



BAJO PRESIÓN

Recalibrando el futuro
del desarrollo en
América Latina y el Caribe

Copyright @ 2025

Por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza New York, NY 10017 Estados Unidos.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como su almacenamiento en un sistema de recuperación de datos o su transmisión, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin consentimiento previo.

Language: Spanish

Sales no: E.25.III.B.3

PRINT ISBN: 9789211592979

PDF ISBN: 9789211593051

Print ISSN: N/A

Online ISSN: N/A

Cláusulas generales de exención de responsabilidad. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Buró Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas y de puntos en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

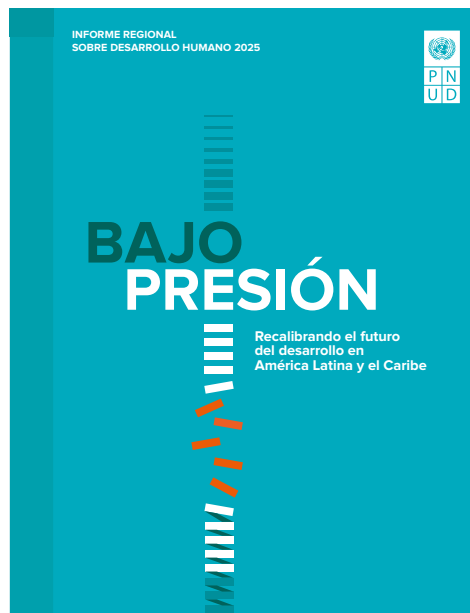
Las conclusiones, análisis y recomendaciones de este Informe, como las de Informes anteriores, no representan la posición oficial del PNUD ni de ninguno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que forman parte de su Junta Ejecutiva. Tampoco reflejan necesariamente la postura oficial de las personas, entidades u organismos que se citan en el texto o figuran en los agradecimientos.

La mención de empresas específicas no implica que el PNUD las apoye o recomiende prioritariamente frente a otras de naturaleza similar que no se mencionan.

Cuando así se indique, algunos de los datos incluidos en la parte analítica del Informe han sido estimados por RBLAC u otros colaboradores que han participado en su elaboración, por lo que no se trata necesariamente de estadísticas oficiales del país, zona o territorio en cuestión, que puede utilizar métodos diferentes. Todos los datos incluidos en el informe proceden de fuentes oficiales. RBLAC ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que contiene esta publicación. Sin embargo, su distribución se realiza sin garantía de ninguna clase, sea expresa o tácita.

La responsabilidad de la interpretación y utilización del material recae exclusivamente en el lector. RBLAC y el PNUD no asumen responsabilidad alguna por los daños que puedan derivarse de su uso.

Las contribuciones firmadas en recuadros y análisis monográficos representan las opiniones de los autores y son producto de investigaciones independientes bajo su responsabilidad. No representan necesariamente la posición ni las opiniones de RBLAC ni del PNUD. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores. Se presentan en el informe para estimular el debate y fomentar un mayor diálogo entre investigadores y responsables de la toma de decisiones.



**Informe Regional sobre
Desarrollo Humano para
América Latina y el Caribe 2025**



**INFORME REGIONAL
SOBRE DESARROLLO HUMANO 2025**

Bajo presión

Recalibrando el futuro del desarrollo en
América Latina y el Caribe

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2025

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

Michelle Muschett

Subsecretaria General y Directora Regional para América Latina y el Caribe

María del Carmen Sacasa

Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe

Equipo del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025

Autora principal

Almudena Fernández

Economista Jefa para América Latina y el Caribe

Equipo de ODS y Políticas para el Desarrollo

Rodrigo Barraza

Enrique Crespo

Ana Carolina Díaz

Camila Olate

Irma Ovelar

Ana Pirela

Santiago Rodríguez

Prólogo

América Latina y el Caribe (ALC) posee un potencial único para alcanzar un desarrollo sostenible. Nuestra región es el hogar de culturas vibrantes y diversas, una biodiversidad extraordinaria y abundantes reservas de energía limpia y minerales estratégicos. Su población joven y su ecosistema emprendedor están generando soluciones tecnológicas para enfrentar los desafíos sociales y ambientales urgentes. A pesar de los importantes obstáculos, la región sigue demostrando una firme vocación por la paz, la gobernanza democrática y la innovación social.

Sin embargo, pese a este potencial, los efectos de la volatilidad económica global, las tensiones geopolíticas, y la aceleración de los cambios tecnológicos y sociales convergen en la región junto con vulnerabilidades estructurales profundamente arraigadas, altos niveles de incertidumbre y una creciente exposición a choques más frecuentes, intensos e interconectados. Estos factores, agravados por desafíos de gobernanza y una capacidad institucional insuficiente para responder a crisis emergentes, están poniendo en riesgo los avances en desarrollo que tanto le ha costado alcanzar a la región.

Los importantes —aunque desiguales— avances logrados en las últimas décadas en América Latina y el Caribe en desarrollo humano, reducción de la pobreza, consolidación democrática y crecimiento económico comenzaron a estancarse incluso antes de la pandemia de COVID-19, lo que evidencia una trayectoria de desarrollo vulnerable que ya no está logrando adaptarse a un contexto en transformación.

Reconociendo la intensa presión que este contexto ejerce sobre los tomadores de decisión y el hecho de que hacer más de lo mismo ya no es suficiente, abordamos este informe con una pregunta clave: ¿Qué se necesita para que la región aproveche plenamente su inmenso potencial y transforme la presión en un catalizador para redefinir su trayectoria de desarrollo? La respuesta es compleja, ya que las personas, las sociedades, los mercados y las instituciones enfrentan distintos grados de presión, agravados por una sensación generalizada de incertidumbre sobre el futuro y de su capacidad para afrontarlo. Cuando la incertidumbre debilita la capacidad de una sociedad para imaginar un futuro con esperanza y actuar en consecuencia, se compromete la esencia misma del desarrollo humano: la libertad y la agencia.

Esta doble naturaleza de la presión —como obstáculo y como potencial— nos llevó a situar el concepto de **resiliencia** como elemento central y diferenciador de la agenda para el desarrollo humano. Retomando de los conceptos planteados en anteriores Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, como el desarrollo humano, la seguridad humana y la agencia, este Informe da un paso más allá y propone el concepto prospectivo de **Desarrollo Humano Resiliente**, como un habilitador de agencia y protector de las libertades efectivas de las personas; y también como una hoja de ruta para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

Si bien la incertidumbre no puede eliminarse por completo, es posible prosperar en medio de ella, siempre que las personas tengan la certeza que existen mecanismos para enfrentar la adversidad y que es posible recuperarse y prosperar. Situar el desarrollo humano resiliente como elemento central de las agendas públicas y las estrategias de desarrollo abre el camino a soluciones innovadoras y específicas al contexto de ALC, que permitan a las personas construir o reconstruir de forma creativa vidas valiosas en respuesta a contextos cambiantes, inspirando la acción colectiva e impulsando un progreso verdaderamente significativo.

Más allá de ofrecer un marco conceptual sólido y riguroso, este informe está diseñado para servir como recurso práctico para apoyar a la región, a su gente y a sus tomadores de decisión en la tarea de navegar tiempos inciertos, recalibrando las instituciones, la infraestructura y los instrumentos, alineándolos con la urgencia de los desafíos más apremiantes de hoy y con soluciones igualmente audaces. Es una invitación a aprovechar esta oportunidad y reimaginar un futuro lleno de posibilidades; a forjar alianzas valientes e inspirar una acción colectiva que involucre a gobiernos, sociedad civil, academia, sector privado e instituciones multilaterales, y así, en conjunto, cumplir la promesa de un desarrollo humano resiliente en América Latina y el Caribe.

Michelle Muschett

Subsecretaria General y Directora Regional para
América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Agradecimientos

Antes que nada, queremos agradecer el generoso apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuyo compromiso con este informe a lo largo de varias décadas ha supuesto una contribución vital al desarrollo humano en América Latina y el Caribe (ALC). Nuestro especial reconocimiento a Antón Leis, Laura Oroz, Blanca Yáñez Minondo y Mónica Fernández Sánchez por su constante dedicación y por representar el espíritu de cooperación internacional que sustenta este trabajo.

El equipo de redacción expresa su profundo agradecimiento a Achim Steiner, Ex-Administrador del PNUD; Michelle Muschett, Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; María del Carmen Sacasa, Directora Regional Adjunta; y Linda Maguire, ex Directora Regional Adjunta, por su liderazgo y orientación a lo largo del proceso de elaboración de este documento. Su confianza inquebrantable en nuestro equipo, junto con sus puntos de vista y su profundo conocimiento del contexto regional, han sido decisivos para definir la base conceptual de este informe, así como los procesos de consultas y elaboración del mismo. Más importante aún, su firme compromiso con el avance del desarrollo de ALC nos ha servido de guía para asegurar la relevancia del informe para las personas a las que busca servir. Estamos especialmente agradecidos por el ambiente de colaboración que crearon y por incentivar nuestra curiosidad y creatividad a lo largo de todo el proceso.

Desde el principio, nuestro Consejo Asesor aportó su invaluable conocimiento para garantizar que el contenido de este informe fuese pertinente, con visión de futuro y basado en las realidades regionales. Estamos inmensamente agradecidos con cada uno de los miembros del Consejo por su compromiso inquebrantable con el informe: Alberto

Arenas, Sir Hilary Beckles, Kevin Casas-Zamora, Rebecca Bill Chavez, Sergio Díaz-Granados, Jessica Faieta, Verónica Frisancho, Antón Leis, Luis Felipe López-Calva, Carlos Malamud, Ángel Melguizo, Laura Oroz, Érika Rodríguez Pinzón, José Manuel Salazar y José Antonio Sanahuja.

Agradecemos profundamente a nuestros amigos y consejeros cercanos, Pedro Conceição, Pablo Gago, George Gray-Molina, Luis Felipe López-Calva, Magdy Martínez-Solimán, Juan Carlos Roldán y Heriberto Tapia, quienes generosamente ofrecieron su tiempo y conocimiento, aportando ideas y validándolas a lo largo de este proceso. Sus consejos y su dedicación, especialmente durante las fases críticas del proceso de redacción, han dejado una huella indeleble en las ideas y la narrativa que aquí se presentan.

Igualmente expresamos nuestro agradecimiento a los expertos globales que, si bien no formaban parte formal del Consejo, contribuyeron activamente a este proyecto gracias a su firme compromiso con la región: Gustavo Béliz, Mauricio Cárdenas, Laura Chinchilla, Isabel de Saint Malo, Alma Espino, James Foster, Stella Hartinger, Juan Infante-Amate, Santiago Levy, Mónica Orozco, Eric Parrado, Marcela Ríos y Carlos Scartascini.

Brindamos una mención especial a Ricardo Fuentes-Nieva, que nos ayudó a desarrollar la narrativa de este informe desde sus etapas más tempranas, incluso antes de que pudiera considerarse un borrador. Su capacidad para visualizar la historia antes de que estuviera completamente escrita contribuyó decisivamente a darle forma a este informe. También agradecemos profundamente a María José Abud y Adriana Conconi por sus valiosas contribuciones a la redacción y revisión de los capítulos y el material de apoyo. También agradecemos a nuestros pasantes, Carolina de Boeck, David Morales Olalla y Sebastián Vega, por su riguroso y entusiasta apoyo a lo largo del

proceso, desde la elaboración de gráficas hasta la redacción y revisión del texto.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento a los autores de los documentos de antecedentes, cuyos importantes aportes contribuyeron a fundamentar las conclusiones y recomendaciones presentadas en este informe. Tenemos el privilegio de haber podido contar con el conocimiento de distinguidos expertos, entre ellos: Sabina Alkire, Azucena Cháidez, Lucia Dammert, Salomé Ecker, Gemma Galdon-Glavell, David Khoudour, Allan Lavell, Amir Lebdioui, Sandra Martínez-Aguilar, Ángel Melguizo, Matías Morales Cerda, Víctor Muñoz, Eduardo Ortiz-Juárez, Carolina Sampó, Edgar Valle Álvarez, Mariana Violaz y Carol Watson-Williams.

Un agradecimiento especial a los Representantes Residentes del PNUD en toda América Latina y el Caribe, cuya visión política, valiosas contribuciones durante las consultas y constante apoyo, particularmente facilitando la colaboración con las oficinas de sus países, enriquecieron enormemente nuestro trabajo. Un especial agradecimiento a la oficina en México, en particular a Lorenzo Jiménez, Representante Residente, por acoger a nuestro equipo de expertos para el Segundo Taller de Autores; así como a Óscar Cárdenas, Georgina Siqueiros y Daniela Vallarino por su valioso apoyo en la coordinación de este evento.

También queremos extender nuestro agradecimiento a los colegas de las oficinas de país del PNUD que apoyaron los esfuerzos locales de investigación, elaboraron documentos, aportaron comentarios sobre las conclusiones, realizaron entrevistas en terreno, participaron en talleres y ofrecieron valiosos insumos que profundizaron nuestro entendimiento acerca de la resonancia de los temas del informe en sus contextos nacionales: Gabriela Catterberg, María Eugenia López, María Verónica Moreno, Lorena

Moscovich, Agustina Moschini, Julieta Mulki, Noelia Oliveri, Patricio Yamin, María Eugenia Di Paola, Matías Mottet (Argentina); Fernando Aramayo, Patricia Choque, Nelly García, Milenka Ocampo, Alberto Saavedra, Diego Suárez (Bolivia); Betina Barbosa y Thais Delarisse (Brasil); Rocío Berwart, Javiera Troncoso, Rodrigo Herrera, Vicente Silva, Matías Retamales, Maya Zilveti (Chile); Jaime Urrego (Colombia); Randall Brenes (Costa Rica); Dariadna Barrios Tabares, Marta Rosa Muñoz Campos, Leyner Javier Ortiz Betancourt, Arianna Rodríguez García, Aymara Hernández Morales, Grisel Acosta, Ricardo Núñez, Jessica León (Cuba); Fernando Pachano y Alejandra Peña (Ecuador); María José Erazo, Jessica González, Gabriela González, Carolina Molina Medina, Laura Rivera, Eduardo Alas, Rafael Pleitez, Víctor Tablas (El Salvador); Elías Miguel Ahuat, Javier Brolo, Juan Roberto Hernández, Alejandra Horjales, Ana Gabriela de León, Carlos Mazariegos, Shabnam Sabetian, José Villagran (Guatemala); Pierre Faubert, Antione Pierre (Haiti); Gerardo Moya (Honduras); Kishan Khoday, Abby-Gale Clarke, Anthony Gordon, Jamaro Marville, Stacy-Ann Tomlinson, Danielle Tomlinson, Kimberley Wilson (Oficina Multipaís en Jamaica); Luis Cervantes, Maite García, Jesús Pacheco, Cinthya Martínez, Jorge Munguía, Gabriela Ríos (México); Aníbal Cárdenas, Jennifer Hotsko, Betty Chemier (Panamá); Gabriel Lama, Iván Lanegra, Mariana Olcese, Noam López Villanes, Camila González, Carlos de los Ríos (Perú); Sócrates Barinas Guerrero, Arcia Melisa Breton, Julio Díaz, Erika García Suárez, Sandy Ramírez, Jerson del Rosario (República Dominicana); Stefan Affonso, Alan Cooper, Gregory Smith (Trinidad y Tobago); Valentín Balderrín, Verónica Pérez-Bentancur, Rafael Piñeiro-Rodríguez, Fernando Rosenblatt, Sabrina Rodríguez, Virginia Varela (Uruguay); y Daniel Barraez (Venezuela).

Varios colegas del PNUD hicieron importantes aportes en diversas etapas

del proceso, participaron en consultas y realizaron revisiones de los capítulos, contribuyendo así a reforzar la calidad y relevancia del informe. Damos las gracias a Jairo Acuña, Juan Manuel Almanza, Gemma Aguado, Claudia Aguilar, Marta Álvarez, Corin Bailey, Ugo Blanco, Flor Bolaños, Gloria María Borrero, María Eugenia Boza, Claudia Bresanovich, María Cortes, José Cruz-Osorio, Luis Dasilva, Daniela de Los Santos, Gedion Disassa, Alison Drayton, Eileen Fábrega, María Fernández Trueba, Lyes Ferrouki, Adam Forbes, Diego Galvez, Luis Gamarra, Olivier Guillot Hidalgo, Maia Hibben, Ronald Jackson, Richard Kelly, Dylan Kerrigan, Anish Kutamballi, Sara Luaces, Gloria Manzotti, Guillermina Martin, Rodrigo Márquez, Luz Patricia Mejía Guerrero, Xavier Michon, Gianluca Merlo, Robert Opp, Alejandro Pacheco, Luqman Patel, Renata Pardo, Gayan Peiris, María Pinedo, Andrea Quesada, Sandra Racines, Érika Rodríguez, Johanna Sáenz, Javier Samper, Karin Santi, Rita Sciarra, Corrado Scognamillo, Marcela Smutt, Miguel Solana, Juliet Solomon, Katy Thompson, Luciana Trindade de Aguiar, Ivonne Urriola, Patricia Vargas, Cynthia Valdés, María Andrea Voria, Montserrat Xilotl, y Diego Zavaleta.

Nuestro especial agradecimiento a nuestros colegas del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, cuya colaboración fue esencial para garantizar que cada pieza del rompecabezas encajara, permitiendo que la elaboración de este documento avanzara de la manera más fluida posible. En particular, queremos reconocer la impecable labor de los equipos de adquisiciones, operaciones, recursos humanos y administración de Nueva York y Panamá, cuyo apoyo fue fundamental para gestionar los extensos procesos administrativos: Vladimir Domínguez, Marco de Luca, Claudia Monzón, Graciela Basset, Clara Arango, Marcela Bernal, Lydabel Cabrera, Bélgica Camero, Ramon Chong, Mitzumari González, Silvana Gramajo-Barboni, Ingrid Lucero, Ana del Carmen Ortega, Donerys

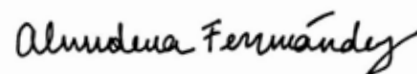
Ramos, Alba Santamaría, y Carola Schwarzbauer. También agradecemos al equipo de Comunicaciones por su entusiasmo y apoyo: Sharon Grobeisen, Vanessa Hidalgo, Melina Loayza, Valeria Maduro, Carolina Moreno, Eleonora Nun, Sandra Pérez y María Gabriela Urbanc.

También expresamos nuestro agradecimiento al equipo de Phoenix Design Aid A/S por su excepcional trabajo en la elaboración de la estructura editorial, el diseño visual y la traducción de este informe. Un agradecimiento muy especial a Christian Gallardo por su generoso apoyo y su visión creativa, que hicieron posible el diseño de la portada.

Por último, pero no menos importante, nuestro más sincero agradecimiento a Irma Ovelar, cuya excepcional dedicación y cuidadosa coordinación de cada detalle logístico y administrativo hicieron posible que estas páginas cobraran vida.

El tema y las preguntas de investigación de este informe se definieron a través de amplias consultas. Estamos profundamente agradecidos con todas las personas que participaron en los diálogos y talleres que nutrieron este proceso. También nos basamos en gran medida en los aportes de la serie *Graph for Thought* del PNUD, que sirvió como espacio de prueba e incubadora de muchas de las ideas clave que sustentan este trabajo.

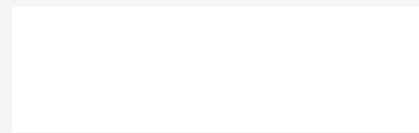
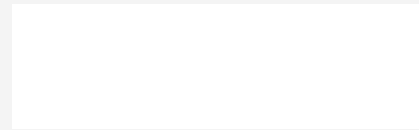
Este informe es fruto del esfuerzo colectivo de muchas personas. Valoramos profundamente el aporte de quienes ofrecieron su conocimiento, comentarios y apoyo a lo largo del proceso. A todas las personas que nos han acompañado en este recorrido, muchas gracias.



Almudena Fernández

Economista Jefa

Buró Regional para América Latina y el Caribe



Acrónimos y abreviaturas

ACC Adaptación al Cambio Climático	FEM Foro Económico Mundial
ACLED Proyecto de Datos sobre Localización y Eventos de Conflictos Armados	FFLA Fundación Futuro Latinoamericano
AFOLU Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra	FIBE Ficha Básica de Emergencia (República Dominicana)
AIE Agencia Internacional de la Energía	FIGR Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
ALC América Latina y el Caribe	FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
BID Banco Interamericano de Desarrollo	FMI Fondo Monetario Internacional
BIOFIN Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad	FNUAP Fondo de Población de las Naciones Unidas
BPO Externalización de Procesos de Negocio	GCDMX-SMA Gobierno de la Ciudad de México - Secretaría del Medio Ambiente
BRAC Organización Conocida por su Enfoque de Graduación de los Ultra Pobres	GEI Gases de Efecto Invernadero
BSE Banco de Seguros del Estado (Uruguay)	GenAI Inteligencia Artificial Generativa
CAF Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe	GRD Gestión del Riesgo de Desastres
CDN Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional	GSMA Asociación GSM
CENIA Centro Nacional de Inteligencia Artificial (Chile)	GWIS Sistema Global de Información sobre Incendios Forestales
CJNG Cártel de Jalisco Nueva Generación	IA Inteligencia Artificial
CMNUCC Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	ICU Islas de Calor Urbanas
CNH Centro Nacional de Huracanes	IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
CNUCYD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	IDH Índice de Desarrollo Humano
CNULD Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	IDR Respuesta ante Desastres Basada en Índices
COP21 21.ª Conferencia de las Partes (de la CMNUCC)	ILDA Archivo Digital de Lenguas Indígenas
COVID-19 Enfermedad por Coronavirus de 2019	IMPACT Instituto de Monitoreo y Análisis Programático y Coordinación de Territorios
CRAC-PC Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias – Policía Comunitaria (México)	INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
CRED Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres	INSMET Instituto de Meteorología (Cuba)
CpD Cooperación para el Desarrollo	IoT Internet de las Cosas
DFID Departamento de Desarrollo Internacional	IPCC Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
EE. UU. Estados Unidos	IPD Infraestructura Pública Digital
EIRD Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres	IPM Índice de Pobreza Multidimensional
ENOS El Niño-Oscilación del Sur	IRDH Informe Regional sobre Desarrollo Humano
ESL Nivel Extremo del Mar	IRFF Facilidad de Seguros y Finanzas para Riesgos
ESPAS Sistema Europeo de Análisis de Estrategia y Política	IVACC Índice de Vulnerabilidad a Choques Climáticos
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	KPMG Red de Servicios de Auditoría, Impuestos y Asesoría
FAOSTAT Base de Datos Estadísticas de la FAO	LAPOP Proyecto de Opinión Pública de América Latina
FEJUVE Federación de Juntas Vecinales de El Alto (Bolivia)	LGBTQI+ Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Queer y personas Intersexuales
	LLM Modelo de Lenguaje de Gran Tamaño
	LRRD Vinculación de Ayuda de Emergencia, Rehabilitación y Desarrollo

