; y el ODS 10 destaca la necesidad de reducir desigualdades dentro de los países y entre ellos. Estos tres objetivos se encuentran estrechamente relacionados en América Latina y el Caribe, donde la generación de empleo convive históricamente con problemas de informalidad, baja productividad, heterogeneidad empresarial y desigualdad.

La evolución reciente ofrece señales positivas y, al mismo tiempo, confirma restricciones estructurales. La Organización Internacional del Trabajo informó que durante 2025 el empleo regional continuó creciendo, la desocupación alcanzó uno de sus niveles más bajos de las últimas décadas y la informalidad disminuyó, principalmente por la creación de empleo formal. Sin embargo, persistieron diferencias importantes entre países y brechas que afectan especialmente a mujeres y jóvenes. Los primeros datos correspondientes a 2026 muestran que, conforme pierde intensidad el impulso de recuperación posterior a la pandemia, variables como productividad, formalización y participación laboral adquieren un peso creciente en la evolución del mercado de trabajo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe llega a una conclusión complementaria. En su *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2026*, identifica la informalidad laboral como una restricción estructural que dificulta transformar el crecimiento en aumentos sostenidos de productividad, inversión y empleo de calidad. La CEPAL señala además que los mayores progresos en formalización se produjeron entre 2000 y 2013, durante un período de mayor crecimiento, inversión y productividad laboral, mientras ese impulso perdió fuerza posteriormente.

El desafío regional, por tanto, no consiste únicamente en crear puestos de trabajo. Se trata de construir estructuras productivas capaces de generar empleos formales, elevar productividad, incorporar tecnología, promover innovación y reducir impactos ambientales. Este capítulo examina cuatro dimensiones de esta transformación: los cambios del mercado laboral latinoamericano, la relación entre informalidad y productividad, la industrialización sostenible vinculada con innovación y digitalización, y las oportunidades asociadas con una economía verde.

5.1. Transformaciones del mercado laboral latinoamericano

5.1.1. Del empleo como cantidad al trabajo decente como objetivo

Durante mucho tiempo, el desempeño del mercado laboral fue evaluado principalmente mediante indicadores de empleo y desempleo. Estas variables siguen siendo fundamentales, pero resultan insuficientes para analizar la calidad de la inserción laboral. Dos economías pueden mostrar tasas similares de ocupación y presentar realidades muy diferentes si en una predominan empleos estables con protección social, mientras en otra una parte considerable de los trabajadores se encuentra en actividades informales, de baja productividad o ingresos insuficientes.

El concepto de trabajo decente amplía el análisis porque incorpora no solo la existencia de un empleo, sino también sus condiciones. Incluye oportunidades de trabajo productivo, ingresos adecuados, derechos laborales, seguridad, protección social y posibilidades de participación y diálogo. Esta perspectiva posee especial relevancia para América Latina y el Caribe. El empleo cumple una función distributiva decisiva: para la mayoría de los hogares, los ingresos laborales constituyen su principal fuente de recursos. Cuando los mercados laborales generan ocupaciones de baja calidad, las desigualdades productivas se trasladan directamente a la distribución del ingreso y a la protección social.

La evolución reciente debe interpretarse en esta doble dimensión. La OIT señaló en julio de 2026 que el desempeño laboral agregado de 2025 fue favorable: aumentó el empleo, la desocupación se mantuvo en niveles históricamente bajos y disminuyó la informalidad. Sin embargo, la organización subraya que estos promedios esconden trayectorias nacionales distintas y desigualdades persistentes. La disminución de la desocupación no significa necesariamente que todos los nuevos empleos posean características similares. Un mercado laboral puede absorber trabajadores mediante ocupaciones de alta productividad o mediante actividades de subsistencia. Por ello, desempleo, participación, informalidad, ingresos y productividad deben analizarse conjuntamente.

La creación de empleo formal constituye una señal favorable porque amplía posibilidades de acceso a derechos laborales y sistemas contributivos. No obstante, la sostenibilidad de esta mejora depende del comportamiento de la economía. Si el crecimiento se desacelera de manera prolongada, la capacidad de las empresas para generar empleo formal puede reducirse. El trabajo decente se encuentra, por tanto, conectado con la estructura productiva. Los derechos laborales y la regulación son fundamentales, pero las condiciones de empleo también dependen de la productividad y capacidad económica de empresas y sectores.

5.1.2. Participación laboral, género y organización social de los cuidados

Uno de los cambios más importantes de los mercados laborales latinoamericanos durante las últimas décadas ha sido el aumento de la participación económica de las mujeres. Esta transformación ha contribuido a ampliar autonomía económica, ingresos de los hogares y disponibilidad de capacidades productivas. Sin embargo, persisten brechas importantes respecto de los hombres. Las mujeres continúan enfrentando diferencias en participación, acceso a determinados sectores, ingresos y posiciones de liderazgo. La OIT destaca que las brechas de género continúan siendo una característica estructural del mercado laboral regional.

Una parte importante de estas diferencias se relaciona con la organización social de los cuidados, analizada en el capítulo anterior. Cuando las responsabilidades de cuidado recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres, se reduce el tiempo disponible para empleo remunerado y formación. Esto puede producir trayectorias laborales interrumpidas, empleos de menor duración

o mayor concentración en ocupaciones con horarios flexibles pero menor protección. Las políticas laborales deben, en consecuencia, coordinarse con sistemas de cuidado, licencias, servicios de primera infancia y medidas que favorezcan la corresponsabilidad.

La igualdad laboral no puede alcanzarse únicamente mediante normas que prohíban discriminación si las restricciones de tiempo y cuidado permanecen intactas. También debe prestarse atención a la segregación ocupacional. Mujeres y hombres suelen concentrarse en actividades diferentes, y los sectores con mayor presencia femenina pueden presentar menores remuneraciones o menor reconocimiento económico. Las transformaciones tecnológicas podrían modificar estas estructuras. Los sectores digitales, científicos y tecnológicos ofrecen oportunidades de crecimiento, pero pueden reproducir desigualdades si las mujeres tienen menor acceso a formación especializada.

Por ello, las políticas de competencias digitales y STEM —ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas— poseen también una dimensión de igualdad. La participación laboral femenina representa, al mismo tiempo, una oportunidad económica. Una mayor utilización de capacidades puede ampliar la fuerza de trabajo y contribuir al crecimiento. No obstante, ese efecto depende de que los nuevos empleos posean niveles suficientes de productividad y calidad.

5.1.3. Juventud, transición educativa y nuevas formas de trabajo

Las personas jóvenes enfrentan una transición especialmente compleja entre educación y empleo. Incluso quienes completan niveles educativos superiores pueden experimentar dificultades para acceder a su primer trabajo formal, especialmente cuando existe una brecha entre las competencias adquiridas y las demandadas por las empresas. La OIT continúa identificando a los jóvenes entre los grupos que enfrentan mayores vulnerabilidades laborales en América Latina y el Caribe.

Las primeras experiencias laborales pueden producir efectos duraderos. Una inserción prolongada en empleos informales o de muy baja productividad reduce oportunidades de acumular experiencia reconocida, realizar contribuciones previsionales y acceder a trayectorias salariales ascendentes. Por esta razón, la transición educación-trabajo debe considerarse una política estratégica. Los sistemas de educación técnica, formación profesional, prácticas y certificación de competencias pueden facilitar este proceso cuando se articulan con necesidades productivas reales.

La transformación tecnológica introduce además nuevas modalidades laborales. Plataformas digitales permiten conectar oferta y demanda de servicios, ofrecer trabajo remoto y facilitar actividades independientes. Estas innovaciones amplían oportunidades para determinados trabajadores, pero también plantean interrogantes sobre relaciones laborales, protección social y estabilidad.

El trabajo mediado por plataformas puede combinar flexibilidad con ingresos variables y ausencia de cobertura contributiva tradicional. Los marcos regulatorios enfrentan así el desafío de proteger derechos sin impedir formas legítimas de innovación. El trabajo remoto representa otra transformación. Para ciertas ocupaciones, permite reducir desplazamientos y ampliar posibilidades de contratación más allá del territorio inmediato. Sin embargo, requiere conectividad, capacidades digitales y ocupaciones compatibles con esta modalidad.

Esto significa que los beneficios del trabajo remoto no se distribuyen uniformemente. Los trabajadores con mayor educación y ocupaciones digitales suelen tener más posibilidades de utilizarlo, mientras actividades manuales y presenciales no disponen de la misma opción. La digitalización puede, por tanto, ampliar oportunidades y desigualdades simultáneamente.

5.1.4. Cambio demográfico y futuro del trabajo

Los mercados laborales regionales también están siendo transformados por tendencias demográficas. La disminución de la fecundidad y el envejecimiento modificarán progresivamente el tamaño y composición de la fuerza laboral en numerosos países. Durante etapas anteriores, el denominado bono demográfico permitió que aumentara la proporción de población en edad de trabajar. Aprovechar plenamente ese bono dependía de generar empleo productivo suficiente. En la nueva etapa, el envejecimiento plantea desafíos diferentes. Una proporción creciente de personas mayores incrementará necesidades de pensiones, salud y cuidados, al tiempo que puede disminuir el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral.

Esta transición aumenta la importancia de la productividad. Si el crecimiento futuro depende menos del aumento cuantitativo de trabajadores, será necesario obtener mayor valor por persona ocupada. También será necesario favorecer trayectorias de formación permanente. La aceleración tecnológica puede modificar ocupaciones varias veces durante la vida laboral, haciendo insuficiente la idea de adquirir una profesión al inicio de la vida y utilizarla sin cambios durante décadas. El futuro del trabajo requerirá sistemas capaces de ofrecer actualización continua de competencias. La relación entre envejecimiento y empleo genera además nuevas actividades económicas, particularmente en salud y cuidados. Estos sectores pueden convertirse en fuentes importantes de empleo, siempre que sean profesionalizados y cuenten con condiciones laborales adecuadas.

5.2. Empleo informal, productividad y desigualdad

5.2.1. La informalidad como fenómeno estructural

La informalidad laboral constituye una de las características más persistentes de los mercados de trabajo latinoamericanos. No debe interpretarse únicamente como incumplimiento de obligaciones administrativas. En numerosos casos expresa las limitaciones productivas de empresas y trabajadores que operan con bajos niveles de capital, tecnología, financiamiento y acceso a mercados. Esta perspectiva resulta central en el *Estudio Económico 2026* de la CEPAL. El organismo sostiene que la informalidad deriva en parte del bajo crecimiento, pero contribuye a su vez a perpetuar la baja capacidad de crecimiento regional. Se configura así una relación circular entre informalidad, productividad e inversión.

Una empresa de muy baja productividad puede tener dificultades para asumir plenamente costos tributarios, laborales y administrativos. Sin embargo, permanecer informal limita a su vez su acceso a financiamiento, programas públicos, cadenas de proveedores y tecnologías. El trabajador enfrenta una dinámica semejante. El empleo informal puede proporcionar ingresos cuando no existen alternativas, pero generalmente ofrece menor acceso a seguridad social, protección frente al desempleo y otros derechos. Por ello, la formalización no debería abordarse únicamente mediante controles y sanciones. Se requiere aumentar la capacidad productiva de las unidades económicas.

La CEPAL propone precisamente estrategias de formalización productiva que articulen políticas laborales, fiscales, financieras y de desarrollo productivo, mejoren el acceso a financiamiento, favorezcan la incorporación de tecnología y promuevan la integración en cadenas de mayor valor agregado. Esta aproximación modifica la secuencia tradicional. En lugar de preguntar solamente cómo obligar a una empresa a formalizarse, resulta necesario analizar qué condiciones le permitirían ser suficientemente productiva para operar sosteniblemente dentro de la formalidad.



5.2.2. Heterogeneidad productiva y baja productividad

La economía latinoamericana está caracterizada por grandes diferencias de productividad entre sectores, empresas y trabajadores. Empresas modernas integradas en mercados internacionales conviven con pequeñas unidades de baja productividad. Esta heterogeneidad constituye uno de los mecanismos que explican desigualdades laborales. Las empresas productivas pueden pagar mejores salarios e invertir en tecnología y capacitación; las unidades menos productivas enfrentan mayores restricciones. La CEPAL identifica el estancamiento e incluso la disminución de la productividad durante la última década como uno de los componentes centrales de la trampa de baja capacidad para crecer de la región. Su *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo 2025*, publicado en 2026, sostiene que elevar la productividad es el desafío estructural principal y requiere una transformación productiva profunda.

La productividad no debe confundirse con trabajar más horas. Se refiere a la capacidad de generar mayor valor utilizando recursos disponibles de manera más eficiente. Puede aumentar mediante mejor tecnología, organización, capacitación, infraestructura, innovación o reasignación de recursos hacia actividades de mayor valor agregado. Un trabajador con competencias avanzadas puede presentar una productividad baja si opera en una empresa sin tecnología o acceso a capital. De manera inversa, maquinaria sofisticada produce escasos resultados si no existen personas capaces de utilizarla adecuadamente.

Por ello, las políticas de productividad deben actuar sobre sistemas completos. La infraestructura constituye una condición básica. Transporte deficiente aumenta costos logísticos; mala conectividad limita comercio electrónico; suministro energético inestable afecta procesos productivos. El acceso a financiamiento es igualmente importante. Las pequeñas empresas pueden tener proyectos viables pero carecer de garantías o historial crediticio. Las capacidades de gestión representan

otro factor. Muchas micro y pequeñas empresas necesitan apoyo para contabilidad, digitalización, comercialización y organización. La productividad debe analizarse además desde la sostenibilidad. Elevar la producción mediante sobreexplotación de recursos puede aumentar ciertos indicadores económicos en el corto plazo y deteriorar capacidades futuras.

5.2.3. Informalidad y desigualdad

La informalidad y la desigualdad se refuerzan mutuamente. Los trabajadores informales suelen tener ingresos más inestables y menor acceso a protección social. Esta situación incrementa vulnerabilidad frente a enfermedades, desempleo o envejecimiento. La desigualdad aparece también entre empresas. Las grandes compañías poseen mayor facilidad para acceder a crédito, tecnología, certificaciones y mercados internacionales, mientras microempresas enfrentan costos relativos más altos. Las brechas territoriales agravan estas diferencias. Una empresa localizada en una capital puede disponer de conectividad, proveedores y servicios empresariales que no existen en zonas periféricas.

Por esta razón, una política uniforme puede producir resultados distintos según territorio. La formalización debe ser gradual y adaptada a características productivas. Simplificar registros y trámites puede reducir costos de entrada, pero será insuficiente si la empresa sigue sin acceso a clientes o financiamiento. Los incentivos a formalizarse también importan. Si trabajadores y empresas perciben que las contribuciones no se traducen en servicios o protección, la formalización pierde atractivo. Esto vincula la política laboral con la calidad institucional. La confianza en el Estado y la percepción de beneficios influyen sobre el cumplimiento. La digitalización de trámites puede reducir costos administrativos y facilitar formalización, especialmente para pequeñas empresas. Sin embargo, también requiere capacidades digitales y conectividad.

5.2.4. Formalización productiva como estrategia integral

La evidencia regional sugiere que los procesos de formalización más sostenibles ocurren cuando coinciden crecimiento, productividad, inversión y generación de empleo formal. La CEPAL destaca que los mayores avances en formalización se produjeron entre 2000 y 2013, precisamente en un contexto macroeconómico y productivo más favorable. La formalización debería entenderse así como resultado y motor del desarrollo productivo.

Una estrategia integral requiere mejorar habilidades de trabajadores, ampliar acceso a financiamiento, incorporar tecnología y fortalecer encadenamientos productivos. Los clústeres y redes empresariales pueden desempeñar una función importante. Pequeñas empresas aisladas enfrentan mayores dificultades para innovar o exportar; cuando se articulan con otras empresas, universidades y centros tecnológicos pueden compartir conocimientos y acceder a oportunidades mayores.

La contratación pública puede utilizarse también como instrumento de formalización si establece requisitos razonables y apoyo para que pequeñas empresas puedan cumplirlos. La política tributaria debe equilibrar simplicidad y progresividad. Regímenes excesivamente complejos pueden incentivar informalidad, mientras sistemas extremadamente laxos pueden crear segmentos permanentes que desincentiven crecimiento empresarial. El objetivo debe ser construir una trayectoria en la cual aumentar productividad facilite formalización y esta, a su vez, abra acceso a mejores recursos.

5.3. Industrialización sostenible, innovación y digitalización

5.3.1. Hacia una nueva política de desarrollo productivo

La industrialización del siglo XXI difiere de los modelos predominantes durante buena parte del siglo XX. Las economías actuales funcionan mediante cadenas globales de valor, servicios intensivos en conocimiento, automatización, datos y creciente presión por reducir emisiones. Esto no elimina la importancia de la manufactura, pero amplía el concepto de transformación productiva. La CEPAL plantea que América Latina necesita escalar y mejorar sus políticas de desarrollo productivo para escapar de la trampa de bajo crecimiento. Sus cuatro ejes recientes son productividad, ciencia y tecnología, articulación productiva y sostenibilidad ambiental con inclusión social.

Esta visión supone superar la oposición simplificada entre Estado y mercado. La transformación productiva requiere empresas capaces de invertir e innovar, pero también instituciones públicas que proporcionen infraestructura, regulación, financiamiento y coordinación. Las políticas modernas de desarrollo productivo tienden a concentrarse en problemas concretos: adopción tecnológica, formación de capacidades, desarrollo de proveedores, internacionalización y articulación de clústeres. La selección de sectores estratégicos debe basarse en capacidades existentes y oportunidades. No todos los países poseen las mismas condiciones para desarrollar industrias idénticas. La diversificación es importante porque reduce dependencia excesiva de pocos productos y puede ampliar capacidad de adaptación frente a choques externos.

5.3.2. Innovación, ciencia y tecnología

La innovación consiste en transformar conocimiento en nuevos o mejores productos, procesos y modelos organizativos. Su importancia para la productividad es directa. Cuando las empresas incorporan tecnologías, reorganizan procesos o desarrollan nuevos productos pueden generar mayor valor con recursos similares. Sin embargo, la innovación no ocurre exclusivamente dentro de empresas individuales. Depende de ecosistemas formados por universidades, centros de investigación, proveedores, instituciones financieras y marcos regulatorios. La articulación entre investigación y producción constituye uno de los desafíos regionales. Las universidades pueden generar conocimiento valioso que no siempre llega al tejido empresarial.

Los mecanismos de transferencia tecnológica, investigación aplicada y cooperación universidad-empresa pueden reducir esa distancia. Las pequeñas empresas requieren especial atención porque disponen de menos recursos para investigación propia. Centros tecnológicos compartidos, fondos de innovación y asistencia especializada pueden ampliar su acceso. La propiedad intelectual constituye otro componente, aunque debe equilibrarse con difusión de conocimiento y acceso a tecnologías. La innovación también depende del capital humano. Profesionales científicos y técnicos son necesarios, pero también trabajadores capaces de adoptar y adaptar nuevas herramientas.

5.3.3. Transformación digital productiva

La digitalización se ha convertido en uno de los principales vectores de transformación empresarial. Herramientas de comercio electrónico, sistemas de gestión, computación en la nube, automatización, inteligencia artificial e Internet de las cosas pueden mejorar eficiencia y crear nuevos modelos de negocio. Un estudio de CEPAL publicado en diciembre de 2025 examinó políticas de transformación digital productiva en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. El análisis encontró avances en habilidades digitales, formación técnica, industria 4.0 e

incorporación de inteligencia artificial y macrodatos, pero también problemas de fragmentación institucional y débil articulación entre políticas digitales y productivas.

La CEPAL identificó 65 instrumentos de apoyo en los países analizados, concentrados especialmente en financiamiento y formación. El sector agropecuario fue señalado como un ámbito con alto potencial para tecnologías como Internet de las cosas y robótica. Esta evidencia resulta importante porque muestra que digitalización no significa exclusivamente desarrollar empresas tecnológicas. Puede transformar sectores tradicionales. En agricultura, sensores permiten optimizar riego y fertilización. En manufactura, sistemas digitales pueden reducir desperdicios y tiempos de parada. En comercio, plataformas amplían mercados. Las micro y pequeñas empresas enfrentan mayores dificultades para adoptar estas tecnologías debido a costos, desconocimiento y falta de personal especializado.

Si únicamente las grandes empresas digitalizan procesos, la tecnología puede ampliar brechas de productividad. Por ello, la transformación digital inclusiva requiere programas específicos para mipymes. La inteligencia artificial agrega una nueva etapa. Puede utilizarse para previsión de demanda, mantenimiento predictivo, atención al cliente o análisis de datos. Sin embargo, su incorporación exige capacidades, gobernanza y protección de datos. Además, determinadas tareas pueden automatizarse, modificando perfiles ocupacionales. La respuesta no debe ser detener la innovación, sino fortalecer mecanismos de transición laboral y formación.

Tabla 5.2
Tecnologías para la transformación productiva

Tecnología	Aplicación productiva	Beneficio principal	Condición para su aprovechamiento
Inteligencia artificial (IA)	Automatización de tareas, mantenimiento predictivo, atención al cliente, pronóstico de demanda, optimización de procesos y apoyo a la toma de decisiones.	Aumenta la productividad, reduce tiempos operativos y mejora el uso de información para decisiones empresariales.	Requiere datos de calidad, personal capacitado, gobernanza tecnológica y criterios de seguridad, ética y protección de datos.
Computación en la nube	Almacenamiento de información, uso de software empresarial, respaldo de datos, colaboración remota y acceso a capacidad informática bajo demanda.	Reduce costos de infraestructura propia y facilita que empresas pequeñas accedan a herramientas digitales avanzadas.	Necesita conectividad confiable, ciberseguridad, gestión adecuada de proveedores y capacidades digitales básicas.
Internet de las cosas (IoT)	Sensores conectados para monitorear maquinaria, cultivos, inventarios, consumo energético, transporte y condiciones ambientales.	Permite obtener información en tiempo real, reducir pérdidas, anticipar fallas y mejorar eficiencia en el uso de recursos.	Requiere infraestructura de conectividad, interoperabilidad entre dispositivos, mantenimiento y capacidad para analizar los datos generados.

Tecnología	Aplicación productiva	Beneficio principal	Condición para su aprovechamiento
Automatización y robótica	Ejecución automatizada de tareas repetitivas, procesos industriales, clasificación, ensamblaje, logística y control de calidad.	Incrementa precisión, velocidad y continuidad de los procesos productivos y puede reducir errores y desperdicios.	Debe acompañarse de inversión, mantenimiento, rediseño de procesos y formación o reconversión de los trabajadores.
Comercio digital	Venta mediante plataformas electrónicas, pagos digitales, marketing en línea, gestión de pedidos y acceso a clientes fuera del mercado local.	Amplía mercados, reduce determinadas barreras comerciales y facilita la internacionalización de mipymes.	Depende de conectividad, logística, medios de pago, confianza digital, protección al consumidor y capacidades de gestión comercial.
Analítica de datos	Integración y análisis de información sobre ventas, producción, clientes, costos, inventarios y desempeño empresarial.	Permite identificar patrones, mejorar previsiones, optimizar recursos y respaldar decisiones basadas en evidencia.	Requiere bases de datos organizadas, indicadores pertinentes, personal con competencias analíticas y mecanismos de protección de información.

Nota. *Elaboración propia a partir del análisis de transformación digital productiva desarrollado y del papel de la digitalización, la automatización y la inteligencia artificial en la productividad empresarial.*

5.3.4. Infraestructura e integración productiva

La digitalización y la innovación dependen de infraestructura física y digital. Carreteras, puertos, energía y telecomunicaciones condicionan costos y posibilidades productivas. Una empresa puede disponer de capacidad tecnológica interna y continuar enfrentando limitaciones si sus productos tardan demasiado en llegar a mercados. La infraestructura debe planificarse además bajo criterios de resiliencia climática. Eventos extremos pueden interrumpir cadenas de suministro y destruir activos.

La integración regional puede ampliar escalas de mercado. Muchas economías latinoamericanas poseen mercados internos relativamente pequeños para determinadas actividades tecnológicas. Una mayor integración productiva permitiría desarrollar cadenas regionales, compartir capacidades y reducir dependencia de proveedores externos. El desafío no consiste solamente en aumentar comercio intrarregional, sino en elevar el contenido de conocimiento y valor agregado de los intercambios.

5.4. 5.4 Economía verde y nuevas oportunidades productivas

5.4.1. Sostenibilidad como oportunidad de transformación

La transición ambiental suele presentarse como un costo adicional para las empresas. Sin embargo, también puede crear nuevos mercados, actividades y fuentes de empleo. La CEPAL incorpora

explícitamente la sostenibilidad ambiental y la inclusión social entre los principios que deben guiar las políticas contemporáneas de desarrollo productivo.

La economía verde comprende actividades orientadas a producir bienes y servicios con menor impacto ambiental, utilizar recursos eficientemente y reducir emisiones. Incluye energías renovables, eficiencia energética, movilidad sostenible, bioeconomía, economía circular y gestión de residuos, entre otros campos. América Latina posee ventajas potenciales relevantes debido a su disponibilidad de recursos renovables, biodiversidad y determinados minerales estratégicos.

Sin embargo, disponer de recursos naturales no garantiza desarrollo productivo. Si estos se exportan con escaso procesamiento, una parte importante del valor se genera fuera de la región. El desafío consiste en desarrollar capacidades tecnológicas y productivas alrededor de esas ventajas.

5.4.2. Transición energética y empleo

La expansión de energías renovables puede generar empleos en construcción, instalación, operación y mantenimiento. Al mismo tiempo, la reducción de actividades intensivas en carbono puede afectar territorios dependientes de determinados sectores. Por ello, se utiliza el concepto de transición justa: los beneficios ambientales deben acompañarse de políticas para trabajadores y comunidades afectadas.

Una transición energética mal gestionada puede reducir emisiones y aumentar desigualdad territorial. Una transición planificada puede generar nuevas actividades y facilitar reconversión laboral. La formación profesional resulta esencial. Los perfiles requeridos en mantenimiento de sistemas solares, eficiencia energética o movilidad eléctrica no son necesariamente idénticos a los de actividades que pierden importancia. Los sistemas educativos y laborales deben anticipar estas necesidades. La transición energética puede también reducir costos y vulnerabilidad frente a combustibles importados en determinados países. No obstante, nuevas tecnologías requieren infraestructura, redes y regulación.

5.4.3. Economía circular y eficiencia de recursos

Los modelos lineales de producción siguen generalmente la secuencia extracción, producción, consumo y descarte. La economía circular busca reducir esa pérdida mediante durabilidad, reparación, reutilización y reciclaje. Su valor económico radica en disminuir costos de materiales, crear nuevos servicios y reducir residuos. Las ciudades latinoamericanas presentan oportunidades importantes en gestión de residuos, construcción, alimentos y reparación. Sin embargo, debe considerarse la dimensión laboral. Numerosos trabajadores informales participan actualmente en recuperación de materiales.

La transición hacia sistemas modernos de reciclaje debería incorporar y mejorar las condiciones de estas personas en lugar de desplazarlas sin alternativas. Este ejemplo muestra nuevamente que sostenibilidad ambiental e inclusión social deben abordarse conjuntamente. La eficiencia de recursos puede mejorar competitividad. Una empresa que reduce consumo energético o desperdicios disminuye costos además de impactos ambientales. Por ello, las políticas verdes no deberían limitarse a regulación; pueden incluir asistencia técnica y financiamiento para modernización productiva.

5.4.4. Una transformación productiva inclusiva y sostenible

La transformación productiva que requiere América Latina debe combinar objetivos que durante

mucho tiempo fueron tratados separadamente: crecimiento, productividad, empleo, innovación, inclusión y sostenibilidad. Las *Perspectivas económicas de América Latina 2025*, publicadas en enero de 2026, plantean precisamente la necesidad de reconfigurar las estructuras productivas regionales hacia sistemas más sostenibles e inclusivos, capaces de generar empleo formal, fortalecer capacidades locales y desarrollar sectores estratégicos. Esta transformación requiere financiamiento. La inversión en nuevas tecnologías, infraestructura y capacidades suele demandar horizontes más largos que las operaciones comerciales ordinarias.

Las instituciones financieras de desarrollo pueden desempeñar una función relevante mediante créditos, garantías y otros instrumentos que movilicen inversión privada. La cooperación internacional puede contribuir también con financiamiento y transferencia tecnológica. Sin embargo, la financiación debe estar vinculada con estrategias productivas coherentes. Disponer de capital sin proyectos viables, capacidades institucionales o personal calificado produce resultados limitados. La política productiva necesita mecanismos de evaluación. No todos los instrumentos funcionarán, y algunos sectores pueden no desarrollar el potencial esperado.

El Estado debe ser capaz de aprender, modificar programas y retirar apoyos ineficaces. La transparencia resulta especialmente importante cuando se utilizan recursos públicos para apoyar empresas o sectores. La transformación debe además considerar las mipymes. Debido a su relevancia en el empleo regional, cualquier estrategia que beneficie exclusivamente a grandes compañías tendrá un impacto limitado sobre inclusión laboral. El desafío consiste en facilitar que pequeñas empresas mejoren productividad, se digitalicen, innoven y se integren a cadenas de mayor valor.

La articulación productiva mediante clústeres puede ayudar. La CEPAL destaca estos mecanismos como herramientas para movilizar actores, generar cooperación y ampliar impactos de las políticas de desarrollo productivo. La dimensión territorial es igualmente central. No todos los territorios poseen las mismas ventajas. Algunos pueden especializarse en turismo sostenible; otros en agroindustria, energías renovables, servicios digitales o manufactura. Una política territorial inteligente debe identificar capacidades existentes y construir sobre ellas.

La inclusión requiere asimismo que los trabajadores participen en los beneficios de los aumentos de productividad. Una economía puede volverse tecnológicamente avanzada y mantener desigualdades elevadas si los beneficios se concentran. El trabajo decente constituye, por tanto, tanto un medio como un resultado de la transformación productiva. La relación entre los ODS 8, 9 y 10 se vuelve evidente en este punto. Incrementar productividad e innovación contribuye al ODS 9; generar empleo formal y productivo impulsa el ODS 8; distribuir oportunidades de forma más equitativa contribuye al ODS 10.

Si uno de estos componentes queda fuera, la transformación será incompleta. La situación laboral de 2025 y las primeras señales de 2026 ofrecen una oportunidad para comprender esta relación. La OIT identifica una mejora agregada del empleo y una disminución de la informalidad durante 2025, pero advierte que la consolidación de estos avances dependerá cada vez más de factores estructurales como productividad, formalización y participación. La CEPAL coincide al señalar que la informalidad limita la capacidad de convertir crecimiento en productividad, inversión y empleos de calidad. Ambos diagnósticos muestran que la recuperación cíclica del empleo no debe confundirse con una transformación estructural.

La región puede experimentar un período favorable de ocupación y continuar enfrentando una estructura productiva incapaz de mantener empleos de calidad a largo plazo. La solución tampoco consiste simplemente en exigir mayor productividad a los trabajadores. La productividad depende

de inversión, tecnología, organización, infraestructura y capacidades empresariales. Una política integral debe actuar simultáneamente sobre oferta y demanda de capacidades. Los sistemas educativos deben formar personas capaces de utilizar nuevas tecnologías; las empresas necesitan incentivos y financiamiento para incorporarlas; y las instituciones públicas deben generar condiciones para que ambos procesos se conecten.

La formación profesional puede convertirse en puente entre educación y producción. Programas diseñados con empresas y sectores productivos pueden responder más rápidamente a cambios tecnológicos. Sin embargo, esta cooperación debe evitar una visión excesivamente estrecha en la que la educación se limite a necesidades inmediatas de una empresa. Las competencias generales, pensamiento crítico y capacidad de aprender siguen siendo esenciales para adaptarse a cambios futuros. La transformación digital acelera este desafío. Ocupaciones pueden modificarse antes de que un programa de estudios complete su ciclo de actualización. Por ello, se requieren mecanismos ágiles de certificación y aprendizaje permanente.

El desarrollo productivo sostenible necesita también una perspectiva de resiliencia. La pandemia, los eventos climáticos y las tensiones geopolíticas demostraron que cadenas excesivamente concentradas pueden ser vulnerables. La diversificación de proveedores y el fortalecimiento de capacidades regionales pueden mejorar capacidad de respuesta ante choques. Esto no implica abandonar la integración internacional. Significa participar en ella desde estructuras productivas más diversificadas y capaces de generar mayor valor. La economía verde ofrece una oportunidad para avanzar en esa dirección. Energías renovables, bioeconomía, electromovilidad y servicios ambientales pueden convertirse en áreas de crecimiento.

No obstante, la existencia de una oportunidad global no garantiza que la región capture su valor. Ello depende de capacidades tecnológicas, financiamiento, regulación e infraestructura. El objetivo no debería ser únicamente exportar materias primas requeridas por la transición energética mundial, sino desarrollar cadenas de valor alrededor de ellas cuando resulte económica y ambientalmente viable. Una transformación de esta naturaleza requiere continuidad. Las inversiones industriales y tecnológicas se desarrollan durante períodos que superan los ciclos electorales. La construcción de acuerdos de largo plazo puede reducir incertidumbre y facilitar inversión. Al mismo tiempo, la política debe preservar flexibilidad porque las tecnologías y mercados cambian rápidamente.