MIPYME Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	RA Realidad Aumentada
MIT Instituto de Tecnología de Massachusetts	RCA Análisis de Contexto de Resiliencia
MNF Foro de Micronutrientes	RD\$ Peso Dominicano
MPS Mujeres, Paz y Seguridad	RRD Reducción del Riesgo de Desastres
Mha Millón de Hectáreas	RV Realidad Virtual
ND-GAIN Iniciativa Global de Adaptación de Notre Dame	SAT Sistemas de Alerta Temprana
OCAH Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas	SAT Servicio de Administración Tributaria (México)
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	SELA Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
OEA Organización de los Estados Americanos	SIG Sistemas de Información Geográfica
OIM Organización Internacional para las Migraciones	SINIRUBE Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
OIT Organización Internacional del Trabajo	SISBÉN Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
OMM Organización Meteorológica Mundial	SIUBEN Sistema Único de Beneficiarios (República Dominicana)
OMS Organización Mundial de la Salud	SLR Aumento del Nivel del Mar
ONG Organización No Gubernamental	SPS Sistemas de Protección Social
ONU Organización de las Naciones Unidas	SSP Escenarios Socioeconómicos Compartidos
ONU-Hábitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	SbN Soluciones basadas en la Naturaleza
ONUDD Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	STEM Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	TEPT Trastorno de Estrés Postraumático
OPS Organización Panamericana de la Salud	TGBV Violencia de Género Facilitada por la Tecnología
OTCA Organización del Tratado de Cooperación Amazónica	TI Tecnología de la Información
PDNA Evaluaciones de Necesidades Posteriores a Desastres	TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación
PEID Pequeños Estados Insulares en Desarrollo	TMC Transferencias Monetarias Condicionadas
PIAAC Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos	UIT Unión Internacional de Telecomunicaciones
PIB Producto Interno Bruto	UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PISA Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes	UNDESA Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
PMA Programa Mundial de Alimentos	UNDRR Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
PNA Plan Nacional de Adaptación	UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PNAS Actas de la Academia Nacional de Ciencias	UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UPG Graduación de los Ultra Pobres
PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	US\$ Dólar Estadounidense
PPA Paridad de Poder Adquisitivo	USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
PSA Protección Social Adaptativa	VCMN Violencia contra las Mujeres y las Niñas
PYMES Pequeñas y Medianas Empresas	WRI Instituto de Recursos Mundiales

Contenido del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025

Prólogo	iii
Agradecimientos	v
Acrónimos y abreviaturas	viii
Resumen	1

PARTE I LA PRESIÓN

CAPÍTULO 1	21
El desarrollo bajo presión en América Latina y el Caribe	21
Tiempos de cambio	21
La incertidumbre, presionando a América Latina y el Caribe	23
Estancamiento y desigualdad en el progreso del desarrollo – Incertidumbre en medio de problemas estructurales	30
Adaptarse sin colapsar	50
CAPÍTULO 2	59
Desarrollo humano resiliente: un marco conceptual	59
¿Por qué nos preocupa la incertidumbre?	59
¿Por qué el desarrollo humano y la resiliencia?	60
Definiendo el desarrollo humano resiliente	63
Un enfoque basado en activos para construir un desarrollo humano resiliente en ALC	70
Un concepto relevante para hoy... y para el futuro	74

PARTE II LOS ESTRESORES

CAPÍTULO 3	85
Tecnologías en rápida evolución: un potencial latente	85
Una revolución como ninguna otra	85
Cerrar la brecha: superando la desigualdad digital en América Latina y el Caribe	86
Trabajos <i>gig</i> : ¿mayores oportunidades o prosperidad precaria?	92
¿Seguirá ALC al margen de la revolución de la IA?	96
¿Una nueva economía extractiva en la era digital?	103
La adopción de IA, avances con necesidad de salvaguardias	108
De la presión a la oportunidad: las tecnologías emergentes como catalizadoras de la resiliencia	118

CAPÍTULO 4	131
La profundización de la fragmentación social: aspiraciones rotas en sociedades discontinuas	131

Las sociedades de América Latina y el Caribe están cada vez más fragmentadas	131
La fragmentación social, una amenaza para el desarrollo humano	132
En América Latina y el Caribe, la fragmentación social choca con un contexto cada vez más incierto e inestable	136
La fragmentación social afecta al desarrollo humano a través de gobernanza ineficaz, crimen organizado y migración	147
Cómo abordar la fragmentación: reducir las distancias sociales y cuestionar su potencial como motor del cambio	162

CAPÍTULO 5	173
Un clima cada vez más cambiante: gestionar los riesgos de una crisis anunciada	173

Del realismo mágico a la realidad implacable	173
De la preocupación por el cambio climático al fortalecimiento de la agencia	174
Desafíos y riesgos de las transiciones verdes en ALC	181
Presiones climáticas y desarrollo humano	187
Desequilibrios planetarios y sociales en ALC	206
Prepararse para lo inesperado: riesgos climáticos y desarrollo humano	214

INTERCONEXIONES	227
Todo, en todas partes, al mismo tiempo	227

Una epidemia invisible: los retos de la salud mental en América Latina y el Caribe	229
La guerra contra la verdad: cómo la desinformación está socavando la realidad en ALC	235
IA Sostenible: la intersección entre la inteligencia artificial y la gestión ambiental en ALC	239
No hay un solo camino: presiones crecientes, olas de cambio y terrenos cambiantes en la movilidad humana	245

PARTE III RECALIBRANDO EL DESARROLLO

CAPÍTULO 6	257
Recalibrando el futuro del desarrollo en ALC	257

Una nueva guía para el desarrollo en ALC con la resiliencia en el centro	257
Desarrollar instrumentos para navegar la incertidumbre	259
Instituciones que se adaptan a contextos complejos	275
Construir infraestructura que potencie la resiliencia de las comunidades	280
Un llamado a la acción: avanzar hacia un desarrollo humano resiliente en tiempos de incertidumbre	286

LISTA DE RECUADROS

1.1	Una definición práctica de riesgo e incertidumbre	25
1.2	Una mirada histórica al progreso del desarrollo humano en ALC	31
1.3	Desigualdades en el IDH dentro de los países	34
1.4	La paradoja del dividendo demográfico: ¿puede la juventud de Haití convertirse en el motor económico que redefina el desarrollo?	37
1.5	Una visión de la pobreza más allá de los ingresos	38
2.1	¿Qué es el enfoque de capacidades?	61
2.2	Una perspectiva histórica del concepto de resiliencia	69
3.1	Resultados mixtos, pero en general positivos, sobre el impacto de la prohibición de teléfonos inteligentes en las escuelas	91
3.2	La brecha digital: las generaciones mayores pueden quedarse atrás en un mundo cada vez más digital	92
3.3	¿Qué es la economía <i>gig</i> ?	93
3.4	Guatemala en primer plano: analizando la economía <i>gig</i> más allá de los promedios regionales	95
3.5	La concentración del poder de los gigantes tecnológicos globales desafía la soberanía digital de ALC	104
3.6	Aprovechar la IA para preservar las lenguas indígenas y empoderar a las comunidades	113
3.7	El costo político de la violencia digital de género	114
3.8	Aumentar la participación de las mujeres en los campos STEM	119
3.9	El futuro cercano de la infraestructura de IA	121
4.1	<i>Los corridos tumbados</i> : reflexiones sobre las brechas de aspiraciones entre los jóvenes de ALC	134
4.2	Baja confianza y exclusiones específicas en el Caribe anglófono	142
4.3	La propuesta de un índice para medir la incorporación política en América Latina: influencia limitada en los asuntos públicos	150
4.4	El papel de los movimientos sociales durante los recientes procesos constituyentes en Chile: logros y lecciones	164
5.1	En Argentina, los adultos mayores y las mujeres expresan una mayor preocupación por los impactos de los riesgos climáticos en comparación con los jóvenes y los hombres	176
5.2	Vías decoloniales y reparadoras: hacia la resiliencia climática en el Caribe	186
5.3	Cuba: Más allá del aumento del nivel del mar	196
5.4	Implicaciones de las sequías en Uruguay desde una perspectiva institucional	200
5.5	Incendios forestales en Valparaíso y Viña del Mar: un evento compuesto de construcción social	203
5.6	Revisión del marco de riesgos del IPCC	209
5.7	Sembrando las semillas del desastre: una perspectiva de la construcción social del riesgo	214
5.8	Resiliencia del desarrollo humano ante las crisis ambientales: aprovechar las transiciones y las nuevas tendencias para la sostenibilidad en la República Dominicana	217
11.1	Casi un tercio de los adultos mayores de El Salvador tienen problemas de salud mental, pero pocos están diagnosticados	230

6.1	Un mapeo de los activos y la resiliencia de los hogares en México y Chile	263
6.2	Sistemas de cuidado para la resiliencia	267
6.3	Mapeando los servicios de cuidado en América Latina y el Caribe: cerrar las brechas de políticas a nivel local	270
6.4	Depredadores contra productores: ¿pueden los seguros salvar a ambos?	274
6.5	El futuro es una decisión de política pública	278
6.6	PIX de Brasil: un activo escalable para la infraestructura pública digital regional	281
6.7	Innovaciones digitales en el sector público en América Latina y el Caribe	283
6.8	Más allá de la geografía, las organizaciones comunitarias desempeñan un papel crucial en el fomento de la cohesión social	284
6.9	Herramientas digitales para una infraestructura resiliente	285

LISTA DE FIGURAS

R.1	El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia (Panel A)	1
R.1	El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia (Panel B)	2
R.2	Aunque la pobreza ha disminuido, la vulnerabilidad en ALC se mantiene estable	2
R.3	La incertidumbre en ALC se ha más que duplicado desde 1990, superando los promedios globales	3
R.4	Una nueva era de incertidumbre en ALC	4
R.5	La cobertura digital en ALC se ha ampliado, pero esto no ha garantizado su uso efectivo	5
R.6	El acceso a Internet en ALC presenta una heterogeneidad significativa, tanto entre países como dentro de ellos	6
R.7	Los gobiernos de ALC están integrando cada vez más la IA en la administración pública	7
R.8	La caída de la confianza en la mayoría de las personas y en los gobiernos ha llevado a la gente a buscar refugio en su familia y amigos	8
R.9	En ALC, los partidos tradicionales están perdiendo cada vez más apoyo	9
R.10	América Latina y el Caribe, una región polarizada como ninguna otra	9
R.11	Los jóvenes están más dispuestos a justificar un golpe de Estado para enfrentar a los altos niveles de delincuencia	10
R.12	La frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos en América Latina y el Caribe se ha duplicado	11
R.13	Los países con mayores niveles de desarrollo humano están mejor posicionados para afrontar los riesgos climáticos	12
R.14	Las opiniones sobre priorizar el medio ambiente frente al crecimiento económico en ALC se mantienen casi sin cambios	13
R.15	El enfoque de las tres "I" para el desarrollo humano resiliente	14
1.1	La incertidumbre en ALC se ha más que duplicado desde 1990 superando los promedios globales	24
1.2	Una representación visual del riesgo	25
1.3	Una nueva era de incertidumbre en ALC	27

1.4	Los daños causados por las tormentas en el Caribe son cada vez más severos	28
1.5	Ilustración del “efecto dominó” cruzando sectores y acumulándose	29
1.6	El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia	30
1.7	El estatus de ingreso medio-alto no se ha traducido en un desarrollo humano muy alto para todos los países de América Latina y el Caribe	31
1.8	La desaceleración del IDH comenzó antes de la pandemia	32
1.9	Las brechas del IDH entre los países de América Latina y el Caribe se acentuaron después de la pandemia	33
1.10	Se ha avanzado en la reducción de la pobreza, pero menos en los últimos años	35
1.11	América Latina y el Caribe es la región con el crecimiento más lento del mundo	35
1.12	La recuperación de la pobreza ha sido desigual	36
1.13	A pesar de los avances, una cuarta parte de la población de América Latina y el Caribe sigue viviendo en pobreza multidimensional	38
1.14	Las mujeres de América Latina y el Caribe experimentan una pobreza multidimensional más elevada que los hombres, especialmente en las zonas rurales	39
1.15	Aunque la pobreza ha disminuido, la vulnerabilidad en ALC se mantiene estable	40
1.16	La distribución desigual de los logros educativos	41
1.17	El acceso desigual a los activos físicos entre hombres y mujeres sigue siendo la norma	42
1.18	Se han logrado avances significativos en los servicios básicos universales, pero no tanto en otros servicios	42
1.20	Las brechas de inclusión financiera	43
1.19	La vivienda de calidad se mantiene inaccesible para los grupos vulnerables	43
1.21	Confiamos en nuestra familia: la población de ALC recurre a su familia en caso de emergencia	44
1.22	ALC aún es la región más desigual del mundo en términos de ingresos	45
1.23	En comparación con EE. UU., la productividad en ALC ha disminuido en las últimas décadas, ampliando aún más la brecha con los países desarrollados y las economías emergentes	46
1.24	Los países de América Latina y el Caribe muestran una complejidad baja y en descenso desde hace décadas	47
1.25	La población es cada vez más pesimista sobre el presente y el futuro en ALC	48
1.26	Una brecha creciente en el optimismo: la población de América Latina y el Caribe es más positiva sobre las perspectivas económicas de su familia que sobre las de su país	49
1.27	La mayoría de la población de ALC cree que las oportunidades económicas en sus países son insuficientes	49
2.1	El desarrollo humano y la seguridad humana como base	60
2.2	Visión general del enfoque de capacidades	61
2.3	La seguridad humana en tiempos de incertidumbre	62
2.4	Altas percepciones de inseguridad humana en ALC	67
2.5	La resiliencia en el centro de la atención pública	69

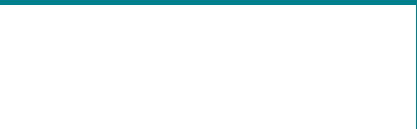
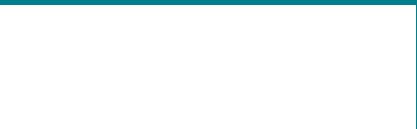
2.6	El enfoque basado en activos en contexto: la incertidumbre y las crisis afectan la capacidad de los hogares para generar ingresos, con consecuencias conjuntas para el crecimiento y la desigualdad	71
2.7	Interacciones entre activos de los hogares, entornos habilitadores y resultados	73
3.1	Impactos potenciales de las tecnologías en el desarrollo humano	85
3.2	La cobertura digital en ALC se ha ampliado, pero esto no ha garantizado su uso efectivo	87
3.3	El acceso a Internet en ALC presenta una heterogeneidad significativa, tanto entre países como dentro de ellos	88
3.4	Los centros de datos en ALC representan solo el 5 por ciento del total mundial	90
3.5	En ALC, uno de cada tres estudiantes se distrae con dispositivos digitales durante las clases de matemáticas	91
3.6	La seguridad social de los trabajadores <i>gig</i> sigue siendo incompleta	94
3.7	La productividad de América Latina y el Caribe se ha estancado en comparación con las economías en rápido crecimiento	97
3.8	El potencial de la IA para mejorar la productividad en América Latina y el Caribe sigue sin aprovecharse en su mayor parte	102
3.9	Creación de valor de los datos en la economía digital	103
3.10	La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio y más del 35 por ciento de las de cobre, ambos recursos fundamentales para la IA	106
3.11	Se estima que el consumo mundial de electricidad de los centros de datos se duplicará en 2026 en comparación con 2022	107
3.12	Aprovechando la IA en el sector público	109
3.13	Los gobiernos de ALC están integrando cada vez más la IA en la administración pública	109
3.14	Taxonomía de dominios de riesgos de la IA del MIT	111
3.15	Tres etapas del ciclo de vida de la IA en las que pueden surgir sesgos	112
3.16	La ALC se queda atrás en materia de marcos de ciberseguridad	117
3.17	En ALC, 4 de cada 10 graduados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas son mujeres, con grandes diferencias entre países	119
3.18	Habilitadores de tecnologías en rápida evolución	120
4.1	Fragmentación social: distancia, antagonismo y falta de mediación eficaz	131
4.2	La fragmentación social puede obstaculizar el desarrollo humano	133
4.3	La gobernanza puede determinar los resultados del desarrollo	137
4.4	Para algunos países de ALC, la política fiscal aumenta la pobreza	138
4.5	La caída de la confianza en la mayoría de las personas y en los gobiernos ha llevado a la gente a buscar refugio en su familia y amigos	141
4.6	Barreras a la inclusión: baja tolerancia social hacia las poblaciones de grupos específicos	143
4.7	La violencia política es una práctica extendida en la región	145
4.8	Girando hacia un liderazgo personalista y distanciándose de los partidos políticos	145
4.9	El auge de lo nuevo: reducción en la edad promedio de los partidos que ganan la presidencia	146
4.10	América Latina y el Caribe, una región polarizada como ninguna otra	147

4.11	El poder judicial independiente está bajo presión	149
4.12	Los jóvenes están más dispuestos a justificar un golpe de Estado para enfrentar a los altos niveles de delincuencia	150
4.13	Índice de incorporación política	151
4.14	La mitad de los homicidios en América Latina y el Caribe están directamente relacionados con organizaciones criminales	153
4.15	La violencia y la delincuencia afectan al desarrollo humano en múltiples niveles	154
4.16	En América Central y el Caribe, la trata de personas está centrada principalmente en las niñas con fines de explotación sexual	155
4.17	La violencia letal en ALC se ha desplazado de América Central a América del Sur y el Caribe	157
4.18	Aumenta la percepción negativa de los inmigrantes en ALC	159
4.19	Las remesas a ALC siguen creciendo, pero a un ritmo menor	160
4.20	Para algunos países las remesas representan una proporción importante de su PIB	161
5.1	Cambio climático y desarrollo humano: impactos, transiciones y preocupaciones	174
5.2	Las voces de ALC sobre el cambio climático: preocupaciones, impactos y llamados a la acción	175
5.3	Los adultos están más preocupados que los jóvenes por los riesgos climáticos en Argentina	177
5.4	Las opiniones sobre priorizar el medio ambiente frente al crecimiento económico en ALC se mantienen casi sin cambios	178
5.5	Un panorama mixto de prioridades entre el medio ambiente y el crecimiento económico en ALC (2023)	179
5.6	Compromisos y desafíos del Acuerdo de París	182
5.7	El crecimiento en ALC ha estado tradicionalmente muy correlacionado con los precios de las materias primas	183
5.8	Taxonomía de los riesgos de transición para los países de ALC	184
5.9	El déficit material de ALC ha aumentado considerablemente con el tiempo	185
5.10	Influencia del cambio climático sobre el desarrollo humano	188
5.11	La temperatura promedio de ALC ha aumentado significativamente en las últimas décadas	189
5.12	Reducción de la productividad laboral debido al estrés térmico en la mayoría de los países de ALC	190
5.13	El número de días que las personas soportan olas de calor ha aumentado en todos los países de la región	191
5.14	El número de días-personas de olas de calor entre lactantes y adultos mayores ha aumentado en las últimas cuatro décadas	192
5.15	Se espera que el nivel del mar aumente en toda ALC	194
5.16	Se proyecta que el aumento del nivel del mar genere pérdida de territorio en diversos países del Caribe	195
5.17	Más de la mitad de los países de ALC experimentan actualmente algún nivel de estrés hídrico	197
5.18	Si los esfuerzos climáticos continúan como hasta ahora, se espera que más del 80 por ciento de los países de ALC sufran al menos un nivel medio de estrés hídrico	198
5.19	ALC experimenta un estrés hídrico superior al promedio mundial, siendo el Caribe particularmente afectado	199
5.20	Los eventos meteorológicos extremos en ALC se han duplicado en las últimas décadas	201
5.21	La reducción del número de incendios forestales no ha derivado en una reducción del área afectada	202

5.22	La inseguridad alimentaria en ALC aumentó en la última década	205
5.23	Desequilibrios planetarios y sociales en el Antropoceno	206
5.24	América Central y el Caribe enfrentan una mayor vulnerabilidad climática en comparación con otras regiones	207
5.25	Los países con mayores niveles de desarrollo humano están mejor posicionados para afrontar los riesgos climáticos	208
5.26	Representación visual del riesgo según el IPCC	209
5.27	Eventos sensibles al clima: un desafío compartido para la ACC y la RRD	211
5.28	La resiliencia como punto en común	212
5.29	Ilustración del "efecto dominó" cruzando sectores y acumulándose	213
11.1	En ALC, las tasas de depresión y ansiedad son 1,5 veces más altas entre las mujeres que entre los hombres	229
11.2	Porcentaje de encuestados que preferirían un mundo sin TikTok e Instagram	232
12.1	La paradoja del consumo de noticias a través de las redes sociales: gran desconfianza, aunque con uso generalizado	235
12.2	El impacto de la desinformación económica	237
13.1	De la tecnología intensiva en recursos a la IA simbiótica	240
14.1	Durante la última década, la migración dentro de la región experimentó un fuerte aumento, aunque en los últimos años se ha desacelerado	246
14.2	En la mayoría de los países de ALC, más personas que en el pasado consideran la posibilidad de emigrar	247
6.1	El marco de las tres "I" para el desarrollo humano resiliente	259
6.2	El "segmento excluido" de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe	260
6.3	Representación gráfica de la situación de pobreza de los hogares	263
6.4	Distribución de los hogares por cuadrantes de pobreza y privaciones promedio, México y Chile	264
6.5	Privaciones y cambios por cuadrante de pobreza, México y Chile	265
6.6	Heterogeneidad en la cobertura de los registros sociales en ALC	269
6.7	Identificación de desiertos de cuidado para personas mayores en el Distrito Central, Honduras (2025)	270
6.8	Impactos permanentes de las crisis a lo largo del ciclo de vida	271
6.9	Penetración de los seguros en ALC	273
6.10	La necesidad de una nueva guía para lograr un desarrollo humano resiliente	276
6.11	Marco de infraestructura pública digital	280
6.12	Componentes fundamentales de la IPD	282

LISTA DE TABLAS

1.1	Riesgos, incertidumbre y amenazas	26
2.1	Algunas definiciones de resiliencia en las ciencias sociales y el desarrollo internacional	65
13.1	Ejemplos de uso de la biomimesis para lograr soluciones energéticas sostenibles	242
6.1	Hacia unos sistemas de protección social que construyan un desarrollo humano resiliente	261
6.2	Índices multidimensionales para evaluar las privaciones	269
6.3	Tipos de productos de seguros comunes en ALC	273



RESUMEN

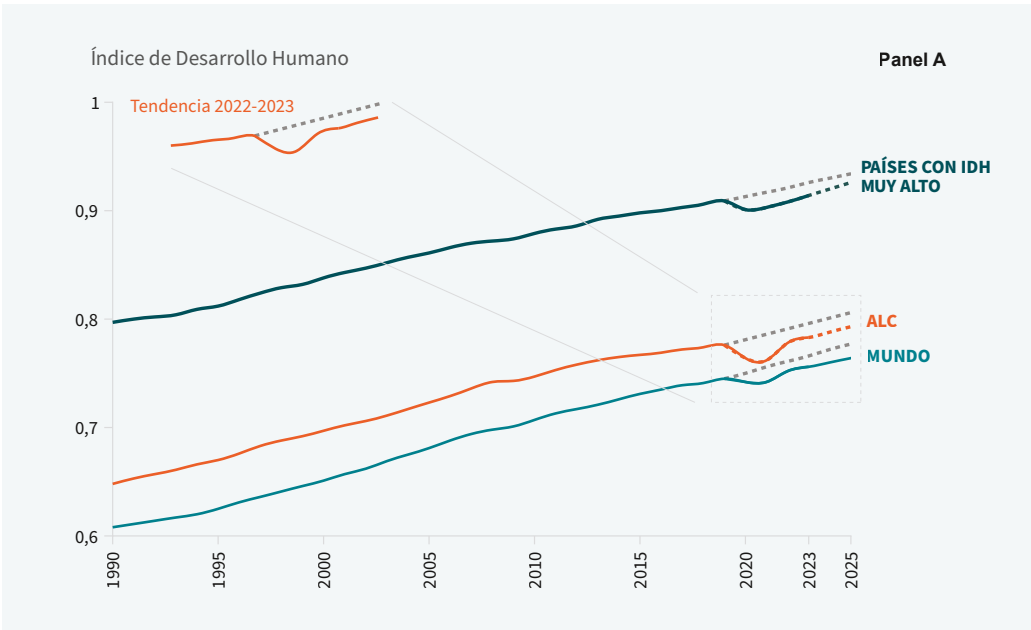
El progreso en materia de desarrollo en América Latina y el Caribe (ALC) está bajo presión. La región atraviesa un panorama complejo, caracterizado por una creciente incertidumbre, crisis recurrentes y superpuestas; y múltiples agravantes interrelacionados, como las tecnologías en rápida evolución, la profundización de la fragmentación social y un clima cada vez más cambiante. Estos factores han dejado al descubierto profundas vulnerabilidades en la trayectoria de desarrollo de la región, lo que pone en tela de juicio su capacidad para mantener y avanzar el desarrollo humano. Este informe sostiene que replantear las estrategias de desarrollo con la resiliencia como eje central no solo es beneficioso, sino imprescindible para construir un futuro en ALC en el que se pueda garantizar y potenciar el desarrollo humano de forma sostenible.

ALC: una región bajo presión

El patrón que ha seguido el progreso en desarrollo en ALC durante las últimas décadas pueden resumirse en cuatro premisas: la región ha avanzado significativamente, ese avance ha sido desigual, en los últimos años se ha desacelerado y es vulnerable a sufrir retrocesos. Tras décadas de progreso sostenido, los avances en materia de desarrollo humano en ALC comenzaron a perder impulso, especialmente a partir de mediados de la década de 2010. La tasa de crecimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en ALC disminuyó de 0,7 por ciento entre 1990 (cuando se midió este indicador por primera vez) y 2015 a un 0,3 por ciento en

el quinquenio anterior a la pandemia. Desde entonces, se ha reducido a un 0,2 por ciento, lo que indica un estancamiento del progreso (figura R.1, panel B).¹ La pandemia de COVID-19 marcó un punto de inflexión crítico y provocó el primer descenso del IDH desde su creación (figura R.1, panel A). Aunque la región se ha recuperado desde entonces, el ritmo de avance sigue siendo lento y hay pocos indicios de que vaya a recuperar la trayectoria anterior a la pandemia.

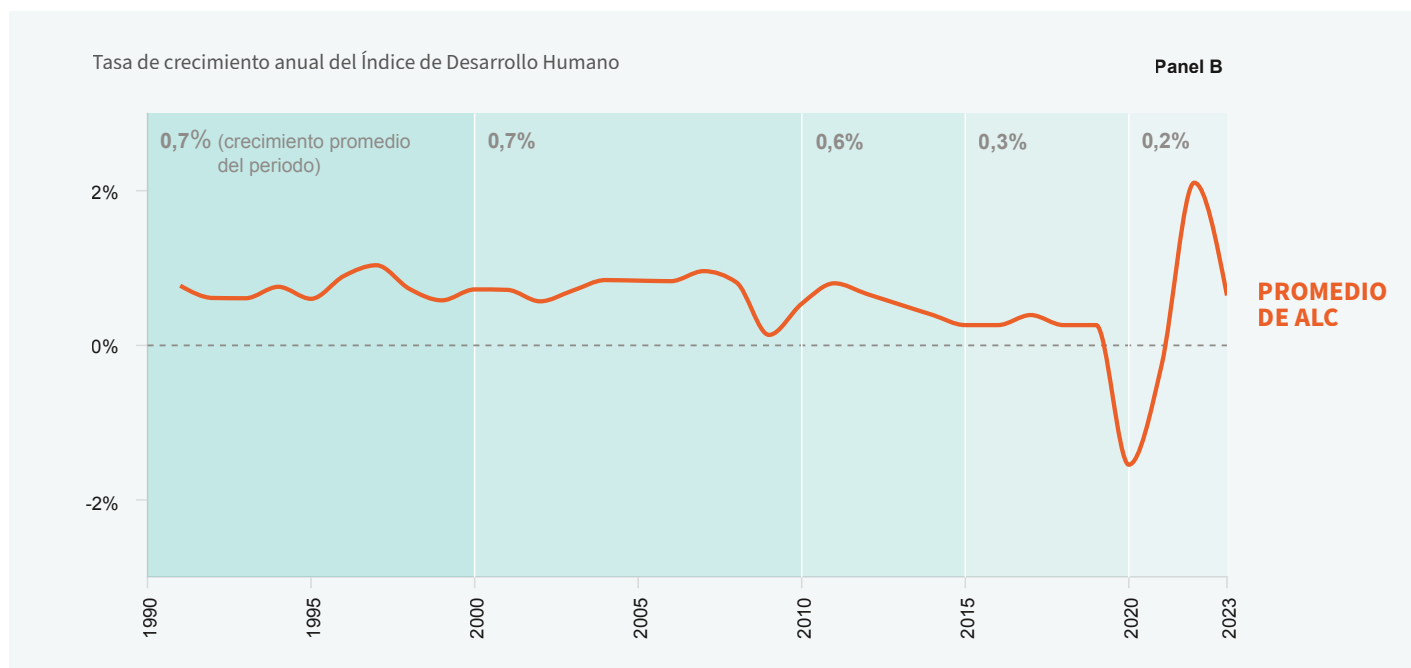
Figura R.1 El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia (Panel A)



Notas: La «tendencia previa a 2020» proyecta los niveles del IDH para 2025 utilizando el IDH y las tasas de crecimiento de cada región antes de la pandemia. La «tendencia 2022-2023» utiliza los niveles del IDH y las tasas de crecimiento de esos dos años. Todos los agregados regionales están ponderados por población y fueron calculados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025).

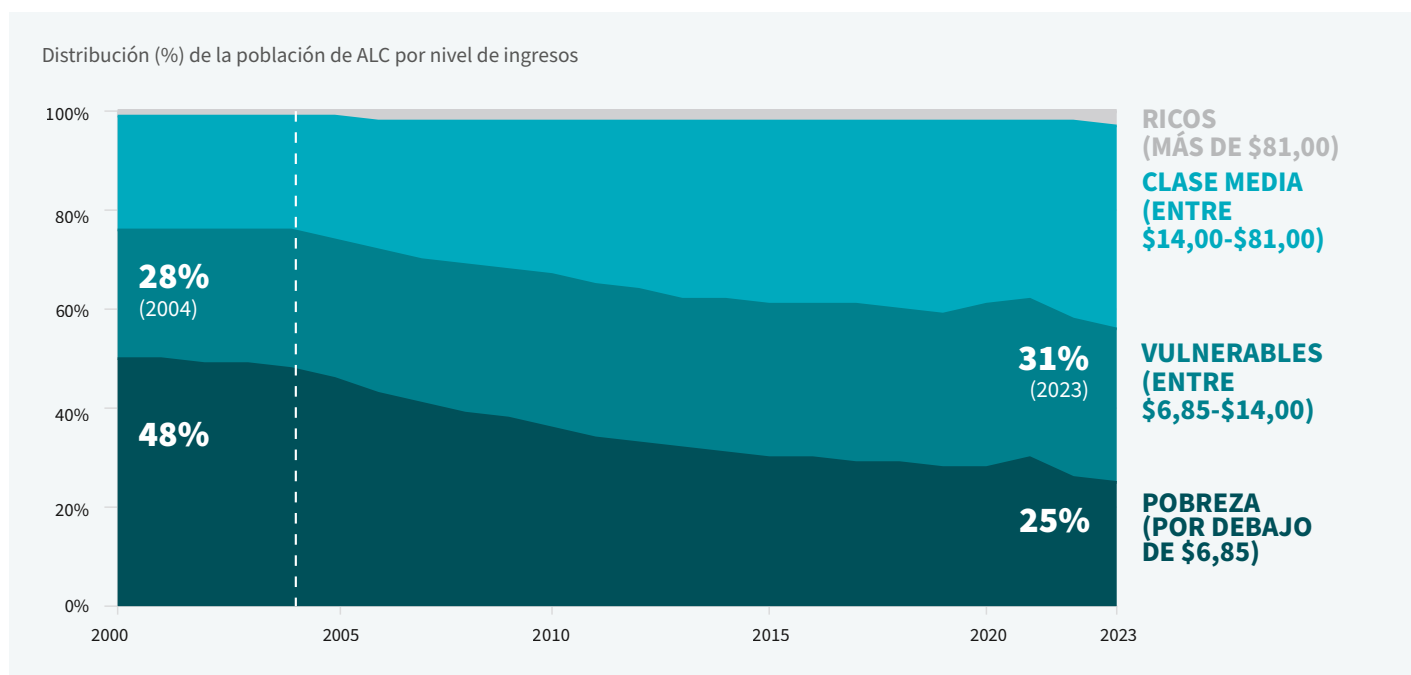
Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Figura R.1 El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia (Panel B)



Notas: Todos los agregados regionales están ponderados por población y fueron calculados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025).
Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Figura R.2 Aunque la pobreza ha disminuido, la vulnerabilidad en ALC se mantiene estable



Nota: Los umbrales de ingreso están expresados en dólares estadounidenses al valor de 2017, ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA). Los datos del Caribe incluyen los de República Dominicana.

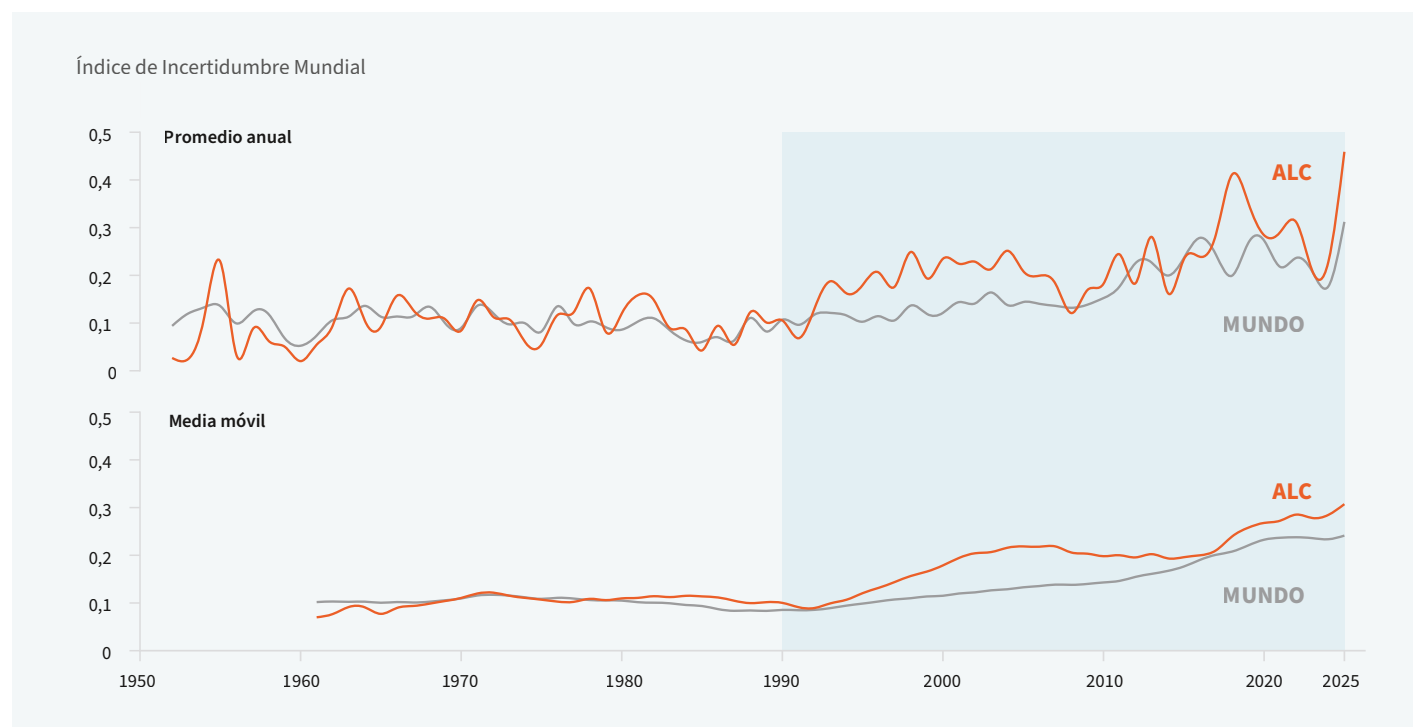
Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de LAC Equity Lab (actualización de octubre de 2024).

Más de la mitad de la población de ALC carece de mecanismos adecuados para enfrentar eventos adversos moderados sin sufrir repercusiones de largo plazo en su bienestar. A pesar de los notables avances logrados en las últimas décadas, durante las cuales la región pudo reducir a la mitad la tasa de pobreza, aproximadamente 1 de cada 4 personas sigue viviendo en situación de pobreza (figura R.2).² Además, la región no ha logrado consolidar una clase media estable: el 31 por ciento de la población se clasifica como vulnerable, es decir, se encuentra justo por encima del umbral de la pobreza.³ Al disponer de un acceso limitado a los activos que pueden servir de colchón frente a sucesos adversos, este grupo permanece en riesgo de volver a caer en la pobreza.

Si bien la incertidumbre ha aumentado a nivel global, a principios de 2025 alcanzó niveles especialmente pronunciados en ALC al situarse casi un 50 por ciento por encima de la media mundial y superar en más del doble el nivel registrado en la propia región en 1990.⁴ Esta divergencia se acentuó aún más durante un repunte significativo, a principios de 2025. En ese momento, la incertidumbre a nivel global aumentó en un 77 por ciento con respecto al año anterior, mientras que en ALC se disparó drásticamente en un 101 por ciento durante el mismo período (figura R.3). Estos elevados niveles de incertidumbre ponen en evidencia la gran sensibilidad de la región frente a las amenazas globales.

Aunque la incertidumbre no es un fenómeno nuevo en ALC, los acontecimientos adversos que la región enfrenta actualmente son distintos de los del pasado. Los riesgos tradicionales son cada vez más frecuentes e intensos y están surgiendo nuevas amenazas como resultado de las tecnologías en rápida evolución, la profundización de la fragmentación social y un clima cada vez más cambiante. A esto se suman eventos adversos y amenazas que interactúan de formas complejas y, a menudo, imprevistas entre sí; y con otras vulnerabilidades estructurales subyacentes, como la desaceleración del crecimiento y la desigualdad (figura R.4). El término «policrisis» se ha incorporado al lenguaje común para describir esta realidad cada vez más frecuente: un mundo en el que las crisis ya no son aisladas, sino que están interconectadas a través de circuitos de retroalimentación e interdependencias sistémicas. Este entorno ejerce una enorme presión sobre los tomadores de decisión en un contexto en el que se desconoce el abanico de posibles desenlaces. Reconocer esta complejidad supone un cambio de paradigma en la forma de pensar el desarrollo y exige una transformación de los enfoques en materia de políticas públicas para hacer frente a amenazas que son múltiples, superpuestas e interrelacionadas.

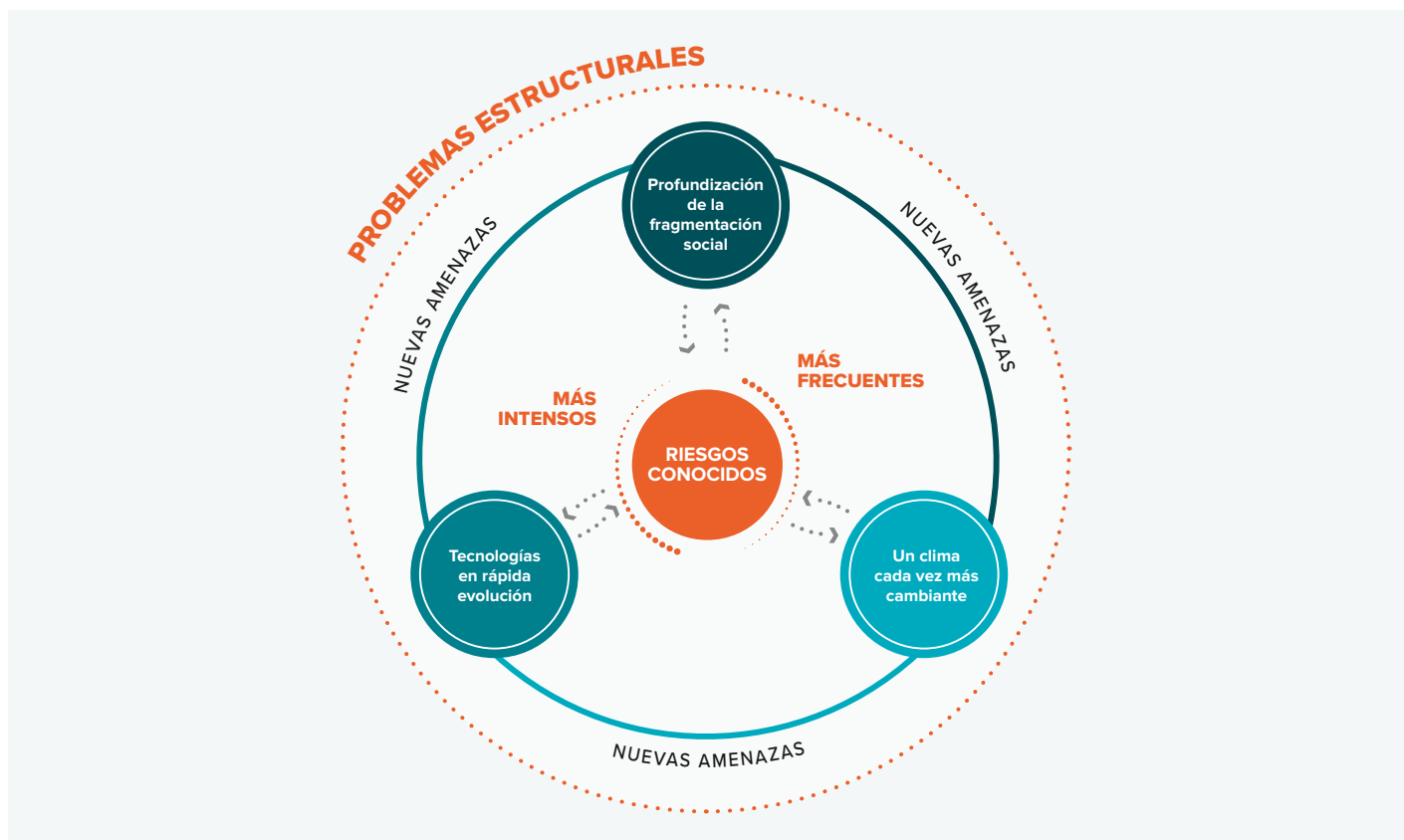
Figura R.3 La incertidumbre en ALC se ha más que duplicado desde 1990, superando los promedios globales



Notas: El Índice de Incertidumbre Mundial se calcula contando la frecuencia con la que aparece la palabra «incertidumbre» (y sus variantes) en los informes por país de Economist Intelligence Unit. Los índices se normalizan por el total de palabras y se reescalan multiplicándolos por 1000, donde los valores más altos indican mayor incertidumbre. Las medias móviles se calculan con un intervalo de 10 años.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en los datos del Índice de Incertidumbre Mundial para el periodo comprendido entre 1952 y 2025 (primer trimestre), Ahir *et al.* (2022).

Figura R.4 Una nueva era de incertidumbre en ALC



Fuente: Elaboración propia.

Resiliencia como elemento central del desarrollo humano

La creciente presión sitúa el concepto de resiliencia en el centro de la agenda de desarrollo, posicionándolo como el camino a seguir en ALC. Las tendencias descritas anteriormente evidencian que ya no basta con centrarse únicamente en el progreso y continuar haciendo más de lo mismo. El pensamiento tradicional sobre el desarrollo en la región asumía implícitamente una trayectoria lineal de movilidad social: una vez que las personas salían de la pobreza, avanzaban naturalmente hacia una clase media estable. Sin embargo, esta promesa ha quedado en gran medida incumplida en muchos países de la región. El avance del desarrollo resultó ser frágil, mientras las dificultades se han ido acumulando.

Además, la incertidumbre genera miedo, un estado que es incompatible con la libertad. La resiliencia, que permite a las personas confiar en el futuro sabiendo que disponen de las herramientas necesarias y de una red de protección en la que apoyarse para hacer frente a la adversidad, proporciona esperanza. Inherente a la esperanza está contenida la agencia:

la capacidad de actuar y dar forma al futuro. En un contexto de alta incertidumbre y eventos adversos recurrentes, el desarrollo humano sin resiliencia deja de ser una opción viable. **La resiliencia, al habilitar la agencia y proteger las libertades efectivas de las personas, constituye la esencia misma del desarrollo humano.**

Este informe propone una conceptualización de la resiliencia desde la perspectiva del desarrollo humano.

Este concepto tiene como objetivo posibilitar que las personas disfruten de vidas valiosas en términos de capacidades y agencia, de tal manera que se prevenga o mitigue el impacto de perturbaciones en sus vidas, y que las personas y comunidades, especialmente las más desfavorecidas, puedan configurar sus propias vidas y, en caso de verse afectadas por la adversidad, recuperarse y prosperar. El desarrollo humano es resiliente cuando las capacidades de las personas están protegidas de tal manera que la mayoría de los eventos adversos pueden prevenirse o mitigarse, permitiendo que las personas reconstruyan vidas que valoran una vez superados los impactos. Este enfoque redefine el desarrollo, entendido no solo como progreso, sino como la protección de la vida, la dignidad y las posibilidades.⁵

Tres dinámicas que presionan el desarrollo

El informe examina tres dinámicas interconectadas que actualmente están ejerciendo presión sobre el desarrollo en ALC: (1) las tecnologías en rápida evolución, (2) la profundización de la fragmentación social, y (3) un clima cada vez más cambiante. El impacto de estas dinámicas dependerá en gran medida de cómo se gestionen. Estas dinámicas, interactúan entre ellas y amplifican sus efectos recíprocamente. Las tecnologías digitales están reconfigurando el discurso político y transformando la participación ciudadana. Las violentas manifestaciones del cambio climático están impulsando la migración y ejerciendo presión adicional sobre las estructuras de gobernanza. Además, la creciente fragmentación social está debilitando la acción colectiva necesaria para abordar eficazmente el cambio climático y las disrupciones tecnológicas.