El equilibrio entre continuidad estratégica y adaptación constituye una de las principales capacidades institucionales necesarias para el desarrollo productivo. El análisis realizado en este capítulo permite formular cinco conclusiones principales. En primer lugar, la creación de empleo continúa siendo esencial, pero la evaluación del mercado laboral debe incorporar calidad, formalidad, ingresos, derechos y protección social. En segundo término, la informalidad no puede entenderse únicamente como un problema regulatorio. Está profundamente relacionada con la baja productividad y la heterogeneidad productiva.

En tercer lugar, la mejora de productividad requiere innovación, infraestructura, financiamiento, competencias y articulación empresarial; no puede obtenerse de manera sostenible mediante intensificación del trabajo. En cuarto término, la transformación digital representa una oportunidad significativa, pero puede ampliar brechas si las mipymes y trabajadores con menores capacidades quedan rezagados. Finalmente, la transición ambiental ofrece nuevas oportunidades productivas y laborales, aunque necesita acompañarse de políticas de transición justa y desarrollo de capacidades.

Estos elementos configuran una agenda en la que crecimiento económico, trabajo decente e innovación dejan de considerarse objetivos separados. La transformación productiva sostenible implica aumentar la capacidad de generar valor, distribuir oportunidades y reducir presiones ambientales simultáneamente. Para América Latina y el Caribe, esta tarea será decisiva durante el período restante de la Agenda 2030 y en la construcción de cualquier marco posterior.

CAPÍTULO 6

Sostenibilidad ambiental, biodiversidad y cambio climático



INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad ambiental constituye una de las condiciones fundamentales para garantizar la continuidad del desarrollo humano, económico y social. Las sociedades dependen de sistemas naturales que proporcionan agua, alimentos, materias primas, energía, regulación climática, fertilidad del suelo y numerosos servicios ecosistémicos que sostienen tanto la vida como las actividades productivas. Cuando estos sistemas son degradados de manera persistente, las consecuencias trascienden el ámbito ambiental y se extienden hacia la economía, la salud, la seguridad alimentaria, las condiciones laborales y la estabilidad de los territorios. Por esta razón, la Agenda 2030 incorporó la sostenibilidad ambiental como una dimensión transversal del desarrollo y estableció objetivos específicos relacionados con producción y consumo responsables, acción climática, conservación de los océanos y protección de los ecosistemas terrestres. Naciones Unidas plantea que los ODS 12, 13, 14 y 15 deben contribuir, respectivamente, a transformar los patrones de producción y consumo, enfrentar el cambio climático, conservar los recursos marinos y proteger y restaurar los ecosistemas terrestres.

Esta discusión posee especial importancia para América Latina y el Caribe. La región dispone de un patrimonio natural extraordinario formado por bosques tropicales, biodiversidad terrestre y marina, extensas áreas agrícolas, recursos hídricos, minerales, ecosistemas costeros y fuentes renovables de energía. La CEPAL destaca que América Latina y el Caribe posee abundantes recursos bióticos y abióticos que han contribuido históricamente al crecimiento económico y que siguen representando una ventaja estratégica para su desarrollo. Sin embargo, también advierte que la explotación excesiva de esos recursos, combinada con pérdida de hábitats, deforestación, contaminación y cambio climático, amenaza las bases naturales sobre las que descansa una parte considerable de la economía regional.

Esta relación plantea una tensión fundamental. Las actividades agrícolas, mineras, forestales, pesqueras y energéticas proporcionan empleo, ingresos públicos, exportaciones y recursos indispensables para la vida cotidiana, pero pueden generar importantes impactos ambientales cuando se desarrollan sin regulación, planificación territorial o tecnologías adecuadas. La solución no consiste, por tanto, en separar la naturaleza de la economía, sino en transformar progresivamente la manera en que los recursos naturales son utilizados, valorados, conservados y regenerados. El desarrollo sostenible exige reconocer que el patrimonio natural constituye un activo económico y social cuya pérdida reduce las posibilidades de bienestar futuro.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, esta necesidad se ha vuelto más urgente debido a la intensificación del cambio climático y al aumento de la presión sobre ecosistemas y recursos. La CEPAL afirmó en su evaluación regional publicada en marzo de 2026 que las manifestaciones del cambio climático son cada vez más evidentes en América Latina y el Caribe y que sequías, incendios forestales y tormentas extremas están aumentando en frecuencia e intensidad. La misma institución sostiene que estas alteraciones climáticas interactúan con otras restricciones estructurales del desarrollo regional y pueden profundizar desigualdades, debilitar la productividad y comprometer avances sociales obtenidos durante décadas.

Este capítulo analiza esta problemática mediante cuatro dimensiones estrechamente relacionadas. En primer lugar, se examinan el cambio climático y las condiciones que determinan la vulnerabilidad regional. Posteriormente se estudian la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos naturales como bases del desarrollo. A continuación se analiza la necesidad de modificar los patrones de

producción y consumo y avanzar hacia modelos más circulares y eficientes. Finalmente, se abordan las políticas ambientales y los procesos de transición hacia economías sostenibles, con especial atención a la gobernanza, el financiamiento, la justicia ambiental y las oportunidades productivas que puede generar la acción climática.

6.1. Cambio climático y vulnerabilidad regional

6.1.1. Cambio climático, desarrollo y desigualdad

El cambio climático constituye un fenómeno ambiental global, pero sus consecuencias se manifiestan de manera concreta en los territorios y afectan dimensiones económicas y sociales muy diversas. Variaciones prolongadas de temperatura, alteraciones en los patrones de precipitación, sequías, inundaciones, incendios, huracanes y otros fenómenos extremos pueden modificar la productividad agrícola, deteriorar infraestructura, generar pérdidas económicas, alterar ecosistemas y producir desplazamientos humanos. Estas consecuencias convierten al cambio climático en una cuestión de desarrollo y no únicamente en un problema ambiental.

América Latina y el Caribe presenta características que incrementan su exposición. La región posee extensas zonas costeras, ecosistemas sensibles, territorios tropicales, áreas montañosas, economías agrícolas y numerosos asentamientos ubicados en espacios vulnerables a inundaciones, sequías, deslizamientos o tormentas. En el Caribe, los pequeños Estados insulares enfrentan además riesgos asociados con huracanes, erosión costera y aumento del nivel del mar. En Centroamérica, la dependencia de actividades agrícolas y la exposición a fenómenos hidrometeorológicos pueden traducir una alteración climática en pérdidas directas de producción e ingresos. La CEPAL caracteriza a América Latina y el Caribe como una de las regiones altamente vulnerables al cambio climático y señala que sus impactos pueden profundizar las trampas estructurales que dificultan el desarrollo.

La vulnerabilidad no depende exclusivamente de la intensidad del fenómeno climático. Dos comunidades sometidas a una amenaza semejante pueden experimentar consecuencias muy distintas dependiendo de la infraestructura disponible, la calidad de sus viviendas, sus ingresos, el acceso a seguros, la capacidad institucional y la existencia de sistemas de alerta. Por ello, el análisis climático utiliza generalmente tres conceptos interrelacionados: exposición, sensibilidad y capacidad de adaptación. La exposición describe el grado en que personas, bienes o actividades se encuentran situados en lugares afectados por una amenaza; la sensibilidad indica cuánto daño puede producir esa amenaza; y la capacidad adaptativa expresa los recursos disponibles para anticipar, resistir y recuperarse.

Esta interpretación permite comprender por qué el cambio climático puede actuar como amplificador de desigualdades. Los hogares con mayores ingresos poseen generalmente mayor capacidad para proteger viviendas, contratar seguros, movilizar recursos o trasladarse temporalmente. Las familias de menores ingresos suelen disponer de menor margen económico y pueden vivir en zonas más expuestas debido al precio del suelo. Una inundación que para un hogar significa una pérdida reparable puede representar para otro la desaparición completa de los activos acumulados durante años.

Las desigualdades territoriales también importan. Los municipios con mayores ingresos y capacidades administrativas pueden financiar infraestructura preventiva, mientras territorios rurales o periféricos pueden carecer de recursos técnicos para desarrollar sistemas de drenaje, protección costera o alertas tempranas. El cambio climático interactúa así con las desigualdades descritas en capítulos anteriores de esta obra y demuestra que las dimensiones ambiental y social del desarrollo sostenible no pueden ser analizadas por separado.

El impacto económico puede aparecer mediante múltiples canales. Los eventos extremos destruyen infraestructura y viviendas; las temperaturas elevadas afectan productividad laboral; las alteraciones de precipitación modifican rendimientos agrícolas; las sequías pueden disminuir

generación hidroeléctrica; y la interrupción de carreteras y puertos afecta las cadenas de suministro. En consecuencia, el costo climático no corresponde únicamente al valor de los bienes destruidos durante un desastre. Incluye también pérdidas de producción, interrupciones laborales, reducción de inversión y recursos fiscales destinados posteriormente a reconstrucción.



6.1.2. Agua, agricultura, seguridad alimentaria y ciudades

La agricultura constituye uno de los sectores en los que la relación entre clima y economía resulta particularmente evidente. Temperatura, precipitación, disponibilidad hídrica, calidad del suelo y presencia de plagas influyen directamente sobre los rendimientos agrícolas. Cuando estos factores se modifican, los productores deben adaptar calendarios, variedades, sistemas de riego y prácticas de manejo. Esta necesidad posee especial importancia para agricultores familiares y pequeñas unidades productivas, que suelen disponer de menor acceso a crédito, tecnología e información climática.

La vulnerabilidad agrícola puede trasladarse rápidamente hacia otros sectores. Una disminución importante de la producción alimentaria puede reducir los ingresos de los hogares rurales, elevar precios y afectar la seguridad alimentaria urbana. En economías con fuerte dependencia de determinadas exportaciones agrícolas, las pérdidas pueden afectar además el ingreso de divisas y la recaudación pública. Por esta razón, la adaptación agrícola debe entenderse simultáneamente como política climática, productiva y social.

El agua constituye otro punto crítico de interdependencia. La disponibilidad hídrica determina posibilidades de consumo humano, producción agrícola, actividad industrial, generación energética y conservación de ecosistemas. El cambio climático puede modificar la distribución espacial y temporal de las precipitaciones, aumentando la probabilidad de que determinadas regiones enfrenten períodos prolongados de escasez y otras experimenten lluvias intensas.

La gestión hídrica requiere por ello planificación a escala de cuencas y no exclusivamente administración sectorial. Una decisión sobre agricultura puede modificar disponibilidad para ciudades; una actividad industrial puede alterar calidad del agua utilizada posteriormente por comunidades; y la deforestación en zonas altas puede modificar la regulación natural del recurso. El agua revela con claridad que los límites administrativos no coinciden necesariamente con los

sistemas naturales.

Las ciudades enfrentan desafíos diferentes pero igualmente importantes. América Latina y el Caribe es una región altamente urbanizada y concentra gran parte de su población y actividad económica en áreas metropolitanas. La expansión urbana sobre zonas inundables, laderas o áreas costeras puede incrementar considerablemente la exposición a eventos extremos. La impermeabilización del suelo reduce infiltración y puede aumentar inundaciones cuando los sistemas de drenaje resultan insuficientes.

Las olas de calor representan otro riesgo creciente. Las áreas urbanizadas pueden registrar temperaturas superiores a las de zonas circundantes debido al efecto de isla de calor. La escasez de vegetación, el predominio de superficies pavimentadas y ciertas características constructivas intensifican este fenómeno. Sus efectos son especialmente importantes para personas mayores, trabajadores expuestos y hogares sin condiciones adecuadas de ventilación.

La adaptación urbana requiere combinar infraestructura tradicional con soluciones basadas en la naturaleza. Sistemas de drenaje, protección costera y obras hidráulicas pueden complementarse con restauración de humedales, aumento de áreas verdes, superficies permeables y recuperación de riberas. Estas medidas pueden proporcionar beneficios adicionales en salud, biodiversidad y calidad urbana.

6.1.3. Mitigación, adaptación y resiliencia

Las respuestas al cambio climático se organizan principalmente alrededor de dos grandes estrategias: mitigación y adaptación. La mitigación busca reducir emisiones de gases de efecto invernadero o aumentar la capacidad de los sumideros naturales para capturarlos. La adaptación busca reducir la vulnerabilidad frente a los impactos actuales o previstos. Estas estrategias son complementarias y deben desarrollarse simultáneamente.

La mitigación incluye transformaciones en energía, transporte, industria, agricultura, residuos y uso del suelo. Sustituir progresivamente fuentes energéticas intensivas en carbono, aumentar eficiencia energética, proteger bosques y reducir emisiones de determinados procesos productivos forman parte de este ámbito. La adaptación comprende acciones como mejorar infraestructura, desarrollar sistemas de alerta, utilizar cultivos resistentes, fortalecer gestión del agua y proteger ecosistemas que funcionan como barreras naturales.

La resiliencia amplía esta perspectiva porque se refiere a la capacidad de una sociedad o sistema para anticipar, absorber, adaptarse y recuperarse de una perturbación. Un territorio resiliente no es aquel que nunca sufre impactos, sino aquel capaz de reducir pérdidas, mantener funciones esenciales y recuperarse sin profundizar desigualdades existentes.

La CEPAL sostiene que la acción climática representa también una oportunidad económica. Las inversiones necesarias para enfrentar la crisis pueden contribuir a dinamizar innovación, empleo y transformación productiva. Esta perspectiva modifica la percepción tradicional de la política climática como un costo adicional y permite analizarla como parte de una estrategia de desarrollo.

No obstante, los beneficios no aparecen automáticamente. La instalación de nuevas tecnologías puede generar empleos y al mismo tiempo desplazar actividades existentes. La adaptación puede proteger determinados territorios mientras otros continúan expuestos. Por ello, las políticas necesitan criterios distributivos y mecanismos que garanticen que los grupos vulnerables participen de los beneficios de la transformación.

6.2. Biodiversidad, ecosistemas y recursos naturales

6.2.1. Patrimonio natural y servicios ecosistémicos

La biodiversidad comprende la diversidad de especies, ecosistemas y variabilidad genética que sustenta el funcionamiento de los sistemas naturales. Su importancia económica y social no siempre es plenamente visible porque muchos de sus beneficios no poseen un precio directo de mercado. Sin embargo, la agricultura depende de polinizadores y suelos fértiles; las ciudades necesitan agua regulada por cuencas y ecosistemas; la pesca depende de sistemas marinos saludables; y numerosos medicamentos, alimentos y materias primas tienen origen biológico.

América Latina y el Caribe dispone de un patrimonio natural de relevancia mundial. Bosques amazónicos, ecosistemas andinos, humedales, manglares, arrecifes, selvas centroamericanas y amplias zonas marinas forman parte de esta diversidad. La CEPAL señala que este patrimonio ha contribuido históricamente a los medios de vida y al crecimiento económico regional, pero advierte que su explotación excesiva está comprometiendo un activo indispensable para el desarrollo futuro.

Los servicios ecosistémicos permiten comprender mejor esta relación. Los servicios de provisión incluyen alimentos, agua, madera y materias primas. Los servicios de regulación incluyen almacenamiento de carbono, control de inundaciones y regulación climática. Los servicios culturales abarcan valores recreativos, identitarios y espirituales. También existen funciones ecológicas esenciales que permiten la formación del suelo y el mantenimiento de ciclos naturales.

Cuando un ecosistema se degrada, la pérdida puede trasladarse al ámbito económico. La destrucción de manglares puede aumentar exposición costera; la degradación del suelo puede reducir productividad agrícola; la pérdida de polinizadores puede afectar cultivos; y la deforestación puede alterar disponibilidad de agua. Proteger biodiversidad constituye, por tanto, una inversión en resiliencia y no únicamente una política de conservación.

La pérdida de biodiversidad está además vinculada con el cambio climático. La CEPAL destaca que ambos fenómenos se intensifican mutuamente. Ecosistemas degradados poseen menor capacidad para almacenar carbono y adaptarse a cambios, mientras el aumento de temperaturas y los eventos extremos incrementan la presión sobre especies y hábitats.

Esta interacción obliga a abandonar políticas fragmentadas. Restaurar bosques puede contribuir simultáneamente a biodiversidad, regulación hídrica y mitigación climática. Proteger manglares puede conservar especies, almacenar carbono y reducir exposición a tormentas. Las soluciones basadas en la naturaleza adquieren relevancia precisamente porque generan beneficios conjuntos.

6.2.2. Bosques, suelos y transformación territorial

Los bosques constituyen uno de los principales componentes del patrimonio natural regional. Su función va mucho más allá de la producción de madera. Regulan el ciclo hidrológico, almacenan carbono, protegen suelos y proporcionan hábitat para numerosas especies.

La deforestación altera simultáneamente todas estas funciones. Cuando un bosque es sustituido por otro uso, el impacto depende de la extensión, ubicación, tipo de ecosistema y actividad que lo reemplaza. Una pérdida fragmentada puede afectar corredores biológicos; una transformación cercana a una cuenca puede modificar agua; y la eliminación de vegetación en pendientes puede aumentar erosión.

La expansión agropecuaria constituye uno de los principales factores de cambio de uso del suelo

en varias partes de América Latina. Sin embargo, la relación entre agricultura y conservación no debe plantearse necesariamente como una oposición absoluta. Existe un amplio margen para elevar productividad en tierras ya utilizadas, incorporar sistemas agroforestales, restaurar suelos degradados y mejorar planificación territorial.

La protección forestal requiere instituciones capaces de vigilar territorios y aplicar regulaciones, pero también alternativas económicas para las poblaciones locales. Una política de conservación que ignore necesidades de ingreso y seguridad alimentaria puede resultar difícil de sostener.

Los pueblos indígenas y comunidades locales poseen especial relevancia en este ámbito. Una parte importante de los territorios de alta biodiversidad coincide con espacios habitados y gestionados históricamente por estas poblaciones. La CEPAL destaca que una gobernanza transformadora de la biodiversidad necesita fortalecer la participación local y reconocer el papel de los pueblos indígenas como actores fundamentales de la conservación.

El suelo merece una consideración equivalente. Su formación ocurre durante períodos extensos y su degradación puede producirse rápidamente mediante erosión, contaminación o manejo inadecuado. La fertilidad del suelo condiciona la seguridad alimentaria y la productividad rural. Mantener cobertura vegetal, controlar erosión y mejorar prácticas agrícolas son, por tanto, acciones esenciales de sostenibilidad.

La planificación territorial permite integrar estas dimensiones. Determinar qué áreas resultan adecuadas para agricultura, conservación, urbanización o infraestructura puede reducir conflictos y prevenir degradación irreversible. Cuando estas decisiones se toman después de que los ecosistemas han sido destruidos, la restauración suele ser más costosa.

6.2.3. Océanos, ecosistemas costeros y economía azul

Los océanos representan otra dimensión fundamental del patrimonio natural latinoamericano y caribeño. Proporcionan alimentos, empleo, rutas comerciales, energía, turismo y funciones de regulación climática. Para numerosos países caribeños, las actividades marítimas constituyen una parte considerable de su economía.

El ODS 14 busca conservar y utilizar sosteniblemente océanos, mares y recursos marinos. La evaluación regional publicada por la CEPAL en enero de 2026 identifica como áreas prioritarias la contaminación marina, la gestión de ecosistemas costeros, la acidificación y calentamiento de los mares, la pesca sostenible, la protección de áreas marinas, la ciencia oceánica y la situación de los pescadores artesanales.

La contaminación marina procede de diferentes fuentes. Los residuos plásticos constituyen una manifestación visible, pero aguas residuales, actividades industriales y escorrentías agrícolas pueden generar impactos igualmente importantes. Muchos contaminantes ingresan al océano desde actividades desarrolladas tierra adentro, lo que demuestra nuevamente la necesidad de políticas integradas.

La pesca representa un ejemplo claro de la tensión entre aprovechamiento y conservación. Una extracción superior a la capacidad de reproducción de las poblaciones puede aumentar capturas temporalmente y reducirlas posteriormente. La sostenibilidad pesquera necesita información científica, vigilancia y reglas capaces de impedir la sobreexplotación.

Los pescadores artesanales requieren particular consideración porque dependen directamente de los recursos marinos y pueden verse afectados tanto por la degradación ambiental como por

regulaciones diseñadas sin participación suficiente.

Los manglares y otros ecosistemas costeros proporcionan beneficios adicionales. Protegen costas, sirven de refugio a especies y almacenan carbono. Su degradación puede aumentar exposición ante tormentas y erosionar las bases de actividades como pesca y turismo.

La denominada economía azul sostenible busca integrar conservación con actividades económicas relacionadas con los océanos. Su potencial depende de que crecimiento turístico, pesca, transporte o energías marinas se desarrollen sin deteriorar el capital natural que los sostiene.

Tabla 6.1
Recursos naturales, servicios ecosistémicos y riesgos

Recurso o sistema natural	Servicios ecosistémicos principales	Relación económica	Riesgos principales
Bosques	Captura y almacenamiento de carbono, regulación hídrica, protección de suelos, provisión de hábitat y conservación de biodiversidad.	Sostienen actividades forestales, agricultura, turismo, provisión de agua y economías locales vinculadas con productos forestales y servicios ambientales.	Deforestación, incendios, expansión agropecuaria, fragmentación de hábitats, explotación no sostenible y cambio climático.
Agua dulce	Abastecimiento para consumo humano, regulación de ecosistemas, soporte de ciclos productivos y mantenimiento de cuencas.	Es esencial para agricultura, industria, generación energética, saneamiento, ciudades y producción de alimentos.	Sobreexplotación, contaminación, sequías, pérdidas en redes, degradación de cuencas y variabilidad climática.
Océanos y ecosistemas costeros	Regulación climática, provisión de alimentos, protección costera, almacenamiento de carbono y hábitat para especies marinas.	Sustentan pesca, acuicultura, turismo, transporte marítimo y múltiples actividades de la economía azul.	Sobrepesca, contaminación marina, plásticos, calentamiento oceánico, acidificación, pérdida de manglares y degradación de arrecifes.
Biodiversidad	Polinización, control biológico, mantenimiento de cadenas tróficas, diversidad genética y capacidad de adaptación de los ecosistemas.	Proporciona bases para agricultura, alimentación, farmacología, biotecnología, turismo y bioeconomía.	Pérdida de hábitat, especies invasoras, contaminación, cambio climático, sobreexplotación y fragmentación ecológica.
Suelos	Soporte para producción agrícola, almacenamiento de carbono, filtración de agua y reciclaje de nutrientes.	Constituyen la base de la agricultura, ganadería, producción forestal y seguridad alimentaria.	Erosión, contaminación, compactación, desertificación, pérdida de fertilidad y uso inadecuado del territorio.
Ecosistemas de humedales y manglares	Regulación de inundaciones, filtración de agua, protección costera, captura de carbono y reproducción de especies.	Reducen costos asociados con desastres, sostienen pesca y turismo y protegen infraestructura y asentamientos costeros.	Urbanización, relleno de humedales, contaminación, cambio de uso del suelo y aumento del nivel del mar.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de servicios ecosistémicos y de la relación entre biodiversidad, recursos naturales y desarrollo sostenible.*

6.3. Producción y consumo responsables

6.3.1. Uso de recursos y límites del modelo lineal

Los patrones modernos de producción se han desarrollado principalmente bajo una lógica lineal que puede resumirse en extracción, transformación, consumo y disposición final. Este modelo permitió expandir considerablemente la producción de bienes, pero también aumentó la utilización de materiales, energía y recursos naturales.

El ODS 12 propone modificar esta trayectoria mediante gestión sostenible de recursos, reducción de pérdidas y desperdicios, prevención de residuos, reciclaje y prácticas empresariales responsables. Naciones Unidas incluye explícitamente entre sus metas mejorar la eficiencia en el uso de recursos naturales y reducir sustancialmente la generación de residuos mediante prevención, reducción, reciclaje y reutilización.

Para América Latina y el Caribe, este debate posee particular relevancia debido a su papel como proveedor de materias primas. El *Circularity Gap Report* regional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estima que América Latina y el Caribe alberga aproximadamente el 8,3 % de la población mundial, pero suministra más del 11 % de las materias primas utilizadas globalmente y exporta alrededor del 40 % de las materias primas que extrae.

Estos datos muestran una estructura económica fuertemente vinculada con la extracción de recursos. La cuestión fundamental no es únicamente cuánto se extrae, sino cuánto valor económico y bienestar se generan por unidad de recurso y qué costos ambientales quedan en los territorios productores.

Una economía con elevada extracción y escaso procesamiento puede generar exportaciones importantes sin desarrollar cadenas tecnológicas complejas. La transformación sostenible requiere aumentar el valor agregado y, simultáneamente, reducir la intensidad material de la producción.

La eficiencia de recursos busca precisamente generar mayor valor utilizando menos materiales, energía y agua. Esto puede lograrse mediante cambios tecnológicos, procesos industriales más eficientes, diseño de productos y reducción de desperdicios.

La eficiencia produce beneficios ambientales y económicos. Una empresa que reduce consumo energético disminuye emisiones y costos; una industria que recupera materiales puede reducir dependencia de materias primas; y un sistema agrícola que utiliza agua con mayor eficiencia puede aumentar resiliencia.

6.3.2. Economía circular y prevención de residuos

La economía circular propone una transformación más profunda del sistema productivo. En lugar de considerar los residuos como resultado inevitable del consumo, intenta mantener productos y materiales en circulación durante el mayor tiempo posible. Esto implica diseñar bienes durables, reparables y reutilizables; extender su vida útil; recuperar componentes; reciclar materiales cuando ya no puedan reutilizarse y reducir, desde el diseño, aquello que posteriormente deberá convertirse en residuo.

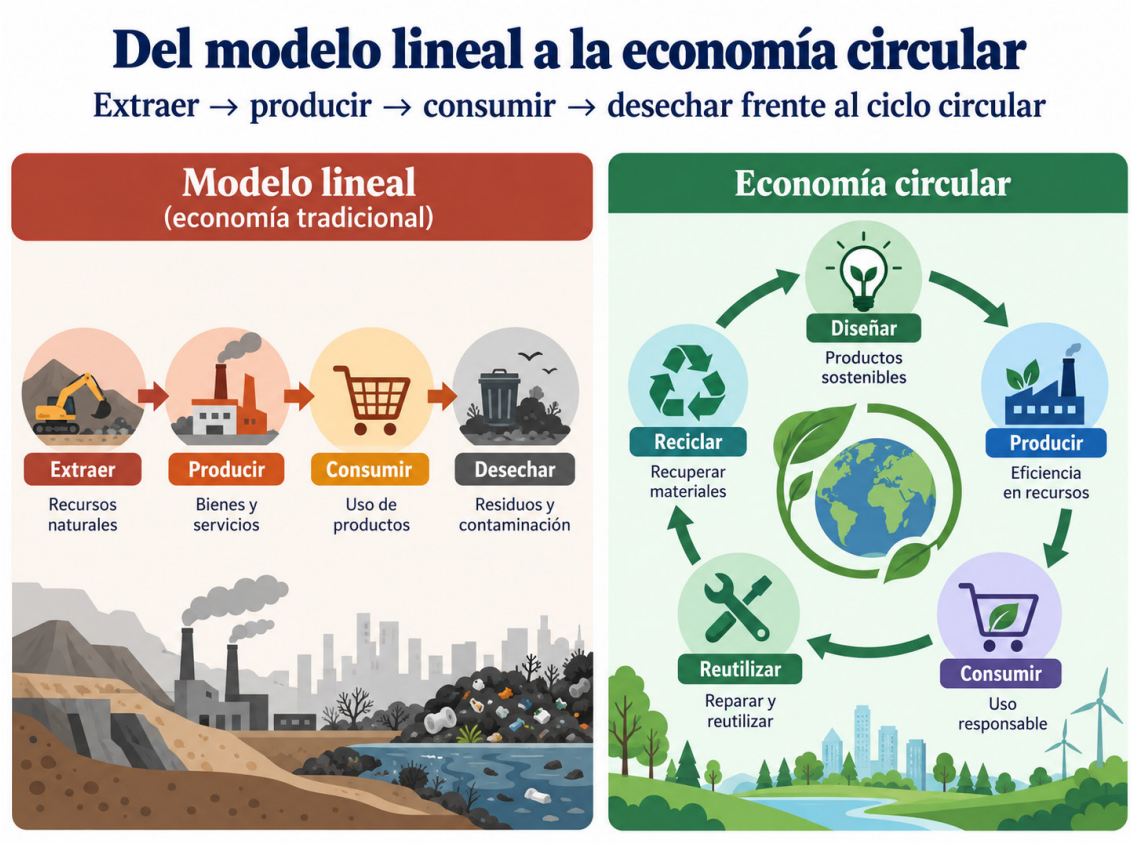
El reciclaje constituye así solo una de las etapas de la circularidad. Prevenir la generación suele ser preferible a gestionar grandes cantidades de residuos después de producidos. Este enfoque posee implicaciones para las empresas. Los fabricantes deben considerar el ciclo completo de los productos y no solamente su etapa de venta. Materiales, empaques, posibilidad de reparación y

recuperación posterior pasan a formar parte de la estrategia de diseño.

La responsabilidad extendida del productor constituye una herramienta para promover este cambio, al asignar responsabilidades a fabricantes e importadores sobre los productos cuando terminan su vida útil. Las ciudades latinoamericanas ofrecen amplias posibilidades para la economía circular debido a la concentración de consumo y residuos. Sistemas de separación, compostaje, reciclaje, reparación y reutilización pueden reducir presión sobre rellenos sanitarios y generar empleo.

Sin embargo, la dimensión social resulta esencial. Una parte importante de la recuperación de materiales en la región ha sido realizada históricamente por recicladores de base. Modernizar los sistemas sin incorporar a estos trabajadores puede producir exclusión laboral. Una transición justa debe reconocer su experiencia y facilitar procesos de formalización y mejora de condiciones laborales.

La economía circular puede también aplicarse a la construcción, donde grandes cantidades de materiales pueden recuperarse; al sistema alimentario, mediante reducción de pérdidas; y a la industria electrónica, donde productos contienen materiales valiosos y potencialmente contaminantes. La digitalización puede facilitar trazabilidad de materiales y nuevos modelos de negocio basados en reparación, alquiler, intercambio o reutilización.



6.3.3. Consumo sostenible, empresas y cadenas de valor

La sostenibilidad no depende únicamente de modificar los procesos productivos. Las formas de consumo influyen en la demanda de materiales, energía, alimentos, movilidad y vivienda. Sin embargo, interpretar el consumo sostenible exclusivamente como responsabilidad individual sería insuficiente. Las decisiones de los consumidores están condicionadas por precios, infraestructura, disponibilidad y regulación. Una persona no puede elegir transporte público de bajas emisiones si no existe una oferta segura y eficiente; tampoco puede reparar un dispositivo si su diseño impide reemplazar componentes.

Por ello, la política de consumo sostenible debe transformar el entorno de elección. Etiquetado ambiental, estándares de eficiencia, regulación de determinados productos y sistemas de depósito pueden favorecer decisiones de menor impacto.

La información es necesaria, pero debe ser confiable. Las afirmaciones ambientales utilizadas en publicidad pueden generar confusión cuando carecen de criterios verificables. Los sistemas de certificación y reporte necesitan reglas que permitan distinguir mejoras reales de estrategias de mercadotecnia ambiental. Las empresas están sometidas a una presión creciente para incorporar sostenibilidad en sus cadenas de valor. Grandes compradores internacionales pueden exigir trazabilidad, reducción de emisiones y estándares ambientales a sus proveedores.

Esto crea oportunidades para empresas latinoamericanas capaces de adaptarse, pero también riesgos para las pequeñas y medianas empresas que no poseen recursos técnicos suficientes. Las políticas de asistencia, financiamiento y transferencia tecnológica serán decisivas para evitar que nuevas exigencias ambientales se transformen en barreras de exclusión.

La contratación pública constituye otra herramienta de transformación. El Estado puede utilizar su capacidad de compra para favorecer bienes eficientes, reciclables y producidos bajo estándares responsables. Una demanda pública sostenida puede contribuir a crear mercados para nuevas tecnologías.

6.4. Políticas ambientales y transición hacia economías sostenibles

6.4.1. Integración de la política ambiental en el desarrollo

La política ambiental fue concebida durante mucho tiempo como un conjunto de normas destinadas principalmente a controlar contaminación o proteger determinadas áreas naturales. Aunque estas funciones continúan siendo necesarias, la magnitud de los desafíos actuales exige un enfoque más amplio.

Las decisiones que determinan las presiones ambientales se toman frecuentemente fuera de las instituciones ambientales. Ministerios de transporte deciden infraestructura; las políticas agrícolas influyen sobre uso del suelo; los sistemas energéticos determinan emisiones; y las políticas urbanas configuran patrones de movilidad y expansión territorial.

La sostenibilidad necesita, por tanto, incorporarse transversalmente a la planificación pública. Esto implica evaluar las consecuencias ambientales antes de ejecutar inversiones y no únicamente después de que los impactos aparecen.

La evaluación ambiental estratégica puede contribuir incorporando consideraciones ambientales en políticas y programas amplios. El ordenamiento territorial permite anticipar incompatibilidades de uso. Los estándares tecnológicos pueden elevar eficiencia. Los instrumentos económicos pueden modificar incentivos.

Los impuestos ambientales, los precios al carbono y la eliminación gradual de subsidios que promueven consumos intensivos en recursos son ejemplos de instrumentos posibles. Sin embargo, su diseño necesita considerar distribución de costos.

Una reforma que encarece energía puede incentivar eficiencia pero perjudicar a hogares vulnerables si no existen compensaciones. La política climática necesita por ello coordinación con la política social.

Esta relación conduce al concepto de transición justa. Una transformación ambiental sostenible no debería desplazar trabajadores o comunidades sin ofrecer alternativas de reconversión, protección social y desarrollo territorial.