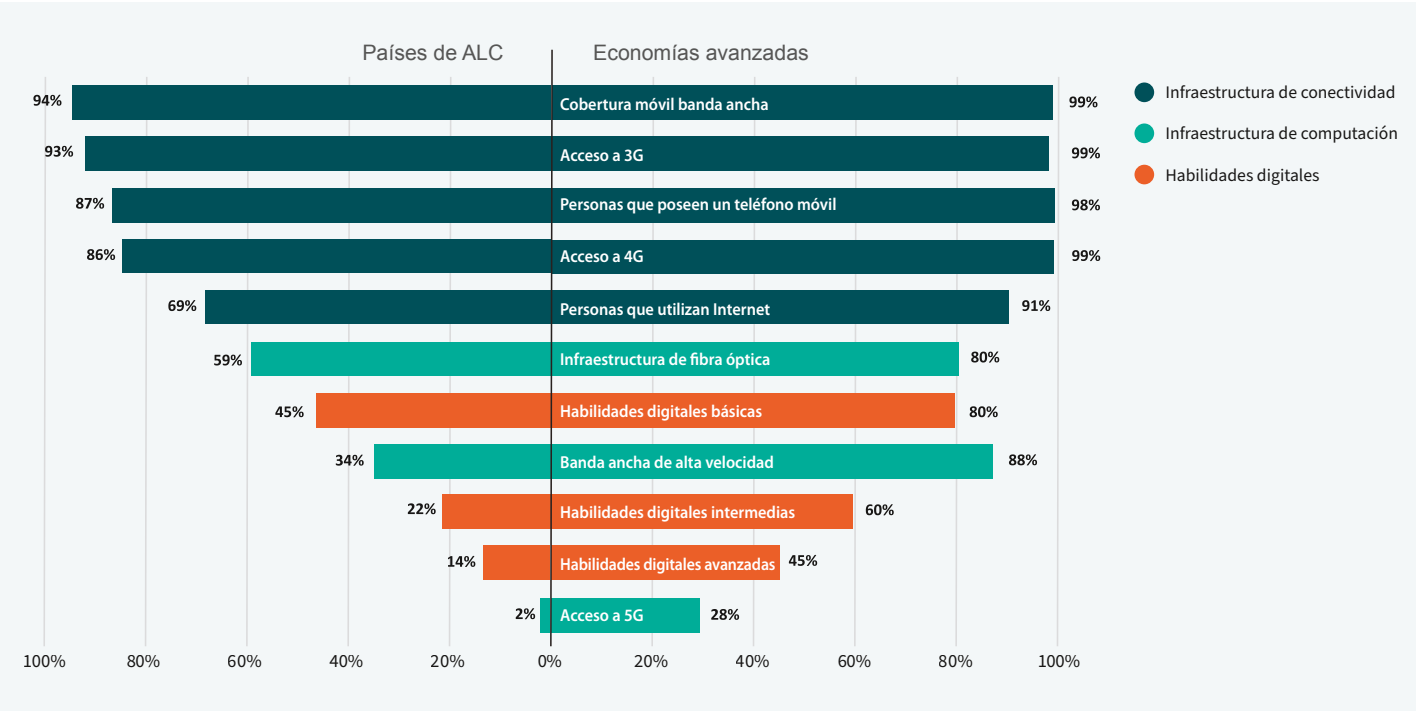
Tecnologías en rápida evolución: un potencial latente

Hasta ahora, la transformación tecnológica de ALC se ha caracterizado por: avances significativos, especialmente en la expansión de la infraestructura digital básica; una adopción altamente desigual, que a menudo refuerza

las disparidades existentes; un ritmo acelerado de implementación de la inteligencia artificial (IA) que revela signos de innovación y adaptación; y barreras estructurales considerables que pueden hacer que la región se quede atrás en lograr convertir los avances digitales en beneficios más amplios para el desarrollo humano.

Pese a que se han realizado avances significativos, la transformación digital de ALC sigue siendo incompleta. La región continúa rezagada frente a las economías avanzadas, especialmente en términos de infraestructura sofisticada y competencias digitales avanzadas. Si bien la cobertura digital se ha ampliado, ALC sigue enfrentando importantes diferencias en materia de conectividad, asequibilidad y alfabetización digital, lo que limita una participación equitativa y significativa en la economía digital. Mientras que en ALC solo el 2 por ciento de la población tiene acceso a redes 5G, en las economías avanzadas este porcentaje asciende al 28 por ciento (figura R.5). Los costos de la banda ancha en la región son cuatro veces más elevados que en las economías avanzadas y representan el 5,4 por ciento del ingreso per cápita promedio en ALC, frente al 1,3 por ciento en la OCDE.

Figura R.5 La cobertura digital en ALC se ha ampliado, pero esto no ha garantizado su uso efectivo



Notas: Porcentaje de la población total.

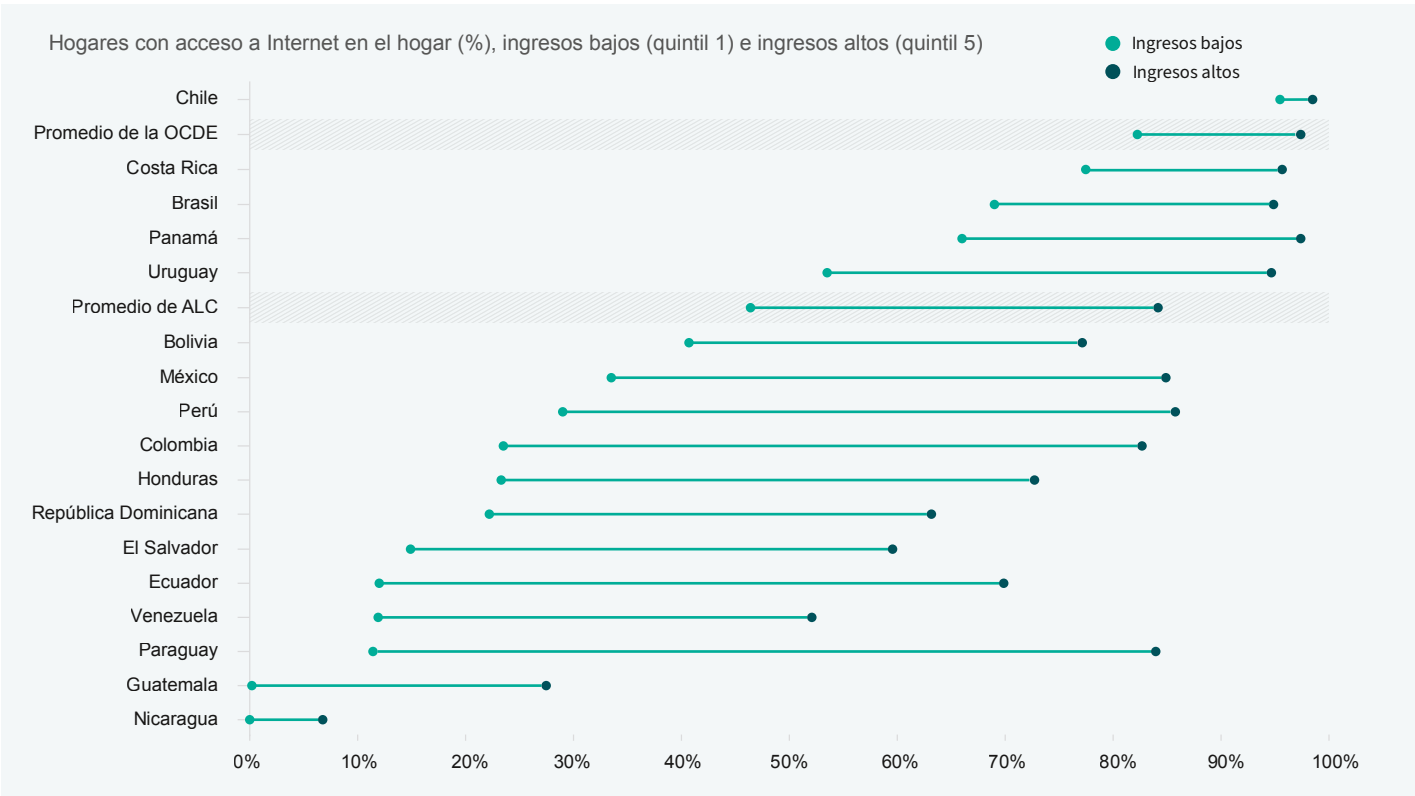
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el PNUD (2025).

Las diferencias en el acceso a internet en ALC son también significativas, tanto entre los países de la región como al interior de cada uno. Los hogares con ingresos altos tienen, en promedio, casi el doble de probabilidades de tener acceso a Internet que los hogares más pobres (85 por ciento frente a 46 por ciento) (figura R.6). Se observa una brecha similar entre los hogares de las zonas urbanas y rurales (75 por ciento frente a 36 por ciento).⁶

La expansión de la economía del trabajo “gig”⁷ ha surgido como una fuente potencial de empleo en una región caracterizada por un alto nivel de informalidad laboral. Estos trabajos ofrecen flexibilidad y oportunidades de ingresos. Actualmente, el 74 por ciento de los trabajadores gig en ALC utilizan estas plataformas para tener una fuente secundaria de ingresos.⁸ Además, este tipo de empleos sirve como vía de acceso al mercado laboral para los jóvenes y los migrantes. Sin embargo, los trabajadores gig suelen carecer de las garantías de la seguridad social, lo que reproduce patrones de informalidad ya existentes en la región. La ausencia de marcos normativos deja a estos trabajadores sin una protección social adecuada y solo entre el 27 por ciento y el 65 por ciento de ellos contribuye a los sistemas de jubilaciones y pensiones, en muchos casos de forma autofinanciada.⁹

Aunque la IA promete transformar la forma en que trabajamos, se desconoce en gran medida cuál pueda llegar a ser su aporte a la productividad en ALC. La evidencia preliminar indica que, si bien entre el 26 por ciento y el 38 por ciento de los trabajos en ALC están «expuestos» a la IA generativa,¹⁰ solo entre el 1 por ciento y el 6 por ciento del empleo corre riesgo de ser directamente automatizado.¹¹ Por otra parte, entre el 8 por ciento y el 14 por ciento de los puestos de trabajo presentan potencial de aumento de funciones, ya que la IA generativa ofrece oportunidades de aumentar la eficiencia y la productividad. Sin embargo, si el acceso a las competencias relacionadas con la IA permanece concentrado en determinados sectores o grupos demográficos, la tecnología podría profundizar las desigualdades existentes en el mercado laboral en lugar de promover un crecimiento económico más inclusivo. Por lo tanto, más que eliminar del todo empleos, es probable que la IA reestructure las funciones laborales, lo que pone énfasis en la importancia de que la fuerza de trabajo mejore y readapte sus competencias, así como la necesidad de invertir en alfabetización y educación digital.

Figura R.6 El acceso a Internet en ALC presenta una heterogeneidad significativa, tanto entre países como dentro de ellos



Notas: La CEPAL y la OCDE definen los hogares con acceso a internet como aquellos que cuentan con conexión a internet en el hogar, ya sea a través de fibra óptica, cable coaxial, par trenzado o antenas terrestres o satelitales. Queda excluido el acceso a través de dispositivos móviles en todos los casos. El promedio regional se ha ponderado por población y ha sido calculado por la CEPAL. Los datos indicados para cada país son los más recientes disponibles: Bolivia, Colombia y Honduras (2021); Brasil (2019); Ecuador (2017); Guatemala, Nicaragua y Venezuela (2014) y todos los demás países (2022). El promedio de los países de la OCDE se refiere al año 2023. **Fuente:** Cálculos del PNUD basados en datos de CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023) y en datos del conjunto de herramientas Going Digital de la OCDE (2024).

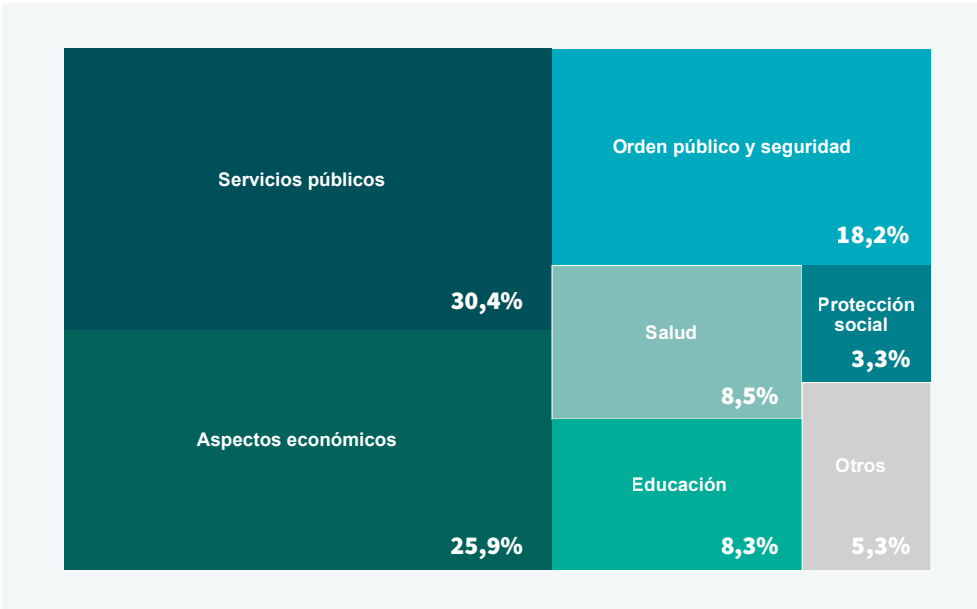
Si bien las plataformas digitales han ampliado el acceso a la información, también han contribuido a una creciente fragmentación social, afectando la salud mental y debilitando la cohesión social. Con un promedio de 3 horas y 32 minutos al día, ALC es líder mundial en el uso de las redes sociales, muy por encima de Norteamérica (2 horas y 13 minutos) y Europa (2 horas y 1 minuto).¹² Este uso desproporcionado de los dispositivos digitales aumenta los riesgos de sufrir trastornos de salud mental como ansiedad, depresión y aislamiento social, especialmente entre los adolescentes. De igual manera, la difusión de información falsa en estas plataformas distorsiona el discurso público, disminuye la confianza en las instituciones y dificulta la toma de decisiones informadas. En contextos donde la alfabetización digital es limitada, la información falsa se propaga más fácilmente, lo que profundiza la polarización y supone una grave amenaza para la gobernanza democrática y la agencia individual.

Los gobiernos de ALC están adoptando cada vez más la IA, con 24 países que ya están integrando estas herramientas en sus operaciones del sector público. Este cambio tiene un potencial significativo para transformar como los gobiernos interactúan con los ciudadanos. Las instituciones públicas no solo están asignando recursos a la promoción e implementación de la IA, sino que también están incorporando activamente estas tecnologías en sectores como la prestación de servicios, la logística, la seguridad ciudadana y la prevención del delito (figura R.7).

Sin embargo, esta adopción también conlleva riesgos que requieren de una gestión prudente. Los sistemas de IA suelen entrenarse con bases de datos existentes que pueden contener sesgos sociales arraigados, lo que podría perpetuar, e incluso agravar, la discriminación sistémica contra las mujeres y grupos tradicionalmente marginados. Si no se abordan, estos sesgos pueden reforzar las prácticas discriminatorias en ámbitos como el acceso a los servicios públicos y la protección social. Además, los ciberataques contra los sistemas de IA, especialmente los portales de datos abiertos amenazan la protección de la privacidad, al exponer información sensible o confidencial. En ALC, el aumento de las amenazas cibernéticas contra las instituciones públicas y las empresas ha generado interrupciones en la provisión de servicios, facilitado el robo de identidades y provocado pérdidas económicas.

La capacidad de ALC para aprovechar las tecnologías en rápida evolución dependerá de las inversiones en capital humano, infraestructura digital, gobernanza responsable de los datos y la promoción de ecosistemas digitales sólidos. La creciente presión que ejercen las tecnologías emergentes representa una oportunidad de impulsar cambios positivos que, si se canalizan de manera eficaz, pueden convertirse en un catalizador de un desarrollo humano resiliente.

Figura R.7 Los gobiernos de ALC están integrando cada vez más la IA en la administración pública



Notas: Algunos ejemplos de herramientas de IA en los servicios públicos son los chatbots y las soluciones para la prestación de servicios. Los aspectos económicos incluyen herramientas de IA para infraestructura, logística y prestación de servicios. La seguridad pública incluye aplicaciones para la vigilancia y la prevención del delito. En temas de salud, los algoritmos ayudan a prevenir y diagnosticar enfermedades. En educación se incluyen sistemas de IA que detectan el absentismo y gestionan las matrículas. La protección social incluye algoritmos utilizados para seleccionar a los beneficiarios y determinar la cobertura. La categoría «Otros» incluye los sistemas de IA aplicados en la protección del medio ambiente, la vivienda y servicios relacionados, la defensa y las actividades recreativas, culturales y deportivas.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Sistemas de IA en entidades públicas de América Latina y el Caribe (actualizado a abril 2025), Universidad de los Andes.

La profundización de la fragmentación social: aspiraciones limitadas en sociedades discontinuas

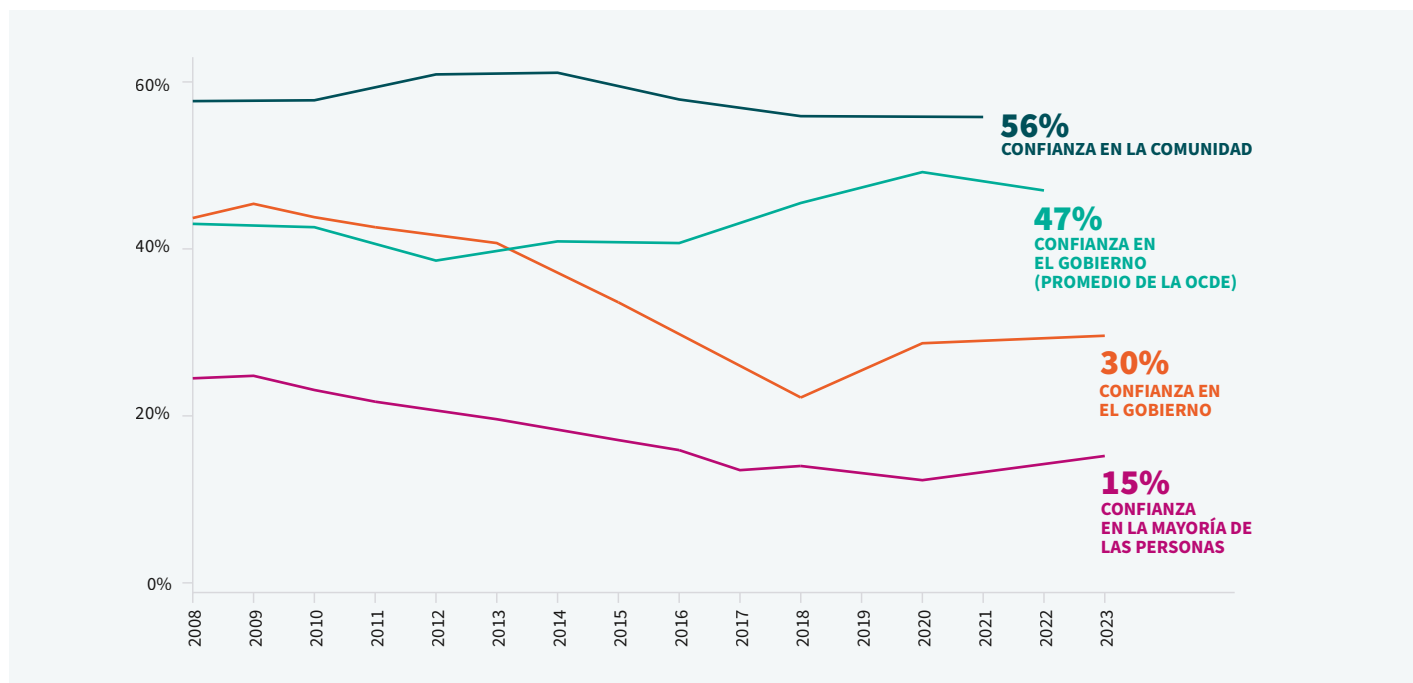
Aunque la fragmentación social¹³ ha sido históricamente una característica de las sociedades de ALC, en parte debido a problemas estructurales como la desigualdad económica, hoy se ve intensificada como consecuencia de la creciente incertidumbre y las crisis recurrentes. Un alto nivel de incertidumbre puede generar un impacto emocional considerable, provocando estrés, ansiedad y depresión, lo que a su vez puede erosionar la cohesión social e influir en el comportamiento político de las personas. La existencia de vínculos sociales fuertes no es solo esencial para el bienestar mental de las personas, sino también para la formación de sociedades cohesionadas y resilientes. **Sin embargo, en contextos fragmentados, estos círculos virtuosos pueden romperse y debilitar aún más el tejido social.**

La confianza, un indicador de cómo las actitudes afectivas moldean las relaciones sociales, ha disminuido en toda ALC. La confianza en “la mayoría de las personas” empezó a deteriorarse gradualmente en 2009 hasta alcanzar su punto más bajo en 2020 (figura R.8). A pesar de esta erosión de la confianza generalizada, las personas siguen confiando en sus círculos sociales más cercanos. Aunque las redes de proximidad proporcionan una red de protección vital, depender excesivamente de ellas —especialmente cuando esto

está acompañado de una desconfianza generalizada hacia los demás— puede contribuir a ampliar la distancia entre grupos sociales, lo que da lugar a una mayor fragmentación social. En sociedades donde la confianza es escasa, los ciudadanos recurren cada vez más a los gobiernos para que actúen como árbitros neutrales en la resolución de disputas. No obstante, entre 2009 y 2018, la confianza en los gobiernos de ALC también disminuyó, lo que ha llevado a las personas a recurrir más frecuentemente a mecanismos alternativos y deficientes (algunos informales, otros ilícitos) para acceder a la justicia o satisfacer sus necesidades básicas. En el centro de esta desconfianza se encuentran las divisiones socioeconómicas.

El creciente descontento por la limitada movilidad social y la percepción de ineffectividad de las instituciones ha llevado a muchas personas a abandonar los partidos políticos tradicionales y, a menudo, a apoyar a líderes personalistas que se presentan como figuras antisistema (figura R.9). Este fenómeno se produce en un momento en que la región está cada vez más polarizada (figura R.10). La brecha entre quienes se sienten “representados” por el gobierno electo y quienes se sienten “excluidos” se está ampliando. Lo que antes era un descontento general con el “sistema”, ahora se convierte en una confrontación directa entre grupos. **La confrontación entre grupos sociales, que antes era sutil y latente, se está volviendo explícitamente política.**

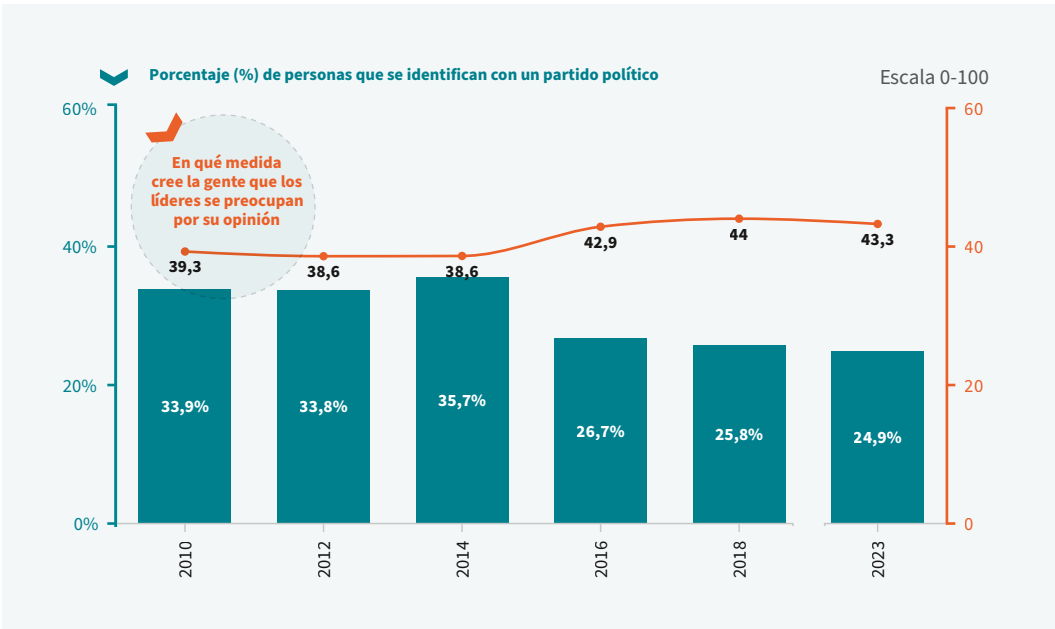
Figura R.8 La caída de la confianza en la mayoría de las personas y en los gobiernos ha llevado a la gente a buscar refugio en su familia y amigos



Notas: Todos los promedios calculados son promedios simples.

Fuente: Los datos sobre «confianza en la mayoría de las personas» y «confianza en el gobierno» se han extraído del Latinobarómetro 2008-2023; la fuente de «confianza en la comunidad» corresponde al Barómetro de las Américas de LAPOP 2008-2021. El promedio de la OCDE se ha tomado del documento de la OCDE (2024) «confianza en el gobierno (indicador)».

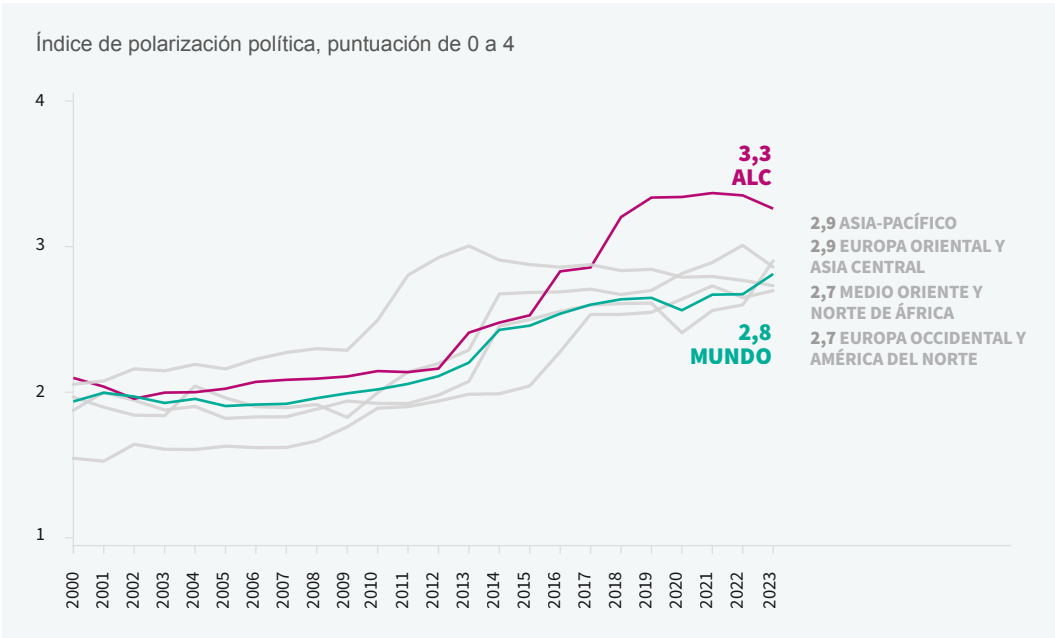
Figura R.9 En ALC, los partidos tradicionales están perdiendo cada vez más apoyo



Notas: La variable «Se identifica con un partido político» es medida por LAPOP mediante preguntas de Sí/No y refleja el porcentaje de encuestados que respondieron «Sí». La variable «Los líderes están interesados en lo que piensa la gente» se mide en una escala de siete puntos que va desde «Totalmente en desacuerdo» (1) hasta «Totalmente de acuerdo» (7). Los promedios regionales mostrados han sido recalculados en una escala de 0 a 100 y no deben interpretarse como porcentajes.

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2010-2023. Vanderbilt University.

Figura R.10 América Latina y el Caribe, una región polarizada como ninguna otra



Notas: El indicador emplea una escala de cinco puntos, donde 0 representa que los partidarios de bandos políticos opuestos interactúan generalmente de forma amistosa, y 4 significa polarización extrema donde los bandos políticos opuestos interactúan generalmente de forma hostil.

Fuente: Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). Los valores de las etiquetas representan datos del año 2023.

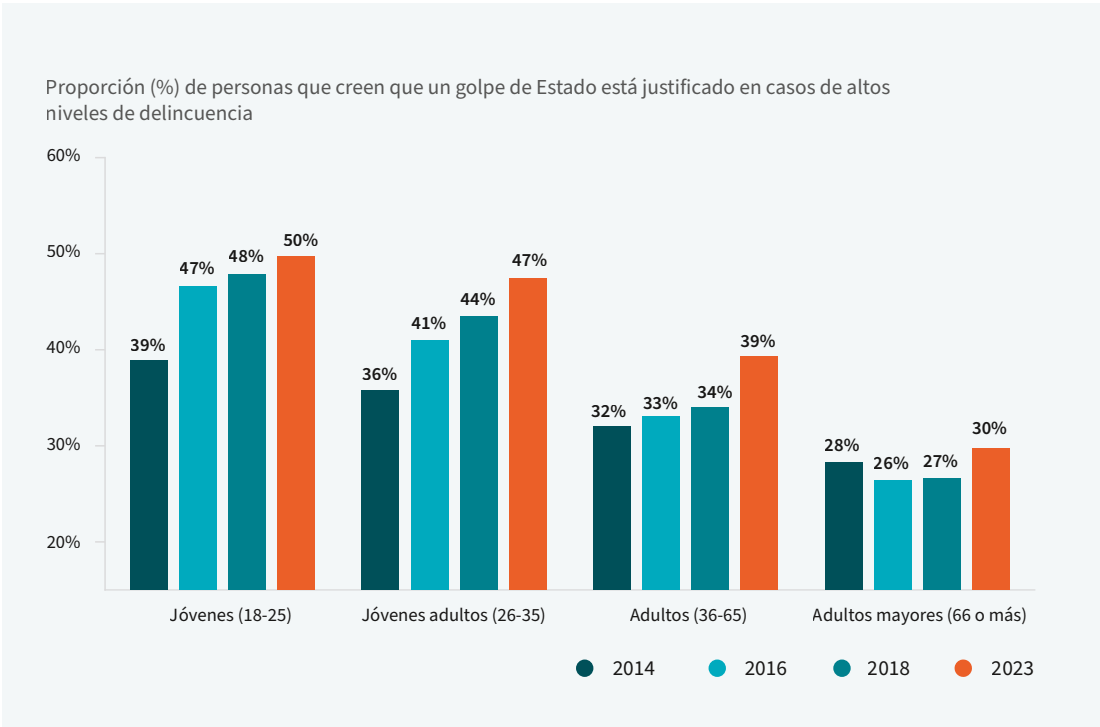
La fragmentación social en ALC tiene importantes consecuencias en los resultados y procesos del desarrollo humano. Por una parte, puede debilitar la gobernanza, por ejemplo, incentivando a que los gobiernos den prioridad a medidas de corto plazo orientadas a mejorar su aprobación pública a costa de realizar inversiones a largo plazo. Además, puede intensificar las divisiones políticas, lo que dificulta cada vez más la construcción de acuerdos y limita la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. Esta situación puede fomentar el apoyo a formas de gobierno más radicales (figura R.11) o provocar que los ciudadanos se desvinculen del Estado y de sus servicios públicos, lo que pone en peligro la sostenibilidad del modelo de bienestar y el contrato social en general.

Como consecuencia de las divisiones sociales y la limitada presencia del Estado, el crimen organizado ha crecido en las sociedades fragmentadas de ALC. Casi la mitad de los homicidios en la región tienen relación con organizaciones criminales y pandillas. Además de la violencia que ejercen directamente, estos grupos se integran por completo en las economías locales y representan una importante amenaza para el desarrollo humano, ya que ejercen cada vez más influencia sobre la gobernanza y en la prestación de servicios informales. Sus redes descentralizadas, en las que participan diversos

actores, han facilitado la rápida expansión y diversificación de los mercados criminales. Actividades como la trata de personas, la minería y la tala ilegal, y la extorsión han aumentado considerablemente, llegando en algunos casos a rivalizar con el tráfico de drogas. Esta diversificación ha extendido la influencia criminal a zonas que antes se consideraban seguras, lo que ha contribuido a un aumento de la violencia en toda la región.¹⁴

Este informe propone dos principios orientadores para abordar la fragmentación social: en primer lugar, cerrar las brechas económicas, identitarias y geográficas que alimentan la fragmentación; y, en segundo lugar, explorar si la fragmentación puede considerarse, a pesar de sus efectos negativos, una forma de energía social que, si se canaliza adecuadamente, podría contribuir al avance del desarrollo. El descontento y el antagonismo en sociedades divididas pueden ser un motor de cambio sin una dirección predeterminada. En el panorama polarizado de ALC, el interés y participación en política siguen siendo una fortaleza, y el voto la herramienta elegida para decidir el destino político, lo que representa una oportunidad para seguir reconfigurando nuestras sociedades.

Figura R.11 Los jóvenes están más dispuestos a justificar un golpe de Estado para enfrentar a los altos niveles de delincuencia



Un clima cada vez más cambiante: gestionar los riesgos de una crisis anunciada

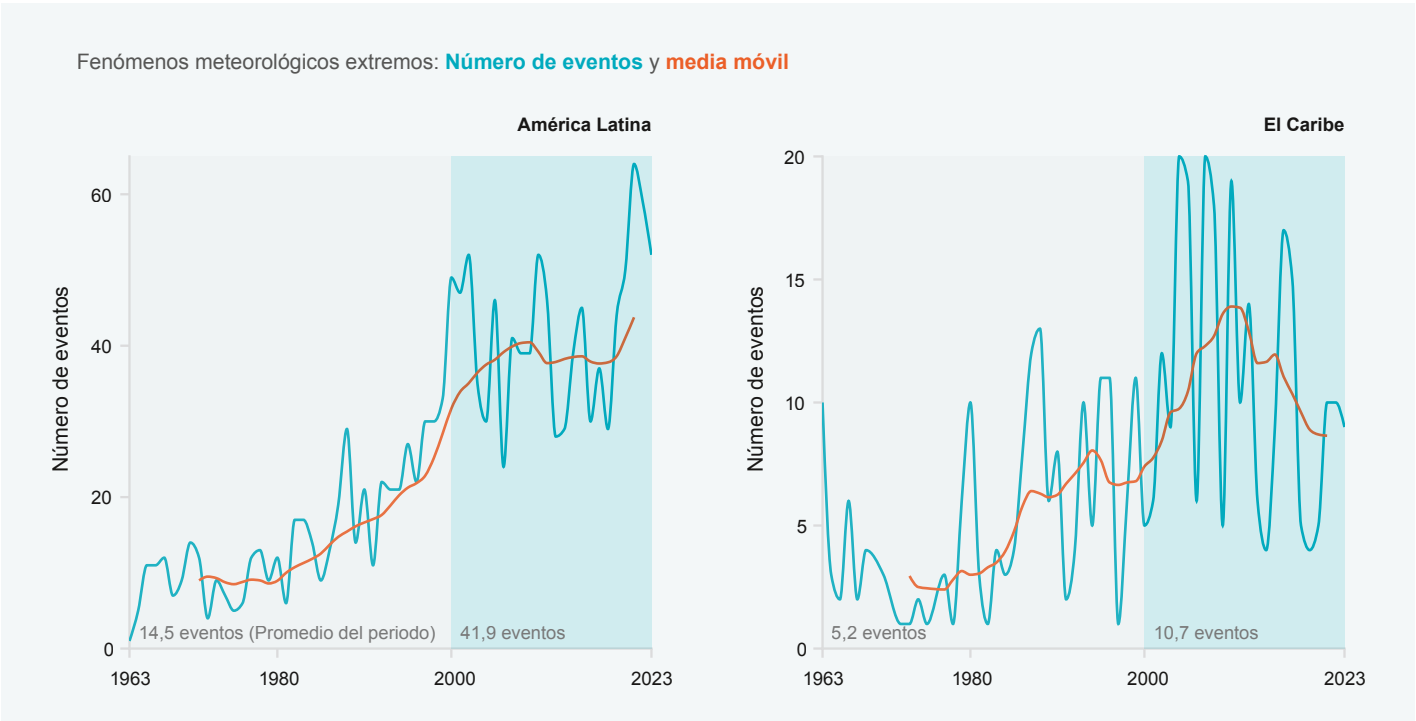
El cambio climático en ALC ya no es una amenaza lejana, sino una realidad presente que está transformando vidas, limitando el desarrollo humano y afectando negativamente a la productividad. El aumento sostenido de temperaturas que venía registrando la región culminó en los últimos cinco años siendo los más calurosos de la historia. En 2024, la temperatura promedio de la superficie en todo el continente americano fue 2,3°C mayor al valor promedio del período 1951-1980.¹⁵ Este aumento de las temperaturas tiene graves consecuencias para la población: entre 2000 y 2019, las muertes adicionales por causas relacionadas con el calor en ALC ascendieron a aproximadamente 36.700 al año,¹⁶ con un aumento drástico en la última década del 140 por ciento en América Latina¹⁷ y del 103 por ciento en el Caribe.¹⁸ Las repercusiones económicas también han sido graves: la reducción de la productividad laboral relacionada con el calor provocó pérdidas de ingresos por un valor de 1.780 millones de dólares en 2022.¹⁹

El número de fenómenos meteorológicos extremos en ALC se ha más que duplicado en las últimas décadas. En el Caribe, el promedio anual aumentó de 5,2 eventos en el período 1963-1999 a 10,7 eventos en el período 2000-2023. En América Latina, este fenómeno es aún más pronunciado: el

número de eventos meteorológicos casi se triplicó, pasando de un promedio anual de 14,5 en el período 1963-1999 a 41,9 en el período 2000-2023 (figura R.12). Estimaciones sugieren que el 31 por ciento de la población de ALC está expuesta a riesgos asociados a fenómenos meteorológicos extremos agravados por el cambio climático, especialmente: sequías, olas de calor e inundaciones. Si bien la región de ALC es menos vulnerable al cambio climático que otras partes del mundo, algunos países de América Central y el Caribe presentan niveles notablemente más altos, lo que significa que hay puntos críticos en la región.

A medida que aumente la frecuencia de los eventos relacionados con el cambio climático, sus impactos serán cada vez más matizados, complejos e interrelacionados. La variabilidad climática y los fenómenos extremos ya amenazan la nutrición y la seguridad alimentaria e hídrica. En 2023, aproximadamente el 28 por ciento de la población de ALC debió lidiar con una inseguridad alimentaria moderada, mientras que otro 9 por ciento se enfrentó a una inseguridad alimentaria grave.²⁰ Los problemas relacionados con el estrés hídrico afectarán a más países en los próximos años. De hecho, con el nivel de emisiones actuales, casi la mitad de los países de la región sufrirán problemas de estrés hídrico de moderado a extremo de aquí a 2080.²¹ Los eventos compuestos, como los incendios forestales provocados por sequías severas, son un

Figura R.12 La frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos en América Latina y el Caribe se ha duplicado



Notas: Los fenómenos meteorológicos extremos incluyen sequías, temperaturas extremas, inundaciones, tormentas e incendios forestales. Los promedios móviles se calculan con un intervalo de 10 años.

Fuente: Cálculos del PNUD usando datos de EM-DAT: Base de datos de situaciones de emergencia (1963-2023).

claro ejemplo de cómo el cambio climático está agravando los riesgos sistémicos. Entre 2002 y 2023, los incendios forestales afectaron casi 400 millones de hectáreas, una superficie comparable a la de Argentina y Chile juntos.²²

El cambio climático y el deterioro medioambiental agravan las desigualdades ya existentes e intensifican los efectos en cascada y acumulativos. Uno de los retos fundamentales es garantizar que la resiliencia climática no se limite a los países o comunidades de mayor riqueza, que pueden permitirse la adaptación, ya que esto agravaría aún más las desigualdades y acentuaría los efectos de la crisis climática en las personas más vulnerables. La evidencia demuestra que existe una relación inversa entre el nivel del IDH y la vulnerabilidad climática, definida como la propensión o predisposición de las sociedades a sufrir los efectos negativos de los riesgos climáticos (figura R.13). Por el contrario, la relación existente entre el nivel del IDH y el grado de preparación es positiva, lo que implica que los países con niveles más altos de desarrollo humano suelen estar en mejores condiciones de aprovechar la inversión en medidas de adaptación (figura R.13).

La población de ALC demuestra cada vez mayor preocupación por el cambio climático y demanda respuestas políticas e institucionales concretas. Sin embargo, las encuestas realizadas durante la última década han puesto de manifiesto que es mayor la proporción de personas que prioriza el crecimiento económico sobre la protección ambiental (figura R.14). De cualquier forma, los ciudadanos esperan respuestas concretas de sus gobiernos en cuestiones como la protección y restauración de la naturaleza, la mejora de la educación sobre cambio climático,²³ la protección de las poblaciones en riesgo y el aumento de los compromisos para combatir el cambio climático. La creciente conciencia sobre el cambio climático en ALC representa una oportunidad para potenciar la agencia y una forma de avanzar en estrategias de crecimiento verde. Para aprovecharla, es necesario superar algunos retos en materia de participación política y representación, como las percepciones distorsionadas (en referencia a la suposición de que otros no apoyarán la acción climática) y la incorporación de los temas relacionados con el cambio climático a las agendas políticas.

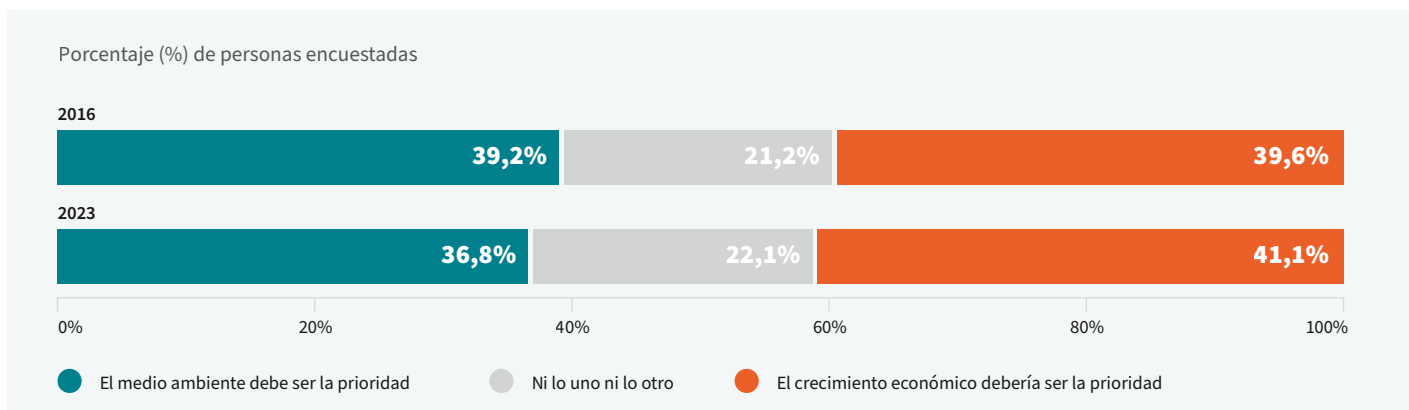
Figura R.13 Los países con mayores niveles de desarrollo humano están mejor posicionados para afrontar los riesgos climáticos



Notas: La puntuación calcula los valores de los indicadores de vulnerabilidad y preparación en una escala del 0 al 1. Cuanto más baja sea la puntuación de vulnerabilidad, mejor. Cuanto más alta sea la puntuación de preparación, mejor.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano y la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame.

Figura R.14 Las opiniones sobre priorizar el medio ambiente frente al crecimiento económico en ALC se mantienen casi sin cambios



Nota: El promedio se basa en los 12 países incluidos en la encuesta de 2023: Argentina, las Bahamas, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Granada, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2016-2023. Vanderbilt University.

Gestionar los riesgos de desvincular el crecimiento económico de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en ALC puede convertirse en una oportunidad para aumentar la resiliencia. Muchas economías de la región dependen en gran medida de flujos de materiales y de exportaciones intensivas en emisiones de GEI, como los combustibles fósiles y la agricultura. En un escenario global de cero emisiones netas, se espera que la demanda de combustibles fósiles y productos con altas emisiones se reduzca a lo largo de las dos próximas décadas. Además, el uso de la tierra para la agricultura, la silvicultura y otras actividades representan un componente muy importante de las emisiones totales de GEI de la región. Si se logra aprovechar el capital natural de forma responsable e invertir en prácticas sostenibles, ALC podría liderar la implementación de un modelo equitativo de crecimiento verde.

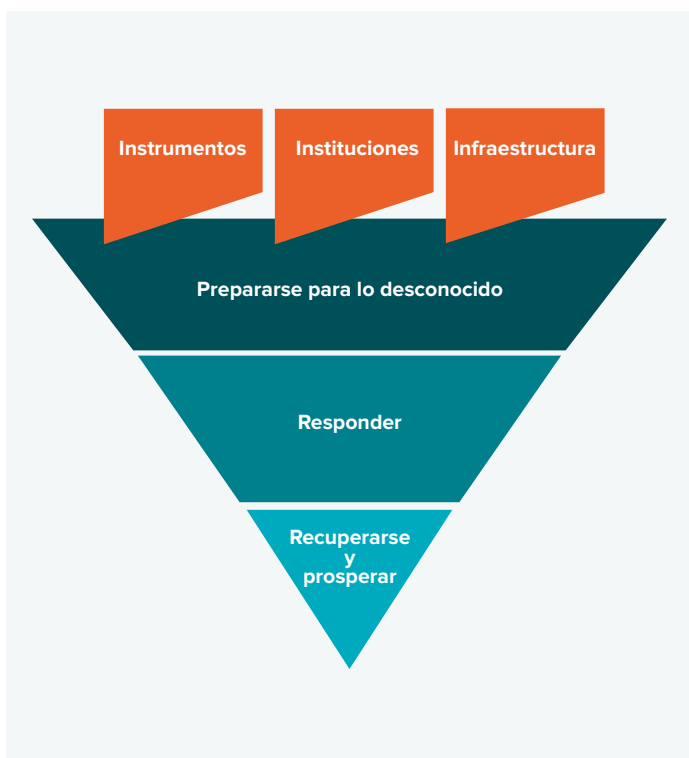
Una nueva guía para el desarrollo en ALC

Un mensaje central de este informe es que la agenda de desarrollo en ALC necesita nuevas herramientas que estén alineadas con los desafíos de nuestros tiempos. Lo que funcionó en el pasado ya no será suficiente en el futuro. Esto se debe, en parte, a que quedan muchos asuntos pendientes, pero también a que, con el paso del tiempo, nuestros instrumentos, instituciones e infraestructuras deben adaptarse a nuevos retos.

En el centro de esta nueva guía se encuentra la resiliencia, no como un producto derivado del crecimiento, la reducción de la pobreza o la adaptación al cambio climático, sino como un elemento central de las estrategias de desarrollo. Sin la resiliencia, el desarrollo será lento en el mejor de los casos y, en el peor de ellos, se revertirá. Este nuevo enfoque de resiliencia es multidimensional, va más allá de las respuestas aisladas a amenazas individuales y ofrece a las sociedades mecanismos que les permiten resistir la adversidad, recuperarse y prosperar una vez superado el problema, independientemente del tipo de crisis al que se enfrenten. Construir resiliencia, es por definición un esfuerzo colectivo en el que, los gobiernos, la sociedad civil, y el sector privado desempeñan, en conjunto, un papel fundamental.

Tres objetivos de política pública pueden definirse dentro del concepto de desarrollo humano resiliente: la capacidad de estar preparado para lo desconocido; la capacidad de responder a las amenazas; y la capacidad de recuperarse de los acontecimientos adversos. Del mismo modo, se identifican tres mecanismos a través de los cuales es posible alcanzar estos objetivos: instrumentos para navegar la incertidumbre; instituciones que se adaptan a la complejidad; e infraestructura que potencien el poder transformador de las comunidades locales. **En conjunto, los tres objetivos y las tres herramientas crean el enfoque de las tres “I”, que puede servir como guía para la construcción de resiliencia en ALC.**

Figura R.15 El enfoque de las tres “I” para el desarrollo humano resiliente



Fuente: Elaboración propia.