6.4.2. Financiamiento, innovación y nuevas oportunidades económicas

La transición ambiental requiere inversiones de gran magnitud. Sistemas energéticos, infraestructura resiliente, transporte sostenible, restauración ecológica, tratamiento de residuos y adaptación climática necesitan capital y horizontes de planificación prolongados.

Los gobiernos enfrentan restricciones fiscales, por lo que será necesaria una combinación de recursos públicos y privados. Las instituciones financieras de desarrollo pueden reducir riesgos mediante créditos, garantías y participación en proyectos estratégicos.

El financiamiento internacional resulta especialmente importante para países que enfrentan una elevada exposición climática y limitada capacidad fiscal. Esta situación es particularmente visible en pequeños Estados insulares del Caribe.

Los instrumentos financieros verdes pueden contribuir a movilizar capital, pero deben estar acompañados por criterios claros que aseguren que los proyectos financiados generan beneficios ambientales verificables.

El financiamiento de biodiversidad presenta dificultades particulares porque muchos servicios ecosistémicos producen beneficios públicos que no generan ingresos monetarios directos. La CEPAL sostiene que América Latina y el Caribe necesita incrementar considerablemente la inversión en biodiversidad y reconocer su conservación como una condición del desarrollo de largo plazo.

La innovación desempeña un papel equivalente. Nuevas tecnologías pueden reducir emisiones, mejorar eficiencia del agua, optimizar agricultura y facilitar monitoreo ambiental.

Sin embargo, importar tecnología no garantiza transformación. Los países necesitan capacidades científicas y empresariales para adaptar soluciones a sus condiciones.

La transición puede abrir nuevas oportunidades productivas. Energías renovables, movilidad eléctrica, bioeconomía, servicios ambientales, construcción eficiente y economía circular son campos con potencial de expansión.

La CEPAL sostiene que las inversiones climáticas pueden contribuir a dinamizar crecimiento, innovación y empleo, mostrando que la sostenibilidad puede convertirse en un componente de la política de desarrollo productivo. Esta oportunidad debe aprovecharse evitando reproducir modelos extractivos tradicionales. La demanda internacional de minerales necesarios para tecnologías energéticas puede aumentar exportaciones, pero el beneficio regional será mayor si se desarrollan conocimiento, procesamiento, proveedores y capacidades industriales asociadas.

6.4.3. Gobernanza, participación y justicia ambiental

La calidad institucional determina en gran medida la capacidad de ejecutar políticas ambientales. Las normas necesitan instituciones capaces de monitorear, fiscalizar y aplicar sanciones. La planificación requiere información y coordinación. Los conflictos territoriales requieren mecanismos legítimos de participación. La democracia ambiental parte del reconocimiento de que las personas deben disponer de información, posibilidades de participación y acceso a justicia

respecto de decisiones que afectan su entorno.

Esta perspectiva posee especial relevancia en proyectos de minería, energía, infraestructura o transformación territorial, donde beneficios y costos pueden distribuirse de manera desigual. Una actividad puede producir ingresos nacionales importantes y concentrar impactos ambientales en comunidades específicas. La justicia ambiental analiza precisamente estas diferencias distributivas.

Los pueblos indígenas y las comunidades locales desempeñan una función central. Sus territorios concentran en muchos casos ecosistemas de elevada biodiversidad y recursos estratégicos. La participación no debe reducirse a informar decisiones previamente adoptadas; requiere mecanismos capaces de incorporar conocimientos y preocupaciones territoriales. La CEPAL vincula la protección de la biodiversidad con el fortalecimiento del Estado de derecho, los sistemas de justicia, la democracia ambiental y las capacidades institucionales.

La gobernanza debe incluir también coordinación entre niveles de gobierno. Numerosos problemas ambientales se manifiestan localmente, pero sus causas pueden encontrarse en políticas nacionales o internacionales. Los municipios gestionan residuos, espacios públicos y parte de la planificación urbana, pero pueden carecer de financiamiento. Los gobiernos nacionales establecen regulaciones generales, mientras determinados ecosistemas atraviesan fronteras. Esta realidad aumenta la necesidad de cooperación regional. Cuencas compartidas, sistemas marinos, contaminación atmosférica y biodiversidad migratoria no pueden administrarse de manera completamente independiente.

6.4.4. Hacia una transformación ambiental del modelo de desarrollo

El análisis desarrollado en este capítulo permite afirmar que la sostenibilidad ambiental requiere una transformación estructural del modelo de desarrollo latinoamericano. No basta con crear programas de conservación separados de las principales decisiones económicas. La manera en que la región produce energía, alimentos, minerales, infraestructura y bienes de consumo determinará en gran medida la posibilidad de alcanzar los ODS ambientales.

El primer desafío consiste en reducir la vulnerabilidad climática. Esto exige incorporar adaptación a infraestructura, planificación territorial, salud, agricultura y gestión del agua. El cambio climático ya no puede considerarse un riesgo exclusivamente futuro. La evaluación de la CEPAL publicada en 2026 confirma que sus efectos son observables y que los fenómenos extremos están generando consecuencias crecientes en la región. El segundo desafío es proteger y restaurar biodiversidad. La conservación no debe entenderse como una política opuesta al desarrollo, sino como una forma de proteger activos que sostienen actividades económicas y bienestar.

El tercer desafío consiste en transformar los patrones de producción y consumo. El peso de América Latina en la extracción y exportación mundial de materias primas muestra que la región necesita generar mayor valor con menor intensidad ambiental. El enfoque circular proporciona instrumentos para avanzar en esa dirección. El cuarto desafío es mejorar la gobernanza. Las transformaciones necesarias atraviesan ministerios, empresas, comunidades, universidades y gobiernos locales. Sin coordinación, las políticas pueden generar contradicciones: promover actividades económicas con incentivos públicos mientras otras instituciones intentan reparar posteriormente sus impactos ambientales.

El quinto desafío corresponde al financiamiento. Las inversiones ambientales compiten con múltiples prioridades fiscales, pero posponerlas puede aumentar significativamente los costos futuros. La adaptación tardía suele ser más costosa que la prevención, y restaurar un ecosistema

degradado puede resultar mucho más difícil que conservarlo. Una política de sostenibilidad necesita por ello una perspectiva de largo plazo. Los ciclos naturales y las inversiones en infraestructura superan ampliamente los períodos gubernamentales. Las decisiones actuales sobre urbanización, energía o carreteras pueden condicionar emisiones y vulnerabilidad durante décadas.

Este horizonte intergeneracional constituye una de las bases del concepto de desarrollo sostenible presentado en el primer capítulo de esta obra. La responsabilidad con las generaciones futuras implica preservar suficientes capacidades ecológicas, económicas e institucionales para que puedan construir su propio bienestar. La relación entre sostenibilidad e innovación resulta igualmente importante. La región no necesita limitarse a reducir impactos negativos; puede desarrollar nuevas capacidades productivas alrededor de la transición.

La bioeconomía puede generar conocimiento y productos a partir de biodiversidad mediante reglas adecuadas de conservación. Las energías renovables pueden ampliar capacidades industriales. La economía circular puede crear actividades de reparación y recuperación. La restauración ecológica puede generar empleos vinculados con manejo territorial. Estas oportunidades deben evaluarse, sin embargo, con rigor. Ninguna actividad se vuelve automáticamente sostenible por utilizar una etiqueta verde. Las energías renovables requieren minerales y territorio; los vehículos eléctricos necesitan infraestructura y baterías; la bioeconomía puede generar presión sobre ecosistemas si se expande sin planificación.

La evaluación del ciclo de vida resulta fundamental para evitar trasladar impactos de un lugar a otro. La política ambiental debe combinar regulaciones claras con incentivos para innovar. Una regulación predecible puede estimular inversión empresarial al establecer señales sobre estándares futuros. Cambios continuos o contradicciones institucionales pueden producir incertidumbre.

Tabla 6.2
Instrumentos para la transición hacia economías sostenibles

Instrumento	Función principal	Ejemplos de aplicación	Contribución a la transición sostenible
Regulación ambiental	Establecer límites, obligaciones y estándares para reducir impactos negativos sobre ecosistemas, recursos y salud.	Normas de emisiones, estándares de eficiencia, límites de contaminación, evaluación ambiental y protección de áreas sensibles.	Define condiciones mínimas de desempeño ambiental y evita que los costos ecológicos sean trasladados completamente a la sociedad.
Incentivos económicos	Modificar señales de precios para favorecer prácticas, tecnologías y actividades de menor impacto ambiental.	Beneficios tributarios, subsidios verdes, impuestos ambientales, precios al carbono o incentivos a la eficiencia energética.	Orienta decisiones de productores y consumidores hacia opciones más sostenibles y acelera la adopción de tecnologías limpias.
Financiamiento sostenible	Movilizar recursos hacia proyectos compatibles con objetivos ambientales y climáticos.	Bonos verdes, créditos climáticos, garantías, fondos de inversión sostenible y financiamiento de bancos de desarrollo.	Facilita inversiones en energías renovables, infraestructura resiliente, economía circular, restauración ecológica y eficiencia de recursos.

Instrumento	Función principal	Ejemplos de aplicación	Contribución a la transición sostenible
Innovación y desarrollo tecnológico	Generar nuevas soluciones para producir con menor consumo de recursos y menor impacto ambiental.	Energías renovables, almacenamiento energético, agricultura de precisión, tecnologías limpias, materiales sostenibles y monitoreo ambiental.	Mejora productividad, reduce emisiones y residuos y crea nuevas oportunidades productivas asociadas con la economía verde.
Gobernanza ambiental	Coordinar instituciones, actores y niveles territoriales alrededor de objetivos ambientales compartidos.	Ordenamiento territorial, gestión de cuencas, participación comunitaria, coordinación interministerial y acuerdos regionales.	Reduce fragmentación institucional, mejora legitimidad de las decisiones y favorece respuestas integradas frente a problemas complejos.
Información, monitoreo y evaluación	Generar evidencia para conocer impactos, verificar cumplimiento y ajustar políticas.	Inventarios de emisiones, indicadores ambientales, sistemas satelitales, cuentas ambientales y evaluación de programas.	Permite identificar avances y rezagos, mejorar la rendición de cuentas y orientar recursos hacia intervenciones más efectivas.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de políticas ambientales, financiamiento, innovación y gobernanza.

La ciencia y la información son igualmente indispensables. El seguimiento de biodiversidad, emisiones y uso de recursos necesita sistemas estadísticos y tecnologías de observación. Imágenes satelitales, sensores y sistemas geográficos permiten detectar cambios con mayor rapidez. No obstante, como se señaló en el Capítulo 2, disponer de información no garantiza por sí mismo mejores decisiones. Se requieren instituciones capaces de interpretarla y convertirla en políticas.

La educación desempeña también una función transversal. Los cambios tecnológicos y ambientales requieren ingenieros, científicos, técnicos, gestores y ciudadanos capaces de comprender problemas complejos. La sostenibilidad necesita incorporarse a sistemas educativos y procesos de formación profesional. Los consumidores informados pueden ejercer presión sobre empresas; los trabajadores capacitados pueden adoptar nuevas tecnologías; y los responsables públicos necesitan comprender las relaciones entre políticas económicas y ambientales.

La transformación debe ser además socialmente inclusiva. Los costos de la transición no pueden recaer desproporcionadamente sobre trabajadores de bajos ingresos o comunidades dependientes de actividades que pierden competitividad. La transición justa exige anticipar estos efectos. Programas de formación, diversificación productiva y protección social pueden facilitar reconversión.

Las regiones dependientes de determinadas actividades extractivas requieren estrategias territoriales específicas. Cerrar una actividad sin generar alternativas puede producir desempleo y oposición social. Mantener indefinidamente una actividad insostenible tampoco constituye una solución. La planificación anticipada permite construir nuevas capacidades antes de que el cambio sea inevitable.

Los océanos presentan una situación semejante. La CEPAL señala que avanzar en el ODS 14 requiere fortalecer conservación, pesca sostenible, ciencia oceánica y cooperación regional. Una economía azul sostenible no consiste en aumentar indiscriminadamente el aprovechamiento del océano, sino

en hacerlo dentro de límites compatibles con su regeneración. Los bosques y ecosistemas terrestres exigen el mismo principio. Su utilización puede generar actividades económicas siempre que no destruya las funciones que hacen posible su renovación.

Esta perspectiva modifica la idea tradicional de riqueza. Los indicadores económicos convencionales registran el valor generado por extraer un recurso, pero pueden representar insuficientemente la pérdida del patrimonio natural asociada con su agotamiento. Incorporar cuentas ambientales y valoración del capital natural puede mejorar la planificación, aunque ninguna medición monetaria puede capturar completamente los valores culturales y ecológicos.

La Agenda 2030 ofrece un marco para articular estas dimensiones. El ODS 12 exige transformar producción y consumo; el ODS 13 exige responder al cambio climático; el ODS 14 protege océanos; y el ODS 15 protege ecosistemas terrestres. Estos objetivos no pueden cumplirse independientemente. Reducir extracción de materiales mediante circularidad puede disminuir presión sobre ecosistemas. Conservar bosques ayuda a biodiversidad y mitigación climática. Proteger manglares contribuye a biodiversidad marina y adaptación costera. Transformar la energía puede reducir emisiones y contaminación atmosférica.

La principal conclusión es, por tanto, sistémica. Los desafíos ambientales de América Latina y el Caribe no son una suma de problemas aislados. Constituyen manifestaciones distintas de una misma relación entre modelos productivos, patrones de consumo, instituciones y naturaleza. La región dispone de activos naturales suficientes para desempeñar un papel estratégico en la transición sostenible mundial, pero aprovechar esa oportunidad exige evitar repetir una trayectoria basada exclusivamente en exportar recursos con escaso procesamiento y elevados costos territoriales.

El desarrollo posterior a 2030 tendrá que combinar productividad con regeneración ambiental, innovación con inclusión y aprovechamiento de recursos con límites ecológicos. La acción climática puede convertirse en una herramienta para acelerar esta transformación. La CEPAL sostiene que las inversiones y políticas climáticas pueden contribuir simultáneamente a enfrentar la crisis ambiental y avanzar sobre restricciones económicas y sociales que han limitado históricamente el desarrollo regional.

Esto no significa que las soluciones sean simples ni que desaparezcan las tensiones. Las políticas ambientales crean ganadores y perdedores, requieren recursos y pueden entrar en conflicto con intereses económicos de corto plazo. Precisamente por ello necesitan instituciones sólidas, participación social y planificación de largo plazo. La sostenibilidad no consiste en impedir todo uso de la naturaleza. Consiste en asegurar que las actividades humanas no destruyan las capacidades ecológicas de las que depende su propia continuidad.

Desde esta perspectiva, conservar un bosque, utilizar eficientemente el agua, reducir residuos, transformar la energía y proteger un ecosistema marino forman parte de una misma estrategia de desarrollo. El reto latinoamericano es particularmente significativo porque combina altos niveles de biodiversidad, importantes recursos naturales y necesidades sociales todavía insatisfechas. La sostenibilidad deberá ser compatible con la generación de empleo, la reducción de pobreza y la ampliación de oportunidades. Una transición que conserve ecosistemas pero profundice desigualdades sería socialmente insostenible. Una estrategia que reduzca pobreza a costa de destruir aceleradamente la base natural tampoco podría mantenerse.

CAPÍTULO 7

Agua, energía y ciudades sostenibles



INTRODUCCIÓN

El acceso seguro al agua, la disponibilidad de energía y la calidad de los asentamientos humanos constituyen componentes esenciales del bienestar y, al mismo tiempo, condiciones indispensables para el funcionamiento de las economías contemporáneas. Una sociedad difícilmente puede garantizar salud, educación, productividad o igualdad cuando una parte de su población carece de agua potable, saneamiento adecuado, electricidad confiable, vivienda digna o sistemas de transporte capaces de conectar a las personas con oportunidades de empleo y servicios. Por esta razón, la Agenda 2030 reconoce estos ámbitos mediante tres Objetivos de Desarrollo Sostenible estrechamente relacionados: el ODS 6, orientado a garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento; el ODS 7, centrado en el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna; y el ODS 11, dirigido a construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En América Latina y el Caribe, estos tres objetivos adquieren especial importancia debido a la elevada urbanización de la región y a las profundas desigualdades existentes en la distribución territorial de infraestructura y servicios. Las grandes áreas metropolitanas concentran población, producción, conocimiento e inversión, pero también desigualdad, congestión, contaminación y exposición a riesgos. Mientras algunas zonas disponen de servicios urbanos avanzados, otras experimentan dificultades persistentes de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, vivienda adecuada, movilidad y conectividad. La CEPAL señala en su evaluación regional del ODS 11 publicada en abril de 2026 que América Latina y el Caribe se encuentra entre las regiones más urbanizadas del mundo y que esta condición genera importantes oportunidades económicas, pero también desafíos asociados con vivienda, transporte, desigualdad y vulnerabilidad frente a desastres.

La energía presenta una situación igualmente compleja. La región ha logrado niveles elevados de electrificación y posee una matriz eléctrica comparativamente limpia debido al peso histórico de la hidroelectricidad y a la expansión reciente de la energía solar, eólica y geotérmica. La CEPAL informó que en 2024 las fuentes renovables representaron más del 60 % de la generación eléctrica regional y que la cobertura de electricidad superaba el 97 % de la población. Sin embargo, alcanzar elevados niveles de acceso no significa que la transición energética esté concluida. Persisten hogares sin suministro, diferencias importantes entre territorios, dependencia de combustibles fósiles en transporte e industria, problemas de asequibilidad y necesidades de modernización de las redes eléctricas.

El agua plantea otra paradoja. América Latina y el Caribe posee grandes reservas hídricas, pero la disponibilidad natural del recurso no garantiza acceso universal ni gestión sostenible. Las diferencias territoriales, la contaminación, las pérdidas en redes, la falta de tratamiento de aguas residuales y una creciente presión climática condicionan la seguridad hídrica. La actualización regional del ODS 6 publicada por la CEPAL en abril de 2026 confirma que garantizar agua y saneamiento para todos continúa siendo una tarea pendiente de la Agenda 2030.

El presente capítulo analiza estas dimensiones desde una perspectiva integrada. El agua no puede comprenderse independientemente de la energía requerida para captarla, tratarla y distribuirla. La transición energética se desarrolla principalmente en territorios y ciudades cuyas formas de movilidad y urbanización condicionan el consumo. Las ciudades, a su vez, dependen de sistemas de agua, energía, transporte y vivienda capaces de responder simultáneamente a demandas sociales y riesgos ambientales. La sostenibilidad exige, por ello, pasar de políticas sectoriales aisladas hacia sistemas territoriales coordinados.

7.1. Acceso al agua potable y saneamiento

7.1.1. El agua como derecho, recurso y condición del desarrollo

El agua cumple funciones difíciles de sustituir. Es necesaria para consumo humano, higiene, producción de alimentos, actividad industrial, generación energética y mantenimiento de los ecosistemas. Su disponibilidad y calidad condicionan directamente la salud y la productividad de las sociedades. Por esta razón, el acceso al agua potable y al saneamiento debe comprenderse simultáneamente como derecho humano, servicio público y componente estratégico del desarrollo.

El ODS 6 adopta precisamente esta visión amplia. No se limita a aumentar la cantidad de hogares conectados a redes de agua, sino que incorpora calidad, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, eficiencia, gestión integrada de recursos hídricos y conservación de ecosistemas relacionados con el agua. Esta amplitud resulta fundamental porque una conexión física no garantiza necesariamente un servicio seguro. La continuidad del suministro, la potabilidad, la presión disponible, el costo y la capacidad de tratar adecuadamente las aguas utilizadas forman parte de la calidad efectiva del servicio.

La evaluación regional de la CEPAL correspondiente a 2026 confirma que el cumplimiento del ODS 6 sigue requiriendo esfuerzos relevantes en América Latina y el Caribe. La existencia de una infraestructura básica relativamente extendida en muchos países convive con diferencias importantes entre áreas urbanas y rurales y entre distintos grupos socioeconómicos.

La desigualdad hídrica posee además características territoriales. Las ciudades grandes pueden contar con redes extensas y, simultáneamente, mantener asentamientos periféricos con acceso intermitente o soluciones informales. Las comunidades rurales dispersas enfrentan un desafío distinto, debido al costo de construir y mantener infraestructura convencional para poblaciones alejadas entre sí. Esta realidad obliga a utilizar tecnologías y modelos institucionales adaptados a cada contexto en lugar de asumir que un único sistema puede funcionar de manera idéntica en todos los territorios.

El agua tiene también una dimensión de género y cuidados. Cuando el acceso domiciliario es insuficiente, la recolección y gestión cotidiana del recurso puede demandar tiempo que reduce posibilidades educativas o laborales. Las dificultades de saneamiento afectan además privacidad, seguridad y dignidad. Estas interacciones muestran que mejorar el ODS 6 genera beneficios que se extienden hacia salud, educación, igualdad y reducción de pobreza.

La disponibilidad natural de agua tampoco elimina la necesidad de una gestión rigurosa. Un país puede poseer grandes recursos hídricos a escala nacional y experimentar escasez en determinadas regiones o épocas del año. La distribución geográfica y temporal importa tanto como la cantidad total. El cambio climático, analizado en el capítulo anterior, incrementa esta complejidad mediante alteraciones de precipitación, sequías y eventos extremos.

7.1.2. Saneamiento, aguas residuales y salud pública

El saneamiento constituye una dimensión inseparable del abastecimiento. Proporcionar agua sin gestionar adecuadamente las aguas residuales puede trasladar el problema hacia ríos, suelos y comunidades ubicadas aguas abajo. La sostenibilidad del servicio requiere considerar el ciclo completo desde la captación hasta la disposición o reutilización posterior.

La ausencia de saneamiento adecuado puede facilitar la transmisión de enfermedades y contaminar fuentes utilizadas por otras poblaciones. Estas consecuencias afectan especialmente a hogares con

menores recursos, que tienen menos posibilidades de utilizar sistemas alternativos o adquirir agua de mayor calidad.

El tratamiento de aguas residuales representa además una oportunidad dentro de la economía circular. El agua tratada puede utilizarse en ciertas actividades agrícolas, industriales o urbanas, reduciendo presión sobre fuentes convencionales. Los lodos resultantes de determinados procesos pueden, bajo condiciones técnicas adecuadas, convertirse en recursos aprovechables en lugar de ser tratados exclusivamente como residuos.

Esta perspectiva exige cambiar la visión del sistema hídrico. El agua utilizada no desaparece; cambia de calidad y ubicación. Una gestión circular intenta recuperar valor, reducir pérdidas y minimizar contaminación.

La salud pública constituye uno de los principales beneficios de estas inversiones. Los sistemas adecuados de agua y saneamiento reducen exposición a enfermedades y disminuyen costos sanitarios. Por ello, evaluar una obra únicamente por su rentabilidad financiera directa puede subestimar sus beneficios sociales.

La coordinación entre autoridades sanitarias, ambientales y prestadores de servicios resulta indispensable. Los estándares de calidad deben ser verificables y los mecanismos de vigilancia necesitan suficiente capacidad técnica.

El crecimiento urbano agrega presión a estos sistemas. Las redes construidas para una determinada población pueden resultar insuficientes después de procesos acelerados de expansión. Cuando la urbanización ocurre de manera informal, extender infraestructura posteriormente suele ser más costoso que incorporarla durante la planificación inicial.

El saneamiento debe ser considerado, por tanto, como parte de la política urbana y no como una obra separada.

7.1.3. Seguridad hídrica, eficiencia y gobernanza

El concepto de seguridad hídrica amplía el análisis más allá del acceso domiciliario. Una sociedad posee mayor seguridad cuando puede garantizar agua suficiente y de calidad para personas, actividades productivas y ecosistemas, al tiempo que reduce riesgos asociados con sequías, inundaciones y contaminación. Esta condición requiere eficiencia. Una parte del agua captada puede perderse antes de llegar a los usuarios debido a fugas, infraestructura deteriorada o sistemas deficientes de medición. Reducir estas pérdidas puede resultar en ciertos casos más eficiente que desarrollar nuevas fuentes.

La eficiencia agrícola posee igualmente gran importancia debido al volumen de agua utilizado por el sector. Tecnologías de riego, información climática y selección de cultivos pueden reducir presiones sin necesariamente disminuir producción. La eficiencia no debe confundirse, sin embargo, con limitar indiscriminadamente el consumo doméstico básico. Las políticas necesitan distinguir entre necesidades humanas esenciales, usos productivos y consumos de elevada intensidad.

La fijación de tarifas constituye uno de los aspectos más complejos de la gobernanza. El servicio tiene costos de captación, tratamiento, energía, mantenimiento y ampliación, pero la capacidad de pago varía considerablemente entre hogares. Un sistema financieramente sostenible necesita recuperar recursos suficientes y, al mismo tiempo, garantizar que el precio no excluya a los grupos vulnerables. Los esquemas tarifarios pueden incorporar subsidios focalizados o estructuras progresivas que protejan consumos esenciales y generen incentivos para evitar usos excesivos.

Su diseño requiere información y transparencia. La gobernanza hídrica necesita además trabajar a escala de cuenca. Los ríos, acuíferos y sistemas naturales atraviesan límites municipales y en ocasiones fronteras internacionales. Las decisiones de un territorio afectan a otros, lo que exige mecanismos de cooperación. La protección de ecosistemas forma parte de esta gobernanza. Bosques, páramos, humedales y otros ecosistemas pueden desempeñar funciones de regulación y almacenamiento. Su degradación puede aumentar posteriormente el costo de obtener y tratar agua.



7.1.4. Agua, clima e infraestructura resiliente

El cambio climático convierte la resiliencia hídrica en una prioridad. Los sistemas deben prepararse tanto para períodos de escasez como para precipitaciones extremas. Esto exige diversificar fuentes, mejorar almacenamiento, proteger cuencas y modernizar redes. Las ciudades pueden necesitar combinar infraestructura gris, como reservorios y sistemas de drenaje, con soluciones naturales capaces de mejorar infiltración y reducir escorrentía. Las sequías prolongadas plantean desafíos particulares para territorios que dependen de una única fuente. La diversificación puede incluir aguas superficiales, subterráneas, reutilización y, en condiciones específicas, desalinización. Cada alternativa presenta costos económicos y ambientales que deben evaluarse.

La digitalización puede mejorar gestión mediante sensores, medición inteligente y detección de fugas. Sin embargo, la tecnología no sustituye mantenimiento ni gobernanza. Un sistema digitalizado sobre infraestructura deteriorada seguirá enfrentando pérdidas. La resiliencia requiere también planes de emergencia. Hospitales, escuelas y otros servicios esenciales necesitan continuidad de suministro durante desastres. Garantizar agua y saneamiento constituye así una inversión transversal. Sus resultados se reflejan en salud, productividad, dignidad, igualdad y resiliencia ambiental.

7.2. Transición energética y energías renovables

7.2.1. Acceso energético y transformación de la matriz

La energía constituye una infraestructura fundamental de la vida contemporánea. Los hogares la necesitan para iluminación, refrigeración, comunicación y numerosas actividades cotidianas; las instituciones de salud y educación dependen de ella; y prácticamente todos los sectores productivos requieren un suministro energético estable. El ODS 7 integra tres grandes dimensiones: acceso, incorporación de fuentes renovables y eficiencia. Esta estructura es importante porque la transición no puede reducirse únicamente a instalar nueva capacidad renovable.

América Latina y el Caribe parte de una posición favorable en determinados aspectos. La CEPAL informó en 2025 que la cobertura eléctrica regional superaba el 97 % y que las fuentes renovables representaron más del 60 % de la generación eléctrica en 2024, considerando hidroelectricidad, energía solar, eólica y geotérmica. Estas cifras sitúan a la región en una posición comparativamente ventajosa, pero el promedio oculta diferencias. Las poblaciones todavía sin electricidad suelen concentrarse en zonas rurales, aisladas o de difícil acceso, donde extender las redes convencionales puede resultar costoso.

Las soluciones descentralizadas adquieren importancia en estos contextos. Sistemas solares aislados, microrredes y otras tecnologías pueden proporcionar servicios sin esperar la expansión completa de las redes nacionales. El acceso debe analizarse también desde la asequibilidad y calidad. Un hogar puede estar conectado y enfrentar interrupciones frecuentes o costos difíciles de asumir. La pobreza energética se refiere precisamente a situaciones en las que las personas no pueden acceder adecuadamente a servicios energéticos esenciales. La transición energética debe por tanto combinar universalización, confiabilidad, precios accesibles y descarbonización.

7.2.2. Diversificación renovable y seguridad energética

La hidroelectricidad desempeñó históricamente un papel central en la matriz eléctrica latinoamericana. Esta característica contribuyó a reducir la intensidad de carbono de la generación eléctrica en comparación con regiones más dependientes del carbón. Sin embargo, una elevada dependencia hidroeléctrica puede crear vulnerabilidad frente a sequías. El cambio climático refuerza así la necesidad de diversificar las fuentes renovables. La rápida expansión de la energía solar y eólica durante los últimos años ofrece una oportunidad. Países como Brasil, Chile, México y Uruguay han aumentado la presencia de estas tecnologías, según la CEPAL.

La diversificación mejora la posibilidad de combinar recursos que presentan patrones distintos de generación. La energía solar produce principalmente durante determinadas horas; la eólica depende de condiciones atmosféricas; y la hidroelectricidad puede ofrecer flexibilidad siempre que exista disponibilidad hídrica. La integración de una mayor proporción de fuentes variables requiere modernizar redes, aumentar capacidad de transmisión, incorporar almacenamiento y mejorar los sistemas de gestión. La transición energética no consiste, por ello, únicamente en construir centrales. Necesita transformar el conjunto del sistema.

La seguridad energética constituye otra dimensión relevante. Países altamente dependientes de combustibles importados pueden reducir exposición a volatilidad internacional mediante recursos renovables nacionales. Esto resulta especialmente importante para algunas economías caribeñas. Sin embargo, las tecnologías renovables utilizan equipos y minerales cuyas cadenas de suministro se encuentran internacionalizadas. La transición modifica dependencias más que eliminarlas completamente. Esta realidad abre una oportunidad productiva para América Latina

si logra desarrollar capacidades alrededor de componentes, servicios técnicos, almacenamiento y minerales estratégicos, cuestión ya abordada en el capítulo anterior.

7.2.3. Electrificación, eficiencia y descarbonización

Una matriz eléctrica renovable no significa que toda la economía sea baja en carbono. El transporte, la industria y algunos usos residenciales continúan dependiendo considerablemente de combustibles fósiles. La electrificación de usos finales puede permitir que la expansión renovable produzca reducciones adicionales de emisiones. Los vehículos eléctricos constituyen un ejemplo, pero también pueden electrificarse determinados procesos térmicos industriales y residenciales. La movilidad eléctrica resulta especialmente relevante en las ciudades, donde puede contribuir a reducir emisiones locales y contaminación atmosférica. La CEPAL ha estudiado la electromovilidad como una oportunidad de transformación productiva y de desarrollo urbano sostenible para la región.

No obstante, sustituir todos los automóviles convencionales por eléctricos sin modificar la estructura urbana no resolvería la congestión ni el elevado consumo de espacio vial. La electromovilidad debe integrarse con transporte público, movilidad activa y planificación territorial. La eficiencia energética constituye otra herramienta esencial. El servicio energético más sostenible es, en muchos casos, aquel que puede obtenerse utilizando menos energía. Edificios eficientes, equipos de alto rendimiento, procesos industriales optimizados y redes modernas permiten reducir costos y presión sobre nueva capacidad. Las políticas de eficiencia pueden incluir estándares mínimos, etiquetado y programas de renovación tecnológica.

La ventaja económica es significativa porque los ahorros se acumulan durante la vida útil de los equipos. Sin embargo, los costos iniciales pueden impedir que hogares de bajos ingresos o pequeñas empresas accedan a tecnologías eficientes. El financiamiento debe formar parte de la estrategia.

Tabla 7.1
Componentes de la transición energética regional

Componente	Función dentro de la transición	Principales desafíos	Contribución al desarrollo sostenible
Acceso universal a la energía	Garantizar que hogares, empresas y servicios públicos dispongan de electricidad confiable, continua y asequible.	Persistencia de comunidades rurales o aisladas sin cobertura adecuada, problemas de calidad del suministro y pobreza energética.	Reduce desigualdades territoriales y fortalece educación, salud, productividad y calidad de vida.
Energías renovables	Sustituir progresivamente fuentes intensivas en carbono mediante energía hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica y otras alternativas sostenibles.	Variabilidad de algunas fuentes, necesidad de infraestructura, conflictos territoriales y dependencia tecnológica.	Reduce emisiones, diversifica la matriz energética y puede disminuir la dependencia de combustibles fósiles importados.
Eficiencia energética	Obtener los mismos o mejores servicios utilizando menor cantidad de energía.	Equipos obsoletos, costos iniciales de modernización y limitada adopción de estándares de eficiencia.	Reduce costos, disminuye emisiones y evita inversiones innecesarias en nueva capacidad de generación.