Para hacer de ALC una región resiliente es necesario trascender los instrumentos tradicionales de reducción de la pobreza y avanzar hacia aquellos que fomenten activamente la resiliencia. Para ello, es necesario ampliar la cobertura de los sistemas de protección social a las personas vulnerables y tradicionalmente excluidas por no ser pobres ni tener un empleo formal. También implica adoptar un conjunto de herramientas de política pública más amplias, versátiles y centradas en la acumulación de activos, de modo que los hogares dispongan de mecanismos de respuesta para hacer frente a los eventos adversos. Por último, debe apuntar a garantizar que las personas afectadas por las crisis tengan la posibilidad de recuperarse y prosperar, reconstruyendo sus capacidades para que los impactos temporales no se traduzcan en pérdidas permanentes de libertades.

La resiliencia también requiere que las instituciones reconozcan la complejidad, particularmente mediante la preparación, la agilidad y la coordinación; así como la continua presencia del Estado. La preparación implica dotar a las instituciones de mecanismos sensibles al riesgo que permitan anticipar las crisis y responder a ellas de manera proactiva. Esto incluye invertir en gestión del riesgo de desastres, mecanismos financieros de contingencia y sistemas de alerta temprana para evitar que las adversidades se conviertan en crisis de gran escala. La agilidad y la coordinación suponen fortalecer la capacidad de las instituciones para adaptarse rápidamente a las crisis en constante evolución. Esto exige superar las estructuras burocráticas poco flexibles y fomentar la cooperación intergubernamental a nivel nacional y local. Es esencial garantizar la presencia del Estado en todas las regiones, especialmente en zonas marginadas y rurales. La irregularidad de la presencia institucional agrava las desigualdades y deja a muchas poblaciones sin servicios adecuados en periodos de crisis. El fortalecimiento de la gobernanza local y el refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana pueden mejorar la cobertura y la eficacia institucional.

La infraestructura es la columna vertebral del desarrollo humano resiliente. No se trata solo de proteger los activos físicos, sino también de crear sistemas que permitan a las personas, a las empresas y a las comunidades prosperar a pesar de la incertidumbre. Una hoja de ruta para ALC incluye: (i) desarrollar una base digital sólida, en la que la infraestructura pública digital se convierta en una pieza fundamental para la innovación orientada al futuro; (ii) explorar cómo la infraestructura puede cerrar brechas geográficas, económicas y culturales si se diseña de forma estratégica e inclusiva; y (iii) hacer frente a la necesidad urgente de contar con infraestructura resiliente al clima. Estas tres dimensiones conforman una base interrelacionada y comprehensiva sobre la cual las sociedades pueden apoyarse para afrontar la incertidumbre.

La resiliencia no consiste solo en resistir las amenazas o gestionarlas. Tiene que ver fundamentalmente con la agencia, trazar un camino hacia adelante y construir el futuro del desarrollo en ALC. Supone pasar de un escenario en el que los hogares se enfrentan solos a las crisis, a otro en el que los riesgos se gestionan de forma colectiva, garantizando que las personas dispongan de mecanismos fiables para hacerles frente sin sufrir repercusiones duraderas. La resiliencia representa una esperanza en el futuro, no basada en la expectativa de que nunca volverán a producirse adversidades, sino en la certeza de que, cuando lo hagan, las personas y las sociedades serán capaces de resistirlas sin renunciar a sus libertades e, incluso, salir fortalecidas.

Notas

- 1 Cálculos basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025
- 2 LAC Equity Lab
- 3 Cálculos basados en la metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2013).
- 4 El Índice Mundial de Incertidumbre mide la incertidumbre global a través del seguimiento de la frecuencia de términos relacionados con la incertidumbre en artículos y reportes de noticias económicas. Este índice refleja las fluctuaciones en el sentimiento económico global, señalando períodos de mayor incertidumbre que pueden afectar la inversión, el consumo y la actividad económica en general.
- 5 Basado en Alkire (2025). Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025.
- 6 PNUD (2024b).
- 7 Un trabajo *gig* es un trabajo a corto plazo en el que a los trabajadores se les paga por completar tareas específicas, a menudo facilitadas por plataformas digitales.
- 8 Violaz (2025).
- 9 Violaz (2025).
- 10 La IA generativa se refiere a los sistemas que crean contenido nuevo basado en patrones de datos existentes (como ChatGPT).
- 11 La exposición a la IA se clasifica en tres efectos principales: (i) automatización, cuando las tareas son completamente reemplazadas por la IA; (ii) ampliación, cuando la IA complementa y mejora el trabajo humano; y (iii) la “gran incógnita”, que abarca aquellos empleos cuya trayectoria futura sigue siendo incierta a medida que la IA continúa evolucionando (Gmyrek, Winkler y Garganta, 2024).
- 12 Global Web Index (2024)
- 13 Entendida como la división de la sociedad en grupos desconectados, a menudo en conflicto, y con mecanismos de mediación débiles —como las instituciones formales— para resolver disputas.
- 14 Dammert y Sampó (2025)
- 15 A nivel regional, el aumento de las temperaturas varió: 1,6 °C en el Caribe, 1,8 °C en América Central, 1,4 °C en América del Sur y 1,9 °C únicamente en México.
- 16 Zhao y otros (2021).
- 17 Hartinger y otros (2024).
- 18 Gordon-Strachan y otros (2024).
- 19 Hartinger y otros (2024).
- 20 FAO y otros (2025).
- 21 PNUD (2024b).
- 22 ONU (2022).
- 23 PNUD y Universidad de Oxford (2024).

Referencias

Ahir, Hites, Nicholas Bloom, y Davide Furceri. 2022. “The World Uncertainty Index.” *National Bureau of Economic Research*, Febrero 2022. <https://doi.org/10.3386/w29763>.

Alkire, Sabina. 2025. “Resilient Human Development: Advancing Human Development amidst Shocks and Crises.” *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*. Serie de Documentos de Trabajo N° 41 del PNUD para ALC.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2023. “CEPALSTAT Bases de Datos Y Publicaciones Estadísticas.” <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Dammert, Lucía, y Carolina Sampó. 2025. “What Do We Know about Organized Crime in Latin America and the Caribbean? Trends, Definitions, and Risks for Democracy.” *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*. Serie de Documentos de Trabajo N° 46 del PNUD para ALC.

EM-DAT: The Emergency Events Database. 2024. “Base de Datos Global de Información Integral Sobre Desastres.” Datos para 1963-2023. <https://www.emdat.be/>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), OPS (Organización Panamericana de la Salud), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), y PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2015. *70 Años de La FAO (1945-2015)*.

Gmyrek, Pawel, Hernan Winkler, y Santiago Garganta. 2024. “Buffer or Bottleneck?” *Organización Mundial Del Trabajo*. <https://doi.org/10.54394/tfzy7681>.

Gordon-Strachan, Georgiana M, Stephanie Y Parker, Heather C Harewood, Pablo A Méndez-Lázaro, Salanieta T Saketa, Kimalie F Parchment, Maria Walawender, et al. 2024. “The 2024 Small Island Developing States Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change.” *The Lancet Global Health* 13 (1). [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(24\)00421-2](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(24)00421-2).

GWÍ (GlobalWebIndex). 2024. “The 2024 Social Media Trends Report.” *Global Web Index*. <https://www.gwi.com/reports/social>.

Hartinger, Stella M, Yasna K Palmeiro-Silva, Camila Llerena-Cayo, Luciana Blanco-Villafuerte, Luis E Escobar, Avriel Díaz, Juliana Helo-Sarmiento, et al. 2024. “The 2023 Latin America Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: The Imperative for Health-Centred Climate-Resilient Development.” *The Lancet Regional Health. Americas*, 100746–46. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2024.100746>.

LAC Equity Lab. 2024. “Desigualdad - Distribución de Ingresos.” Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/income-distribution>.

LAPOP Lab. 2025. “Barómetro de Las Américas.” *Datos (2010-2023)*. Centro para la Democracia Global. Vanderbilt University. www.vanderbilt.edu/lapop.

Latinobarómetro. 2025. “Base de Datos de Latinobarómetro (2008- 2023).” *Latinobarometro*. Santiago, Chile. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

López-Calva, Luis F., y Eduardo Ortíz-Juarez. 2013. “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class.” *The Journal of Economic Inequality* 12 (1): 23–47. <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2024a. “Encuesta ‘Drivers of Trust in Public Institutions’ – Resultados 2024.” https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html.

———. **2024b.** “Going Digital Toolkit.” <https://goingdigital.oecd.org/>.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2022. “Wildfires in Latin America. A Preliminary Analysis, Messages and Resources for RC/UNCT.” <https://www.undrr.org/media/80887/download?startDownload=20250503>.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2023. “Global Study on Homicide 2023: Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH_2023_LAC_web.pdf.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024a. “Conexiones Perdidas: Una Revolución Digital Incompleta en América Latina y el Caribe.” <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conexiones-perdidas-una-revolucion-digital-incompleta-en-america-latina-y-el-caribe>.

———. **2024b.** “Quedándonos secos: Abordando el estrés hídrico en América Latina y el Caribe.” June 26, 2024. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/quedandonos-secos-abordando-el-estres-hidrico-en-america-latina-y-el-caribe>.

———. **2025a.** “Atlas de Inteligencia Artificial para el Desarrollo Humano.”

———. **2025b.** “Índice de Desarrollo Humano.” Informe de Desarrollo Humano. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI/es>.

———. **2025c.** “Informe sobre Desarrollo Humano 2025.” <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y Universidad de Oxford. 2024. “The Peoples’ Climate Vote 2024.” <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote-2024>.

Universidad de los Andes. 2025. “Sistemas de IA en América Latina - Sistemas de Algoritmos Públicos I Universidad de Los Andes.” April 30, 2025. <https://sistemaspublicos.tech/sistemas-de-ia-en-america-latina/>.

UTI (Unión Internacional de Telecomunicaciones). 2024. “ITU DataHub.” <https://datahub.itu.int/data/>.

V-Dem. 2025. “Base de Datos V-Dem Version 15.” *Varieties of Democracy*. Datos (2000-2033) V-Dem. <https://v-dem.net/data/dataset-archive/>.

Viollaz, Mariana. 2025. “Diversification of Employment in Latin America and the Caribbean: Gig Employment and Implications for Economic Resilience.” *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*. Serie de Documentos de Trabajo N° 44 del PNUD para ALC.



Parte I

LA PRESIÓN





Capítulo 1

El desarrollo bajo presión en América Latina y el Caribe

1.1 Tiempos de cambio

“Vivimos en un mundo muy cambiante, de un momento a otro puede venir una situación y vernos obligados a convivir con ella y a ser resilientes” – República Dominicana (hombre, 50 años)¹

Las sociedades de América Latina y el Caribe (ALC) atraviesan un periodo de crecientes presiones. A cinco años del inicio de la pandemia de COVID-19 y de las crisis en cascada que siguieron, la región se encuentra en una precaria realidad, donde la incertidumbre se ha vuelto la nueva normalidad, y los avances en desarrollo, forjados durante décadas de esfuerzo, parecen estar en constante riesgo de retroceso. Los retrocesos recurrentes han dejado a personas y comunidades en situación de fragilidad, con menos optimismo acerca del futuro y con temor constante por la posibilidad de que sus vidas se vean alteradas en cualquier momento y de formas inesperadas. Este miedo subyacente limita la esperanza, restringiendo las libertades individuales y reduciendo la agencia de las personas.

Aunque la incertidumbre no es algo nuevo, los eventos adversos que la región y el mundo están experimentando en este momento no son como los de antes. Los riesgos tradicionales son más frecuentes e intensos que nunca, y amenazas que hasta hace pocos años parecían impensables hoy son parte de una nueva realidad. Las crisis no se limitan al cambio climático o a eventos meteorológicos extremos.² Los ciberataques,³ por ejemplo, tienen la capacidad de paralizar servicios gubernamentales y perturbar el funcionamiento de los mercados. El creciente malestar social está alterando la vida cotidiana de las personas. Las crisis sanitarias, siendo la pandemia de COVID-19 el ejemplo más reciente y extremo, son cada vez más frecuentes y también más probables. Las interrupciones en las cadenas de suministro, hasta ahora incidentes aislados, se han convertido en algo habitual y que afecta a todos los sectores, desde la agricultura hasta la industria manufacturera. Estas amenazas están interconectadas, se amplifican entre sí, y generan múltiples impactos sobre las personas y el planeta, para los cuales la región aún no está debidamente preparada.

En ALC, este contexto de incertidumbre se ve agravado por otras vulnerabilidades estructurales profundamente arraigadas. La región es particularmente susceptible a fenómenos meteorológicos extremos y presenta un crecimiento económico

La resiliencia, al habilitar la agencia y proteger las libertades efectivas de las personas, constituye la esencia misma del desarrollo humano.

históricamente lento y volátil, fuertemente influenciado por factores externos como las fluctuaciones globales, los precios de las materias primas y los cambios en las políticas comerciales. ALC sigue siendo la región más desigual del mundo, no sólo en términos de distribución de ingresos, sino también de los activos que permiten a los individuos generar ingresos. Estas características alimentan la incertidumbre, que a su vez profundiza los problemas estructurales. Todo ello se suma a los problemas de gobernanza existentes y una persistente debilidad institucional para responder a las nuevas crisis.

La incertidumbre está ejerciendo presión sobre una trayectoria de desarrollo que ya de por sí se encuentra tensionada en la región. En síntesis, los patrones del progreso en desarrollo en ALC durante las últimas décadas pueden resumirse en cuatro simples premisas: la región ha avanzado significativamente; ese avance ha sido desigual; en los últimos años se ha desacelerado; y es vulnerable a sufrir retrocesos. Tras décadas de avances significativos, la última década se ha caracterizado por una marcada desaceleración del progreso.

El grado de incertidumbre que enfrentan el mundo y la región obliga a traer el concepto de resiliencia⁴ al centro de la agenda de desarrollo. Esto se debe a dos razones principales, una intrínseca y otra instrumental. En términos intrínsecos, porque la incertidumbre genera miedo, un estado que es incompatible con la libertad. La resiliencia permite a las personas tener confianza y esperanza en el futuro, ya que cuentan tanto con herramientas para superar eventos adversos, como con una red de protección en la que apoyarse. Inherente a la esperanza se encuentra la agencia: la capacidad de actuar y dar forma al futuro (Han, 2024). En un contexto de alta incertidumbre y eventos adversos frecuentes, el desarrollo humano sin resiliencia ya no es una opción viable. La resiliencia, al habilitar la agencia y proteger las libertades efectivas de las personas, constituye la esencia misma del desarrollo humano.

En síntesis, los patrones del progreso en desarrollo en ALC durante las últimas décadas pueden resumirse en cuatro simples premisas: la región ha avanzado significativamente; ese avance ha sido desigual; en los últimos años se ha desacelerado; y es vulnerable a sufrir retrocesos.

En términos instrumentales, la resiliencia constituye un camino para avanzar en el desarrollo en ALC. Las tendencias recientes demuestran que ya no basta con aspirar únicamente al progreso y hacer más de lo mismo. El pensamiento convencional sobre el desarrollo en la región asumía de forma implícita una trayectoria lineal de movilidad social ascendente: una vez superada la pobreza, las personas continuarían avanzando hacia una clase media estable. Sin embargo, esta promesa todavía no se ha cumplido. Si bien millones de personas lograron salir de la pobreza, muchas se mantuvieron en una situación precaria, apenas por encima del umbral de la pobreza y con frecuentes retrocesos.

Quedó en evidencia que el progreso era frágil y que las amenazas eran múltiples. Centrarse únicamente en ayudar a las personas a cruzar la línea de pobreza es como intentar mantener a flote un barco con filtraciones, achicando agua sin reparar los agujeros de fondo. En tiempos de calma y marea baja (crecimiento económico y estabilidad) esta estrategia puede funcionar, y el barco se mantiene a flote. Pero cuando el clima cambia, sacar agua ya no es suficiente, y reparar los daños se vuelve más difícil.

Un enfoque centrado en la resiliencia permite redefinir los objetivos y, con ello, transformar las estrategias de desarrollo para que sean más adecuadas para nuestros tiempos. Este enfoque desplaza la atención hacia la reparación proactiva de vulnerabilidades (“tapar los agujeros”) durante los periodos de calma, sin dejar de atender los desafíos inmediatos (“achicar agua”). Esta doble mirada asegura que el barco —la trayectoria de desarrollo de la región— esté mejor preparado para resistir la turbulencia y mantenerse estable frente a la adversidad.

Situar la resiliencia en el centro del debate sobre el desarrollo ofrece una ventaja adicional: crea una plataforma en torno a la cual pueden converger las agendas de reducción del riesgo de desastres, de adaptación al cambio climático, de acción humanitaria y de desarrollo. La construcción de resiliencia en las sociedades, economías y ecosistemas ha sido desde hace mucho tiempo un objetivo compartido por las comunidades que trabajan en reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

A pesar de las importantes superposiciones, estas iniciativas han sido históricamente gestionadas por marcos institucionales y procesos políticos independientes. Así, mientras se reconoce la necesidad de integrar la resiliencia en las estrategias de

desarrollo, las políticas sociales en general han tardado en adaptarse a este panorama en plena evolución. En una era en la que la incertidumbre y las amenazas se han vuelto habituales, la incorporación de la resiliencia como elemento central de las iniciativas de desarrollo permitiría una convergencia significativa entre las intervenciones humanitarias, la reducción del riesgo de desastres y las agendas de desarrollo más amplias. Esta integración podría mejorar la coordinación, minimizar los impactos negativos de las amenazas y optimizar el uso de unos recursos de por sí limitados.

Si bien la resiliencia surge como un elemento clave para seguir avanzando en el desarrollo en tiempos de incertidumbre, la interpretación coloquial del término a menudo se queda corta. En ALC, lo que se entiende comúnmente por resiliencia es la capacidad para soportar la adversidad o ‘aguantar’, una narrativa cultural que normaliza, e incluso idealiza, las dificultades, y pone el foco en la supervivencia en lugar de ponerlo en la capacidad de prosperar tras un fenómeno adverso (Cháidez, 2025). Esta narrativa asume que la superación de las crisis es algo que los individuos tienen que sobrellevar. Sin embargo, aguantar a costa de las libertades futuras, no es resiliencia. Es más bien lo contrario. La resistencia o ‘aguante’, como mecanismo de supervivencia, no protege las libertades individuales, el ser y el hacer de las personas; no aborda las causas profundas de la vulnerabilidad, limitando la capacidad de las personas, las comunidades y las instituciones para adaptarse y prosperar.

Este informe propone una nueva conceptualización de la resiliencia centrada en el desarrollo humano, específicamente en la capacidad de las personas para prosperar en un contexto de incertidumbre y de crisis frecuentes, intensas e interconectadas. En lugar de enfocarse únicamente en amenazas específicas (por ejemplo, eventos meteorológicos extremos) o sistemas particulares (por ejemplo, ecosistemas, infraestructura sanitaria, cadenas de valor), este enfoque enfatiza la preparación ante desafíos desconocidos, reconociendo que las amenazas a las que nos enfrentamos desafían cada vez más la previsibilidad.

El informe está dividido en tres partes. La primera parte plantea el contexto y comienza con este primer capítulo en el que se describe la naturaleza cambiante de la incertidumbre en ALC y las vulnerabilidades estructurales que caracterizan la actual trayectoria del desarrollo en la región, destacando las presiones a las que se enfrenta y sus impactos sobre el desarrollo. Se analizan las tendencias del desarrollo y cómo éstas han evolucionado en las últimas décadas hasta mostrar signos de tensión debido a los cambios contextuales. Esta narrativa sirve como punto de partida para el capítulo 2, que presenta el marco general del informe basado en el concepto de desarrollo humano resiliente.

La segunda parte de este informe recurre al marco presentado en el capítulo 2 para analizar tres transformaciones, o factores de presión, que están afectando actualmente el desarrollo en la región: las tecnologías en rápida evolución (capítulo 3); la profundización de la fragmentación social (capítulo 4); y un clima cada vez más cambiante (capítulo 5).

La tercera parte explora cómo podemos recalibrar el desarrollo incorporando la resiliencia en los instrumentos de política, las instituciones y la infraestructura para propiciar el cambio (capítulo 6).

1.2 La incertidumbre, presionando a América Latina y el Caribe

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022, Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación* introdujo la idea de un nuevo complejo global de incertidumbre, “impulsado por tres nuevas fuentes de incertidumbre que interactúan a escala mundial:

- (i) las presiones y desigualdades planetarias del Antropoceno, que están relacionadas entre sí,
- (ii) la búsqueda de transformaciones sociales justas que permitan aliviar esas presiones, y
- (iii) una polarización social generalizada y cada vez más intensa, que está retrasando las acciones necesarias para lograr un cambio” (PNUD, 2022a).

El presente informe retoma estos conceptos y otros incluidos en Informes sobre Desarrollo Humano posteriores, en particular en *Salir del estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado* (2023/2024) y *Un llamado a decidir: Personas y posibilidades en la era de la Inteligencia Artificial* (2025), para ahondar en el modo en que esta incertidumbre se está instalando en ALC, y en cómo puede transformarse de una fuente de presión en una fuerza impulsora para el desarrollo.

1.2.1 El aumento de la incertidumbre

La incertidumbre no es algo nuevo para ALC. Sin embargo, durante décadas pasadas, las amenazas a las que se enfrentaba eran en cierta medida predecibles. La caída en los precios de las materias primas provocaba contracciones económicas. El fenómeno de El Niño, que ocurría entre cada dos y siete años, traía consigo periodos de lluvias intensas en algunos lugares y de sequía en otros. Las temporadas de huracanes ponían en peligro la infraestructura física y, en los casos más extremos, la vida humana. Estos riesgos resultaban de alguna forma conocidos; aunque no se conocieran sus consecuencias, la probabilidad de la distribución de tales consecuencias podía predecirse basándose en patrones del pasado.