Componente	Función dentro de la transición	Principales desafíos	Contribución al desarrollo sostenible
Modernización de redes eléctricas	Adaptar los sistemas de transmisión y distribución para integrar generación renovable distribuida y responder a una demanda más compleja.	Infraestructura envejecida, pérdidas técnicas, necesidad de digitalización y grandes requerimientos de inversión.	Mejora la confiabilidad del sistema, facilita la integración de renovables y aumenta la resiliencia energética.
Almacenamiento energético	Guardar energía para utilizarla cuando la generación renovable no coincide con la demanda.	Costos tecnológicos, disponibilidad de materiales, infraestructura y necesidad de regulación adecuada.	Aumenta la flexibilidad del sistema, reduce interrupciones y permite una mayor participación de fuentes solares y eólicas.
Electrificación de usos finales	Sustituir combustibles fósiles por electricidad en transporte, edificios, industria y otros sectores.	Necesidad de infraestructura de carga, modernización tecnológica y aumento de la demanda eléctrica.	Extiende los beneficios de una matriz renovable hacia transporte e industria y contribuye a reducir emisiones y contaminación local.

Nota. *Elaboración propia a partir del análisis de acceso, diversificación renovable, eficiencia, modernización de redes y electrificación.*

7.2.4. Una transición energética justa

La transformación energética genera beneficios, pero también modifica actividades económicas y territorios. Trabajadores vinculados a combustibles fósiles o tecnologías que pierden competitividad pueden verse afectados. Una transición justa busca anticipar estos impactos y crear alternativas mediante capacitación, protección social e inversión productiva.

El objetivo no consiste en mantener indefinidamente actividades insostenibles para proteger empleos existentes, sino en evitar que los costos de la transformación recaigan de manera desproporcionada sobre trabajadores y comunidades con menor capacidad de adaptación. La justicia energética se extiende a los consumidores. Una política que reduce emisiones pero provoca aumentos abruptos de precios básicos puede generar oposición y profundizar desigualdades. Los mecanismos de apoyo deben proteger consumos esenciales sin eliminar incentivos a la eficiencia.

La gobernanza de grandes proyectos renovables requiere asimismo participación territorial. Proyectos solares, eólicos o hidroeléctricos utilizan suelo y pueden afectar comunidades y ecosistemas. Su carácter renovable no los exime de evaluación ambiental y social. La actualización de la CEPAL sobre el ODS 7 publicada en abril de 2026 reafirma la necesidad de avanzar simultáneamente en acceso, asequibilidad y sostenibilidad energética. La transición será efectiva cuando logre reducir emisiones sin comprometer seguridad del suministro ni ampliar desigualdades.

7.3. Urbanización y ciudades sostenibles

7.3.1. La ciudad como espacio central del desarrollo sostenible

La urbanización constituye uno de los rasgos definitorios de América Latina y el Caribe. La concentración de población en ciudades crea economías de escala que facilitan provisión de

servicios, innovación, intercambio y empleo. Al mismo tiempo, puede intensificar desigualdades y presiones ambientales cuando la expansión ocurre sin planificación adecuada. La CEPAL señala en su evaluación del ODS 11 de 2026 que América Latina y el Caribe se encuentra entre las regiones más urbanizadas del planeta. Las ciudades funcionan como motores económicos, pero concentran también emisiones y desigualdades y presentan problemas persistentes de vivienda, transporte e impacto de desastres.

La sostenibilidad urbana debe analizarse de forma multidimensional. Una ciudad no es sostenible únicamente porque reduzca emisiones. Debe ofrecer vivienda adecuada, servicios básicos, movilidad, oportunidades económicas, seguridad y espacios públicos, al tiempo que limita presión sobre ecosistemas. El territorio urbano refleja muchas de las desigualdades estudiadas previamente. Los hogares con mayores ingresos pueden acceder a sectores bien conectados y con servicios de calidad, mientras los precios del suelo desplazan a grupos de menores recursos hacia periferias.

Esta segregación incrementa tiempos y costos de desplazamiento. El acceso a la ciudad se convierte así en acceso a oportunidades. La localización de viviendas es tan importante como sus características físicas. Una unidad habitacional adecuada pero situada lejos de empleo, educación y transporte puede producir nuevas formas de exclusión. Por ello, vivienda, movilidad y planificación territorial no deberían diseñarse de manera separada.

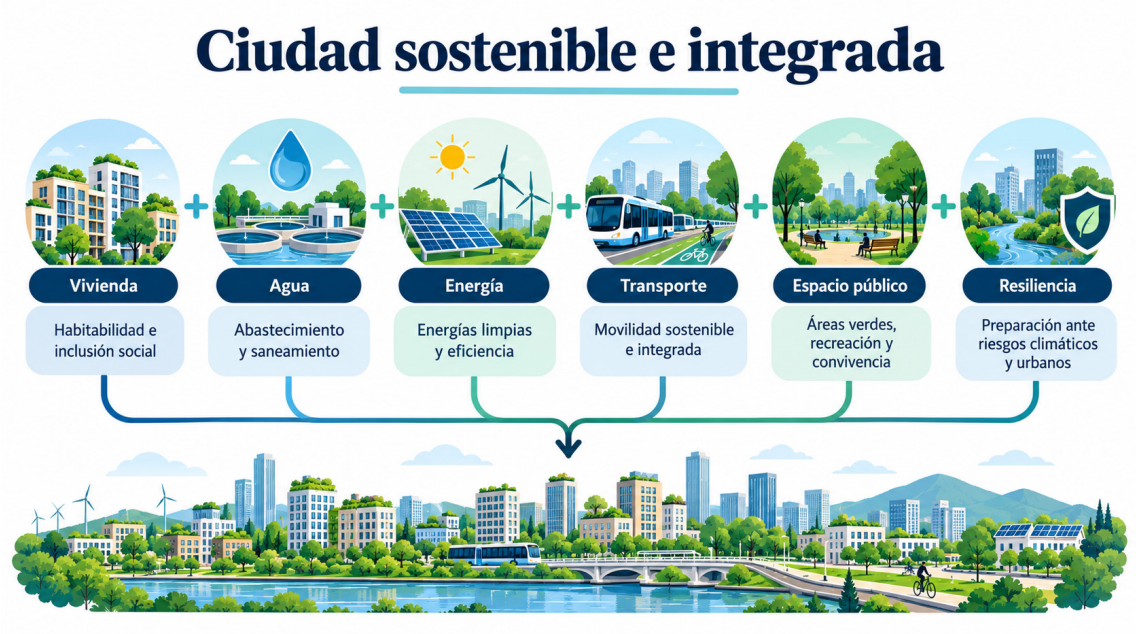
7.3.2. Expansión urbana, suelo y servicios

La expansión territorial de las ciudades genera costos de infraestructura. Cuando la urbanización se extiende mediante desarrollos de baja densidad, las distancias que deben cubrir redes de agua, energía, transporte y saneamiento aumentan. Esto puede elevar los costos públicos y generar dependencia del automóvil.

La expansión informal presenta dificultades adicionales. Los asentamientos pueden ubicarse en terrenos sin infraestructura o en zonas de riesgo debido a la ausencia de alternativas habitacionales asequibles. La CEPAL indica en su evaluación de 2026 que la población urbana que vive en barrios marginales no ha disminuido como se esperaba, en un contexto marcado también por el aumento del costo de la vivienda.

Este fenómeno demuestra que la vivienda no puede resolverse exclusivamente aumentando el número de unidades. El mercado de suelo, el financiamiento, los ingresos y la regulación urbana influyen sobre la posibilidad efectiva de acceder a una localización adecuada. Los gobiernos pueden utilizar instrumentos de ordenamiento territorial y gestión de suelo para orientar el crecimiento y recuperar parte del incremento de valor generado por inversiones públicas.

Cuando una nueva infraestructura de transporte incrementa el valor de terrenos cercanos, parte de esa valorización puede utilizarse para financiar servicios o vivienda, dependiendo del marco institucional. La planificación urbana necesita asimismo preservar áreas ambientales. La ocupación de humedales o zonas inundables puede reducir costos privados iniciales y generar posteriormente grandes costos públicos. La ciudad sostenible requiere anticipar esas externalidades.



7.3.3. Espacio público, inclusión y calidad urbana

El espacio público constituye una parte esencial de la vida urbana. Parques, plazas, aceras y equipamientos culturales favorecen convivencia, actividad física y participación social. Su distribución refleja también desigualdades. Algunos sectores urbanos disponen de abundantes áreas verdes y otros presentan densidad elevada con escaso espacio público. La calidad urbana debe incorporar accesibilidad universal. Personas con discapacidad, adultos mayores, niños y cuidadores experimentan la ciudad de manera diferente. Aceras discontinuas, cruces inseguros o transporte inaccesible pueden restringir autonomía.

El enfoque de género también resulta necesario. Los patrones de movilidad de las mujeres pueden incluir múltiples viajes relacionados con empleo y cuidados, mientras el diseño tradicional del transporte se ha concentrado frecuentemente en desplazamientos lineales entre hogar y trabajo. La planificación sensible al cuidado reconoce estos patrones. La seguridad influye sobre el uso del espacio. Un parque existente puede no cumplir plenamente su función si determinadas personas evitan utilizarlo por percepción de riesgo. La iluminación, la actividad urbana, el mantenimiento y el diseño pueden contribuir a mejorar condiciones, aunque la seguridad requiere políticas sociales e institucionales más amplias. Las ciudades sostenibles son, por tanto, ciudades accesibles y utilizables por diferentes grupos de población.

7.3.4. Gobernanza metropolitana y ciudades intermedias

Las áreas urbanas frecuentemente superan límites administrativos. Una persona puede vivir en un municipio, trabajar en otro y utilizar servicios en un tercero. El transporte, la contaminación y la gestión de residuos operan a escala metropolitana. Cuando cada gobierno local planifica independientemente, pueden aparecer inconsistencias. Un municipio puede autorizar expansión urbana sin considerar capacidad de transporte regional; otro puede atraer actividades económicas cuyos trabajadores residen en territorios vecinos. La gobernanza metropolitana busca coordinar estos procesos.

Las ciudades intermedias merecen también atención. La CEPAL ha señalado que, mientras el crecimiento de grandes áreas metropolitanas se ha moderado en determinados contextos, las ciudades intermedias pueden experimentar expansión importante. Esto representa una oportunidad

porque permite incorporar criterios de sostenibilidad antes de que se consoliden patrones difíciles de modificar. Planificar calles, transporte, servicios y zonas de expansión desde etapas tempranas suele ser menos costoso que corregir posteriormente una urbanización desordenada. La capacidad técnica de los gobiernos locales es, por tanto, decisiva. La descentralización de funciones sin recursos humanos y financieros suficientes puede producir grandes diferencias entre territorios.

7.4. Movilidad, vivienda, infraestructura y resiliencia urbana

7.4.1. Movilidad sostenible y acceso a oportunidades

La movilidad urbana permite conectar a las personas con empleo, educación, salud y servicios. Por ello, el transporte no debe evaluarse únicamente mediante velocidad o cantidad de vehículos, sino mediante accesibilidad. Una ciudad puede construir grandes infraestructuras viales y mantener dificultades de movilidad si las distancias entre vivienda y empleo continúan aumentando. La CEPAL indica que el acceso al transporte público en América Latina y el Caribe ha registrado avances graduales, pero continúa siendo insuficiente debido a déficits de infraestructura y elevados tiempos de traslado.

Los tiempos de viaje generan costos económicos y sociales. Horas diarias de desplazamiento reducen tiempo disponible para descanso, cuidados, educación o participación familiar. Estos costos afectan especialmente a quienes viven en periferias. La movilidad sostenible requiere priorizar sistemas capaces de transportar grandes cantidades de personas de manera eficiente. Transporte público de calidad, caminabilidad y ciclismo pueden reducir congestión, emisiones y consumo de espacio.

La movilidad activa produce además beneficios sanitarios. La planificación debe integrar transporte y uso del suelo. Una red eficiente pierde parte de su potencial si nuevas viviendas se construyen continuamente lejos de estaciones y corredores. El concepto de desarrollo orientado al transporte busca precisamente concentrar actividades y vivienda alrededor de sistemas de movilidad colectiva.

La electrificación del transporte público puede sumar beneficios ambientales, especialmente cuando la electricidad procede de fuentes renovables.América Latina posee además capacidades industriales en determinados segmentos de transporte que podrían conectarse con la transformación productiva señalada en el Capítulo 5. La CEPAL considera la electromovilidad un ámbito con posibilidades para articular sostenibilidad urbana y política industrial.

7.4.2. Vivienda adecuada y derecho a la ciudad

La vivienda constituye mucho más que una estructura física. Su adecuación depende de seguridad, servicios, espacio, localización, asequibilidad y estabilidad de tenencia. Una vivienda puede poseer materiales adecuados y continuar siendo insuficiente si se encuentra desconectada de empleo o servicios. El aumento del costo habitacional constituye un desafío creciente en numerosas ciudades. La evaluación regional del ODS 11 de 2026 vincula esta presión con la persistencia de población viviendo en asentamientos precarios.

La política habitacional necesita actuar tanto sobre oferta como sobre suelo y financiamiento. Construir vivienda social en terrenos periféricos baratos puede reducir inicialmente los costos del proyecto, pero trasladar gastos hacia las familias mediante transporte y tiempo. La rehabilitación y densificación de áreas consolidadas puede constituir una alternativa cuando existe infraestructura disponible. El mejoramiento integral de barrios representa otra estrategia fundamental. Millones

de hogares ya viven en asentamientos que forman parte permanente de las ciudades. Las políticas necesitan mejorar servicios, espacio público, seguridad y conectividad en lugar de asumir que toda informalidad puede resolverse mediante desplazamiento.

El derecho a la ciudad expresa precisamente la idea de que todas las personas deben poder participar y beneficiarse de los recursos y oportunidades urbanas. La CEPAL ha destacado el papel de la vivienda y el desarrollo urbano como instrumentos simultáneos de inclusión social y acción climática. La localización de las viviendas condiciona distancias de transporte, consumo energético y exposición a riesgos, lo que conecta directamente política social y ambiental.

7.4.3. Infraestructura resiliente y riesgo de desastres

La infraestructura urbana posee una vida útil prolongada. Las decisiones tomadas actualmente sobre carreteras, puentes, drenaje, vivienda y sistemas energéticos influirán durante décadas. El cambio climático exige modificar los criterios con que se diseñan estas inversiones. Utilizar únicamente registros históricos puede resultar insuficiente cuando las condiciones climáticas están cambiando. La resiliencia debe incorporarse desde la planificación y no añadirse después como corrección.

Las ciudades latinoamericanas enfrentan distintos riesgos según su ubicación. Algunas están expuestas a huracanes; otras a inundaciones, deslizamientos, terremotos, sequías o calor extremo. En muchos casos, las poblaciones de menores ingresos se encuentran más expuestas debido al precio y disponibilidad del suelo. La evaluación del ODS 11 de la CEPAL identifica precisamente la exposición a desastres como uno de los desafíos relevantes de ciertas subregiones latinoamericanas y caribeñas. La infraestructura resiliente no significa construir obras capaces de resistir cualquier evento imaginable, lo que sería económicamente imposible. Implica analizar riesgos y diseñar niveles razonables de protección, redundancia y capacidad de recuperación.

Los sistemas críticos necesitan especial atención. Hospitales, escuelas, redes de agua, energía y comunicaciones deben mantener funciones esenciales durante emergencias. Las soluciones basadas en la naturaleza pueden complementar la infraestructura convencional. Parques inundables, humedales restaurados y corredores verdes pueden absorber agua o reducir temperaturas. La preparación comunitaria es otro componente. La infraestructura física resulta insuficiente sin sistemas de alerta, evacuación y coordinación institucional.

Tabla 7.2
Infraestructura urbana y criterios de resiliencia

Componente urbano	Función principal	Riesgos o vulnerabilidades	Criterios de resiliencia
Movilidad	Conectar a la población con empleo, educación, salud y servicios mediante redes de transporte.	Inundaciones, interrupción de vías, congestión, dependencia de combustibles fósiles y fallas en sistemas de transporte.	Diversificar modos de transporte, fortalecer transporte público, incorporar movilidad activa, electrificación y rutas alternativas para mantener conectividad durante emergencias.

Componente urbano	Función principal	Riesgos o vulnerabilidades	Criterios de resiliencia
Vivienda	Proporcionar protección, seguridad, estabilidad y condiciones adecuadas para la vida cotidiana.	Construcción en zonas de riesgo, materiales inadecuados, hacinamiento, exposición a calor extremo, inundaciones o deslizamientos.	Evitar asentamientos en áreas altamente expuestas, mejorar estándares constructivos, incorporar eficiencia térmica y fortalecer programas de mejoramiento integral de barrios.
Agua y saneamiento	Garantizar abastecimiento seguro, higiene, gestión de aguas residuales y funcionamiento de servicios urbanos.	Sequías, contaminación, pérdidas en redes, inundaciones, interrupciones del suministro y sobreexplotación de fuentes.	Diversificar fuentes, reducir pérdidas, proteger cuencas, ampliar almacenamiento, reutilizar aguas tratadas y disponer de planes de continuidad durante emergencias.
Energía	Sostener hogares, servicios públicos, actividades económicas, comunicaciones y sistemas críticos.	Fallas de red, eventos extremos, dependencia de una única fuente energética y daños a infraestructura de transmisión o distribución.	Diversificar la matriz, fortalecer redes, incorporar almacenamiento, generación distribuida, energías renovables y sistemas de respaldo para infraestructura crítica.
Gestión del riesgo climático	Anticipar y reducir impactos asociados con amenazas naturales y climáticas.	Inundaciones, olas de calor, sequías, tormentas, deslizamientos y aumento del nivel del mar.	Integrar mapas de riesgo en la planificación urbana, implementar sistemas de alerta temprana, infraestructura verde, protocolos de emergencia y planificación basada en escenarios climáticos futuros.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de resiliencia urbana, infraestructura sostenible y adaptación climática.*

7.4.4. Integración territorial de agua, energía y ciudad

La sostenibilidad urbana alcanza su mayor potencial cuando agua, energía, vivienda, movilidad e infraestructura dejan de planificarse como sistemas independientes. Una planta de tratamiento de agua consume energía; una infraestructura energética necesita territorio y agua; la forma urbana determina las distancias de transporte; y la localización de viviendas condiciona cuánto cuesta extender servicios. Estas interacciones pueden producir sinergias. La generación solar distribuida puede abastecer edificios y reducir pérdidas de transmisión. La reutilización de aguas residuales puede disminuir presión sobre fuentes. Los sistemas de transporte eléctrico pueden utilizar una matriz renovable. Los edificios eficientes pueden reducir demanda de energía y mejorar confort térmico.

Sin coordinación, pueden aparecer resultados contradictorios. Una ciudad puede promover vehículos eléctricos y simultáneamente expandirse de forma dispersa, incrementando distancias y congestión. Puede construir vivienda asequible en terrenos periféricos sin transporte, trasladando el costo hacia los hogares. Puede ampliar redes de agua mientras continúa perdiendo grandes volúmenes por infraestructura deteriorada.

El desarrollo urbano sostenible exige evaluar el funcionamiento conjunto del territorio. Esta integración requiere información. Sistemas geoespaciales permiten identificar dónde se encuentran

poblaciones, servicios, riesgos e infraestructura y pueden apoyar decisiones sobre inversión. La digitalización abre posibilidades para redes inteligentes de agua, energía y transporte. Sensores pueden mejorar monitoreo y optimización, pero la ciudad inteligente no debe definirse por la cantidad de tecnología que utiliza.

Una ciudad es inteligente cuando emplea información para mejorar bienestar, eficiencia y sostenibilidad, no simplemente cuando incorpora dispositivos. La gobernanza continúa siendo el factor fundamental. Municipios, empresas de servicios, gobiernos nacionales y comunidades deben coordinar decisiones. La fragmentación administrativa puede impedir soluciones integradas incluso cuando la tecnología existe.

El financiamiento representa otro desafío transversal. La infraestructura urbana exige grandes inversiones y mantenimiento continuo. Construir una obra sin prever recursos para operarla puede producir deterioro prematuro. La sostenibilidad financiera debe considerarse durante todo el ciclo de vida. La inversión privada puede desempeñar un papel importante, pero los servicios esenciales necesitan marcos regulatorios que aseguren universalidad y calidad.

Los mecanismos de captura de valor del suelo, financiamiento climático y bancos de desarrollo pueden ampliar los recursos disponibles. La planificación debe incorporar también criterios de equidad. Invertir únicamente donde la demanda posee mayor capacidad de pago puede profundizar brechas territoriales. La infraestructura pública tiene precisamente la posibilidad de reducir desigualdades mediante prioridades que consideren déficits acumulados. La relación entre los ODS 6, 7 y 11 se vuelve evidente en este punto. Ningún asentamiento puede ser sostenible sin agua y energía; ningún sistema energético puede planificarse adecuadamente sin considerar las ciudades donde se concentra gran parte de la demanda; y la seguridad hídrica depende de cómo se urbanizan y protegen los territorios.

Los avances energéticos muestran que la transformación es posible. Superar el 97 % de cobertura eléctrica y alcanzar una generación con más del 60 % de fuentes renovables en 2024 representa una base importante para avanzar hacia el ODS 7. El reto consiste ahora en cerrar las últimas brechas, fortalecer las redes, mejorar eficiencia y descarbonizar usos que todavía dependen de combustibles fósiles. En agua, el desafío es diferente. La infraestructura debe combinar expansión de cobertura con calidad, continuidad, saneamiento y protección de cuencas. La evaluación específica realizada por la CEPAL en 2026 muestra que la gestión sostenible del agua continúa siendo una prioridad regional hacia 2030. En las ciudades, la tarea consiste en transformar la elevada urbanización en una ventaja para la sostenibilidad. La concentración puede facilitar transporte colectivo, servicios e innovación si existe planificación. Sin ella, puede producir congestión, segregación y vulnerabilidad.

El *Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024* enfatiza precisamente la necesidad de integrar vivienda, movilidad, desarrollo productivo y planificación frente a cambios demográficos y riesgos climáticos.

Esta integración debe guiar las políticas futuras. La vivienda no debería planificarse sin transporte; el transporte no debería diseñarse sin considerar usos del suelo; los sistemas de agua deben incorporar desarrollo urbano futuro; y la infraestructura energética debe prepararse para electrificación creciente. La resiliencia atraviesa todos estos ámbitos. El cambio climático puede afectar disponibilidad hídrica, generación hidroeléctrica, infraestructura urbana y vivienda simultáneamente. Las inversiones deben considerar escenarios futuros y no exclusivamente las condiciones presentes.

La naturaleza puede formar parte de esta infraestructura. Bosques urbanos, humedales y áreas

verdes contribuyen a la regulación térmica, el drenaje y la calidad ambiental. La planificación sostenible no supone sustituir todas las obras convencionales por soluciones naturales, sino combinar ambas de manera estratégica. La participación ciudadana resulta igualmente relevante. Las comunidades conocen patrones locales de inundación, dificultades de movilidad y problemas cotidianos de los servicios que pueden no aparecer en bases de datos.

La incorporación de esa experiencia puede mejorar el diseño y aumentar legitimidad. La sostenibilidad urbana debe reconocer además la diversidad de personas que utilizan la ciudad. Las necesidades de un adulto que se desplaza directamente al trabajo no son idénticas a las de un cuidador que debe combinar escuela, empleo, mercado y servicios de salud. Diseñar para múltiples patrones de movilidad mejora inclusión.

Las personas mayores adquirirán mayor peso conforme avance la transición demográfica. Ciudades caminables, transporte accesible y servicios cercanos serán cada vez más importantes. El envejecimiento convierte así la planificación urbana en una cuestión de salud y cuidados. La infancia también requiere espacios seguros, escuelas accesibles y ambientes saludables. Una ciudad que permite desplazamientos seguros y autónomos puede producir beneficios educativos y sociales.

Estas consideraciones demuestran que el ODS 11 no es únicamente un objetivo de urbanismo. Integra buena parte de la Agenda 2030 en un mismo territorio. La ciudad es donde se encuentran las políticas de pobreza, salud, educación, empleo, energía y clima. Por esta razón, los gobiernos locales ocupan una posición estratégica. Sin embargo, sus responsabilidades suelen ser mayores que sus capacidades financieras. Fortalecer financiamiento y capacidad técnica municipal debe formar parte de las estrategias nacionales.

La cooperación entre ciudades puede facilitar aprendizaje y difusión de innovaciones. América Latina posee experiencias relevantes en transporte público, planificación, energías renovables y gestión urbana que pueden ser adaptadas a diferentes contextos sin asumir que existe un modelo único. El objetivo final no consiste en construir ciudades tecnológicamente sofisticadas, sino asentamientos capaces de ofrecer bienestar con menor desigualdad y presión ambiental. Una ciudad sostenible permite que las personas accedan razonablemente a vivienda, agua, energía, empleo, educación y salud, reduce su exposición a riesgos y utiliza eficientemente los recursos.

La infraestructura es un medio para alcanzar esos resultados. El análisis realizado en este capítulo permite establecer cuatro conclusiones principales. La primera es que los avances de cobertura no eliminan las desigualdades de calidad. Esto se observa tanto en agua como en energía: disponer formalmente de una conexión no garantiza continuidad, seguridad ni asequibilidad. La segunda es que la transición energética latinoamericana posee una base favorable debido a su elevada participación renovable, pero requiere diversificación, modernización de redes, eficiencia y electrificación de otros sectores.

La tercera es que la urbanización puede convertirse en una ventaja o una fuente de desigualdad según la calidad de la planificación. Las ciudades compactas, conectadas y dotadas de servicios pueden reducir costos y emisiones; las expansiones fragmentadas pueden producir exactamente el resultado contrario. La cuarta conclusión es que la resiliencia debe convertirse en un criterio permanente de inversión. El cambio climático modifica las condiciones sobre las que fueron diseñadas numerosas infraestructuras y obliga a incorporar nuevos escenarios en agua, energía, vivienda y movilidad. Estas conclusiones confirman nuevamente la naturaleza interdependiente de la Agenda 2030. El ODS 6 garantiza un recurso fundamental para salud y producción; el ODS 7 proporciona la energía necesaria para hogares, infraestructura y economía; y el ODS 11 articula

ambos dentro de territorios donde vive la mayoría de la población regional.

Los avances en un ámbito pueden acelerar los demás. Energías renovables pueden reducir el impacto energético de los sistemas de agua; una ciudad compacta puede facilitar redes de servicios; la planificación de cuencas puede aumentar resiliencia urbana; y el transporte eléctrico puede aprovechar una matriz eléctrica renovable. Del mismo modo, los rezagos pueden acumularse. Una vivienda periférica sin transporte puede incrementar pobreza de tiempo; un asentamiento sin saneamiento puede elevar riesgos sanitarios; una red energética frágil puede interrumpir servicios esenciales.

La planificación integrada busca precisamente romper estos círculos de vulnerabilidad. A medida que se aproxima 2030, la atención deberá concentrarse tanto en cerrar déficits de cobertura como en mejorar la calidad y resiliencia de los sistemas existentes.

El desarrollo posterior a 2030 requerirá ir incluso más allá. Las infraestructuras construidas durante esta década continuarán operando durante buena parte del siglo XXI. Las decisiones actuales condicionarán consumo energético, emisiones, uso del suelo y desigualdad durante décadas. Por esa razón, invertir correctamente desde el inicio resulta más eficiente que corregir posteriormente patrones insostenibles. La región dispone de capacidades para hacerlo. La elevada presencia de renovables, la experiencia acumulada en políticas urbanas y la creciente incorporación de sostenibilidad en la planificación ofrecen bases relevantes. Sin embargo, convertir estas ventajas en resultados generalizados exige financiamiento, capacidad institucional y continuidad de políticas.

El desarrollo urbano sostenible debe, finalmente, conservar una perspectiva humana. El objetivo no es maximizar indicadores de infraestructura por sí mismos, sino mejorar las condiciones concretas en las que las personas viven. El tiempo necesario para llegar al trabajo, la seguridad del agua que se consume, la posibilidad de mantener una vivienda confortable y la capacidad de recuperarse después de un desastre son expresiones cotidianas del desarrollo sostenible. De esta manera, los ODS dejan de ser compromisos abstractos y se convierten en características observables de los territorios.

CAPÍTULO 8

Igualdad de género, inclusión y reducción de desigualdades



INTRODUCCIÓN

La igualdad constituye una condición fundamental del desarrollo sostenible porque determina la manera en que las oportunidades, los derechos, los recursos y las capacidades se distribuyen entre las personas. Una sociedad puede experimentar crecimiento económico, ampliar infraestructura o mejorar determinados indicadores sociales y, al mismo tiempo, mantener estructuras que limitan sistemáticamente las posibilidades de ciertos grupos debido a su género, pertenencia étnico-racial, territorio de residencia, discapacidad, condición migratoria, edad o situación socioeconómica. En esos contextos, los avances agregados pueden coexistir con exclusiones persistentes que reducen la movilidad social, debilitan la cohesión y dificultan el aprovechamiento pleno de las capacidades humanas.

La Agenda 2030 reconoce esta problemática mediante el principio de no dejar a nadie atrás y a través de objetivos específicos como el ODS 5, destinado a alcanzar la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, y el ODS 10, orientado a reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos. Sin embargo, la igualdad posee una dimensión transversal que conecta estos objetivos con educación, salud, trabajo decente, reducción de pobreza, instituciones, participación política y acceso a servicios. La persistencia de desigualdades en cualquiera de estos campos puede limitar el cumplimiento del conjunto de la Agenda.

En América Latina y el Caribe, las desigualdades poseen una configuración histórica y multidimensional. La CEPAL señala que la región continúa atrapada en una combinación de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social y que superar esta situación requiere actuar simultáneamente sobre educación, empleo, protección social, cuidados, género, derechos de los pueblos indígenas, población migrante y personas con discapacidad. Las brechas no se presentan de manera independiente. Una mujer indígena residente en un territorio rural puede experimentar simultáneamente desigualdades asociadas con género, territorio, ingresos, pertenencia étnica y acceso a servicios; una persona con discapacidad puede encontrar barreras adicionales si pertenece además a un hogar de bajos ingresos; y una persona migrante puede enfrentar dificultades laborales vinculadas tanto a documentación como a discriminación y reconocimiento de cualificaciones.

Esta superposición de desigualdades obliga a evitar interpretaciones simplificadas. La igualdad no significa tratar de manera idéntica a todas las personas, sino garantizar condiciones efectivas para ejercer derechos y desarrollar capacidades, reconociendo que algunos grupos enfrentan barreras acumuladas que requieren respuestas diferenciadas. El presente capítulo analiza esta cuestión mediante cuatro dimensiones. En primer lugar, se estudia la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres. Posteriormente se examina su participación política y liderazgo. En tercer lugar, se analizan las desigualdades que afectan a pueblos indígenas, población afrodescendiente y otros grupos históricamente excluidos. Finalmente, se abordan las políticas necesarias para reducir brechas estructurales y avanzar hacia sociedades más inclusivas.

8.1. Igualdad de género y autonomía económica

8.1.1. Desigualdad de género como fenómeno estructural

La desigualdad de género no puede reducirse a diferencias individuales entre mujeres y hombres. Se encuentra vinculada con normas sociales, instituciones, estructuras económicas y formas históricas de organización del trabajo que influyen sobre las oportunidades disponibles a lo largo del ciclo de vida. La CEPAL sostiene que en América Latina y el Caribe persiste una profunda desigualdad de género que limita el ejercicio pleno de derechos y autonomía de las mujeres, particularmente mediante la división sexual del trabajo y la desigual organización social de los cuidados. Estas desigualdades aparecen desde edades tempranas y pueden intensificarse posteriormente, condicionando trayectorias educativas, laborales y económicas.

La educación constituye un ejemplo de los avances y de las nuevas fronteras de desigualdad. En numerosos países latinoamericanos, las mujeres han alcanzado niveles de participación educativa equivalentes o superiores a los de los hombres en determinadas etapas. Sin embargo, estos avances no se traducen automáticamente en igualdad laboral. La existencia de mujeres altamente calificadas que enfrentan menores tasas de participación económica o mayor concentración en determinados sectores demuestra que la educación, aunque indispensable, no elimina por sí misma otras barreras.

Las desigualdades aparecen también en las áreas de estudio. La menor presencia femenina en determinados campos científicos y tecnológicos puede influir posteriormente sobre el acceso a sectores con elevada demanda y remuneración. Al mismo tiempo, ocupaciones relacionadas con educación, salud y cuidados, donde la participación femenina suele ser elevada, pueden encontrarse socialmente subvaloradas pese a su importancia para el funcionamiento de la economía.

Esta estructura muestra que las desigualdades no dependen únicamente de decisiones individuales. Las preferencias educativas y laborales se forman dentro de entornos familiares, culturales e institucionales que transmiten expectativas sobre qué actividades corresponden a mujeres y hombres.

La igualdad requiere, por tanto, transformar tanto las condiciones materiales como los imaginarios sociales que limitan las opciones.

8.1.2. Autonomía económica y participación laboral

La autonomía económica se refiere a la capacidad de las personas para generar ingresos propios, administrar recursos y tomar decisiones sobre su vida sin depender económicamente de terceros. Constituye una dimensión central de la igualdad de género porque la ausencia de ingresos puede limitar las posibilidades de abandonar situaciones de violencia, participar en decisiones familiares o planificar proyectos personales.

La participación laboral femenina ha aumentado sustancialmente durante las últimas décadas, pero continúa existiendo una brecha respecto de los hombres. Esta diferencia no puede comprenderse adecuadamente sin analizar el trabajo no remunerado.

La distribución de cuidados constituye uno de los mecanismos centrales. Cocinar, limpiar, acompañar a niños, atender a personas mayores y cuidar a familiares enfermos requiere tiempo y produce valor social, aunque gran parte de estas actividades no se remunera ni se registra dentro de las medidas tradicionales de producción.