Pero los tiempos han cambiado. Estos cambios han dado paso a una nueva era de incertidumbre, a un nuevo territorio de incógnitas. Aun comprendiendo los riesgos inherentes a los escenarios conocidos del mundo, el contexto actual ha introducido un nivel de imprevisibilidad que desafía lo que sabíamos hasta ahora. Pasar del riesgo a la incertidumbre significa pasar de una situación en la que los posibles resultados y su probabilidad son relativamente conocidos, medibles y gestionables, hacia una situación en la que el futuro es mucho menos predecible y la información sobre los posibles resultados y su probabilidad es limitada. Esto es, pasar de un escenario

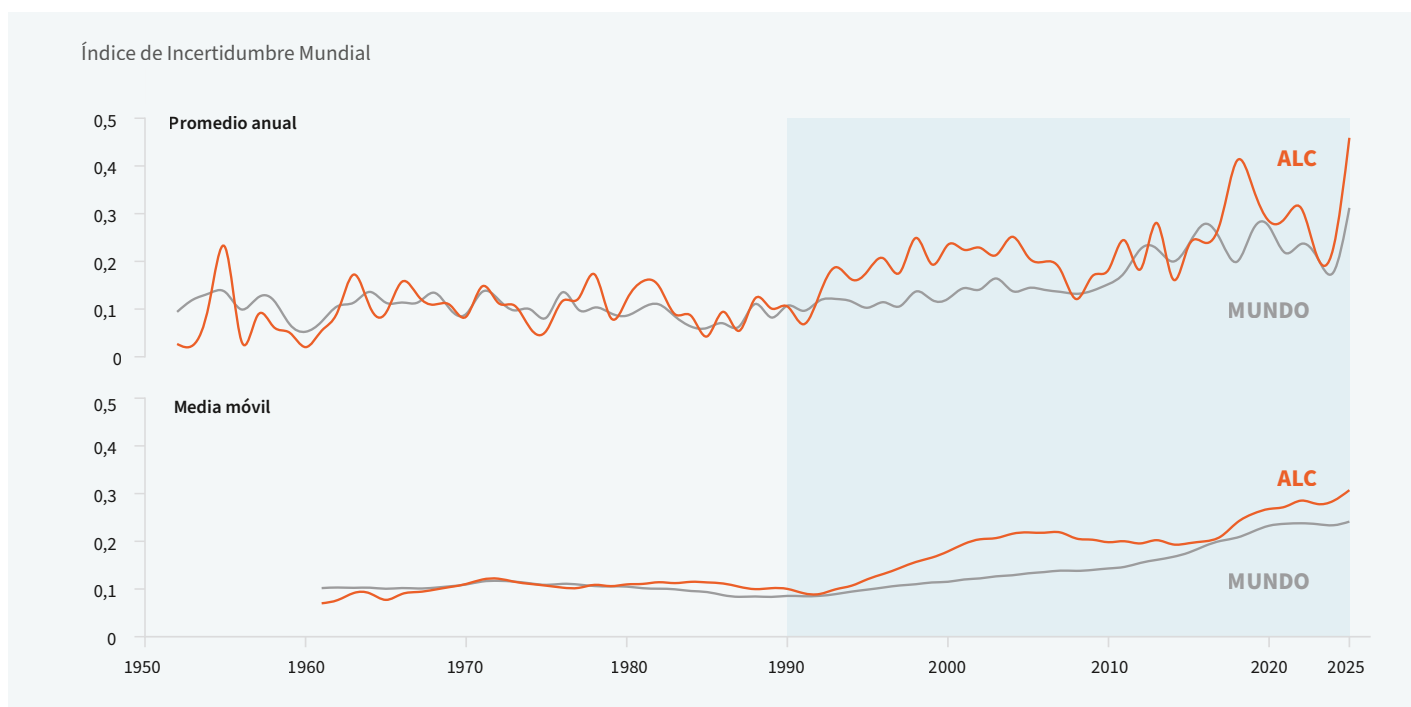
En una era en la que la incertidumbre y las amenazas se han vuelto habituales, la incorporación de la resiliencia como elemento central de las iniciativas de desarrollo permitiría una convergencia significativa entre las intervenciones humanitarias, la reducción del riesgo de desastres y las agendas de desarrollo más amplias.

en el que es posible cuantificar las pérdidas potenciales a otro en el que las sociedades y los tomadores de decisión son sorprendidos constantemente por las circunstancias. Cada vez más se recurre a la expresión “sin precedentes” para describir la magnitud y novedad de los desafíos de la región. En la actualidad, ALC se encuentra en un estado de incertidumbre suspendida, consciente de los riesgos que se avecinan, pero sin capacidad para prepararse adecuadamente, incluso cuando los pronósticos anuncian tormentas en el futuro próximo.

La incertidumbre es muy difícil de medir, ya que se trata de un concepto nebuloso y algo subjetivo basado en las percepciones de los individuos sobre un futuro que puede o no ocurrir. También resulta difuso porque abarca preocupaciones en el nivel macro, como la dirección de la economía, y preocupaciones personales, como las enfermedades o el desempleo (Ahir, Bloom y Furceri, 2022). El Índice Mundial de Incertidumbre mide la incertidumbre global mediante el monitoreo de la frecuencia de los términos relacionados con la incertidumbre en artículos e informes de noticias económicas. El índice refleja las fluctuaciones de la percepción económica global, e indica la existencia de periodos de mayor incertidumbre que pueden afectar a la inversión, el consumo y la actividad económica en general. Un alto nivel de incertidumbre suele ser señal de cautela por parte de empresas e inversionistas, lo que puede conducir a una reducción de la inversión y el gasto que, a su vez, puede frenar el crecimiento económico (Ahir, Bloom y Furceri 2022; Cascaldi-García et al., 2021).

Pasar del riesgo a la incertidumbre significa pasar de una situación en la que los posibles resultados y su probabilidad son relativamente conocidos, medibles y gestionables, hacia una situación en la que el futuro es mucho menos predecible y la información sobre los posibles resultados y su probabilidad es limitada.

Figura 1.1 La incertidumbre en ALC se ha más que duplicado desde 1990 superando los promedios globales



Notas: El Índice de Incertidumbre Mundial se calcula contando la frecuencia con la que aparece la palabra «incertidumbre» (y sus variantes) en los informes por país de Economist Intelligence Unit. Los índices se normalizan por el total de palabras y se reescalan multiplicándolos por 1000, donde los valores más altos indican mayor incertidumbre. Las medias móviles se calculan con un intervalo de 10 años.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en los datos del Índice de Incertidumbre Mundial para el periodo comprendido entre 1952 y 2025 (primer trimestre), Ahir et al. (2022).

Según esta medida, la incertidumbre global ha ido aumentando de manera constante desde 1990. Sin embargo, en ALC no sólo es mayor (35 por ciento en promedio) sino también más volátil que en el resto del mundo. En las últimas tres décadas, la incertidumbre se ha más que duplicado en ALC, incluso antes del fuerte aumento observado a principios de 2025 por los cambios en las políticas arancelarias globales. Si bien, la incertidumbre tiende a intensificarse tras eventos significativos (como la crisis financiera de 2008, el inicio de la pandemia de COVID-19 o la escalada de conflictos globales), estos aumentos suelen ser aún más pronunciados en ALC. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2025, la incertidumbre global aumentó un 77 por ciento en comparación con el mismo período de 2024, mientras que en ALC aumentó un 101 por ciento.

Aunque resulta casi imposible enumerar de forma exhaustiva todas las fuentes de la creciente incertidumbre en ALC, este informe analizará tres factores de presión que están desestabilizando de la región: las tecnologías en rápida evolución, la profundización de la fragmentación social, y un clima cada vez más cambiante.

Aunque resulta casi imposible enumerar de forma exhaustiva todas las fuentes de la creciente incertidumbre en ALC, este informe analizará tres factores de presión que están desestabilizando de la región: las tecnologías en rápida evolución, la profundización de la fragmentación social, y un clima cada vez más cambiante.

Estas tres fuentes de estrés requieren una acción decidida y una gestión adecuada para convertirlas en oportunidades que impulsen el desarrollo en la región. Si bien el impacto y la temporalidad de estos factores de presión puedan variar, están interrelacionados y su combinación los potencia. Las tensiones sociales pueden obstaculizar los esfuerzos de colaboración necesarios para frenar el cambio climático. Los avances en inteligencia artificial (IA) pueden exacerbar la desinformación y agravar las presiones planetarias inducidas por el hombre. Las disparidades en la adopción de tecnologías digitales podrían empeorar las desigualdades preexistentes. Los capítulos 3, 4 y 5 de este informe profundizan en el análisis de estos factores de incertidumbre, así como los riesgos y oportunidades que implican. En la sección Interconexiones, que se incluye tras el capítulo 5, se analizarán las áreas en las que estos factores se superponen.

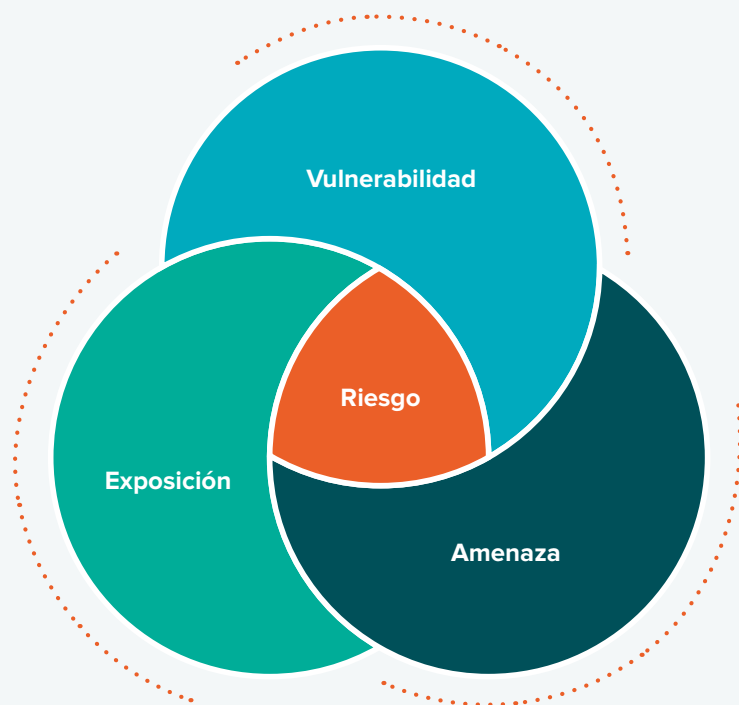
Recuadro 1.1 Una definición práctica de riesgo⁵ e incertidumbre

Utilizando la definición establecida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), los riesgos son el resultado de la interacción entre las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad. El IPCC se centra específicamente en los riesgos climáticos, definidos como la posible ocurrencia de un fenómeno o tendencia de origen físico, por ejemplo, fenómenos meteorológicos extremos (huracanes, inundaciones, sequías y olas de calor) o cambios de evolución lenta (aumento del nivel del mar, incremento de la temperatura). En el presente informe y de acuerdo con el enfoque del desarrollo basado en el análisis de riesgo adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se amplía esa definición para abarcar un espectro más amplio de riesgos. Entre ellos se incluyen los riesgos sanitarios, los conflictos sociales, las tecnologías emergentes, los desafíos ambientales, las crisis económicas, las preocupaciones en materia de derechos humanos y otros factores relacionados, como la migración, la gobernanza y la desigualdad.

La exposición hace referencia a la presencia de personas, ecosistemas, infraestructuras o activos en zonas que podrían verse afectadas negativamente por una amenaza. A su vez, se entiende por vulnerabilidad la susceptibilidad o sensibilidad de un sistema, sociedad o individuo a sufrir daños ante una amenaza, en función de su capacidad para afrontarla o adaptarse a ella. La vulnerabilidad varía en función de factores sociales, económicos y ambientales, como la pobreza, la desigualdad, la gobernanza y el acceso a los recursos.

Una amenaza es la predisposición a que se produzca un evento o una tendencia que pueda causar la pérdida de vidas humanas, lesiones u otros impactos en la salud, así como daños y pérdidas a la propiedad, las infraestructuras, los medios de vida, la prestación de servicios, los ecosistemas y los recursos ambientales. Como se mencionó anteriormente, el término hace alusión a eventos tanto de origen natural como inducidos por el hombre que representan un riesgo para la región.

Figura 1.2 Una representación visual del riesgo



Fuente: IPCC (2001), PNUD (2022b).

Esta perspectiva reconoce que, si bien las amenazas son condiciones esenciales para la ocurrencia de un desastre, el contexto social, económico y de desarrollo son factores igualmente críticos en la formación de los desastres.

La incertidumbre se refiere a un estado de conocimiento limitado, una situación en la que se desconoce el verdadero valor de un resultado o el alcance total de un fenómeno (IPCC, 2001). El IPCC describe la incertidumbre como “una expresión del grado de desconocimiento de determinado valor (por ejemplo, el estado futuro del sistema climático)”. La incertidumbre puede surgir de múltiples fuentes, como la falta de información, desacuerdos científicos o la imprevisibilidad inherente a los sistemas complejos (IPCC, 2001). Algunas incertidumbres son cuantificables (se puede estimar un rango o probabilidad a partir de modelos y datos históricos), mientras que otras son profundas o irreducibles, lo que impide asignar probabilidades con confianza (IPCC, 2001; Kruitwagen *et al.*, 2016). Por ejemplo, los científicos no tienen certeza sobre la magnitud exacta del aumento del nivel del mar hacia el año 2100. Pueden proporcionar un rango probable, pero elementos desconocidos (como la dinámica de la capa de hielo) impiden precisar un valor único. Por tanto, la incertidumbre es un concepto más amplio que el riesgo: abarca todo lo que no se conoce con certeza, independientemente de si se puede medir o no.

El riesgo y la incertidumbre son conceptos relacionados pero distintos. De hecho, no son términos intercambiables. La teoría económica clásica traza una línea clara entre ellos. El influyente trabajo de Frank Knight (1921) distinguió la incertidumbre *mensurable* (a la que llamó “riesgo”) de la incertidumbre verdadera. En la formulación de Knight, hablamos de riesgo cuando conocemos la distribución de probabilidad de los resultados, y de incertidumbre cuando no conocemos en absoluto las probabilidades (Knight, 1921). En otras palabras, si se pueden calcular las probabilidades con precisión (por ejemplo, la probabilidad anual del 1 por ciento de una inundación que ocurre una vez cada de 100 años), se trata de riesgo; por el contrario, si “no se puede conocer toda la información necesaria para establecer probabilidades precisas desde el inicio”, entonces se considera incertidumbre (Knight, 1921). Veamos un ejemplo sencillo. Lanzar un dado equilibrado implica riesgo (se conocen las probabilidades exactas de cada cara); pero invertir en un mercado tecnológico completamente nuevo puede implicar una gran incertidumbre (no se dispone de datos confiables para estimar las probabilidades de éxito). Muchos analistas consideran el riesgo como un subconjunto de la incertidumbre: la parte que podemos cuantificar. Como explica un economista climático, el riesgo es esencialmente “un tipo particular de incertidumbre que incluye un conocimiento seguro de las probabilidades” (Hansen, 2022).

Otra distinción importante radica en los resultados y la percepción. El riesgo suele implicar un enfoque en los resultados adversos específicos (y su probabilidad de ocurrencia), mientras que la incertidumbre se refiere en mayor medida a la ambigüedad o la confianza en nuestro conocimiento con respecto a los resultados. En términos prácticos, el riesgo se “gestiona” estimando probabilidades e impactos. La incertidumbre, en cambio, debe ser “enfrentada” cuando la información disponible es demasiado escasa o poco confiable como para realizar estimaciones precisas. La incertidumbre también tiene distintas dimensiones; una de ellas es la aleatoriedad inherente de un sistema (a menudo denominada *incertidumbre aleatoria*, como la variabilidad natural del clima), mientras que la otra tiene su origen en la falta de conocimiento (*incertidumbre epistémica*, como modelos imperfectos o lagunas de datos) (Kruitwagen *et al.*, 2016). En campos complejos como el clima o la economía, es común la presencia de lo que se conoce como *incertidumbre profunda*, donde incluso los expertos no logran llegar a acuerdos sobre el modelo de sistema o la probabilidad de escenarios futuros. En condiciones de profunda incertidumbre, ni siquiera los mejores modelos estadísticos pueden predecir resultados con confianza (Kruitwagen *et al.*, 2016). En estos casos, el concepto de riesgo como una métrica simple de probabilidad por impacto deja de ser aplicable.

Tabla 1.1 Riesgos, incertidumbre y amenazas

Dimensión	Riesgo (incertidumbre mensurable)	Incertidumbre (incertidumbre verdadera)	Amenaza (peligro)
Conocimiento de las probabilidades	Se conocen las probabilidades de los resultados o pueden estimarse de manera confiable (los tomadores de decisión conocen las probabilidades de varios resultados).	Las probabilidades de los resultados son desconocidas o indeterminables (los tomadores de decisión no conocen las probabilidades de varios de los resultados).	A menudo son poco claras o se basan en estimaciones de inteligencia. Las amenazas se identifican como posibles peligros, pero con incertidumbre en cuanto a la probabilidad exacta (en general, se evalúan mediante escenarios en lugar de probabilidades precisas).
Cuantificación	Generalmente cuantificables: es posible medir o calcular los riesgos (por ejemplo, probabilidad expresada $\times$ impacto), lo que permite realizar estimaciones numéricas de riesgos y análisis estadísticos.	No es fácilmente cuantificable: se carece de datos de probabilidad confiables, por lo que la incertidumbre es descrita cualitativamente o mediante rangos de escenarios; estas situaciones no admiten asignaciones numéricas.	Se suelen evaluar de forma cualitativa: las amenazas se clasifican según su impacto potencial y su probabilidad aproximada (por ejemplo, clasificadas como riesgo bajo/medio/alto) en lugar de asignarles probabilidades exactas.
Ámbito de aplicación	Se aplica en casos con procesos y datos históricos repetibles o bien comprendidos, permitiendo evaluaciones estadísticas de riesgos (habituales en seguros, finanzas, ingeniería, etc.).	Abarca situaciones novedosas o complejas con pocos precedentes, con un mayor grado de desconocimiento o variabilidad (por ejemplo, agitaciones geopolíticas, profunda incertidumbre sobre el clima futuro o el cambio tecnológico).	Con énfasis en seguridad, defensa y planificación estratégica, se refiere a peligros externos (amenazas o adversarios) que están fuera del propio control y que podrían ser perjudiciales.
Enfoque de decisión	Se emplean técnicas probabilísticas de toma de decisión y gestión formal de riesgos; por ejemplo, calcular valores esperados, realizar análisis de costo-beneficio e implementar medidas de mitigación o transferencia de riesgos (dado que se conocen las probabilidades, se pueden optimizar las compensaciones).	Se hace énfasis en la flexibilidad y la solidez: se recomienda recurrir a la planificación de escenarios, el juicio de expertos y estrategias de adaptación en lugar de utilizar modelos estrictos (se debe estar preparado para lidiar con cambios impredecibles e “incógnitas” en los resultados).	Se implementa una defensa proactiva y una planificación de contingencias: realizar evaluaciones de amenazas para identificar y monitorear daños potenciales, fortalecer la resiliencia reduciendo las vulnerabilidades y preparar respuestas de contingencia (ya que las amenazas a menudo no pueden controlarse directamente).

1.2.2 ¿Qué sabemos de lo desconocido?

En ALC, la nueva era de incertidumbre está definida por tres características:

- (i) los riesgos tradicionales son más frecuentes e intensos que en el pasado;
- (ii) están surgiendo nuevas amenazas⁶ como resultado de las tecnologías en rápida evolución, la creciente fragmentación social y un clima cada vez más cambiante; y
- (iii) las amenazas se superponen entre sí y con los problemas estructurales, amplificando su impacto.

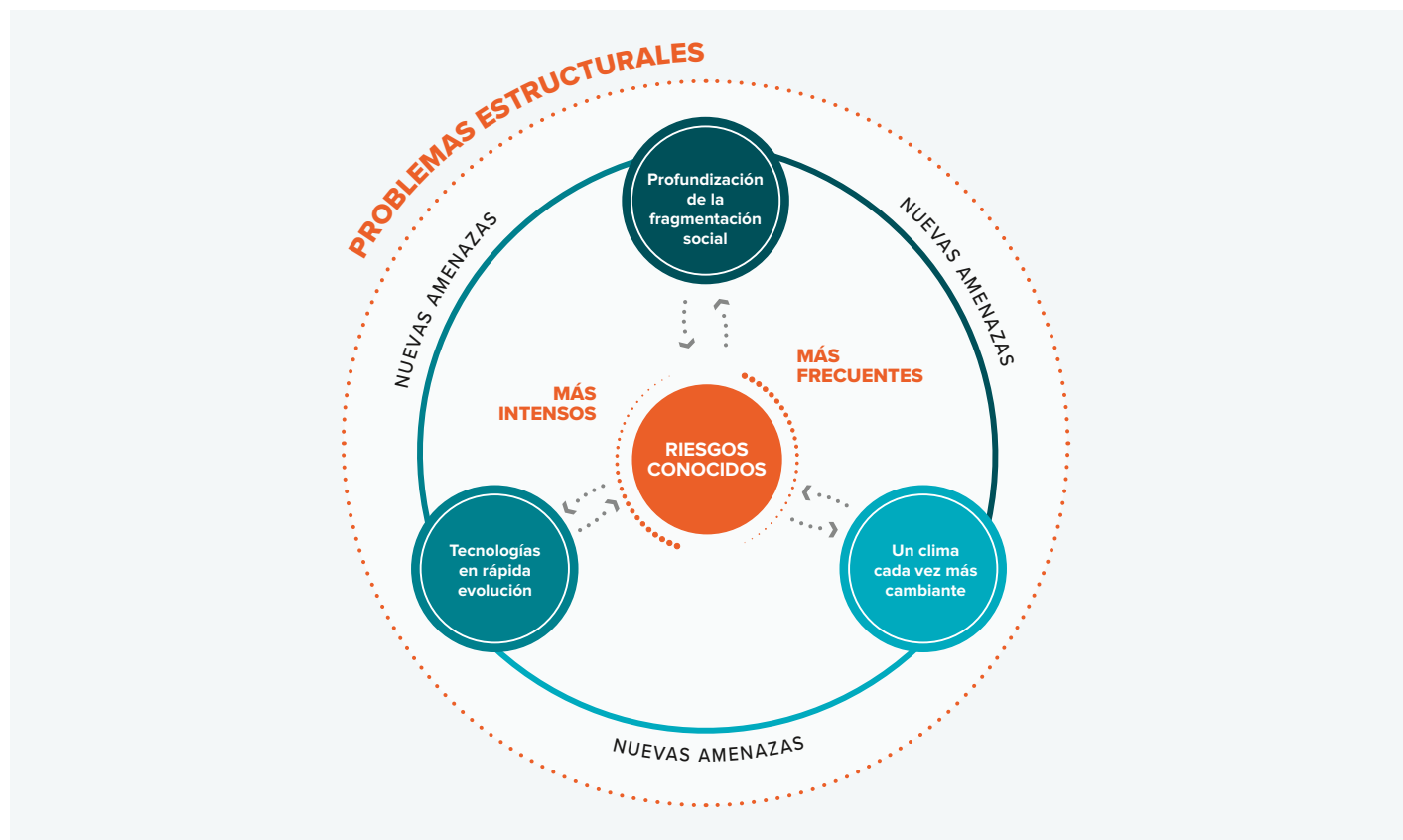
En términos de frecuencia, por ejemplo, el número de eventos meteorológicos extremos en ALC se ha más que duplicado en las dos últimas décadas en comparación con cualquier periodo anterior. En el Caribe, el promedio anual de fenómenos extremos fue de 5,2 entre 1963 y 1999, cifra que se duplicó hasta casi 11 entre 2000 y 2023. En América Latina, el promedio anual de fenómenos extremos pasó de 14,5 entre 1963 y 1999 a más de 40 entre 2000 y 2023.

También aumentó la frecuencia de otros tipos de fenómenos adversos.⁷ Por ejemplo, entre enero y julio de 2024, el número

de focos de incendios⁸ en la Amazonía aumentó un 43,2 por ciento con respecto al mismo período de 2023 (INPE, 2025). Por su parte, el número de protestas y disturbios creció un 17 por ciento en la región entre 2018 y 2023, mientras que las muertes asociadas a disturbios aumentaron un 22 por ciento en ese mismo período (Raleigh, Kishi y Linke, 2023).

Los fenómenos también tienden a ser más intensos en términos de personas afectadas y la magnitud de las pérdidas económicas. En abril y mayo de 2024, el estado brasileño de Rio Grande Do Sul fue escenario de unas lluvias torrenciales sin precedentes que causaron inundaciones en el 90 por ciento del estado (una superficie equivalente a la del Reino Unido). Hasta ese momento, la capital del estado, Porto Alegre, nunca había registrado inundaciones importantes (OCHA, 2024; World Weather Attribution, 2024). En el Caribe, el promedio anual de pérdidas económicas causadas por tormentas se ha triplicado en los últimos 20 años, pasando de un promedio anual equivalente al 7 por ciento del PIB entre 2000-2010, al 21 por ciento entre 2011 y 2023. A pesar de la reducción de las tasas de mortalidad por fenómenos extremos, ha aumentado considerablemente la proporción de población afectada: en el Caribe, más del doble de personas se vieron afectadas durante el periodo de 23 años

Figura 1.3 Una nueva era de incertidumbre en ALC



Fuente: Elaboración propia.

comprendido entre 2000 y 2023 en comparación con los 36 años anteriores.