Cuando estas responsabilidades recaen principalmente sobre las mujeres, reducen el tiempo

disponible para empleo remunerado, formación, descanso y participación política. La CEPAL considera precisamente que la división sexual del trabajo y la organización desigual de los cuidados forman parte de los principales nudos estructurales que restringen la autonomía de las mujeres.

Esta desigualdad afecta de manera diferente según nivel socioeconómico. Los hogares de mayores ingresos pueden contratar servicios de cuidado, mientras las mujeres pertenecientes a hogares de menores recursos disponen de menos alternativas. La desigualdad de género se combina entonces con desigualdad económica.

El acceso a servicios públicos de cuidado puede producir efectos importantes. La educación inicial y los servicios para personas mayores no solo benefician a quienes reciben cuidados; también pueden liberar tiempo de otras personas del hogar y facilitar su participación laboral.

Por ello, la política de cuidados debe analizarse como parte de la política económica y no exclusivamente como asistencia social.

La autonomía económica depende además de la calidad del empleo. Una mujer puede participar en el mercado laboral y continuar enfrentando vulnerabilidad si trabaja de manera informal, recibe ingresos bajos o carece de protección social.

Las brechas de género deben estudiarse entonces mediante tasas de participación, ingresos, formalidad, estabilidad, acceso a puestos directivos y distribución sectorial.

8.1.3. Tiempo, cuidados y sociedad del cuidado

El tiempo constituye un recurso limitado y distribuido de manera desigual. Las encuestas de uso del tiempo han permitido hacer visible una dimensión que durante décadas permaneció insuficientemente reconocida por las estadísticas económicas: las mujeres realizan una proporción desproporcionada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Esta distribución produce consecuencias acumulativas. Menor tiempo disponible para empleo puede reducir ingresos presentes, aportes previsionales y pensiones futuras. Las interrupciones laborales vinculadas con maternidad o cuidados pueden afectar oportunidades de ascenso y experiencia profesional.

La desigualdad en el tiempo se convierte así en desigualdad económica a lo largo de la vida.

El concepto de sociedad del cuidado busca transformar esta organización mediante una distribución más equilibrada entre Estado, mercado, comunidades, familias, mujeres y hombres. No se trata únicamente de ampliar servicios, sino de reconocer que cuidar constituye una función esencial para sostener la vida y la economía.

La CEPAL ha incorporado la sociedad del cuidado dentro de sus propuestas para enfrentar la desigualdad regional y señala que las políticas integrales de género deben articularse con desarrollo productivo, mercado laboral y protección social.

Esta perspectiva posee además una dimensión demográfica. El envejecimiento poblacional incrementará las necesidades de cuidados de largo plazo en las próximas décadas. Mantener el modelo tradicional basado fundamentalmente en trabajo femenino no remunerado será cada vez menos sostenible.

Los sistemas de cuidados pueden, al mismo tiempo, convertirse en fuentes de empleo formal. La expansión de servicios infantiles, atención domiciliaria y cuidado de personas mayores puede

generar nuevos puestos de trabajo si estos se desarrollan con formación, regulación y condiciones laborales adecuadas.

La profesionalización resulta fundamental porque existe el riesgo de ampliar servicios reproduciendo bajos salarios y precariedad entre las propias trabajadoras del cuidado.

La corresponsabilidad masculina constituye otra dimensión indispensable. Los permisos parentales, campañas culturales y formas flexibles de organización laboral pueden contribuir a distribuir de manera más equilibrada las responsabilidades familiares.



8.1.4. Autonomía, violencia y ejercicio de derechos

La autonomía económica se encuentra relacionada con otras formas de autonomía. Una mujer que dispone de ingresos propios puede tener mayores posibilidades de tomar decisiones sobre vivienda, educación, salud y relaciones personales. Sin embargo, la autonomía no depende únicamente del empleo.

La violencia contra las mujeres constituye una de las expresiones más graves de desigualdad y una vulneración directa de derechos humanos. Sus efectos pueden incluir lesiones, deterioro de salud mental, interrupción de trayectorias educativas o laborales y pérdida de autonomía.

Las políticas de igualdad necesitan integrar prevención, protección, acceso a justicia y servicios especializados. La respuesta no puede limitarse al ámbito penal, porque las causas y consecuencias de la violencia se relacionan con normas sociales, dependencia económica e instituciones.

El acceso efectivo a derechos sexuales y reproductivos también influye sobre las trayectorias educativas y laborales de las mujeres. Poder decidir sobre maternidad y disponer de servicios adecuados de salud constituye una dimensión de autonomía.

La igualdad de género debe comprenderse, por tanto, mediante varias autonomías relacionadas: económica, física y decisional. El progreso en una dimensión puede fortalecer las demás, mientras los retrocesos pueden reforzar dependencias.

8.2. Participación política y liderazgo de las mujeres

8.2.1. De la ciudadanía formal a la representación efectiva

La participación política constituye una dimensión fundamental de la igualdad porque las instituciones que toman decisiones públicas deberían reflejar la diversidad de las sociedades a las que representan. El reconocimiento formal del derecho al voto fue un paso histórico decisivo, pero no garantiza por sí solo una presencia equilibrada en espacios de poder.

Durante las últimas décadas, América Latina experimentó avances significativos en representación parlamentaria femenina. Según datos de ONU Mujeres, en 2025 las mujeres ocupaban aproximadamente el 36,4 % de los escaños de los parlamentos nacionales de América Latina y el Caribe. La región se mantiene entre las de mayor representación femenina del mundo, aunque el avance es desigual entre países y niveles de gobierno.

La Unión Interparlamentaria informó que, al 1 de enero de 2026, las mujeres representaban el 35,6 % del total de parlamentarios de las Américas y que la región continuaba mostrando el promedio más alto entre las grandes regiones geográficas. La diferencia entre ambas cifras responde a coberturas y metodologías regionales distintas y muestra la importancia de especificar siempre el universo estadístico utilizado.

Estos avances no surgieron espontáneamente. Las cuotas electorales, los principios de paridad y las reglas sobre conformación de candidaturas han tenido una influencia importante. La experiencia regional muestra que el diseño institucional modifica las posibilidades reales de acceso.

La representación política debe distinguirse, sin embargo, de la influencia efectiva. Una mayor cantidad de mujeres en cargos electivos no garantiza automáticamente la transformación de prioridades públicas, especialmente cuando persisten barreras en la distribución interna del poder, presidencias de comisiones, dirección partidaria y acceso a recursos.

Por ello, el análisis debe abarcar tanto presencia como capacidad de decisión.

8.2.2. Paridad, cuotas y diseño electoral

Las cuotas de género surgieron como mecanismos temporales para corregir una desigualdad histórica persistente. Su objetivo consiste en evitar que los procesos electorales reproduzcan automáticamente estructuras partidarias dominadas por hombres.

La eficacia de una cuota depende del diseño. Un porcentaje mínimo puede producir pocos resultados si las candidatas se ubican sistemáticamente en posiciones con escasas posibilidades de elección. Las reglas de alternancia y encabezamiento de listas pueden aumentar su efectividad.

La experiencia latinoamericana proporciona ejemplos relevantes. La Unión Interparlamentaria señala que varios países de la región han alcanzado o se aproximan a la paridad parlamentaria y destaca el papel de mecanismos electorales bien diseñados en estos avances.

En 2025, Bolivia, México, Nicaragua y Cuba se encontraban entre los países de las Américas con paridad o mayoría femenina en sus cámaras bajas o únicas, y Costa Rica se situaba cerca de la

mitad. Estos casos muestran que la representación puede modificarse considerablemente cuando la legislación establece reglas vinculantes.

Sin embargo, la paridad numérica no elimina automáticamente otras desigualdades. Las mujeres pueden experimentar violencia política, hostigamiento digital, menor acceso a financiamiento electoral o expectativas sociales diferentes sobre su desempeño.

La igualdad política requiere así combinar reglas de acceso con condiciones seguras para ejercer el cargo.

Los partidos poseen una responsabilidad especial. Las decisiones sobre candidaturas, recursos y liderazgo se toman frecuentemente dentro de organizaciones partidarias antes de llegar a la competencia electoral. Una normativa paritaria puede ser menos efectiva si las estructuras internas permanecen cerradas.

Tabla 8.1
De la representación formal a la participación efectiva

Dimensión	Qué representa	Limitación posible	Condición para una participación efectiva
Cuotas de género	Establecen un porcentaje mínimo de participación femenina en candidaturas o espacios de representación.	Pueden producir una presencia limitada si las candidatas se ubican en posiciones con pocas posibilidades de elección.	Deben acompañarse de reglas claras de ubicación, alternancia y cumplimiento efectivo.
Paridad	Busca una representación equilibrada entre mujeres y hombres en candidaturas y órganos de decisión.	La igualdad numérica no garantiza necesariamente una distribución equivalente del poder dentro de las instituciones.	Requiere mecanismos que aseguren acceso real a cargos, comisiones, responsabilidades estratégicas y recursos políticos.
Candidaturas competitivas	Garantizan que las mujeres no solo sean incluidas en las listas, sino que participen en posiciones con posibilidades reales de elección.	La inclusión simbólica puede mantener intactas estructuras partidarias tradicionales.	Se necesitan criterios de alternancia, encabezamiento y asignación equitativa de recursos de campaña.
Liderazgo político	Se refiere al acceso de las mujeres a posiciones de dirección dentro de partidos, parlamentos, gobiernos y organizaciones públicas.	Las mujeres pueden alcanzar representación sin ocupar espacios centrales de conducción o negociación.	Deben existir oportunidades reales de liderazgo, formación, acceso a redes políticas y prevención de discriminación y violencia política.
Capacidad de decisión	Expresa la posibilidad efectiva de influir sobre políticas, presupuestos, agendas legislativas y prioridades institucionales.	La representación descriptiva puede no traducirse en influencia sustantiva sobre las decisiones.	Es necesario garantizar participación en órganos estratégicos, comisiones relevantes, procesos presupuestarios y espacios de deliberación.

Nota. *Elaboración propia a partir del análisis de participación política, paridad, representación y liderazgo.*

8.2.3. Liderazgo nacional, local y comunitario

La representación femenina ha avanzado a ritmos distintos según el nivel de gobierno. ONU Mujeres reporta que, en 2025, las mujeres ocupaban aproximadamente el 30,7 % de los cargos de representación en gobiernos locales en América Latina y el Caribe, a partir de datos disponibles para 24 países.

Este dato es especialmente importante porque los gobiernos locales gestionan servicios directamente vinculados con la vida cotidiana, como espacios públicos, transporte, desarrollo comunitario y determinados programas sociales.

La participación local permite además construir trayectorias de liderazgo que pueden trasladarse posteriormente hacia niveles nacionales. Sin embargo, en algunos contextos los cargos locales disponen de menos recursos y autonomía, lo que puede limitar su capacidad de acción.

La representación debe analizarse también fuera de las instituciones electorales. Organizaciones comunitarias, movimientos sociales, sindicatos, asociaciones profesionales y organizaciones indígenas constituyen espacios importantes de liderazgo.

Las mujeres han desempeñado roles relevantes en movimientos por derechos humanos, servicios públicos, ambiente, territorio y cuidados, aunque estos liderazgos no siempre se traducen en posiciones institucionales equivalentes. La participación política debe reconocerse, por tanto, en un sentido amplio.

8.2.4. Representación sustantiva y fortalecimiento democrático

La finalidad última de ampliar la participación no consiste únicamente en alcanzar una distribución estadística equilibrada. La inclusión política fortalece la legitimidad democrática cuando distintos sectores de la sociedad pueden intervenir efectivamente en las decisiones que los afectan.

La presencia de mujeres puede ampliar la diversidad de experiencias incorporadas a la deliberación pública. Sin embargo, no debe suponerse que todas las mujeres comparten idénticas preferencias políticas. La igualdad de representación no se fundamenta en que un grupo vote o legisle de una manera determinada, sino en el derecho a participar en condiciones equivalentes.

Este principio es esencial para evitar enfoques esencialistas. La representación sustantiva requiere además instituciones capaces de escuchar a la ciudadanía. Parlamentos más diversos que operan dentro de sistemas cerrados y poco transparentes continúan enfrentando problemas de legitimidad.

La participación política se conecta así con el ODS 16, aunque el presente capítulo se concentre principalmente en los ODS 5 y 10. La igualdad política contribuye a la cohesión cuando las personas perciben que las instituciones ofrecen canales efectivos de participación.

8.3. Pueblos indígenas, población afrodescendiente y otros grupos históricamente excluidos

8.3.1. Pueblos indígenas, derechos y territorio

Los pueblos indígenas forman parte fundamental de la diversidad histórica, cultural y social de América Latina. Sus experiencias contemporáneas están marcadas por procesos de reconocimiento jurídico, pero también por desigualdades persistentes en educación, salud, empleo, ingreso y acceso a servicios. La CEPAL señala que las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas

deben analizarse en relación con discriminación, exclusión y vulneración de derechos, incluida la desatención histórica de sus territorios ancestrales.

El territorio posee una importancia económica, cultural y política que supera la propiedad física de la tierra. En numerosas comunidades, constituye la base de formas de subsistencia, identidad, organización y transmisión de conocimientos. Los conflictos sobre recursos naturales pueden afectar directamente estos derechos. Proyectos extractivos, infraestructura, expansión agrícola y conservación ambiental pueden superponerse con territorios indígenas.

La participación resulta por ello indispensable. Las políticas diseñadas sin considerar instituciones, idiomas y formas propias de organización pueden generar resultados deficientes incluso cuando buscan ampliar servicios. La educación intercultural representa un ejemplo. Ofrecer acceso escolar es insuficiente si los contenidos ignoran la lengua y los conocimientos de la comunidad. La pertinencia cultural forma parte de la calidad.

La salud presenta retos semejantes. Las barreras lingüísticas y la distancia entre servicios y comunidades pueden reducir el acceso efectivo. La publicación de la CEPAL sobre institucionalidad social de los pueblos indígenas, difundida en noviembre de 2025, destaca que fortalecer instituciones orientadas a garantizar sus derechos y participación constituye una dimensión relevante para la cohesión social regional. El reconocimiento debe traducirse en capacidades reales y no quedar limitado a normas formales.

8.3.2. Población afrodescendiente y desigualdad étnico-racial

Las poblaciones afrodescendientes han realizado contribuciones fundamentales a la formación económica, cultural y política de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el legado de la esclavitud y de sistemas históricos de discriminación continúa influyendo sobre diferentes dimensiones del bienestar.

La CEPAL ha caracterizado las desigualdades que afectan a la población afrodescendiente como parte de la matriz estructural de desigualdad social de la región y señala que los avances observados en diferentes ámbitos todavía son insuficientes para superar el racismo y las brechas existentes.

Estas desigualdades pueden observarse en pobreza, acceso a infraestructura, educación, salud, empleo y exposición a violencia. La situación no es homogénea entre países ni territorios, pero la identificación estadística ha permitido documentar patrones que durante muchos años permanecieron parcialmente invisibles.

La visibilidad estadística constituye, en sí misma, una cuestión de derechos. Cuando los censos y encuestas no permiten identificar adecuadamente a una población, resulta difícil evaluar sus condiciones o diseñar políticas específicas. La autoidentificación étnico-racial ha adquirido por ello mayor importancia en los sistemas estadísticos de la región.

La dimensión territorial también merece atención. Aunque parte de la población afrodescendiente reside en ciudades, existen numerosas comunidades rurales vinculadas históricamente con agricultura, minería, costas, bosques y otros territorios. Una publicación conjunta de CEPAL y FAO de 2025 destaca precisamente la necesidad de analizar las realidades sociales y territoriales de las comunidades afrodescendientes rurales mediante dimensiones como territorio, recursos naturales y productividad. Este enfoque evita reducir la cuestión afrodescendiente a una única realidad urbana. Las desigualdades de género se superponen igualmente con las étnico-raciales. Las mujeres afrodescendientes pueden enfrentar barreras específicas derivadas tanto de discriminación racial como de género y situación económica.

8.3.3. Personas con discapacidad, migrantes y exclusión social

Las personas con discapacidad enfrentan barreras que no dependen exclusivamente de una condición física, sensorial, intelectual o psicosocial. El entorno puede convertir esa condición en una restricción cuando la infraestructura, información o instituciones no son accesibles. Una escalera sin alternativa accesible, una plataforma digital incompatible con tecnologías de asistencia o una institución que no ofrece apoyos adecuados son ejemplos de barreras producidas socialmente.

La inclusión requiere, por tanto, adaptar entornos y garantizar ajustes razonables.

En educación, esto puede implicar recursos pedagógicos accesibles y formación docente. En empleo, exige eliminar discriminación y adaptar espacios cuando sea necesario. En ciudades, requiere transporte y espacio público accesibles. La CEPAL identifica a las personas con discapacidad entre los grupos que continúan enfrentando exclusión, discriminación y vulneraciones de derechos y recomienda incorporar estas desigualdades a las políticas integrales de desarrollo social.

La migración constituye otra dimensión relevante. América Latina y el Caribe ha experimentado importantes movimientos migratorios intrarregionales, además de flujos hacia otras regiones. Las personas migrantes pueden contribuir al mercado laboral, la actividad empresarial y la diversidad cultural, pero pueden enfrentar dificultades asociadas con regularización, reconocimiento de títulos, acceso a protección social y discriminación.

La vulnerabilidad aumenta cuando la situación administrativa restringe el acceso a derechos o genera temor de utilizar servicios públicos. La protección social portátil y la cooperación entre países pueden reducir interrupciones en derechos laborales y previsionales. Las niñas, niños y adolescentes migrantes requieren atención particular para garantizar continuidad educativa y protección.

8.3.4. Interseccionalidad y acumulación de desventajas

Las categorías sociales no operan aisladamente. Una persona puede pertenecer simultáneamente a varios grupos y experimentar desigualdades específicas derivadas de esa combinación. Este enfoque suele denominarse interseccionalidad y resulta particularmente útil para comprender por qué las políticas universales pueden producir resultados distintos entre poblaciones.

Una mujer indígena con discapacidad residente en una zona rural puede enfrentar simultáneamente barreras de género, lengua, accesibilidad, territorio y pobreza. Tratar cada dimensión por separado puede ocultar el efecto acumulativo. La CEPAL describe la desigualdad regional precisamente como un entramado en el que las diferencias socioeconómicas se entrecruzan con desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y generacionales.

La acumulación de desventajas puede comenzar desde la infancia. Dificultades de acceso educativo pueden reducir oportunidades laborales futuras; ingresos bajos pueden limitar vivienda y salud; y la discriminación puede afectar las posibilidades de movilidad incluso cuando las cualificaciones son equivalentes. El ciclo de vida resulta por ello fundamental.

La interseccionalidad no implica diseñar un programa independiente para cada combinación posible. Significa mejorar la capacidad de las políticas para reconocer diversidad y analizar quiénes quedan fuera. Los sistemas de información desagregada constituyen una herramienta indispensable.



8.4. Políticas de inclusión y reducción de brechas estructurales

8.4.1. Universalidad, acciones afirmativas y políticas diferenciadas

La construcción de sociedades inclusivas requiere combinar derechos universales con medidas específicas destinadas a superar desventajas históricas. La universalidad garantiza que determinados servicios y protecciones correspondan a todas las personas. Sin embargo, ofrecer exactamente el mismo recurso puede resultar insuficiente cuando los puntos de partida son muy distintos.

Las acciones afirmativas buscan precisamente corregir desigualdades persistentes mediante mecanismos temporales o focalizados. Las cuotas políticas constituyen un ejemplo, pero existen también medidas en educación, empleo y representación. Estas políticas suelen generar debates sobre mérito e igualdad de trato. Su fundamento se encuentra en reconocer que las condiciones históricas pueden limitar las oportunidades antes de que comience cualquier competencia.

La igualdad formal establece reglas iguales; la igualdad sustantiva analiza si esas reglas producen posibilidades realmente comparables. Las medidas diferenciadas deben diseñarse con objetivos claros, indicadores y mecanismos de evaluación. No deberían convertirse automáticamente en estructuras permanentes sin revisar resultados. La participación de los grupos involucrados mejora su diseño porque permite identificar barreras que las instituciones pueden no percibir.

Tabla 8.2
Universalidad, equidad y acciones diferenciadas

Enfoque	Qué garantiza	Cuándo se aplica	Ejemplo de aplicación
Universalidad	Reconoce que todas las personas poseen los mismos derechos y deben poder acceder a servicios y protecciones básicas sin discriminación.	Cuando se busca establecer un piso común de derechos para toda la población.	Acceso universal a educación, salud, protección social básica, justicia o servicios públicos esenciales.
Equidad	Busca compensar diferencias de origen o condiciones desiguales para que las personas tengan oportunidades efectivas comparables.	Cuando existen brechas que impiden que un tratamiento formalmente igual produzca resultados semejantes.	Asignar más recursos educativos a territorios con mayores rezagos o ampliar apoyos a hogares con menores ingresos.
Acciones diferenciadas	Introducen medidas específicas para grupos que enfrentan barreras históricas, culturales, territoriales, físicas o institucionales.	Cuando una población requiere apoyos particulares para ejercer efectivamente un derecho universal.	Educación intercultural bilingüe, ajustes razonables para personas con discapacidad o programas específicos para poblaciones rurales.
Acciones afirmativas	Corrigen desigualdades persistentes mediante mecanismos temporales o focalizados que favorecen el acceso de grupos históricamente subrepresentados.	Cuando la exclusión previa continúa afectando el acceso a espacios educativos, laborales, políticos o institucionales.	Cuotas de género, mecanismos de paridad o medidas destinadas a ampliar representación de grupos históricamente excluidos.
Enfoque interseccional	Reconoce que varias desigualdades pueden acumularse y producir formas específicas de exclusión.	Cuando género, territorio, pertenencia étnica, discapacidad, edad, ingreso u otras condiciones interactúan simultáneamente.	Diseñar apoyos específicos para mujeres indígenas rurales con discapacidad, evitando analizar cada condición de manera aislada.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de igualdad sustantiva, inclusión e interseccionalidad.*

8.4.2. Educación, empleo y protección social inclusivos

La educación constituye una de las herramientas más importantes para reducir desigualdades, pero únicamente cuando es de calidad y accesible a diferentes poblaciones. Las políticas inclusivas necesitan contemplar discapacidad, diversidad lingüística, territorio y condiciones socioeconómicas. La permanencia educativa exige, en algunos casos, apoyos adicionales. Becas, alimentación escolar, transporte, conectividad y servicios de cuidado pueden reducir factores que conducen al abandono.

El empleo representa el siguiente vínculo. La formación pierde parte de su capacidad transformadora cuando los mercados laborales mantienen discriminación o elevada informalidad. Las políticas de inclusión laboral deben actuar tanto sobre competencias como sobre prácticas empresariales y condiciones de empleo. La formalización resulta especialmente importante porque el trabajo

informal reduce acceso a protección social y puede ampliar vulnerabilidad.

La protección social debe incluir a personas cuyas trayectorias laborales no encajan en modelos contributivos tradicionales. Mujeres con interrupciones por cuidados, trabajadores rurales, migrantes o personas con discapacidad pueden presentar historiales contributivos discontinuos. Los sistemas universales e integrales, analizados en el Capítulo 3, constituyen una herramienta para evitar que estas trayectorias se traduzcan en exclusión permanente.

La CEPAL señala que las políticas de reducción de desigualdad deben coordinar educación, desarrollo productivo, mercado laboral, sistemas de cuidado e institucionalidad social. Esta coordinación es fundamental porque ninguna dimensión aislada puede superar desigualdades acumuladas.

8.4.3. Instituciones, información y representación

Las políticas inclusivas requieren instituciones capaces de implementarlas. Una legislación avanzada puede tener efectos limitados cuando las agencias responsables carecen de presupuesto, personal o mecanismos de coordinación. La CEPAL identifica las limitadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones como uno de los obstáculos para avanzar hacia una reducción sostenible de la desigualdad.

La capacidad técnica permite diseñar intervenciones basadas en evidencia. La capacidad operativa permite llevarlas a territorio. La capacidad política facilita acuerdos entre instituciones y actores. La capacidad prospectiva permite anticipar cambios demográficos, tecnológicos y sociales. La información constituye otra condición. Las estadísticas deben permitir identificar diferencias por sexo, territorio, discapacidad, pertenencia étnica y otras variables pertinentes.

La ausencia de información produce invisibilidad. Si un grupo no aparece en las bases de datos, sus necesidades pueden quedar fuera de la planificación. No obstante, la recopilación de información sensible requiere protección de datos y respeto por la autoidentificación.

La representación dentro de las instituciones también importa. Contar con funcionarios y liderazgos procedentes de diversos grupos puede ampliar las perspectivas disponibles, aunque la diversidad interna no sustituye mecanismos de participación externa. Las instituciones necesitan espacios permanentes de diálogo con organizaciones sociales.

8.4.4. Hacia una sociedad de igualdad y cohesión

La reducción de desigualdades estructurales no puede concebirse como un conjunto de programas destinados exclusivamente a grupos considerados vulnerables. Implica modificar las estructuras que producen vulnerabilidad. Esta distinción es importante. Una población no es vulnerable por naturaleza; se encuentra expuesta a condiciones que limitan sus capacidades.

Las personas con discapacidad se enfrentan a exclusión cuando los entornos son inaccesibles. Las mujeres enfrentan restricciones cuando la organización social de los cuidados distribuye responsabilidades de forma desigual. Los pueblos indígenas experimentan vulneraciones cuando sus territorios y derechos no son reconocidos efectivamente. Modificar estas estructuras requiere políticas de largo plazo.

La igualdad de género debe integrarse a presupuestos, sistemas educativos, políticas laborales y urbanas. La inclusión étnico-racial necesita información, medidas contra discriminación y reconocimiento territorial. La discapacidad requiere accesibilidad universal. La inclusión

migratoria exige marcos capaces de garantizar derechos independientemente de trayectorias de movilidad. La participación política debe complementar todas estas dimensiones.

La cohesión social constituye uno de los resultados esperados. Una sociedad cohesionada no elimina los conflictos ni las diferencias, sino que dispone de mecanismos legítimos para procesarlos y ofrece a sus integrantes un sentido razonable de pertenencia y oportunidades. La CEPAL vincula directamente la elevada desigualdad regional con una débil cohesión social y baja movilidad. Esta relación significa que reducir desigualdad no es únicamente una cuestión distributiva; también puede fortalecer confianza e instituciones.

La movilidad social ocupa una posición central. Las personas deberían poder mejorar sus condiciones mediante educación, trabajo y participación sin que su origen determine excesivamente sus resultados futuros. Cuando el lugar de nacimiento, género o pertenencia étnica predicen de manera muy fuerte las oportunidades, la igualdad formal pierde parte de su significado. Las políticas públicas pueden intervenir mediante servicios universales de calidad, protección social y sistemas tributarios redistributivos, pero también mediante políticas de reconocimiento.

El reconocimiento significa respetar identidades, culturas y formas de organización sin convertir la inclusión en asimilación obligatoria. Para los pueblos indígenas, esto implica garantizar derechos colectivos y participación sobre decisiones territoriales. Para poblaciones afrodescendientes, supone enfrentar racismo y visibilizar sus contribuciones históricas. La inclusión debe combinar redistribución y reconocimiento.

La transformación cultural representa otra dimensión. Las leyes pueden prohibir discriminación, pero estereotipos y prácticas informales pueden persistir. La educación, los medios de comunicación y las instituciones poseen una función importante en modificar estas representaciones. La discriminación laboral puede existir incluso cuando las normas prohíben explícitamente diferenciar por género o pertenencia étnica. Los mecanismos de fiscalización y denuncia son necesarios.

Las empresas pueden contribuir mediante procesos de contratación transparentes y políticas de diversidad. Sin embargo, las iniciativas voluntarias no sustituyen el marco regulatorio. El sector privado forma parte de la inclusión porque las oportunidades económicas se generan en gran medida dentro de las empresas.

El emprendimiento puede ofrecer vías adicionales, pero el acceso al crédito y a redes empresariales presenta también desigualdades. Programas financieros y de asistencia técnica pueden ayudar a reducir barreras para mujeres, poblaciones rurales y otros grupos. La inclusión digital adquiere creciente importancia. La expansión de servicios públicos y privados en línea puede facilitar acceso y simultáneamente excluir a quienes carecen de conectividad o habilidades.

Las políticas digitales deben mantener canales accesibles y desarrollar competencias. La inteligencia artificial introduce nuevos riesgos. Sistemas utilizados para selección laboral, crédito o servicios pueden reproducir sesgos presentes en datos históricos. La gobernanza tecnológica necesita evaluar estos efectos para evitar automatizar desigualdades existentes.

Los presupuestos con perspectiva de género constituyen un ejemplo. Su finalidad no consiste necesariamente en crear una partida separada para mujeres, sino en analizar cómo diferentes asignaciones producen efectos distintos. El mismo principio puede aplicarse territorialmente o respecto de discapacidad. La evaluación de impacto distributivo debería formar parte de la planificación.

El avance político de las mujeres muestra que las instituciones pueden cambiar. La región de las

Américas mantiene actualmente los niveles más altos de representación parlamentaria femenina en comparación con otras regiones y varios países latinoamericanos han alcanzado o se aproximan a la paridad. Este progreso constituye una evidencia de que las reglas institucionales pueden producir transformaciones significativas cuando se diseñan y aplican de manera consistente. Sin embargo, la representación parlamentaria no debe ocultar los rezagos existentes en otros espacios. La participación local continúa por debajo de la paridad y los puestos de liderazgo no siempre presentan la misma distribución que los escaños generales.

La situación de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes demuestra igualmente que el reconocimiento jurídico necesita complementarse con resultados materiales. La existencia de marcos constitucionales o legales no elimina automáticamente brechas educativas, laborales o territoriales. La institucionalidad especializada puede contribuir, pero necesita recursos y capacidad de coordinación.

Las personas migrantes y con discapacidad plantean desafíos semejantes. Una política universal diseñada sobre la idea de un ciudadano promedio puede excluir a quienes no se ajustan a ese modelo. La inclusión exige precisamente abandonar el supuesto de homogeneidad. La Agenda 2030 proporciona una guía útil mediante el principio de no dejar a nadie atrás. Este principio no debería interpretarse únicamente como atención posterior a los grupos rezagados, sino como un criterio inicial de diseño.

Antes de implementar una política, debe preguntarse qué grupos podrían enfrentar barreras para beneficiarse. Esta lógica preventiva suele ser más eficiente que corregir exclusiones después de que se han producido. La reducción de desigualdades requiere además continuidad. Las transformaciones culturales, educativas y laborales necesitan períodos prolongados. Cambios frecuentes de orientación institucional pueden interrumpir avances y debilitar confianza.

Los acuerdos sociales amplios pueden contribuir a sostener políticas más allá de ciclos gubernamentales. La cooperación regional ofrece otra posibilidad. Los países latinoamericanos han desarrollado experiencias en paridad, sistemas de cuidados, reconocimiento indígena y políticas de igualdad racial que pueden generar aprendizaje mutuo. No obstante, las políticas deben adaptarse a las realidades nacionales. La composición étnica, las instituciones y las estructuras económicas varían considerablemente.

No existe una única política de inclusión aplicable de manera uniforme. La disponibilidad de mejores estadísticas permitirá aumentar esta capacidad de adaptación. Los censos y encuestas deben seguir avanzando en identificación de poblaciones históricamente invisibilizadas. La información cualitativa también resulta necesaria. Las experiencias de discriminación y las barreras institucionales no siempre pueden capturarse mediante un indicador numérico.

La investigación académica puede complementar las estadísticas oficiales mediante estudios territoriales y evaluaciones. La inclusión debe incorporar asimismo una perspectiva de ciclo de vida. Las desigualdades que aparecen durante la infancia pueden acumularse. Una niña que enfrenta pobreza, discriminación y una educación de baja calidad inicia su vida adulta desde una posición profundamente distinta.

CAPÍTULO 9

Gobernanza, instituciones, financiamiento y alianzas para el desarrollo sostenible



INTRODUCCIÓN

La implementación de la Agenda 2030 depende de algo más que la existencia de metas técnicamente adecuadas. Para transformar los compromisos internacionales en resultados concretos se requieren instituciones capaces de planificar, coordinar, ejecutar, financiar, evaluar y corregir políticas públicas de manera sostenida. Esta dimensión adquiere particular importancia cuando los problemas que deben abordarse son intersectoriales y superan las competencias de una sola entidad pública. La pobreza, el cambio climático, la transformación productiva, las desigualdades territoriales, la educación, la salud o la transición energética exigen decisiones coordinadas entre diferentes niveles de gobierno, actores económicos, organizaciones sociales e instituciones internacionales.

La Agenda 2030 reconoce esta necesidad mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, orientado a promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantizar el acceso a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas, y el ODS 17, destinado a fortalecer los medios de implementación y revitalizar las alianzas para el desarrollo sostenible. El ODS 16 incorpora cuestiones como Estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas, acceso a información y participación en las decisiones, mientras el ODS 17 aborda recursos financieros, cooperación internacional, tecnología, fortalecimiento de capacidades, comercio, datos y alianzas entre múltiples actores.

La relevancia de estos objetivos se vuelve todavía más evidente ante el desempeño reciente de América Latina y el Caribe. En abril de 2026, la CEPAL estimó que, si continúan las trayectorias observadas, aproximadamente el 19 % de las metas de los ODS se alcanzarían en 2030. La institución vinculó esta situación no solamente con problemas económicos y sociales específicos, sino también con un contexto internacional caracterizado por mayor incertidumbre, fragmentación geopolítica y dificultades de cooperación, financiamiento y acceso a tecnología.

La brecha entre compromisos y resultados obliga a prestar mayor atención a los medios de implementación. Una política pública puede estar correctamente formulada y fracasar si la institución responsable carece de personal, presupuesto, información o coordinación. De igual manera, un país puede adoptar planes ambiciosos y encontrar dificultades para ejecutarlos cuando una proporción creciente de sus recursos se destina al servicio de la deuda o cuando los gobiernos locales responsables de una parte de la implementación no disponen de suficientes capacidades.

La gobernanza del desarrollo sostenible debe entenderse, por ello, como la capacidad de coordinar intereses, recursos, instituciones y conocimiento alrededor de objetivos compartidos. No implica eliminar los desacuerdos propios de sociedades plurales. Su función consiste en construir mecanismos legítimos para procesarlos y transformar decisiones colectivas en acciones efectivas.

Durante la última década, América Latina y el Caribe ha desarrollado diversos mecanismos de seguimiento de la Agenda 2030. Entre 2016 y 2025, 32 países de la región presentaron 70 Exámenes Nacionales Voluntarios ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas y 22 de esos países realizaron el ejercicio en más de una ocasión. Estos procesos han contribuido al intercambio de experiencias y a la articulación institucional, aunque su valor depende de que la información producida se utilice posteriormente para corregir políticas y no se limite a una actividad de reporte internacional.

El presente capítulo examina cuatro dimensiones centrales de esta arquitectura de implementación. En primer lugar, se analizan instituciones, transparencia y Estado de derecho. Posteriormente

se estudia el financiamiento necesario para transformar compromisos en inversiones. En tercer lugar, se aborda la cooperación internacional y las alianzas multiactor. Finalmente, se examinan la participación ciudadana, los gobiernos locales y la gobernanza territorial como mecanismos necesarios para traducir objetivos globales en transformaciones concretas.

9.1. Instituciones, transparencia y Estado de derecho

9.1.1. Instituciones como infraestructura del desarrollo

Las instituciones pueden entenderse como el conjunto de organizaciones, reglas, procedimientos y capacidades mediante los cuales una sociedad adopta y ejecuta decisiones colectivas. Su calidad condiciona la efectividad de prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una inversión en educación puede producir resultados limitados cuando los recursos no llegan oportunamente a las escuelas; una política ambiental puede fracasar si no existe capacidad de fiscalización; y un programa social puede excluir a una parte de la población cuando los sistemas administrativos no permiten identificar correctamente a sus beneficiarios.

Esta característica convierte a las instituciones en una forma de infraestructura del desarrollo. Al igual que carreteras, redes eléctricas o sistemas de agua, permiten que diferentes actividades funcionen y se relacionen. Sin embargo, a diferencia de la infraestructura física, sus capacidades dependen considerablemente de conocimientos, procedimientos, coordinación y confianza.

El ODS 16 reconoce explícitamente esta función al establecer metas relacionadas con instituciones eficaces, responsables y transparentes, acceso a justicia, reducción de corrupción, participación inclusiva, acceso a información y fortalecimiento del Estado de derecho. Naciones Unidas plantea que la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas constituye una condición del desarrollo sostenible precisamente porque la violencia, la debilidad institucional y la falta de acceso a justicia pueden revertir avances alcanzados durante largos períodos.

La capacidad institucional posee diferentes dimensiones. La primera es técnica y se relaciona con la disponibilidad de profesionales, información y herramientas adecuadas. La segunda es administrativa y corresponde a la posibilidad de transformar planes en contrataciones, servicios e inversiones. La tercera es política y permite coordinar organizaciones con intereses diferentes. La cuarta es prospectiva y consiste en anticipar riesgos y transformaciones que pueden afectar las políticas en el futuro.

Estas dimensiones son particularmente importantes para la Agenda 2030 porque sus objetivos son interdependientes. Un ministerio puede gestionar adecuadamente sus propias competencias y, aun así, producir resultados insuficientes si no existe coordinación con otras instituciones.

La transformación energética constituye un ejemplo. Requiere políticas ambientales, industriales, educativas, laborales y de infraestructura. Si cada institución actúa de forma independiente, pueden aparecer contradicciones. Una entidad puede incentivar tecnologías que otra no puede incorporar a la red eléctrica, mientras los sistemas educativos continúan formando perfiles distintos de los requeridos por las nuevas inversiones.

La coordinación horizontal entre instituciones resulta, por tanto, tan importante como la capacidad de cada organización individual.



9.1.2. Estado de derecho y acceso a justicia

El Estado de derecho implica que las decisiones públicas y privadas se desarrollan dentro de un marco normativo conocido, aplicable y sujeto a instituciones capaces de garantizar derechos. No se limita a la existencia de leyes. Requiere que las normas sean aplicadas de manera suficientemente consistente y que las personas dispongan de mecanismos efectivos para reclamar cuando sus derechos son vulnerados.

Esta condición posee consecuencias económicas. Las empresas necesitan reglas previsibles para invertir; las personas requieren seguridad sobre sus propiedades, contratos y derechos laborales; y las instituciones públicas necesitan procedimientos que permitan utilizar recursos de manera legítima.

El acceso a justicia constituye una parte fundamental. Una persona puede poseer formalmente un derecho y no poder ejercerlo si los procesos judiciales resultan excesivamente costosos, lentos o inaccesibles. El ODS 16.3 incorpora precisamente la promoción del Estado de derecho y la igualdad de acceso a justicia.

La desigualdad económica puede convertirse también en desigualdad jurídica. Los hogares con mayores recursos poseen más posibilidades de obtener asesoramiento especializado y mantener procesos prolongados. Las poblaciones rurales, personas con discapacidad, migrantes o comunidades indígenas pueden enfrentar barreras adicionales de distancia, idioma o accesibilidad.

La digitalización de los sistemas judiciales puede reducir algunos costos y facilitar consultas, pero puede crear nuevas barreras cuando una parte de la población carece de conectividad o competencias tecnológicas.

La justicia requiere además información. Las estadísticas sobre denuncias, procesos, duración de casos y población penitenciaria permiten identificar cuellos de botella y evaluar reformas. La CEPAL ha señalado la importancia de construir sistemas estadísticos de seguridad y justicia penal que sean confiables, oportunos y comparables para fortalecer transparencia y diseño de políticas.

El Estado de derecho posee también una dimensión ambiental y territorial. Los conflictos relacionados con agua, minería, bosques o infraestructura necesitan mecanismos legítimos de resolución. Cuando las comunidades perciben que no existen vías institucionales confiables para presentar sus demandas, los conflictos pueden intensificarse.

En este sentido, fortalecer justicia contribuye también a la gobernanza ambiental y al desarrollo económico.

9.1.3. Transparencia, acceso a información y rendición de cuentas

La transparencia constituye una condición para que la ciudadanía pueda observar cómo se toman decisiones y cómo se utilizan los recursos públicos. No implica publicar indiscriminadamente grandes cantidades de documentos, sino garantizar información comprensible, oportuna y suficiente para evaluar la actuación institucional.

El ODS 16 incorpora explícitamente el acceso público a la información y la construcción de instituciones transparentes y responsables. Naciones Unidas señala que en 2026 un total de 141 Estados miembros contaban con garantías legales sobre acceso a información, frente a 105 en 2015, lo que refleja una expansión significativa del reconocimiento normativo de este derecho a escala mundial.

Sin embargo, la existencia de una ley no garantiza automáticamente el acceso efectivo. Las instituciones necesitan procedimientos para responder solicitudes, publicar información relevante y organizar datos de manera que puedan utilizarse.

Los portales de transparencia pueden contribuir a este objetivo, pero su valor disminuye cuando la información se presenta en formatos difíciles de analizar, se encuentra desactualizada o carece de suficiente detalle.

La contratación pública constituye un ámbito especialmente importante. Una parte considerable de los presupuestos se transforma en bienes, servicios e infraestructura mediante procesos de contratación. La disponibilidad de información sobre adjudicaciones, proveedores y ejecución puede fortalecer control público y reducir oportunidades de corrupción.

La transparencia necesita complementarse con rendición de cuentas. Publicar información permite observar una decisión, pero la rendición de cuentas exige que quienes ejercen autoridad expliquen sus acciones y enfrenten consecuencias cuando incumplen responsabilidades.

Los organismos de control, auditorías, parlamentos, medios de comunicación, organizaciones sociales y ciudadanía desempeñan funciones complementarias.

La prevención de corrupción posee una relación directa con el desarrollo sostenible porque los recursos desviados dejan de financiar educación, salud, infraestructura u otras prioridades. Además, la percepción de corrupción puede deteriorar la confianza ciudadana y reducir legitimidad institucional.

La lucha contra la corrupción requiere combinar reglas claras, sistemas de control y reducción de oportunidades administrativas innecesarias. La digitalización puede disminuir discrecionalidad en

algunos trámites, aunque también genera nuevos riesgos tecnológicos que necesitan supervisión.

9.1.4. Confianza, eficacia y legitimidad institucional

Las instituciones necesitan no solo capacidad legal, sino legitimidad. La ciudadanía evalúa al Estado por la calidad de los servicios que recibe, la consistencia de sus decisiones y la percepción de justicia en la distribución de cargas y beneficios. La confianza institucional puede debilitarse cuando las personas experimentan servicios de baja calidad, procesos excesivamente burocráticos o desigualdad de trato.

Esto produce un círculo problemático. La baja confianza puede reducir disposición a cumplir normas y pagar impuestos, lo que disminuye recursos públicos y dificulta mejorar servicios. A su vez, servicios deficientes pueden reducir todavía más la confianza. Romper este ciclo exige mejorar efectividad y transparencia simultáneamente.

La legitimidad depende también de participación. Las instituciones que toman decisiones sin incorporar las experiencias de las poblaciones afectadas pueden diseñar políticas técnicamente adecuadas pero socialmente inviables. El ODS 16.7 reconoce esta dimensión al promover decisiones inclusivas, participativas y representativas. La capacidad de participación no elimina la responsabilidad del gobierno de decidir. Su función es mejorar información, legitimidad y posibilidad de identificar impactos no previstos. Las instituciones sólidas deben, por tanto, combinar autoridad con apertura, estabilidad con capacidad de adaptación y reglas generales con sensibilidad frente a contextos territoriales diversos.

9.2. Financiamiento de la Agenda 2030

9.2.1. De los compromisos a los recursos

La financiación constituye uno de los principales vínculos entre planificación y ejecución. Una meta puede ser socialmente deseable y técnicamente viable, pero permanecer fuera del alcance si no existen recursos suficientes para financiarla. La Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015 estableció un marco internacional para financiar el desarrollo sostenible y reconoció múltiples fuentes: recursos públicos internos, inversión privada, cooperación internacional, comercio, gestión de deuda, tecnología y fortalecimiento de capacidades. Naciones Unidas mantiene este marco como referencia fundamental del financiamiento de la Agenda 2030.

El ODS 17 incorpora esta dimensión mediante metas relacionadas con movilización de recursos internos, asistencia oficial para el desarrollo, recursos financieros adicionales, sostenibilidad de deuda, inversión, comercio y cooperación tecnológica. La movilización interna constituye la base principal para la mayoría de los países. Los ingresos tributarios financian educación, salud, protección social, infraestructura y funcionamiento institucional.

La capacidad fiscal depende, sin embargo, del tamaño y estructura de la economía, el grado de formalidad, el diseño tributario y la capacidad de administración. La elevada informalidad analizada en el Capítulo 5 reduce la base contributiva y tributaria. De esta manera, la estructura productiva influye directamente sobre la capacidad de financiar el desarrollo.

La evasión y elusión también reducen recursos disponibles, mientras sistemas tributarios poco progresivos pueden limitar la capacidad redistributiva. El desafío consiste en movilizar ingresos suficientes sin generar cargas incompatibles con crecimiento, formalización e inversión.

9.2.2. Espacio fiscal, deuda y prioridades públicas

Los gobiernos operan dentro de restricciones presupuestarias. Cuando una proporción considerable de los ingresos se destina a gastos comprometidos o servicio de deuda, el espacio disponible para nuevas inversiones disminuye.

La sostenibilidad de la deuda constituye por ello una de las metas explícitas del ODS 17. Naciones Unidas señala que la deuda externa total de los países en desarrollo alcanzó 8,9 billones de dólares en 2024 y que los pagos de intereses llegaron a niveles históricos. Aunque esta cifra corresponde al conjunto de economías en desarrollo y no exclusivamente a América Latina, ilustra el deterioro del entorno financiero global en el que la región debe implementar sus compromisos.

El problema no consiste en considerar toda deuda negativa. El endeudamiento puede financiar infraestructura y transformaciones productivas que generen beneficios futuros. La cuestión central es su costo, destino y capacidad posterior de pago.

Una deuda destinada a inversiones productivas puede ampliar la capacidad económica futura; una trayectoria de endeudamiento utilizada recurrentemente para cubrir desequilibrios sin aumentar capacidades puede producir vulnerabilidad. Los países del Caribe presentan desafíos particularmente complejos debido a combinaciones de endeudamiento, reducido tamaño económico y exposición a desastres climáticos.

Un huracán puede destruir infraestructura financiada durante años y obligar a contratar nueva deuda para reconstruir. Esto demuestra por qué el financiamiento climático y los mecanismos de deuda deben considerar vulnerabilidad. El espacio fiscal también depende de prioridades. La Agenda 2030 abarca múltiples objetivos y ningún gobierno puede financiarlos ilimitadamente de forma simultánea.

La priorización debe considerar impactos multiplicadores. Inversiones en primera infancia, infraestructura hídrica, digitalización pública o transición energética pueden contribuir a varios objetivos al mismo tiempo. La eficiencia del gasto resulta tan importante como su volumen. Aumentar el presupuesto de una política no garantiza resultados si existen problemas de diseño o ejecución. La evaluación de programas permite identificar cuáles producen mayores impactos y reasignar recursos.

9.2.3. Inversión privada y financiamiento sostenible

El sector público no puede financiar por sí solo todas las necesidades de infraestructura y transformación productiva. La inversión privada cumple una función central en energía, tecnología, industria, vivienda y numerosos servicios. Sin embargo, no toda inversión privada contribuye automáticamente a los ODS. El financiamiento sostenible busca orientar capital hacia actividades que generen resultados compatibles con objetivos económicos, sociales y ambientales.

Los bonos verdes, sociales y sostenibles constituyen instrumentos mediante los cuales gobiernos o empresas pueden captar recursos asociados con usos previamente definidos. Su credibilidad depende de estándares, transparencia y verificación. La ausencia de criterios claros puede generar riesgo de etiquetar como sostenibles inversiones con impactos limitados o contradictorios.

Los bancos de desarrollo desempeñan un papel importante porque pueden asumir riesgos que el sistema financiero comercial no siempre está dispuesto a aceptar. Mediante créditos, garantías y coinversión pueden movilizar proyectos de infraestructura, innovación o transición climática. El denominado financiamiento combinado intenta utilizar recursos públicos o concesionales para

reducir ciertos riesgos y atraer capital privado. Este mecanismo puede ser útil, pero necesita evaluar cuidadosamente cómo se distribuyen riesgos y beneficios. Los recursos públicos no deberían utilizarse únicamente para socializar pérdidas y privatizar beneficios.

Las pequeñas y medianas empresas requieren mecanismos específicos. Muchos proyectos de eficiencia energética, digitalización o innovación son demasiado pequeños para determinados inversores institucionales. Las instituciones financieras necesitan productos adaptados a sus escalas y capacidades.

9.2.4. Financiamiento internacional y brechas de desarrollo

La cooperación financiera internacional continúa siendo relevante, especialmente para países con necesidades importantes y espacio fiscal restringido.

Sin embargo, el entorno internacional se ha vuelto más complejo. Naciones Unidas informa que la asistencia oficial para el desarrollo de miembros y asociados del Comité de Ayuda al Desarrollo disminuyó a 174.300 millones de dólares en 2025, una caída del 23,1 % respecto de 2024 y la mayor reducción anual registrada. Esta contracción global aumenta la presión para diversificar mecanismos financieros y fortalecer recursos internos.

América Latina enfrenta además una particularidad: la mayoría de sus países se clasifica como economías de ingreso medio. Utilizar únicamente el ingreso per cápita como criterio de acceso a cooperación concesional puede ocultar desigualdades, vulnerabilidades climáticas y restricciones fiscales. La CEPAL ha defendido durante años una visión multidimensional del desarrollo que considere estas brechas y no solamente el promedio de ingreso. El financiamiento climático ofrece una vía adicional, aunque el acceso puede verse limitado por procedimientos complejos y falta de capacidad institucional para estructurar proyectos.

Fortalecer capacidades para formular inversiones bancables constituye, por tanto, parte del problema de financiamiento. La cooperación internacional puede ayudar mediante asistencia técnica, pero los países necesitan también instituciones nacionales capaces de preparar carteras de proyectos. La principal conclusión financiera es que la Agenda 2030 exige alinear recursos con prioridades. No se trata únicamente de conseguir más dinero, sino de utilizar instrumentos adecuados, mejorar eficiencia y evitar que los flujos financieros apoyen actividades incompatibles con los propios objetivos de sostenibilidad.

Tabla 9.1
Fuentes de financiamiento de la Agenda 2030

Fuente de financiamiento	Características principales	Aplicaciones frecuentes	Consideraciones para su sostenibilidad
Recursos públicos internos	Provienen principalmente de impuestos, contribuciones, tasas y otros ingresos administrados por el Estado.	Educación, salud, protección social, infraestructura, servicios públicos y funcionamiento institucional.	Requieren una administración tributaria eficiente, reducción de evasión, progresividad, formalización económica y adecuada calidad del gasto público.

Fuente de financiamiento	Características principales	Aplicaciones frecuentes	Consideraciones para su sostenibilidad
Endeudamiento público	Permite obtener recursos presentes mediante obligaciones de pago futuro en mercados nacionales o internacionales.	Infraestructura, recuperación económica, programas de inversión y proyectos estratégicos de largo plazo.	Debe mantenerse dentro de niveles compatibles con la capacidad de pago y orientarse preferentemente hacia inversiones que generen beneficios económicos y sociales sostenibles.
Cooperación internacional	Incluye recursos financieros, asistencia técnica, transferencia de conocimientos y cooperación bilateral, multilateral, Sur-Sur o triangular.	Fortalecimiento institucional, programas sociales, adaptación climática, innovación, investigación y desarrollo de capacidades.	Debe alinearse con las prioridades nacionales, fortalecer capacidades permanentes y evitar una dependencia excesiva de recursos externos.
Inversión privada	Moviliza capital empresarial hacia actividades productivas, infraestructura, tecnología y servicios vinculados con los ODS.	Energías renovables, transformación digital, vivienda, infraestructura, industria sostenible e innovación.	Requiere marcos regulatorios claros, estabilidad jurídica, evaluación de impactos y mecanismos que alineen rentabilidad privada con resultados sociales y ambientales.
Bonos verdes, sociales y sostenibles	Instrumentos de deuda cuyos recursos se destinan a proyectos ambientales, sociales o combinados previamente definidos.	Energía limpia, eficiencia energética, transporte sostenible, vivienda social, agua, saneamiento y proyectos climáticos.	Necesitan criterios transparentes de elegibilidad, seguimiento del uso de los fondos y verificación de resultados para evitar declaraciones de sostenibilidad sin respaldo suficiente.
Bancos e instituciones de desarrollo	Proporcionan crédito, garantías, asistencia técnica y otros instrumentos para proyectos que pueden enfrentar dificultades de financiamiento comercial.	Infraestructura sostenible, mipymes, innovación, desarrollo territorial, acción climática y transformación productiva.	Su impacto depende de una adecuada selección de proyectos, gestión de riesgos, adicionalidad financiera y capacidad para movilizar recursos privados complementarios.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de financiamiento para el desarrollo sostenible y de los medios de implementación de la Agenda 2030.

9.3. Cooperación internacional y alianzas multiactor

9.3.1. Cooperación en un escenario internacional fragmentado

La Agenda 2030 fue concebida como un compromiso universal basado en cooperación. Ningún país puede resolver individualmente problemas como cambio climático, evasión fiscal internacional, pandemias, migración, cadenas de suministro o transformación tecnológica. Esta interdependencia constituye la base del ODS 17.

La CEPAL destacó durante el Foro Regional de Desarrollo Sostenible de abril de 2026 que la mayor

incertidumbre y fragmentación geopolítica hacen todavía más urgente fortalecer multilateralismo, cooperación regional y alianzas internacionales.

La cooperación tradicional basada en una relación entre países donantes y receptores ha evolucionado hacia un sistema más diverso. Además de la cooperación Norte-Sur, existen cooperación Sur-Sur, cooperación triangular, bancos regionales, organizaciones multilaterales, fundaciones, universidades y redes de gobiernos locales.

La cooperación Sur-Sur posee particular importancia para América Latina porque permite intercambiar soluciones desarrolladas en contextos institucionales y económicos relativamente comparables. Una política social, sistema estadístico o tecnología implementada en un país de la región puede ofrecer aprendizajes más fácilmente adaptables por otro que una experiencia desarrollada en condiciones completamente diferentes.

La cooperación triangular puede complementar este intercambio incorporando un tercer actor que proporciona recursos o capacidades especializadas. El valor de la cooperación no se mide únicamente en recursos financieros. Naciones Unidas señala que los primeros datos piloto utilizados en 2026 para medir cooperación Sur-Sur muestran una presencia importante de apoyo no financiero y asistencia en especie. El conocimiento, la formación y las redes profesionales pueden generar capacidades que persisten después de terminar un proyecto.

9.3.2. Integración regional y bienes públicos compartidos

La cooperación regional adquiere especial valor cuando los desafíos trascienden fronteras. Las cuencas hídricas, ecosistemas, redes energéticas, migraciones y cadenas productivas pueden requerir soluciones coordinadas. La integración energética puede permitir aprovechar complementariedades entre países con diferentes recursos y patrones de demanda.

La cooperación en infraestructura puede reducir costos logísticos y ampliar mercados. La armonización de ciertos estándares facilita comercio y cadenas regionales de valor. La investigación científica compartida puede mejorar capacidad de responder a enfermedades, cambio climático o riesgos naturales. Estas áreas constituyen bienes públicos regionales porque sus beneficios no pueden limitarse completamente a un solo país.

El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible constituye uno de los mecanismos institucionales creados para facilitar este intercambio. Establecido mediante la resolución 700(XXXVI) de la CEPAL, reúne gobiernos y abre espacios de participación para organismos internacionales, sociedad civil, academia, sector privado, instituciones financieras y otros actores. La novena reunión del Foro, celebrada en Santiago entre el 13 y el 16 de abril de 2026, reunió a más de 1.200 participantes, incluidos más de 120 representantes gubernamentales y más de 500 participantes de sociedad civil, academia, sector privado y organizaciones internacionales. Al finalizar, los gobiernos aprobaron un documento de 129 conclusiones y recomendaciones y reafirmaron la importancia de la cooperación regional para acelerar la Agenda 2030. Estos espacios no sustituyen las decisiones nacionales, pero permiten comparar experiencias, identificar problemas comunes y construir acuerdos.

9.3.3. Alianzas multiactor

El ODS 17 reconoce explícitamente el valor de las alianzas entre sector público, empresas, sociedad civil y otros actores. Esta aproximación responde a una realidad práctica: muchos recursos y capacidades necesarios para el desarrollo sostenible se encuentran distribuidos fuera del gobierno.

Las empresas controlan inversión, tecnologías y cadenas productivas; las universidades generan conocimiento; las organizaciones sociales poseen experiencia territorial; y las instituciones financieras administran recursos. Una alianza multiactor puede reunir estas capacidades alrededor de un objetivo común.

Sin embargo, la colaboración no debe confundirse con ausencia de reglas. Los actores poseen intereses diferentes y las alianzas necesitan mecanismos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Un proyecto público-privado puede movilizar inversión, pero debe definir claramente riesgos, obligaciones y estándares de servicio.

Las alianzas con universidades pueden contribuir a evaluar políticas y desarrollar innovación. La sociedad civil puede aportar conocimiento sobre poblaciones y territorios que las instituciones públicas no observan con suficiente detalle. Las organizaciones comunitarias pueden facilitar implementación, pero no deberían utilizarse simplemente para sustituir responsabilidades estatales sin recursos.

La colaboración sostenible requiere reconocer los roles de cada actor. El Foro Regional de 2026 incorporó precisamente una amplia diversidad de participantes y destacó la necesidad de fortalecer articulación entre gobiernos, instituciones multilaterales, academia, sociedad civil y sector privado. La multiplicidad de actores aumenta posibilidades de innovación y, al mismo tiempo, la complejidad de coordinación. Por ello, las alianzas necesitan objetivos medibles y sistemas para evaluar resultados.



9.3.4. Conocimiento, tecnología y construcción de capacidades

La cooperación internacional también cumple una función esencial en transferencia de conocimiento y tecnología. Las diferencias tecnológicas influyen sobre productividad, transición energética,

salud, educación y capacidad estadística. El acceso a tecnología no consiste simplemente en importar equipos. Se requiere capacidad para utilizarlos, mantenerlos, adaptarlos y eventualmente producir innovaciones propias.

La formación de capital humano es, por tanto, inseparable de la cooperación tecnológica. Universidades y centros de investigación pueden desempeñar un papel central mediante redes internacionales, movilidad académica y proyectos conjuntos. La ciencia abierta puede facilitar acceso a conocimiento, aunque persisten diferencias en infraestructura y financiamiento científico.

La digitalización ofrece nuevas posibilidades de cooperación, pero también genera riesgos de dependencia tecnológica. Los países necesitan desarrollar capacidades de gobernanza de datos, ciberseguridad e inteligencia artificial. La cooperación puede ayudar a reducir estas brechas si está orientada a construir capacidades y no únicamente a proporcionar soluciones externas temporales. El objetivo debería ser que las instituciones receptoras puedan posteriormente operar y adaptar las herramientas por sí mismas.

9.4. Participación ciudadana, gobiernos locales y gobernanza territorial

9.4.1. Territorializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS fueron acordados internacionalmente, pero su cumplimiento se produce finalmente en territorios concretos. Las personas acceden a agua, escuelas, transporte, centros de salud y espacios públicos en municipios y comunidades, no en abstracciones nacionales. Por esta razón, la territorialización de la Agenda 2030 constituye una dimensión indispensable.

La CEPAL señala que, aunque los ODS poseen alcance global, su cumplimiento depende de la capacidad de materializarlos en regiones, ciudades y comunidades. Su manual regional sobre Exámenes Locales Voluntarios destaca que los gobiernos subnacionales desempeñan una función cada vez más relevante en la adaptación de metas e indicadores a realidades territoriales.

La territorialización no significa simplemente distribuir entre municipios una versión reducida de las metas nacionales. Requiere analizar cuáles son las principales brechas de cada territorio, qué competencias posee el gobierno local y qué actores pueden contribuir.

Una ciudad puede necesitar concentrar esfuerzos en transporte y vivienda; un territorio rural puede priorizar conectividad, agua o desarrollo productivo; una región costera puede enfrentar riesgos climáticos específicos. Los indicadores nacionales pueden ocultar estas diferencias. La planificación territorial necesita, por ello, información desagregada y mecanismos de coordinación vertical entre gobiernos nacionales y subnacionales.

9.4.2. Gobiernos locales y capacidad institucional

Los gobiernos locales poseen una proximidad con la población que les permite identificar necesidades y adaptar intervenciones. Sin embargo, sus capacidades varían considerablemente. Algunos municipios cuentan con equipos técnicos, sistemas de información e ingresos propios suficientes; otros dependen fuertemente de transferencias y poseen estructuras administrativas reducidas.

Asignar nuevas responsabilidades sin recursos adecuados puede aumentar las brechas territoriales. La descentralización efectiva requiere equilibrar competencias, financiamiento y capacidades. La coordinación vertical es especialmente importante en áreas donde las responsabilidades se

comparten. Vivienda, transporte, salud, educación y ambiente pueden involucrar simultáneamente gobiernos nacionales y locales.

Cuando los roles no están claramente definidos, pueden aparecer duplicaciones o vacíos. Los mecanismos de planificación conjunta pueden reducir estos problemas. La profesionalización de la administración local constituye otra prioridad. La continuidad técnica permite mantener políticas más allá de cambios electorales.

Los sistemas de información territorial pueden mejorar planificación y evaluación. La digitalización puede facilitar trámites y participación, aunque debe considerar las brechas de acceso. Los Exámenes Locales Voluntarios han surgido como una herramienta para organizar este proceso. Permiten que ciudades y regiones analicen su contribución a los ODS, identifiquen brechas y comuniquen resultados. Su valor principal no debería ser el documento final, sino el proceso de coordinación y aprendizaje que generan.

9.4.3. Participación ciudadana y coproducción de políticas

La participación ciudadana permite incorporar conocimientos, preferencias y experiencias de las poblaciones afectadas por una política. Esto resulta especialmente importante cuando los problemas poseen una dimensión territorial que las estadísticas agregadas no muestran. Las comunidades pueden conocer, por ejemplo, zonas que se inundan recurrentemente, dificultades específicas del transporte o barreras de acceso a un servicio.

La participación puede adoptar diferentes formas, desde consultas hasta presupuestos participativos y espacios permanentes de gobernanza. No todas las modalidades producen el mismo nivel de influencia. Informar a la población sobre una decisión ya adoptada no equivale a incorporar su participación en el diseño. Los mecanismos deben aclarar qué aspectos pueden modificarse y cómo se utilizarán los aportes.

La participación también necesita inclusión. Los procesos pueden ser dominados por organizaciones con mayores recursos o tiempo disponible, dejando fuera precisamente a los grupos con mayores necesidades. Horarios, accesibilidad, idioma y canales digitales pueden influir sobre quién participa. La representación de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y comunidades alejadas requiere atención específica.

Las herramientas digitales pueden ampliar la participación, pero no deberían convertirse en el único mecanismo en territorios donde persisten brechas de conectividad. La coproducción de políticas representa un nivel más avanzado de colaboración. En este modelo, ciudadanos y organizaciones participan no solo en consulta, sino también en diseño, ejecución o seguimiento. Puede ser especialmente útil en programas comunitarios y gestión ambiental. Sin embargo, la coproducción no debe utilizarse para transferir responsabilidades estatales sin recursos. La colaboración funciona cuando existe una distribución clara de tareas y capacidades.

9.4.4. Gobernanza territorial hacia 2030 y más allá

La gobernanza territorial integra planificación, participación, financiamiento y coordinación alrededor de un territorio específico. Su importancia crecerá a medida que la implementación de los ODS se acerque a 2030, porque muchas de las brechas restantes se concentran en grupos y lugares específicos que los promedios nacionales ocultan.

La experiencia de los Exámenes Nacionales Voluntarios muestra que la región ha desarrollado

una cultura creciente de seguimiento. Entre 2016 y 2025, 32 países presentaron 70 informes y 22 realizaron el ejercicio más de una vez. El siguiente paso consiste en profundizar la conexión entre esos procesos nacionales y las realidades locales.

La gobernanza territorial necesita también continuidad financiera. Un municipio puede identificar correctamente sus prioridades y carecer de recursos para atenderlas. Los sistemas de transferencias nacionales deben considerar desigualdades territoriales y capacidad fiscal. Los mecanismos de financiamiento pueden incluir recursos propios, transferencias, crédito y cooperación, dependiendo del marco nacional. La captura de valor del suelo puede ser útil en áreas urbanas donde las inversiones públicas incrementan el precio de terrenos.

Los territorios rurales necesitan instrumentos diferentes. La gobernanza también debe responder a problemas que superan los límites municipales. Las áreas metropolitanas requieren coordinación de transporte, agua, residuos y planificación territorial. Las cuencas hídricas pueden incluir varios municipios. Los ecosistemas y corredores productivos pueden atravesar incluso fronteras nacionales. Esto obliga a crear formas flexibles de cooperación intermunicipal y regional.

La participación del sector privado local puede contribuir al desarrollo productivo mediante clústeres, formación y encadenamientos. Las universidades regionales pueden funcionar como centros de conocimiento y asistencia técnica. Las organizaciones sociales aportan legitimidad y conocimiento territorial. La gobernanza territorial efectiva consiste precisamente en articular estas capacidades sin perder claridad sobre las responsabilidades públicas.

El análisis realizado a lo largo de este capítulo permite afirmar que instituciones, financiamiento y alianzas no constituyen elementos secundarios de la Agenda 2030. Son los mecanismos que permiten que el resto de los objetivos se convierta en políticas efectivas. Una meta educativa requiere presupuesto, docentes, instituciones y coordinación territorial. Una política climática necesita financiamiento, información y acuerdos entre sectores. Una estrategia contra la pobreza depende de registros administrativos, protección social y recursos fiscales.

Los medios de implementación atraviesan, por tanto, toda la Agenda. El ODS 16 proporciona parte de la arquitectura institucional necesaria. Sus metas sobre Estado de derecho, acceso a justicia, transparencia, participación y rendición de cuentas buscan crear condiciones en las que las políticas puedan desarrollarse de manera legítima y efectiva. El ODS 17 complementa esta arquitectura mediante financiamiento, cooperación, tecnología, capacidades y alianzas. La CEPAL publicó en abril de 2026 una actualización específica sobre este objetivo, reafirmando su función como medio de implementación del conjunto de la Agenda.

El desafío financiero ocupa una posición particularmente importante. La disminución reciente de la asistencia oficial para el desarrollo y el aumento global de las cargas de deuda muestran que el contexto internacional se ha vuelto más restrictivo. Esto aumenta la necesidad de movilizar recursos internos y utilizarlos con mayor eficiencia. Sin embargo, ningún país puede aislarse completamente de las condiciones internacionales. El financiamiento climático, la cooperación tecnológica, el comercio y la inversión continúan dependiendo de reglas y relaciones globales. La fragmentación geopolítica representa, por tanto, un riesgo adicional para la Agenda.

La respuesta regional expresada en el Foro de 2026 ha sido reafirmar cooperación y multilateralismo. Los gobiernos reconocieron que cada país mantiene la responsabilidad principal sobre su desarrollo, pero subrayaron al mismo tiempo que la cooperación puede generar sinergias, intercambio de experiencias y respuestas coordinadas. Esta combinación entre responsabilidad nacional y cooperación internacional constituye uno de los principios fundamentales de la Agenda 2030.

Las alianzas multiactor agregan una tercera escala. Los gobiernos poseen una responsabilidad insustituible en la garantía de derechos, pero no concentran todo el conocimiento, financiamiento ni capacidad de innovación. Empresas, universidades y organizaciones sociales pueden complementar la acción pública. La gobernanza adecuada de estas alianzas es esencial para evitar conflictos de interés y garantizar que los objetivos colectivos permanezcan en el centro.

La transparencia cumple nuevamente una función crítica. Los ciudadanos deben poder conocer quién financia una iniciativa, qué compromisos existen y cómo se distribuyen responsabilidades y beneficios. La gobernanza del desarrollo sostenible necesita así una arquitectura de confianza verificable y no simplemente acuerdos informales. La información pública contribuye a esa confianza. Los Exámenes Nacionales y Locales Voluntarios pueden funcionar como instrumentos de rendición de cuentas cuando presentan no únicamente los avances, sino también las dificultades. Un informe que documenta rezagos puede ser más útil para mejorar políticas que uno concentrado exclusivamente en éxitos.

La cultura institucional debe valorar el aprendizaje y la corrección. Esto resulta particularmente importante ante la proximidad de 2030. La estimación regional de que únicamente alrededor del 19 % de las metas se alcanzaría bajo las tendencias actuales exige identificar de manera clara qué políticas no están produciendo resultados suficientes y por qué. La rendición de cuentas no debería convertirse en un mecanismo destinado únicamente a señalar responsabilidades pasadas. También debe generar información para mejorar decisiones futuras. La capacidad de evaluación adquiere así importancia estratégica.

Los presupuestos deben relacionarse con resultados y no solo con actividades. Las instituciones deberían poder analizar cuánto cuesta alcanzar determinados resultados y qué intervenciones ofrecen mayor impacto. La digitalización pública puede contribuir mediante sistemas de información interoperables que conecten planificación, presupuesto y evaluación. No obstante, la interoperabilidad requiere estándares y protección de datos. La ciberseguridad será cada vez más importante a medida que aumente la dependencia de sistemas digitales. La transformación digital del Estado no consiste simplemente en trasladar formularios a Internet. Puede utilizarse para rediseñar procesos, reducir trámites y aumentar trazabilidad.

Una administración más sencilla puede disminuir costos tanto para ciudadanos como para empresas. La tecnología, sin embargo, no resuelve automáticamente problemas institucionales. Un proceso burocrático ineficiente puede continuar si únicamente se digitaliza sin reformarlo. Las instituciones necesitan revisar procedimientos y eliminar pasos que no aportan valor.

La inteligencia artificial abre nuevas posibilidades para análisis de información, detección de anomalías y provisión de servicios. Al mismo tiempo, introduce riesgos de opacidad y discriminación cuando decisiones públicas se apoyan en sistemas automatizados sin mecanismos adecuados de revisión. La gobernanza tecnológica será, por ello, una nueva dimensión del ODS 16 en los años posteriores a 2030. La participación ciudadana deberá adaptarse igualmente a este entorno.

Las plataformas digitales pueden ampliar consultas y acceso a información, pero también pueden facilitar desinformación y polarización. La educación cívica y digital será necesaria para aprovechar sus posibilidades. La gobernanza territorial seguirá siendo fundamental porque la tecnología no elimina el carácter físico de muchas necesidades. El agua, vivienda, transporte y servicios públicos continúan distribuyéndose territorialmente.

Las ciudades y gobiernos locales serán escenarios centrales de implementación. La territorialización permite además identificar desigualdades que las políticas nacionales uniformes pueden pasar por alto. Un mismo subsidio puede tener efectos diferentes según los precios y servicios disponibles

en cada territorio. La evaluación territorial mejora la capacidad de adaptar intervenciones. La coordinación entre niveles de gobierno debe evitar dos extremos. Una centralización excesiva puede producir políticas poco sensibles a la diversidad local, mientras una descentralización sin suficientes recursos puede generar desigualdad territorial.

Tabla 9.2
Escalas de implementación y gobernanza de los ODS

Escala	Función principal	Actores predominantes	Instrumentos o mecanismos habituales
Global	Define los principios, objetivos, metas y marcos generales de seguimiento de la Agenda 2030.	Naciones Unidas, agencias especializadas, organismos multilaterales, instituciones financieras internacionales y Estados miembros.	Agenda 2030, indicadores globales, Foro Político de Alto Nivel, acuerdos multilaterales y mecanismos internacionales de cooperación.
Regional	Adapta el seguimiento global a las características y prioridades de América Latina y el Caribe y facilita la cooperación entre países.	CEPAL, organismos regionales, bancos de desarrollo, mecanismos de integración y gobiernos nacionales.	Foros regionales, estudios comparativos, cooperación Sur-Sur, agendas regionales y plataformas de seguimiento de los ODS.
Nacional	Incorpora los ODS en las políticas, planes, presupuestos y sistemas de seguimiento de cada país.	Gobiernos nacionales, ministerios, parlamentos, instituciones estadísticas, organismos de planificación y entidades de control.	Planes nacionales de desarrollo, presupuestos públicos, indicadores nacionales, estrategias sectoriales y Exámenes Nacionales Voluntarios.
Subnacional	Traduce las prioridades nacionales a regiones, provincias, departamentos o entidades territoriales intermedias.	Gobiernos regionales o provinciales, instituciones desconcentradas, actores productivos, universidades y organizaciones territoriales.	Planes de desarrollo territorial, presupuestos subnacionales, indicadores regionales, coordinación intergubernamental y estrategias territoriales.
Local	Convierte los ODS en intervenciones directamente vinculadas con las necesidades cotidianas de comunidades, ciudades y municipios.	Gobiernos municipales, comunidades, organizaciones sociales, empresas locales, academia y ciudadanía.	Planificación urbana y rural, servicios públicos, presupuestos participativos, Exámenes Locales Voluntarios, proyectos comunitarios y sistemas locales de seguimiento.

Nota. *Elaboración propia a partir del enfoque de gobernanza multinivel y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

El principio de subsidiariedad ofrece una orientación: las decisiones deberían adoptarse en el

nivel más cercano a la población que posea capacidad suficiente para gestionarlas, manteniendo coordinación con niveles superiores cuando sea necesario. La cooperación entre municipios puede permitir alcanzar escalas adecuadas para determinados servicios.

El financiamiento territorial debe acompañar estas competencias. La participación local puede fortalecer la rendición de cuentas porque la ciudadanía observa con mayor proximidad la ejecución. No obstante, los gobiernos locales tampoco están exentos de problemas de transparencia o captura de decisiones por grupos de interés.

Los mecanismos de control deben existir en todos los niveles. La gobernanza del desarrollo sostenible exige finalmente una visión de largo plazo. Numerosas transformaciones requieren más tiempo que un período gubernamental. Infraestructura, reforma educativa, transición energética o fortalecimiento institucional pueden tardar décadas.

La planificación estratégica necesita mantener continuidad sin impedir que nuevos gobiernos modifiquen prioridades democráticamente. Los acuerdos nacionales alrededor de objetivos amplios pueden ofrecer estabilidad mientras las políticas específicas continúan evolucionando. La Agenda 2030 cumplió parcialmente esta función al proporcionar un marco común internacionalmente reconocido.

A medida que se aproxima su horizonte temporal, surge inevitablemente la pregunta sobre qué ocurrirá después. El cierre formal de 2030 no eliminará la pobreza, el cambio climático ni las desigualdades restantes.

La experiencia institucional construida alrededor de los ODS constituye, por ello, uno de los activos más importantes que debería preservarse. Los sistemas estadísticos, mecanismos de coordinación, redes de cooperación y procesos de revisión pueden servir como base para la agenda posterior. El reto consiste en evitar que el final del período genere discontinuidad institucional.

La cooperación regional puede desempeñar un papel central en esta transición. La experiencia acumulada por la CEPAL y el Foro de los Países permite disponer de una plataforma ya establecida para discutir el horizonte posterior a 2030. Los gobiernos locales y la sociedad civil también deberán participar en esa conversación.

La futura agenda necesitará probablemente mantener los principios de universalidad, integración y no dejar a nadie atrás, incorporando al mismo tiempo las lecciones de quince años de implementación. Entre esas lecciones se encuentra una particularmente clara: disponer de metas ambiciosas no es suficiente. Sin capacidades institucionales, financiamiento y mecanismos de cooperación, la distancia entre compromisos y resultados puede mantenerse.

CAPÍTULO 10

América Latina hacia 2030 y más allá: escenarios y perspectivas regionales



INTRODUCCIÓN

La aproximación del año 2030 obliga a América Latina y el Caribe a revisar simultáneamente dos cuestiones. La primera consiste en determinar qué tan lejos se encuentra la región de los compromisos asumidos en la Agenda 2030 y cuáles son las transformaciones todavía posibles durante los años restantes. La segunda exige mirar más allá del calendario formal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y preguntarse qué principios, instituciones y prioridades deberían orientar el desarrollo regional durante la etapa posterior. Ambas cuestiones se encuentran estrechamente relacionadas. El nivel de cumplimiento que se alcance en 2030 será importante, pero también lo será la capacidad de conservar los aprendizajes, mecanismos de cooperación y sistemas de información desarrollados durante los quince años de implementación de la Agenda.

La evidencia disponible en 2026 muestra una situación exigente. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estima que, si se mantienen las tendencias observadas, únicamente alrededor del 19 % de las metas de los ODS serían alcanzadas en la región en 2030. El contexto internacional también se ha vuelto menos favorable. Durante 2025 y comienzos de 2026 aumentaron el proteccionismo, la competencia industrial y tecnológica y la fragmentación geopolítica, mientras se debilitaban determinados mecanismos de colaboración en comercio, inversión, tecnología y financiamiento para el desarrollo. La CEPAL sostiene que esta realidad obliga a los países latinoamericanos y caribeños a actuar con mayor pragmatismo, fortalecer sus capacidades institucionales, movilizar recursos internos y profundizar la articulación entre gobierno, sector privado, sociedad civil y academia.

Este escenario no significa que la Agenda 2030 haya perdido relevancia. Al contrario, la dificultad para cumplir una parte considerable de sus metas revela precisamente la magnitud de los problemas que intenta resolver. Pobreza, desigualdad, baja productividad, deterioro ambiental, fragmentación urbana, debilidad institucional y vulnerabilidad climática no desaparecen cuando concluye un período de planificación. El año 2030 representa un horizonte político y estadístico, no el final de los desafíos del desarrollo.

La experiencia acumulada durante los capítulos anteriores muestra también que estos problemas no pueden abordarse de manera independiente. La pobreza está relacionada con empleo, educación, salud y protección social; la productividad depende de infraestructura, innovación y capacidades; la acción climática necesita financiamiento, tecnología e instituciones; y la inclusión requiere servicios, derechos y participación. Por ello, cualquier estrategia futura deberá conservar la lógica integrada que constituye uno de los principales aportes conceptuales de la Agenda 2030.

El presente capítulo integra los hallazgos desarrollados a lo largo de la obra y los proyecta hacia el futuro. En primer lugar, se analizan las brechas todavía pendientes y las condiciones necesarias para acelerar los ODS. Posteriormente se examinan innovación, transformación digital e inteligencia artificial como nuevas herramientas de desarrollo. En tercer término, se aborda la cooperación regional y la construcción de resiliencia frente a un entorno internacional más incierto. Finalmente, se plantea la necesidad de construir una agenda latinoamericana posterior a 2030 capaz de preservar los avances de los ODS, corregir sus limitaciones y responder a los desafíos emergentes de las próximas décadas.

10.1. Brechas pendientes y desafíos para acelerar los ODS

10.1.1. Del cumplimiento parcial a la aceleración selectiva

La Agenda 2030 fue concebida como un marco universal y ambicioso. Su amplitud permitió integrar dimensiones que durante mucho tiempo fueron tratadas separadamente, pero generó también un desafío considerable de implementación. Los 17 objetivos y sus numerosas metas requieren transformaciones simultáneas en sistemas económicos, sociales, ambientales e institucionales.

A medida que se aproxima el plazo de 2030, resulta cada vez menos realista asumir que todas las metas podrán avanzar a la misma velocidad. La evaluación de la CEPAL correspondiente a 2026 estima que solo alrededor del 19 % alcanzaría el resultado esperado si continúan las tendencias actuales. Este porcentaje no implica que el restante 81 % se encuentre necesariamente en retroceso, pero sí demuestra que el ritmo predominante no es suficiente para completar la Agenda en el período disponible.

La respuesta no debería consistir en abandonar las metas más rezagadas. La aceleración selectiva implica identificar intervenciones capaces de generar efectos simultáneos sobre varios objetivos y concentrar capacidades en ellas. La lógica de interdependencia desarrollada desde el Capítulo 1 ofrece precisamente una orientación para esta estrategia.

La inversión en primera infancia, por ejemplo, puede contribuir a nutrición, salud, educación, igualdad de género y reducción de pobreza. La expansión de sistemas de cuidados puede mejorar participación laboral femenina, empleo formal, bienestar y protección social. La modernización del transporte público puede incidir sobre acceso al empleo, contaminación, emisiones, productividad urbana y seguridad vial. La eficiencia energética puede reducir costos empresariales y emisiones.

Estas intervenciones poseen un efecto multiplicador porque actúan sobre diferentes resultados al mismo tiempo.

La priorización exige, sin embargo, evidencia. No toda política presentada como transversal genera necesariamente impactos significativos. Los gobiernos necesitan sistemas de evaluación capaces de comparar alternativas y determinar qué intervenciones producen mayores beneficios sociales por unidad de recursos invertidos.

La capacidad estadística abordada en el Capítulo 2 adquiere aquí una importancia estratégica. Los indicadores ya no deben servir solamente para informar cuánto falta, sino para orientar decisiones sobre dónde acelerar.

10.1.2. Superar las trampas estructurales

Los rezagos de los ODS no se explican únicamente por políticas insuficientes durante la última década. Muchos reflejan estructuras que preceden ampliamente a la Agenda 2030.

La CEPAL ha descrito el desarrollo latinoamericano mediante varias trampas interconectadas: baja capacidad de crecimiento, elevada desigualdad y baja movilidad social, así como capacidades institucionales limitadas y gobernanza ineficaz. La transformación digital puede contribuir a romper estos círculos, pero su aprovechamiento depende igualmente de reformas estructurales.

La baja capacidad para crecer se relaciona con productividad, inversión, informalidad y estructuras productivas poco diversificadas. Como se analizó en el Capítulo 5, una economía puede generar empleo y, sin embargo, mantener grandes proporciones de trabajadores en actividades de baja

productividad. Esta estructura reduce salarios, limita recaudación tributaria y dificulta la financiación de políticas sociales.

La desigualdad constituye otra trampa porque las oportunidades educativas, laborales y



territoriales se distribuyen de manera muy desigual. Las familias con menos recursos disponen de menores posibilidades para invertir en formación, conectividad o cuidados, lo que puede reproducir desventajas entre generaciones.

La debilidad institucional interactúa con ambas dimensiones. Un Estado con capacidades limitadas puede tener dificultades para recaudar, invertir, coordinar y evaluar, reduciendo a su vez las posibilidades de modificar estructuras económicas y sociales.

Estas trampas se refuerzan. La baja productividad limita recursos; la desigualdad reduce movilidad y cohesión; y las instituciones débiles dificultan implementar reformas. La aceleración de los ODS debe, por tanto, buscar puntos de intervención capaces de romper estos círculos y no únicamente corregir síntomas.

La transformación productiva constituye uno de ellos. Diversificar la economía hacia actividades con mayor contenido tecnológico puede elevar productividad y salarios. Sin embargo, si las nuevas oportunidades se concentran en trabajadores altamente calificados, la desigualdad podría aumentar. La política productiva necesita entonces coordinarse con educación y formación.

Lo mismo ocurre con la transición energética. Puede generar inversión y empleo, pero necesita mecanismos de transición justa para territorios afectados por actividades que pierden importancia.

El principio fundamental consiste en diseñar transformaciones económicas con una dimensión distributiva desde el inicio.

10.1.3. Inversión, financiamiento y capacidad estatal

La aceleración requiere recursos. Muchos ODS dependen de inversiones cuya magnitud supera la capacidad ordinaria de los presupuestos nacionales, especialmente en contextos de deuda y bajo crecimiento.

El Capítulo 9 mostró que el financiamiento no debe reducirse a obtener mayores volúmenes de capital. Importan la estructura de los recursos, su costo, el destino de las inversiones y la calidad de la ejecución.

La movilización interna seguirá siendo fundamental. Mejorar la administración tributaria, reducir evasión, ampliar formalización y revisar gastos ineficientes puede liberar recursos. Sin embargo, algunos países necesitarán también financiamiento externo y cooperación.

La situación internacional introduce restricciones adicionales. La mayor fragmentación señalada por la CEPAL está debilitando algunos mecanismos tradicionales de comercio, inversión y cooperación, lo que obliga a diversificar relaciones externas.

La capacidad estatal será tan importante como los recursos disponibles. Un país puede recibir financiamiento y enfrentar dificultades para ejecutar proyectos debido a procedimientos, ausencia de estudios técnicos o fragmentación institucional.

Por ello, fortalecer capacidad para formular, contratar, ejecutar y evaluar inversiones constituye en sí mismo una política de desarrollo.

Los gobiernos subnacionales requieren especial atención. Numerosas inversiones relacionadas con agua, transporte, vivienda y resiliencia se implementan territorialmente. Si municipios y regiones carecen de equipos técnicos, una parte de los recursos puede no transformarse adecuadamente en resultados.

La coordinación entre niveles de gobierno deberá ser una prioridad durante la etapa final de la Agenda.

10.1.4. Acelerar sin abandonar el horizonte de largo plazo

La proximidad de 2030 puede generar un riesgo: concentrarse excesivamente en resultados inmediatos y postergar reformas cuyos beneficios aparecen posteriormente.

La aceleración no debe convertirse en cortoplacismo.

Algunas transformaciones fundamentales, como mejorar aprendizaje educativo, fortalecer instituciones, restaurar ecosistemas o modificar estructuras productivas, requieren períodos superiores a cuatro años.

La política debe mantener dos horizontes simultáneamente. El primero corresponde a intervenciones capaces de mejorar resultados antes de 2030. El segundo consiste en construir capacidades que continuarán produciendo beneficios después de esa fecha.

Esta doble perspectiva es particularmente importante para infraestructura. Las obras iniciadas actualmente pueden permanecer durante varias décadas y condicionar patrones de urbanización, consumo energético y resiliencia.

Invertir apresuradamente en infraestructura incompatible con sostenibilidad para cumplir un indicador podría producir costos posteriores.

Por ello, la calidad del avance es tan importante como su velocidad.

El cumplimiento formal de una meta no debería producir retrocesos en otros objetivos. La expansión de generación energética, por ejemplo, no puede evaluarse únicamente mediante capacidad instalada; necesita considerar impactos ambientales, territoriales y sociales.

La aceleración debe preservar el principio de integralidad.

10.2. Innovación, transformación digital y nuevas herramientas para el desarrollo

10.2.1. Digitalización como transformación transversal

La transformación digital constituye uno de los principales cambios estructurales que marcarán la etapa posterior a 2030. Internet, computación en la nube, inteligencia artificial, sensores, sistemas geoespaciales y plataformas digitales están modificando actividades económicas, servicios públicos y formas de interacción social.

La importancia de estas tecnologías no reside exclusivamente en la aparición de nuevos sectores. Su mayor impacto puede producirse mediante la transformación de sectores tradicionales.

Una empresa agrícola puede utilizar sensores para optimizar riego; una institución de salud puede utilizar telemedicina; una administración tributaria puede analizar datos para detectar inconsistencias; y una escuela puede utilizar plataformas para apoyar trayectorias educativas.

La CEPAL considera que digitalización e inteligencia artificial ofrecen una oportunidad para actuar simultáneamente sobre las principales trampas del desarrollo regional: productividad, desigualdad y debilidad institucional.

Sin embargo, la tecnología no es neutral respecto de la distribución. Las empresas con mayor capacidad financiera adoptan nuevas herramientas más rápidamente. Los trabajadores con mayores niveles de formación suelen estar mejor preparados para utilizarlas. Los territorios con mejor conectividad acumulan ventajas adicionales.

La transformación digital puede, por tanto, aumentar productividad y ampliar desigualdades simultáneamente.

Evitar este resultado requiere políticas deliberadas de conectividad, competencias, financiamiento y apoyo a pequeñas empresas.

10.2.2. Inteligencia artificial, productividad y empleo

La inteligencia artificial representa una nueva fase de la transformación tecnológica. Su capacidad para analizar datos, automatizar tareas, generar contenidos y apoyar decisiones está comenzando a modificar múltiples sectores.

Un estudio publicado por la CEPAL en enero de 2026 analiza precisamente el impacto económico de la inteligencia artificial en América Latina y destaca que la región enfrenta un rezago en inversión y capacidades laborales que limita el aprovechamiento completo de estas tecnologías.

La inteligencia artificial puede elevar productividad mediante automatización de tareas repetitivas, optimización de procesos y mejor utilización de información. Sin embargo, sus efectos laborales dependerán de la capacidad de trabajadores y empresas para adaptarse.

El principal riesgo no es necesariamente la desaparición completa de profesiones, sino la transformación rápida de tareas dentro de numerosas ocupaciones.

Esto exige sistemas de aprendizaje permanente. La educación formal inicial ya no será suficiente para sostener una trayectoria laboral durante varias décadas.

Los trabajadores necesitarán actualizar competencias periódicamente.

Las empresas pequeñas representan un desafío particular. Una gran compañía puede contratar especialistas y desarrollar soluciones propias; una microempresa difícilmente puede hacerlo.

Las plataformas compartidas, asistencia técnica y servicios digitales accesibles pueden reducir esta brecha.

La adopción tecnológica debe acompañarse además de políticas de competencia. Si las capacidades de inteligencia artificial se concentran en pocas empresas, los beneficios económicos pueden distribuirse de manera desigual.

La regulación debe equilibrar innovación con protección de consumidores, trabajadores y datos.

10.2.3. Estado digital y servicios públicos inteligentes

La transformación digital puede mejorar también la capacidad institucional. Los sistemas administrativos tradicionales generan con frecuencia trámites repetitivos, documentos en papel y bases de datos que no se comunican entre sí. La digitalización puede reducir estos costos mediante interoperabilidad, identificación digital y automatización.

Sin embargo, digitalizar un procedimiento ineficiente sin rediseñarlo puede simplemente trasladar la burocracia a una pantalla. La transformación del Estado debe comenzar por revisar procesos y eliminar pasos innecesarios. Los sistemas interoperables pueden permitir que una persona proporcione información una sola vez y que diferentes instituciones autorizadas la utilicen conforme a reglas de privacidad.

Esto puede facilitar acceso a programas sociales, servicios de salud y trámites empresariales. La inteligencia artificial puede contribuir al análisis de grandes bases de datos y ayudar a detectar riesgos, pero su uso público necesita mayores garantías que muchas aplicaciones privadas.

Una decisión administrativa automatizada puede afectar derechos. Por ello, debe existir transparencia suficiente sobre criterios, posibilidad de revisión humana y mecanismos de reclamación. Los datos utilizados pueden contener sesgos históricos. Un sistema que aprende a partir de decisiones pasadas puede reproducir discriminaciones si no se evalúa adecuadamente.

La gobernanza de inteligencia artificial se convertirá probablemente en una dimensión central de las instituciones posteriores a 2030. La transformación digital del Estado puede igualmente fortalecer transparencia mediante datos abiertos y seguimiento de presupuestos. Al mismo tiempo, aumenta exposición a ataques informáticos. La ciberseguridad deja así de ser una cuestión técnica especializada y pasa a convertirse en un componente de continuidad institucional.

10.2.4. Innovación orientada a desafíos sociales y ambientales

La innovación no debería medirse exclusivamente por número de nuevas empresas o patentes. Puede orientarse hacia problemas públicos concretos.

Los grandes desafíos de América Latina ofrecen áreas donde ciencia y tecnología pueden generar impactos importantes: agua, agricultura, salud, educación, energía, biodiversidad y ciudades. La innovación climática constituye un ejemplo. Nuevos materiales, sistemas de almacenamiento energético, agricultura de precisión y tecnologías de monitoreo pueden contribuir a reducir emisiones y aumentar resiliencia.

La biotecnología puede aprovechar de manera sostenible la biodiversidad regional, siempre que existan reglas de protección y distribución de beneficios. La innovación social es igualmente relevante. Nuevas formas de organizar servicios, cuidados o financiamiento pueden producir transformaciones sin depender exclusivamente de tecnologías avanzadas.

Una política de innovación orientada a misiones puede coordinar instituciones alrededor de problemas específicos, como descarbonizar transporte urbano o reducir pérdidas de agua. El valor de este enfoque consiste en conectar investigación con necesidades de desarrollo. Las universidades adquieren una función especialmente importante. Además de formar profesionales, pueden actuar como centros de investigación y articulación territorial.

La cooperación universidad-empresa-Estado puede facilitar transferencia de conocimiento, aunque necesita mecanismos para evitar que las prioridades científicas se reduzcan exclusivamente a objetivos comerciales de corto plazo. La investigación básica continúa siendo necesaria porque muchas innovaciones futuras surgirán de conocimientos cuyo uso no es inmediatamente previsible.

Tabla 10.1
Tecnologías emergentes y oportunidades para América Latina

Tecnología emergente	Aplicaciones potenciales	Oportunidades para América Latina	Condiciones para su aprovechamiento
Inteligencia artificial (IA)	Automatización de procesos, análisis predictivo, asistencia en salud, educación personalizada, optimización logística y apoyo a decisiones públicas y empresariales.	Aumentar productividad, mejorar servicios públicos, apoyar a mipymes y desarrollar soluciones adaptadas a problemas regionales.	Requiere talento especializado, infraestructura digital, datos de calidad, gobernanza ética, protección de datos y reducción de brechas de acceso.
Datos, analítica avanzada y sistemas geoespaciales	Monitoreo territorial, análisis de mercados, planificación urbana, agricultura de precisión, seguimiento ambiental y evaluación de políticas.	Mejorar decisiones públicas, focalizar inversiones, anticipar riesgos y fortalecer la planificación basada en evidencia.	Necesita interoperabilidad, estándares de calidad, capacidades analíticas, actualización de información, ciberseguridad y reglas claras sobre uso de datos.
Biotecnología	Agricultura, salud, alimentos, bioinsumos, aprovechamiento sostenible de recursos biológicos y desarrollo de nuevos productos.	Aprovechar la biodiversidad regional, fortalecer bioeconomías, elevar valor agregado y desarrollar soluciones para agricultura, salud y ambiente.	Exige investigación científica, protección de biodiversidad, marcos regulatorios, propiedad intelectual equilibrada y distribución justa de beneficios.

Tecnología emergente	Aplicaciones potenciales	Oportunidades para América Latina	Condiciones para su aprovechamiento
Tecnologías energéticas avanzadas	Energías renovables, almacenamiento, redes inteligentes, hidrógeno de bajas emisiones, electrificación y gestión eficiente de la demanda.	Aprovechar recursos solares, eólicos, hidroeléctricos y minerales estratégicos para impulsar nuevas cadenas productivas y reducir dependencia fósil.	Requiere inversión, infraestructura de transmisión, almacenamiento, regulación estable, capacidades industriales y planificación de una transición justa.
Tecnologías climáticas	Monitoreo de emisiones, adaptación agrícola, gestión hídrica, captura y reducción de carbono, alerta temprana y soluciones para economía circular.	Incrementar resiliencia frente al cambio climático, reducir pérdidas económicas y desarrollar nuevos mercados de bienes y servicios ambientales.	Necesita financiamiento climático, investigación aplicada, transferencia tecnológica, datos ambientales confiables y articulación entre ciencia, empresas y gobiernos.
GovTech y tecnologías para el Estado	Digitalización de trámites, interoperabilidad, identidad digital, servicios públicos en línea, participación ciudadana y análisis automatizado de información.	Mejorar eficiencia institucional, reducir costos administrativos, ampliar transparencia y facilitar el acceso de la ciudadanía a servicios públicos.	Requiere rediseño de procesos, protección de datos, accesibilidad, ciberseguridad, supervisión humana y mecanismos que eviten exclusión digital.

Nota. *Elaboración propia a partir del análisis de innovación, transformación digital, inteligencia artificial y nuevas herramientas para el desarrollo.*

10.3. Cooperación regional y construcción de resiliencia

10.3.1. Resiliencia frente a una nueva incertidumbre global

La experiencia de los últimos años ha demostrado que las economías latinoamericanas operan dentro de un entorno internacional caracterizado por múltiples perturbaciones. La pandemia, los conflictos geopolíticos, las disrupciones logísticas, la volatilidad financiera y los eventos climáticos han afectado producción y condiciones sociales.

La resiliencia debe entenderse como la capacidad de anticipar, absorber, adaptarse y recuperarse frente a estos choques sin perder de manera permanente los avances del desarrollo. Una economía resiliente no intenta aislarse de todos los riesgos externos, lo que sería impracticable. Busca diversificar fuentes de suministro, fortalecer capacidades internas y crear mecanismos de protección.

La fragmentación geopolítica descrita por la CEPAL añade una nueva dimensión. La competencia entre grandes potencias está afectando comercio, tecnología, inversión y cadenas productivas, obligando a las economías latinoamericanas a reconsiderar sus estrategias de inserción internacional. La región posee activos relevantes en alimentos, biodiversidad, energías renovables y minerales estratégicos. Sin embargo, aprovecharlos exige evitar una dependencia excesiva de exportaciones primarias. La diversificación de relaciones comerciales y productivas puede mejorar resiliencia.

10.3.2. Integración productiva y autonomía estratégica

La cooperación regional puede contribuir a aumentar la escala de mercados y desarrollar capacidades productivas que serían difíciles de construir individualmente. Las cadenas regionales de valor ofrecen una posibilidad. Un producto complejo puede distribuir etapas de producción entre diferentes países según sus capacidades. La integración energética constituye otra oportunidad. Países con matrices y patrones de demanda distintos pueden beneficiarse de interconexiones que permitan intercambiar electricidad y aumentar estabilidad.

La cooperación en medicamentos y tecnologías sanitarias puede reducir vulnerabilidad frente a interrupciones externas. La infraestructura digital regional podría igualmente mejorar conectividad y almacenamiento de datos. Estas estrategias no significan abandonar el comercio mundial. Buscan equilibrar apertura con capacidades regionales.

El concepto de autonomía estratégica puede interpretarse como la posibilidad de mantener cierto margen de decisión en áreas críticas sin depender completamente de un único proveedor externo. En América Latina, esta estrategia debería ser selectiva. Pretender producir internamente todos los bienes sería ineficiente. La prioridad debe concentrarse en sectores donde exista una combinación de necesidad estratégica y capacidades potenciales. La cooperación regional puede ayudar a identificar esas áreas.

10.3.3. Cooperación climática y resiliencia territorial

El cambio climático constituye probablemente el ejemplo más claro de un problema que exige cooperación. Los fenómenos climáticos atraviesan fronteras y pueden afectar cuencas, ecosistemas, cadenas agrícolas y migraciones. Los sistemas de alerta temprana pueden beneficiarse del intercambio regional de información meteorológica. La gestión de cuencas compartidas requiere acuerdos entre países. La conservación de ecosistemas transfronterizos exige mecanismos conjuntos.

El Caribe presenta necesidades particulares debido a su elevada exposición a huracanes y al aumento del nivel del mar. La cooperación en seguros, financiamiento de emergencia e infraestructura resiliente puede reducir la vulnerabilidad de pequeños Estados insulares. La resiliencia territorial debe incluir también seguridad alimentaria. La región es un importante productor de alimentos, pero las especializaciones nacionales y eventos extremos pueden generar interrupciones localizadas.

Una mayor coordinación comercial puede facilitar respuestas a crisis. La cooperación climática necesita igualmente transferencia tecnológica y financiamiento. Los países desarrollados poseen responsabilidades diferenciadas dentro del sistema climático internacional, pero América Latina puede aumentar también la cooperación intrarregional mediante intercambio de conocimiento.



10.3.4. Resiliencia social e institucional

La resiliencia no es únicamente económica y ambiental. Las sociedades necesitan mecanismos capaces de proteger a las personas durante crisis. Los sistemas de protección social adaptativos pueden ampliar cobertura temporalmente cuando ocurre una emergencia. Los registros sociales interoperables permiten identificar rápidamente hogares afectados.

Los sistemas de salud necesitan reservas, protocolos y personal capaz de responder a aumentos repentinos de demanda. La experiencia de la pandemia demostró que instituciones construidas durante períodos normales condicionan la capacidad de responder durante crisis. La confianza institucional es igualmente importante. Durante emergencias, la población necesita información creíble y coordinación.

La desinformación puede reducir la efectividad de respuestas sanitarias o de protección civil. La resiliencia democrática implica mantener mecanismos de participación, transparencia y derechos incluso durante situaciones excepcionales. Las crisis pueden justificar medidas temporales extraordinarias, pero estas necesitan controles y límites.

La fortaleza institucional consiste precisamente en responder con rapidez sin abandonar principios básicos del Estado de derecho.

10.4. Hacia una agenda latinoamericana de desarrollo sostenible posterior a 2030

10.4.1. El significado de 2030 como punto de transición

La Agenda 2030 posee una fecha de conclusión, pero el desarrollo sostenible no. Cuando llegue 2030, algunas metas habrán sido alcanzadas, otras mostrarán avances parciales y otras

continuarán lejos de los resultados previstos. La respuesta más útil no será calificar toda la Agenda exclusivamente como éxito o fracaso. Será necesario distinguir qué funcionó, qué no funcionó y cuáles fueron las causas.

Los quince años de implementación habrán producido capacidades institucionales que pueden utilizarse posteriormente: sistemas de indicadores, mecanismos de revisión voluntaria, redes internacionales y marcos de planificación. Abandonar estas capacidades implicaría perder una parte importante de la inversión institucional realizada.

Una agenda posterior debería conservar los elementos más útiles de los ODS y corregir problemas observados. Uno de los principales aprendizajes es la necesidad de evitar una separación excesiva entre objetivos. La implementación sectorial puede producir numerosos programas individuales sin lograr transformaciones estructurales.

El enfoque posterior debería organizarse alrededor de transiciones sistémicas. Transformación productiva, transición energética, sistemas de cuidado, resiliencia climática y digitalización inclusiva son ejemplos de áreas capaces de integrar varios objetivos. La discusión posterior a 2030 debería, por tanto, centrarse menos en multiplicar metas independientes y más en identificar procesos de transformación.

10.4.2. Principios para una agenda regional de largo plazo

Una futura agenda latinoamericana debería mantener el principio de universalidad. Todos los países presentan desafíos, aunque sean diferentes. También debería conservar el principio de no dejar a nadie atrás, porque los promedios nacionales continúan ocultando desigualdades territoriales y sociales. La sostenibilidad ambiental deberá ocupar una posición todavía más central. El cambio climático continuará intensificándose después de 2030 independientemente del cierre de los ODS.

La perspectiva intergeneracional necesitará reforzarse. La transformación productiva será otro componente esencial. La región no podrá reducir desigualdades de manera sostenible sin crear actividades capaces de generar empleos de mayor productividad. La innovación y digitalización deberán incorporarse transversalmente. La gobernanza democrática debería considerarse igualmente un componente del desarrollo y no un elemento externo.

Las instituciones futuras tendrán que gestionar tecnologías más complejas, riesgos climáticos, envejecimiento y sociedades más diversas. La cooperación regional adquirirá una importancia mayor en un mundo fragmentado. Ninguno de estos principios implica que todos los países deban adoptar políticas idénticas. Una agenda regional debe proporcionar dirección compartida y permitir adaptación nacional.

10.4.3. Nuevos desafíos para las décadas posteriores a 2030

El escenario posterior a 2030 incluirá desafíos que ya son visibles pero cuya importancia probablemente aumentará. El envejecimiento poblacional será uno de ellos. Una mayor proporción de personas mayores modificará sistemas de pensiones, salud, vivienda y cuidados. La inteligencia artificial transformará empleo, educación y servicios públicos.

El cambio climático continuará afectando agricultura, ciudades y ecosistemas. La biodiversidad sufrirá presiones crecientes si no se modifican los patrones de utilización de recursos. La urbanización continuará evolucionando y exigirá nuevas formas de movilidad y vivienda. La transición energética aumentará la demanda de minerales estratégicos y redes eléctricas.

La gobernanza de datos se convertirá en un componente básico de los derechos ciudadanos. Estos desafíos son interdependientes. Una población envejecida necesitará más servicios de cuidado, que pueden generar empleo y requerir nuevas tecnologías. La automatización puede elevar productividad y alterar las bases contributivas de la protección social.

La transición climática puede crear industrias y generar conflictos territoriales. Una agenda posterior a 2030 necesitará capacidad de adaptación mucho mayor que las políticas tradicionales.

10.4.4. Hacia un pacto regional por el desarrollo sostenible

La principal conclusión de esta obra es que América Latina y el Caribe dispone de recursos, capacidades humanas e instituciones suficientes para mejorar sustancialmente su trayectoria de desarrollo, pero enfrenta dificultades para articularlos y mantener transformaciones de largo plazo.

La Agenda 2030 proporcionó un lenguaje común que permitió relacionar problemas que anteriormente eran tratados separadamente. El desafío posterior consiste en convertir esa integración conceptual en una integración efectiva de las políticas. La región necesita un pacto de desarrollo que combine transformación productiva, igualdad, sostenibilidad y capacidad institucional.

La dimensión productiva resulta indispensable porque sin crecimiento de la productividad será difícil financiar de manera sostenible los sistemas sociales requeridos por una población que envejece. La igualdad debe formar parte del pacto porque un crecimiento cuyos beneficios permanecen concentrados tendrá dificultades para generar cohesión.

La sostenibilidad ambiental constituye una condición porque las bases naturales del desarrollo están sometidas a presiones crecientes. La calidad institucional es el mecanismo que permite coordinar estas dimensiones. La cooperación regional puede proporcionar escala y capacidades adicionales. Este pacto no requiere uniformidad ideológica entre gobiernos. Puede construirse alrededor de resultados ampliamente compartidos: mayor productividad, reducción de pobreza, calidad educativa, resiliencia climática, instituciones confiables e infraestructura sostenible. Las políticas específicas estarán sujetas a decisiones democráticas y circunstancias nacionales.

Lo importante es sostener determinados horizontes suficientemente largos para que las transformaciones estructurales maduren. La CEPAL plantea en su evaluación de 2026 que el nuevo entorno internacional exige mayor pragmatismo, capacidad institucional y articulación entre gobierno, sector privado, academia y sociedad civil. Esta recomendación puede interpretarse como una orientación no solo para los años restantes hasta 2030, sino también para la construcción del período posterior. El pragmatismo no significa abandonar principios de sostenibilidad e igualdad. Significa reconocer restricciones reales y construir coaliciones capaces de ejecutar transformaciones.

La transición productiva ofrece un ejemplo. Una política puede establecer objetivos tecnológicos ambiciosos, pero deberá considerar empresas existentes, capacidades laborales, financiamiento e infraestructura. La transición energética necesitará combinar descarbonización con asequibilidad y seguridad energética. Las políticas sociales deberán equilibrar universalidad y sostenibilidad fiscal. La transformación digital deberá incentivar innovación y proteger derechos.

La gobernanza consiste precisamente en gestionar estos equilibrios. El análisis desarrollado durante los diez capítulos muestra que América Latina no enfrenta una ausencia de recursos en sentido amplio. Posee una gran biodiversidad, fuentes renovables de energía, población urbana, universidades, recursos minerales, experiencia institucional y capacidades productivas relevantes. El problema se encuentra en la articulación y distribución de esas capacidades.

Los países exportan materias primas pero importan numerosos bienes con mayor contenido tecnológico. Existen profesionales calificados y, al mismo tiempo, empresas con dificultades para encontrar determinadas competencias. Se producen alimentos y persisten hogares con inseguridad alimentaria. Existen grandes recursos hídricos y comunidades sin servicios adecuados. Estas paradojas expresan problemas institucionales y distributivos, no simplemente escasez absoluta.

La transformación posterior a 2030 necesitará reducir estas desconexiones. La planificación estratégica puede contribuir conectando educación con producción, recursos naturales con innovación, inversión con territorio y política social con empleo. La evaluación debe acompañar este proceso.

Una agenda futura debería incorporar mecanismos más ágiles para revisar metas y corregir políticas ante cambios tecnológicos o climáticos. La experiencia de la Agenda 2030 muestra que un horizonte de quince años puede experimentar transformaciones imprevisibles. La pandemia de COVID-19 constituyó el ejemplo más evidente.

Los sistemas futuros deberán combinar objetivos de largo plazo con capacidad de adaptación periódica. La planificación por escenarios puede ser útil para anticipar diferentes trayectorias. No se trata de predecir con precisión el futuro, sino de identificar decisiones robustas frente a diferentes posibilidades. La diversificación productiva es una política de este tipo porque reduce dependencia de un único sector. La protección social universal mejora resiliencia frente a diferentes crisis. La educación de calidad amplía capacidad de adaptación a tecnologías todavía desconocidas.

La restauración de ecosistemas reduce diversos riesgos climáticos. Estas políticas generan beneficios bajo numerosos escenarios futuros. La juventud tendrá una responsabilidad particular en la etapa posterior. Las personas que hoy ingresan a la educación o al mercado laboral vivirán buena parte de su vida adulta bajo condiciones ambientales y tecnológicas profundamente distintas. Las políticas deben otorgarles capacidad de participar en las decisiones que definirán esos escenarios.

La perspectiva intergeneracional, presente desde la definición clásica del desarrollo sostenible, adquiere así una dimensión democrática. No basta con afirmar que se protege el futuro; las generaciones jóvenes deben participar en su diseño. La educación para el desarrollo sostenible puede contribuir proporcionando herramientas para comprender relaciones entre economía, sociedad y ambiente. Sin embargo, la educación debe evitar convertirse en una transmisión de consignas. Su función es desarrollar capacidad crítica para analizar problemas y evaluar alternativas.

La ciencia será igualmente importante. Las decisiones sobre clima, salud, biodiversidad o inteligencia artificial requieren evidencia técnica, pero la ciencia no reemplaza las decisiones políticas sobre prioridades y distribución. La buena gobernanza debe combinar evidencia científica con deliberación democrática. El sector privado tendrá un papel decisivo en inversión e innovación. Las empresas determinarán gran parte de la velocidad de adopción tecnológica y de transformación productiva.

Sin embargo, los objetivos empresariales y sociales no siempre coinciden automáticamente. La regulación y los incentivos públicos deben orientar las inversiones hacia resultados compatibles con sostenibilidad. La sociedad civil, por su parte, continuará desempeñando funciones de participación, vigilancia y generación de soluciones comunitarias. Las alianzas serán más efectivas cuando cada actor mantenga responsabilidades claramente definidas.

La cooperación internacional seguirá siendo indispensable. Los desafíos de financiamiento climático, comercio, fiscalidad digital, migración y regulación tecnológica requieren reglas globales. Sin embargo, la fragmentación geopolítica puede limitar consensos internacionales.

América Latina necesitará fortalecer su capacidad para coordinar posiciones regionales y negociar con mayor peso colectivo. Una región fragmentada posee menor capacidad para influir sobre reglas globales.

La cooperación regional debería, por tanto, ser considerada una estrategia de desarrollo y no únicamente una dimensión diplomática. El comercio intrarregional, la infraestructura compartida, la cooperación científica y la integración digital pueden crear capacidades que aumenten el margen de acción externo. Esto no exige construir una única política exterior regional, sino desarrollar acuerdos funcionales donde existan intereses comunes. La energía renovable, la biodiversidad y los minerales estratégicos constituyen áreas evidentes.

La región puede participar de manera más activa en la transformación económica mundial si logra agregar valor y coordinar capacidades. De lo contrario, existe el riesgo de reproducir una nueva versión del patrón histórico de exportación de recursos. La transición verde podría entonces aumentar la demanda de productos latinoamericanos sin transformar sustancialmente las estructuras internas. Evitarlo exige políticas industriales, científicas y educativas.

La inteligencia artificial plantea un desafío comparable. La región puede limitarse a consumir servicios tecnológicos desarrollados externamente o construir capacidades propias en determinados segmentos. No todos los países podrán desarrollar modelos avanzados, pero pueden crear aplicaciones específicas, infraestructura de datos, empresas y profesionales. La cooperación regional podría reducir costos mediante recursos compartidos.

La soberanía tecnológica no debería interpretarse como autosuficiencia completa, sino como capacidad suficiente para tomar decisiones y no depender totalmente de actores externos. La misma lógica se aplica a la transición energética y a los datos. El horizonte posterior a 2030 debe incorporar además nuevas formas de medir el desarrollo. El producto interno bruto continuará siendo un indicador económico central, pero no expresa por sí solo desigualdad, deterioro ambiental o bienestar. Los sistemas estadísticos pueden complementar las cuentas económicas con indicadores sociales, ambientales y de patrimonio natural.

La medición multidimensional desarrollada durante la Agenda 2030 constituye una base útil. Sin embargo, demasiados indicadores pueden dificultar la comunicación y priorización. Una futura arquitectura debería equilibrar amplitud con claridad. El seguimiento debería permitir identificar rápidamente si una sociedad avanza en productividad, igualdad, sostenibilidad y calidad institucional.


De la Agenda 2030 hacia una agenda latinoamericana pos-2030
2015
Aprobación de la Agenda 2030
2030
Horizonte de cumplimiento de los ODS
Evaluación
Balance de avances, brechas y aprendizajes
Transición
Reorientación estratégica y adaptación regional
Nuevo horizonte regional
Agenda latinoamericana de desarrollo sostenible
Productividad
Igualdad
Sostenibilidad
Resiliencia
Cooperación

BIBLIOGRAFÍA

Carvalho, L. F., & Soto de la Rosa, H. (2025). *Reduciendo la brecha estructural de educación: Un marco conceptual bajo el enfoque de derechos humanos e igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/81553

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*. https://hdl.handle.net/11362/46191

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. https://hdl.handle.net/11362/48518

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. https://hdl.handle.net/11362/68702

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Biodiversidad y desarrollo: Reflexiones desde América Latina y el Caribe*. https://hdl.handle.net/11362/80754

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024*. https://hdl.handle.net/11362/81045

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. https://hdl.handle.net/11362/80858

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe: Guía para la elaboración de exámenes locales voluntarios a nivel subnacional*. https://hdl.handle.net/11362/69131

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La vivienda y el desarrollo urbano como motores de inclusión social y acción climática en América Latina y el Caribe: Intervenciones en la XXXIII Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI)*. https://hdl.handle.net/11362/82456

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *ODS 3. Salud y bienestar: Implementación en América Latina y el Caribe a 2025*. https://hdl.handle.net/11362/81758

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *ODS 5. Igualdad de género: Implementación en América Latina y el Caribe a 2025*. https://hdl.handle.net/11362/81887

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico: Implementación en América Latina y el Caribe a 2025*. https://hdl.handle.net/11362/81889

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: Cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión*

social. https://hdl.handle.net/11362/84175

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Recursos naturales en América Latina y el Caribe, N.º 7*. https://hdl.handle.net/11362/82615

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2025). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Un acercamiento a las realidades sociales y territoriales en el mundo rural*. https://hdl.handle.net/11362/81445

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe: ¿Cómo acelerar el paso hacia su cumplimiento en la nueva era de incertidumbre y fragmentación geopolítica?* https://hdl.handle.net/11362/89774

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2025*. https://hdl.handle.net/11362/85980

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Horizonte azul de América Latina y el Caribe 2025: Avances y desafíos para el logro de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14*. https://hdl.handle.net/11362/82266

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2025: La acción climática para superar las trampas del desarrollo*. https://hdl.handle.net/11362/86527

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *ODS 6. Agua limpia y saneamiento: Implementación en América Latina y el Caribe a 2026*. https://hdl.handle.net/11362/89917

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *ODS 7. Energía asequible y no contaminante: Implementación en América Latina y el Caribe a 2026*. https://hdl.handle.net/11362/89919

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *ODS 9. Industria, innovación e infraestructura: Implementación en América Latina y el Caribe a 2026*. https://hdl.handle.net/11362/89921

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles: Implementación en América Latina y el Caribe a 2026*. https://hdl.handle.net/11362/89923

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *ODS 17. Alianzas para lograr los Objetivos: Implementación en América Latina y el Caribe a 2026*. https://hdl.handle.net/11362/89926

Herrera, P., Huepe, M., & Trucco, D. (2025). *Educación y desarrollo de competencias digitales en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/81377

Inter-Parliamentary Union. (2026). *Women in parliament in 2025*. https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2026-02/women-in-parliament-in-2025

Jung, J., & Katz, R. L. (2026). *Impacto económico de la inteligencia artificial en América Latina: Transformación tecnológica y rezago en materia de inversión y capacidades laborales*. Comisión Económica

para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/81909

Naciones Unidas, Asamblea General. (2000). *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2). Naciones Unidas. https://docs.un.org/A/RES/55/2

Naciones Unidas, Asamblea General. (2012). *El futuro que queremos* (A/RES/66/288). Naciones Unidas. https://docs.un.org/A/RES/66/288

Naciones Unidas, Asamblea General. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1). Naciones Unidas. https://docs.un.org/A/RES/70/1

Naciones Unidas, División de Estadística. (2025). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/

Naciones Unidas, División de Estadística. (2025). *The Sustainable Development Goals Report 2025*. United Nations. https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/

Organización Panamericana de la Salud. (2025). *Avances hacia la salud universal en la Región de las Américas: Abordar las necesidades insatisfechas de atención de salud, las brechas en la cobertura y la falta de protección financiera mediante la atención primaria de salud*. https://www.paho.org/es/documentos/avances-hacia-salud-universal-region-americas-abordar-necesidades-insatisfechas-atencion

Oyarce, A. M. (2025). *Panorama de la institucionalidad social de los Pueblos Indígenas y su aporte a la cohesión social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/81896

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2023). *The Circularity Gap Report: Latin America and the Caribbean*. https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/44119

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/139811



MGTR. ALBA MINOSKA ARCOS RIBADENEIRA

Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE
amarcos2@espe.edu.ec
https://orcid.org/0009-0005-0289-409X

La trayectoria académica y científica de Alba Minoska Arcos Ribadeneira evidencia una formación interdisciplinaria vinculada principalmente con el Derecho, la criminología, las ciencias forenses, derecho constitucional, la educación, las políticas públicas y los derechos humanos, con especial interés en problemáticas jurídicas y sociales contemporáneas del Ecuador. Su producción científica refleja una progresiva consolidación de líneas de investigación relacionadas con la protección de derechos, la educación inclusiva, las políticas públicas, la sostenibilidad ambiental y los derechos de la naturaleza.

En cuanto a su formación profesional, consta como Máster Universitario en Criminología y Ciencias Forenses, Magister en Derecho mención en Derecho Procesal Constitucional y Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

Asimismo, mantiene el identificador internacional ORCID 0009-0005-0289-409X, lo que permite individualizar su producción científica en sistemas académicos internacionales.

Posteriormente, su producción científica incorpora una perspectiva interdisciplinaria entre Derecho y Educación. En 2023 publicó, junto con Pablo David Pazmay Pazmay, el artículo “La Educación y el Derecho en torno a un nuevo paradigma transformador en el Ecuador”, publicado en Polo del Conocimiento, Vol. 8, N.º 4, pp. 794-806. El estudio analiza la relación entre educación, Derecho, políticas públicas, derechos humanos y desarrollo sostenible en el contexto ecuatoriano.

En 2024 publicó el artículo “Análisis de las políticas educativas y su relación con la educación pública inclusiva”, junto con Jorge Luis Machado Vallejo. La investigación examina las políticas educativas ecuatorianas desde la perspectiva del derecho a la educación, la inclusión, la equidad y la protección de estudiantes en condiciones diversas, tomando como referentes la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la normativa relacionada con la discapacidad.

Su producción académica también se ha orientado hacia problemáticas contemporáneas de la educación y la tecnología. Entre sus trabajos consta “Indefensión Aprendida y deserción, en estudiantes universitarios”, publicado en colaboración con otros investigadores, investigación que analiza la relación entre indefensión aprendida, prácticas educativas y deserción estudiantil.

Asimismo, participa como coautora en “Integración de la Inteligencia Artificial y el Aprendizaje Adaptativo para Personalizar la Experiencia Educativa”, investigación que aborda la incorporación de inteligencia artificial y aprendizaje adaptativo en el ámbito educativo, particularmente desde la perspectiva de la personalización de las experiencias de aprendizaje.

En esta misma línea de investigación tecnológica y educativa se encuentra el artículo “La inteligencia artificial en el aula: oportunidades y riesgos pedagógicos”, en el cual se analiza la incorporación de la inteligencia artificial en los procesos educativos y sus oportunidades y riesgos para la práctica pedagógica.

Un avance significativo en su trayectoria científica se evidencia en su investigación sobre Derecho Internacional, derechos de la naturaleza y sostenibilidad ambiental. En 2025 publicó, junto con Pablo David Pazmay Pazmay y Antonio Alexey Arcos Ribadeneira, el artículo “Evolución de las normas imperativas y su importancia en los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental en Ecuador”, publicado en Polo del Conocimiento, Vol. 10, N.º 7, pp. 3749-3768.

Este último trabajo representa una evolución importante de su línea investigativa, pues incorpora el análisis de las normas imperativas, los derechos de la naturaleza, la sostenibilidad ambiental, la justicia ecológica y el Derecho Internacional Público, desde una metodología dogmático-jurídica y un enfoque cualitativo. La investigación parte del reconocimiento constitucional ecuatoriano de la naturaleza como sujeto de derechos y examina la configuración de un modelo jurídico que supera una concepción exclusivamente antropocéntrica.

En términos generales, la trayectoria académica de Alba Minoska Arcos Ribadeneira permite identificar una evolución desde la investigación jurídico-penal y constitucional, hacia un campo interdisciplinario que integra Derecho, educación, políticas públicas, derechos humanos, inteligencia artificial, Derecho Internacional, derechos de la naturaleza y sostenibilidad ambiental. Esta evolución evidencia una orientación investigativa hacia el análisis de problemas jurídicos y sociales contemporáneos, con particular énfasis en la protección de derechos y en la construcción de respuestas jurídicas frente a los desafíos del Estado constitucional ecuatoriano.

Principales líneas de investigación identificadas

1. Derecho constitucional y derechos humanos.
2. Derecho penal, criminología y ciencias forenses.
3. Derecho y educación.
4. Políticas públicas educativas e inclusión.
5. Educación superior y tecnologías emergentes.
6. Inteligencia artificial aplicada a la educación.
7. Derecho Internacional Público.
8. Normas imperativas y ius cogens.
9. Derechos de la naturaleza.
10. Sostenibilidad ambiental y justicia ecológica.

Producción académica verificable

- Arcos Ribadeneira, A. M. (2014). Tratamiento especial y cumplimiento de las penas de la mujer embarazada al momento del cometimiento de un delito [Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador].
- Arcos Ribadeneira, A. M., & Pazmay Pazmay, P. D. (2023). La educación y el Derecho en torno a un nuevo paradigma transformador en el Ecuador. Polo del Conocimiento, 8(4), 794–806.
- Arcos Ribadeneira, A. M., & Machado Vallejo, J. L. (2024). Análisis de las políticas educativas y su relación con la educación pública inclusiva. Polo del Conocimiento, 9(7), 2386–2402.
- Arcos Ribadeneira, A. M., et al. (2024). Indefensión aprendida y deserción, en estudiantes universitarios. Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano, 5(4).
- Arcos Ribadeneira, A. M., et al. (2025). Integración de la Inteligencia Artificial y el Aprendizaje Adaptativo para Personalizar la Experiencia Educativa. Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano, 6(1).
- Arcos Ribadeneira, A. M., et al. (2025). La inteligencia artificial en el aula: oportunidades y riesgos pedagógicos. Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano, 6(3).
- Arcos Ribadeneira, A. M., Pazmay Pazmay, P. D., & Arcos Ribadeneira, A. A. (2025). Evolución de las normas imperativas y su importancia en los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental en Ecuador. Polo del Conocimiento, 10(7), 3749–3768.



PHD. JUAN CARLOS ARRASCO ALEGRE

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
juancarlos.docencia2025@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-4961-3858

Médico Cirujano egresado de la Universidad Nacional de Trujillo. Cuenta con una Maestría en Investigación y Docencia Universitaria, Especialización en Epidemiología de Campo con Maestría y un Doctorado en Salud Pública. Es especialista en Epidemiología que labora en el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud (CDC-MINSA), con más de 25 años de trayectoria profesional. Docente en la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Investigador RNACYT-Perú, autor de publicaciones sobre enfermedades transmisibles.



ECON. GONZALO FABIÁN ERAZO BRITO MGTR.

Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH)
gerazo@unach.edu.ec
https://orcid.org/0000-0003-3022-4470

Profesional ecuatoriano, docente universitario e investigador, cuya trayectoria académica y profesional se caracteriza por un perfil multidisciplinario, sustentado en una amplia formación de tercer y cuarto nivel en las áreas de Educación, Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Económicas y Administrativas y Derecho.

En el Área de Educación, es Licenciado en Ciencias de la Educación mención Ciencias Sociales, por la Universidad Tecnológica Equinoccial; Magíster en Educación de Bachillerato mención en Pedagogía de las Ciencias Sociales, por la Universidad Estatal de Milagro; Magíster en Docencia Universitaria e Investigación Educativa, por la Universidad Nacional de Loja; Magíster en Gestión Educativa mención en Organización, Dirección e Innovación de los Centros Educativos; y Magíster en Liderazgo y Emprendimiento Educativo, por la Universidad Estatal de Milagro.

En el Área de Ciencias Sociales y Humanidades, posee el título de Magíster en Filosofía mención Ética, Política y Sociedad, por la Universidad Politécnica Salesiana, y el título de Máster Universitario en Historia del Mundo Contemporáneo, por la Universitat Oberta de Catalunya, España.

En el Área de Ciencias Económicas y Administrativas, es Economista por la Universidad Central del Ecuador; Magíster en Economía por la Universidad Tecnológica ECOTEC; Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Universidad Europea Miguel de Cervantes, España; y Magíster en Administración de Empresas por la Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.

En el Área de Derecho, es Abogado de los Tribunales de la República por la Universidad Regional Autónoma de los Andes; Magíster en Derecho Constitucional por la misma institución; y Máster Universitario en Asesoría Jurídica de Empresas por la Universidad Internacional de La Rioja, España.

Su formación se complementa con títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior, entre ellos

Tecnólogo Superior en Administración y Documentación Digital, Tecnólogo en Contabilidad y Asesoría Tributaria y Tecnólogo Superior en Marketing Digital y Comercio Electrónico, por el Instituto Superior Tecnológico José Ortega y Gasset; así como Tecnólogo Ayudante Judicial y Técnico Ejecutivo Asistente Jurídico, por la Universidad Regional Autónoma de los Andes.

En el ámbito académico y científico, es autor y ponente de artículos científicos publicados en revistas regionales y de alto impacto, así como autor y coautor de libros y obras académicas. Cuenta con experiencia profesional en docencia universitaria en diferentes instituciones de educación superior del Ecuador, además de experiencia en procesos académicos, investigativos y de gestión universitaria.

Su trayectoria comprende la participación en procesos de acreditación institucional, gestión académica, diseño y gestión curricular, prácticas preprofesionales, titulación, comisiones de carrera y vinculación con la sociedad, así como en actividades relacionadas con la planificación, seguimiento y evaluación de procesos educativos e investigativos.

La amplitud de su formación configura un perfil académico y profesional multifacético e interdisciplinario, que articula conocimientos de Educación, Ciencias Sociales, Humanidades, Economía, Administración y Derecho. Esta perspectiva le permite abordar diferentes problemáticas desde una visión integral, estableciendo conexiones entre diversas áreas del conocimiento y favoreciendo el desarrollo de procesos de investigación aplicada, innovación educativa y generación de conocimiento.

Su trayectoria profesional se orienta al fortalecimiento de la educación superior, la investigación científica, la gestión académica y la formación integral de los estudiantes, con un enfoque interdisciplinario y comprometido con la calidad, la innovación y el desarrollo institucional.



MEDINA VERA ELVIRA YANET

Ministerio de Educación, Deporte y Cultura
elvira.medina@docentes.educacion.edu.ec
https://orcid.org/0009-0009-6660-6244

Medina Vera Elvira Yanet es una profesional de la educación con una sólida trayectoria académica orientada a la formación integral, el diseño curricular y la enseñanza. Actualmente desarrolla su labor en la Escuela María Luisa Viteri Aguilar, donde aplica su experiencia pedagógica y su compromiso con el aprendizaje de los estudiantes. Su formación de tercer nivel incluye los títulos de Profesora en Lengua Inglesa y Lingüística, Licenciada en Ciencias de la Educación, especialidad Educación Parvularia, y Profesora de Educación Parvularia. En el ámbito de posgrado, obtuvo el Diploma Superior en Diseño Curricular por Competencias y el grado de Magíster en Diseño Curricular, ambos por la Universidad de Guayaquil. Su trayectoria refleja una preparación especializada en educación, currículo y desarrollo de competencias, complementada por procesos permanentes de actualización profesional. Su experiencia evidencia compromiso con la docencia, la innovación educativa y el fortalecimiento de prácticas pedagógicas orientadas a una educación de calidad.



PHD ERIK JAVIER BETANCOURT PEREIRA

Academia de Estudios e Investigación Jurídica
betancourtpereira.consultoresj@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-6835-6295

Abogado de los Juzgados y Tribunales de la Republica, titulo otorgado por la Universidad Técnica de Machala

Estudios de postgrado especialidades y maestrías

Universidad de Guayaquil, Título de máster en derechos fundamentales y justicia constitucional. (2015).

Universidad Católica Santiago de Guayaquil, cursante de la Maestría en Derecho Procesal (2026)

Estudios doctorales y meritorios

Universidad de Buenos Aires (Argentina), cursante de los cursos válidos para el doctorado PhD. en Derecho Constitucional. (cursante).

Universidad Magno Americana (México), cursante del doctorado en investigación jurídica. Morelia México. (cursante)

Doctor Honoris Causa reconocimiento otorgador por la Federación Iberoamericana de Abogados. Bogotá – Colombia 2010

Experiencia laboral

1. Miembro de la Junta de Protección de Derechos del Cantón Santa Rosa (2008-2010)
2. Secretario de la Sala de Sorteos en Corte Provincial de Justicia El Oro (2012-2014)
3. Primer Secretario Relator de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (2014)
4. Coordinador de Estudios Jurimetricos en el Consejo de la Judicatura de El Oro (2015-2016)

5. Docente Universitario en Universidad Metropolitana del Ecuador Sede Machala (2016-2020)

6. Director Provincial del Consejo de la Judicatura de El Oro (2019 - 2021)

7. Sub-Director Nacional de Innovación Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial (actualmente). Trabajo en la construcción de los siguientes proyectos a) Implementación de las Unidades Judiciales Especializadas en Anticorrupción y Crimen Organizado; b) Líder del proyecto nacional "Plan de Fortalecimiento para las Unidades Judiciales en Garantías Penitenciarias"; y c) Líder del Proyecto de creación para las Unidades Judiciales Especializadas en Garantías Constitucional. (2021-2022)

8. Subdirector Nacional de Gestión Administrativa y Estratégica de la Escuela de la Función Judicial. (2023)

9. Subdirector Nacional de Órganos Auxiliares y Sistema Pericial. (2023)

10. Abogado en libre ejercicio de la profesión en FACTUM Grupo Consultores Jurídicos (actualmente)

11. Docente Universitario en Universidad Técnica de Machala (desde el 2012 hasta la actualidad)



PHD. CINTHYA VIRGINIA SOTO HIDALGO

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
csotoh@unmsm.edu.pe
https://orcid.org/0000-0003-4826-8447

Investigadora RENACYT nivel V reconocida por CONCYTEC (Perú). PhD. en Investigación cualitativa por la Fundación Barceló (Buenos Aires) y PhD. en Educación y Formación Científica por la Universidad de Oriente (Can Cún). Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Es especialista en comunicación, gestión educativa y tecnologías aplicadas a la educación superior. Ha desarrollado proyectos vinculados a la innovación en procesos institucionales, inteligencia artificial aplicada a la gestión académica y estrategias de comunicación digital. Participa activamente en espacios académicos de investigación y de formación docente como la Red de investigadores de la Universidad de Palermo (Buenos Aires), REDESLA (México) y GCommon Ground (USA); promoviendo la integración de herramientas digitales para mejorar la calidad educativa y la atención universitaria.

La Agenda 2030 representa mucho más que un conjunto de metas internacionales. Constituye una propuesta integral para repensar la forma en que las sociedades producen, distribuyen, consumen, gobiernan y gestionan sus recursos en un contexto de crecientes desigualdades, transformaciones tecnológicas, presiones ambientales y cambios geopolíticos.

Agenda 2030 y los ODS en América Latina ofrece una visión crítica y multidimensional sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región. La obra analiza sus antecedentes, fundamentos, indicadores, principales brechas y desafíos de implementación, prestando especial atención a las particularidades económicas, sociales, ambientales, institucionales y territoriales de América Latina y el Caribe.

A lo largo de sus capítulos se examinan temas como pobreza, desigualdad, educación, salud, empleo, productividad, innovación, sostenibilidad ambiental, cambio climático, institucionalidad, cooperación y territorialización de los ODS. La obra también destaca la importancia de comprender los 17 objetivos como un sistema interdependiente en el que las políticas pueden generar sinergias, dependencias y tensiones. Agenda 2030 y los ODS en America Latina.

El libro pone especial énfasis en los desafíos estructurales que enfrenta la región: heterogeneidad productiva, informalidad laboral, restricciones fiscales, desigualdades territoriales, vulnerabilidad ambiental y capacidades institucionales diferenciadas.



ISBN: 978-9907-9612-2-5



Crossref