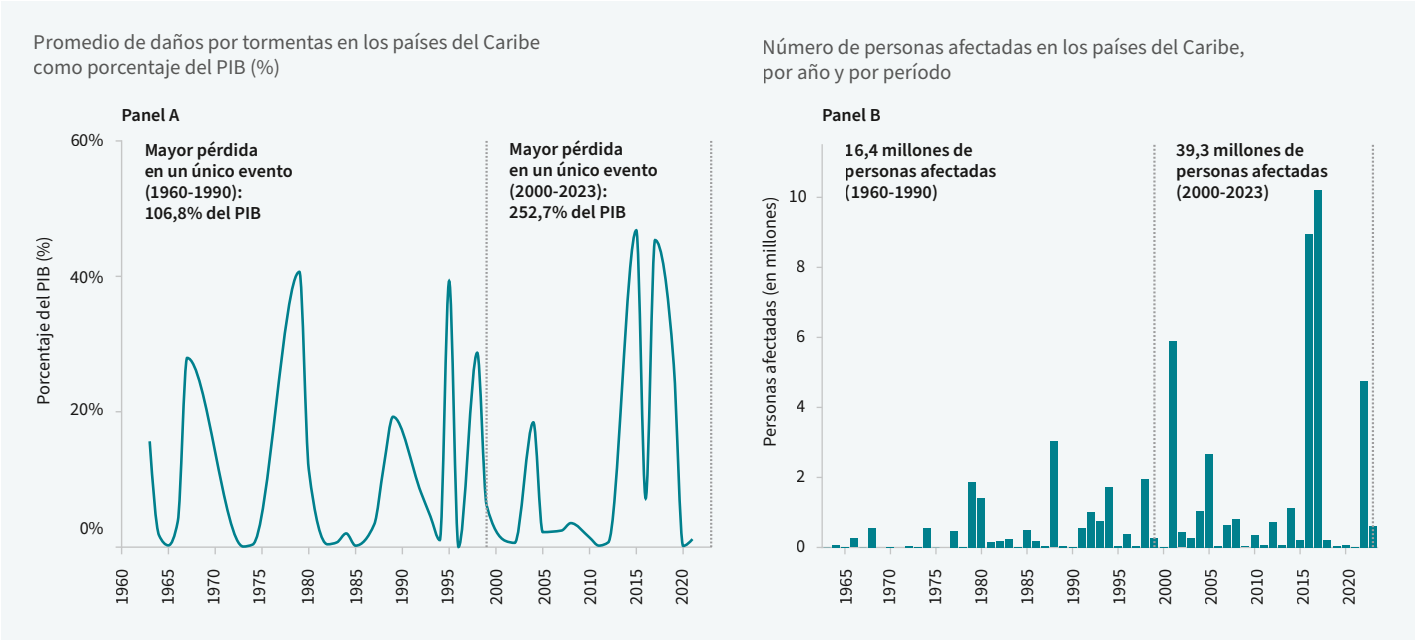
Y al mismo tiempo, surgen nuevas amenazas. Desconocidas hace sólo unas décadas, las amenazas cibernéticas y digitales concentran hoy en día en ALC las tasas más altas de incidentes reportados en el mundo, con una tasa de crecimiento anual promedio del 25 por ciento entre 2014 y 2023 (Vergara Cobos, 2024). En cuanto a la migración, si bien no es algo nuevo, los niveles y patrones de migración masiva que ha experimentado la región en la última década no tienen precedentes. En 2024, ALC albergaba a 18 millones de migrantes, 2,5 veces más que en 1990.⁹ Actualmente, la pregunta ya no es si habrá otra pandemia, sino más bien cuándo ocurrirá la próxima.

Finalmente, los múltiples fenómenos adversos y las amenazas interactúan tanto entre sí como con otras vulnerabilidades estructurales, en formas complejas y, a menudo, imprevistas. Estas interacciones pueden generar reacciones en cadena, amplificando los impactos individuales y haciendo que las crisis sean cada vez más urgentes y difíciles de gestionar. El término «policrisis» se ha incorporado al lenguaje común para describir esta realidad cada vez más frecuente: un mundo en el que las crisis ya no son aisladas, sino que están interconectadas a través de circuitos de retroalimentación e interdependencias

sistémicas. Acontecimientos como la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19 y la reciente crisis del costo de vida –impulsada por interrupciones en la cadena de suministro y conflictos geopolíticos– han demostrado cómo los riesgos pueden traspasar sectores y fronteras, superando la capacidad institucional y reforzando las vulnerabilidades preexistentes. Los efectos en cascada o dominó son la manifestación real y materializada del riesgo sistémico (Lavell, 2025). Esta toma de conciencia marca un cambio de paradigma en el pensamiento global: de gestionar riesgos individuales y aislados a navegar por vulnerabilidades interconectadas, superpuestas y sistémicas.

Por ejemplo, El Niño–Oscilación del Sur (ENOS),¹⁰ es una de las fuentes más importantes de variabilidad climática anual a nivel global en el Océano Pacífico. El aumento de las temperaturas globales puede estar intensificando el fenómeno, como ocurrió en 2023-2024. Eventos de esta magnitud pueden provocar problemas más graves y prolongados, como las sequías, que pueden afectar la capacidad de un país para generar energía hidroeléctrica, como se observó recientemente en Colombia (El Tiempo, 2024; Reynoso, 2023) y Ecuador (Solano y Rueda, 2024; Turkewitz y León Cabrera, 2024). Estas interrupciones pueden dar lugar a reducciones en el suministro de electricidad y apagones que, a su vez, pueden causar pérdidas de empleo, cierre de negocios, la contracción de la economía local

Figura 1.4 Los daños causados por las tormentas en el Caribe son cada vez más severos



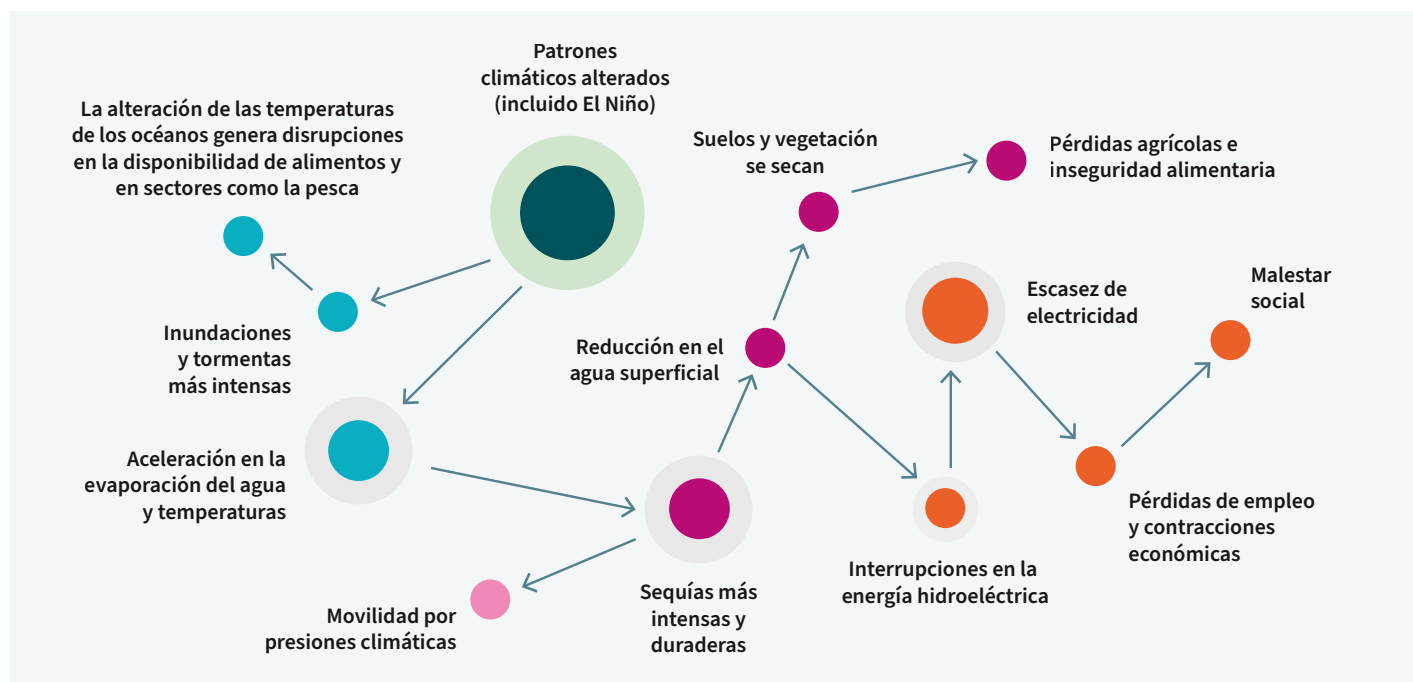
Notas: Las cifras del PIB se refieren al año anterior a la tormenta (US\$ actuales). La muestra incluye solo países y años para los que se dispone de datos sobre daños por tormentas y PIB.

Fuente: Pérdidas relacionadas con tormentas de la base de datos de situaciones de emergencia EM-DAT (1963-2023). Datos del PIB de las Cuentas Nacionales del Banco Mundial

Notas: Entre los fenómenos meteorológicos extremos figuran sequías, temperaturas extremas, inundaciones, tormentas e incendios forestales.

Fuente: Base de datos de situaciones de emergencia EM-DAT (1963-2023).

Figura 1.5 Ilustración del “efecto dominó” cruzando sectores y acumulándose



Fuente: Elaboración propia.

y, potencialmente, alimentar la inestabilidad política y el malestar social. En paralelo, la escasez de agua asociada a la sequía puede provocar pérdidas agrícolas y un aumento en la inseguridad alimentaria, como se ha observado recientemente en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua (PMA, 2024), con consecuencias graves para la nutrición y la salud. La figura 1.5 ilustra esta secuencia encadenada de problemas, conocida como el “efecto dominó”.

Del mismo modo, la intersección de la polarización política y el uso generalizado de las diversas plataformas digitales ha dado lugar a una oleada de desinformación, en la que los algoritmos de las redes sociales amplifican los contenidos y los convierten en virales en cuestión de horas. Los usuarios de Internet de ALC son los que expresan mayor preocupación, a nivel global, por la posibilidad de encontrarse con información falsa o engañosa (74,2 por ciento en comparación con un promedio mundial de 58,2 por ciento) (Knuutila, Neudert y Howard, 2022). Esta amenaza figura como la cuarta con más probabilidades de desencadenar una crisis de recursos materiales de alcance global en 2025, según el Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial (2024). En la región, más de un tercio de la población (35 por ciento) considera que la desinformación perjudica el discurso político (Latinobarómetro, 2025), y las campañas basadas en desinformación ya han impactado el tejido democrático en varios países.¹¹

Otro ejemplo de riesgo sistémico es la forma en que el cambio climático, la migración, la urbanización y el uso excesivo de las

ALC se encuentra ante un entorno de riesgo profundamente transformado, definido menos por probabilidades mensurables y más por una incertidumbre compleja y amenazas compuestas. La región ya no se enfrenta sólo a riesgos cíclicos conocidos, sino que se enfrenta a una tumultuosa mezcla de lo conocido, lo nuevo y lo profundamente interconectado. La incertidumbre es una característica definitoria de la era actual.

tecnologías han confluído para generar una epidemia de salud mental. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018) una de cada cuatro personas de la región sufrirá algún trastorno de salud mental en algún momento de su vida.¹²

ALC se encuentra ante un entorno de riesgo profundamente transformado, definido menos por probabilidades mensurables y más por una incertidumbre compleja y amenazas compuestas. La región ya no se enfrenta sólo a riesgos cíclicos conocidos, sino que se enfrenta a una tumultuosa mezcla de lo conocido, lo nuevo y lo profundamente interconectado. La incertidumbre es una característica definitoria de la era actual.

1.3 Estancamiento y desigualdad en el progreso del desarrollo – Incertidumbre en medio de problemas estructurales

Esta nueva era de incertidumbre en ALC se combina con varios problemas estructurales y características de la trayectoria de desarrollo de la región, lo que incrementa su vulnerabilidad a impactos negativos y retrocesos en el desarrollo. La pandemia de COVID-19 ilustra claramente esta vulnerabilidad. Si bien el virus se extendió por todas las regiones del mundo, fue en ALC donde mayores estragos causó. A su vez, mientras que la economía mundial se contrajo un 3,1 por ciento en 2020, ALC experimentó una contracción del 7 por ciento (FMI, 2021). Por otro lado, aunque la región alberga el 8,3 por ciento de la población mundial, en ella se produjeron el 26,7 por ciento del total de muertes (OMS, 2022b; OPS, 2022; UNDESA, 2022). Del mismo modo, mientras que los estudiantes de todo el mundo perdían un promedio de 1,1 años de escolarización debido al cierre de escuelas, los de ALC sufrieron una pérdida promedio de 1,42 años (De la Cruz De et al., 2024; Bracco et al., 2024).

Los numerosos factores que contribuyen a esta vulnerabilidad son estructurales e interconectados. Entre ellos se encuentran el crecimiento bajo y volátil, una trayectoria de desarrollo que ha dejado a muchas personas en riesgo de volver a caer en la pobreza, desigualdades persistentes en ingreso,

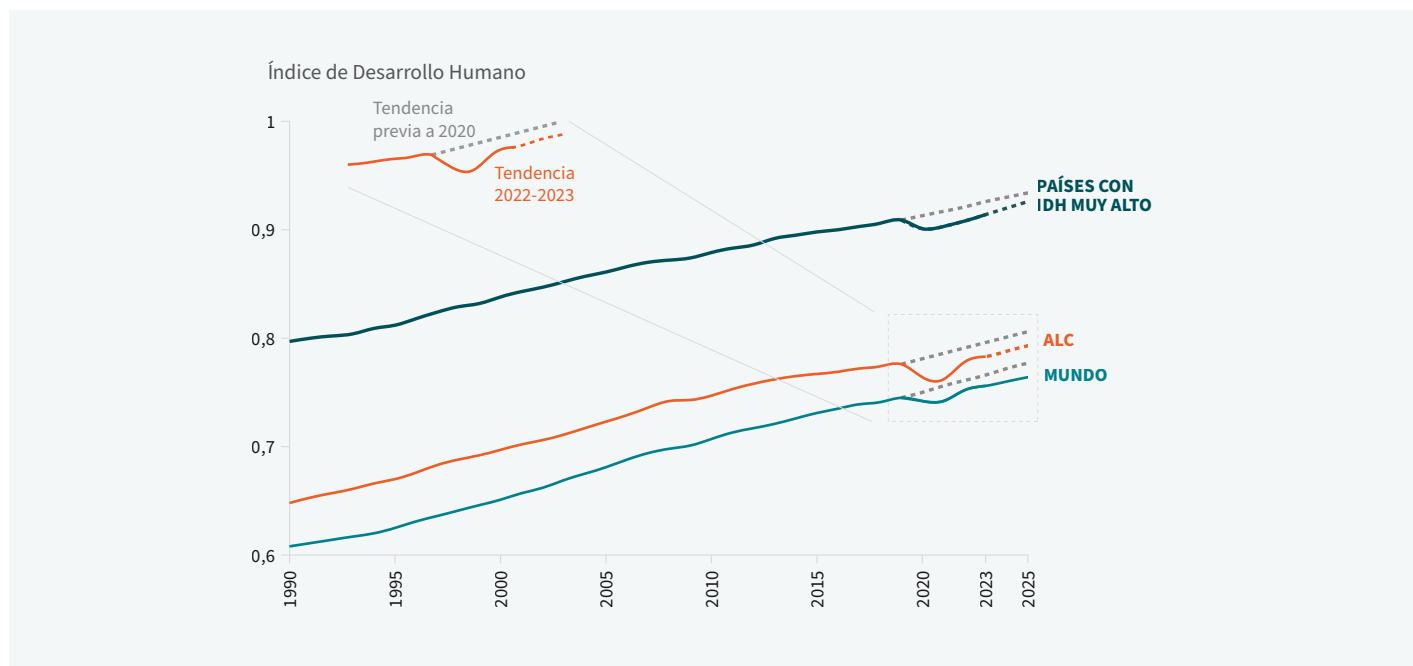
educación, atención sanitaria y protección social, así como una productividad estancada. El resto de esta sección describe algunas de estas características, centrándose en cómo se relacionan con el progreso del desarrollo, así como en su interacción con la incertidumbre en el contexto actual.

1.3.1 La demora en la convergencia hacia un desarrollo humano muy alto

Desde que se midiera por primera vez a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1990 hasta el momento de la pandemia, el desarrollo humano había mantenido en ALC una trayectoria ascendente. Desarrollado por el PNUD, el IDH es un índice compuesto que mide los logros en tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y conocimientos, y nivel de vida digno. Entre 1990 y 2019, el IDH de la región de ALC creció en promedio a una tasa ligeramente inferior al promedio mundial (0,62 por ciento frente a 0,70 por ciento). De haber continuado a ese ritmo, la región de ALC habría alcanzado niveles de desarrollo humano ‘muy alto’ en 2024.¹³

Sin embargo, la pandemia de COVID-19 interrumpió este progreso. La región de ALC sufrió el retroceso más severo de todas las regiones del mundo, con una caída del IDH durante dos años consecutivos, en 2020 y 2021 (PNUD, 2024b). Más

Figura 1.6 El progreso del IDH se ha desacelerado desde mediados de la década de 2010 y aún no recupera su trayectoria prepandemia



Notas: La “tendencia previa a 2020” proyecta los niveles del IDH hasta 2025 utilizando el IDH y las tasas de crecimiento de cada región antes de la pandemia. La “tendencia 2022-2023” utiliza los niveles del IDH y tasas de crecimiento de esos dos años. Todos los agregados regionales están ponderados por población y fueron calculados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025).

Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Recuadro 1.2 Una mirada histórica al progreso del desarrollo humano en ALC

Antes de la introducción del IDH, el concepto de desarrollo estaba asociado en gran medida con el crecimiento económico. El progreso se medía en términos monetarios, principalmente a través de indicadores como el PIB per cápita (PNUD, 2020). El Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 amplió esta visión, afirmando que el desarrollo consiste en ampliar las opciones de las personas, en particular la oportunidad de vivir una vida prolongada y saludable, acceder a la educación y contar con los recursos para disfrutar de un nivel de vida digno (PNUD, 1990).

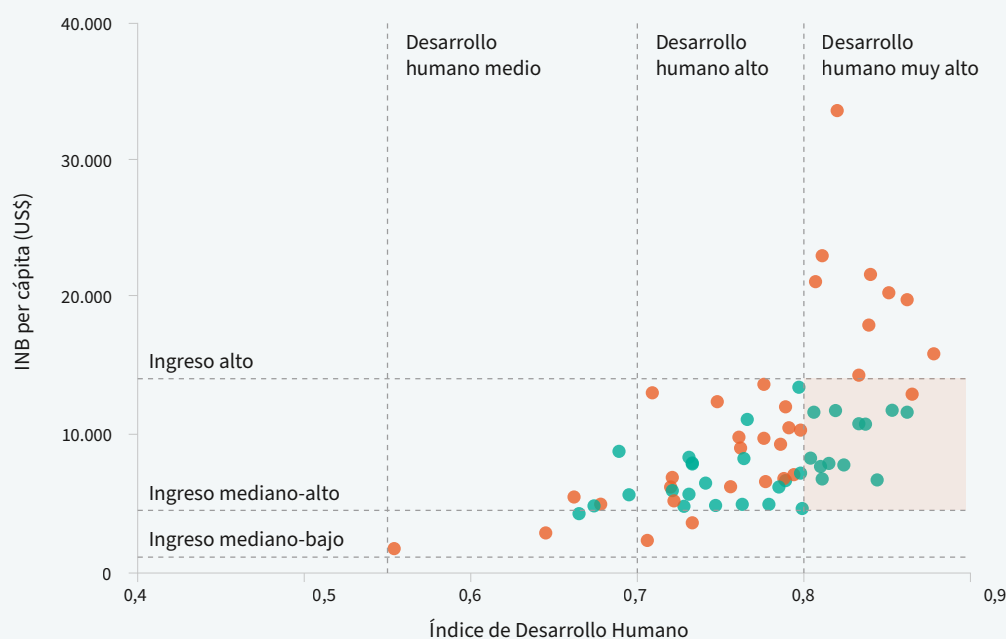
Como región, ALC ha mostrado avances significativos en términos del IDH. En 1990, cuando se lanzó por primera vez el IDH, sólo cinco países de la región presentaban un nivel de desarrollo humano alto. La mayoría fueron clasificados como IDH medio y siete se encontraban en la categoría de IDH bajo. En ese momento, gran parte de ALC también se encontraba en el grupo de ingreso medio-bajo, y sólo las Bahamas y Barbados alcanzaban la categoría de ingreso medio-alto.

Más de treinta años después, se considera que ALC es una región de ingreso medio-alto, con importantes avances en la reducción de la pobreza y el desempeño económico. En 2023, ocho países habían alcanzado la categoría de ingreso alto (algo fuera de alcance en 1990), mientras que 20 estaban clasificados como de ingreso medio-alto. Sólo cuatro países permanecen en la categoría de ingreso medio-bajo.

Sin embargo, el desarrollo humano no ha avanzado al mismo ritmo que los ingresos. Si bien la región ha logrado avances importantes (ya no hay ningún país en la categoría de desarrollo humano bajo), cuatro países (12 por ciento) todavía están clasificados como IDH medio. La mayoría (58 por ciento) pertenecen al grupo de IDH alto y 10 han alcanzado un IDH muy alto (30 por ciento). En contraste, los países de ingreso medio-alto no pertenecientes a ALC han logrado avances más rápidos: el 11 por ciento está en la categoría de IDH medio, el 53 por ciento está clasificado como IDH alto y más de un tercio (36 por ciento) ha alcanzado un desarrollo humano muy alto. Esto sugiere que, más allá de las mejoras en los ingresos, otros países han logrado avances más rápidos en otros aspectos como la esperanza de vida y los resultados educativos en comparación con ALC.

Figura 1.7 El estatus de ingreso medio-alto no se ha traducido en un desarrollo humano muy alto para todos los países de América Latina y el Caribe

Ingreso nacional bruto per cápita e IDH por nivel de ingreso y desarrollo humano
ALC vs. Países de Ingreso mediano alto 2023



Notas: Cuando los datos de INB per cápita para 2023 no están disponibles (Cuba y Venezuela), se utilizan los valores más recientes disponibles.

Fuente: Cálculos del PNUD. Datos de INB per cápita (método Atlas, US\$ corrientes) del *World Development Indicators* del Banco Mundial. Los umbrales de ingresos se basan en las clasificaciones de países del Banco Mundial de 2023. Los datos del Índice de Desarrollo Humano provienen de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, con umbrales derivados del IDH 2025.

de una década de progreso sostenido se revirtió de manera abrupta. Aunque el IDH repuntó en 2022, la recuperación apenas logró alcanzar los niveles previos a la pandemia (0,778 en 2022 frente a 0,776 en 2019). En 2023, los niveles del IDH

en ALC crecieron, pero solo ligeramente, alcanzando 0,783. Quizás lo más importante es que, en los años posteriores a la pandemia, ALC no ha logrado retomar su trayectoria previa de progreso, iniciando una tendencia de crecimiento más lento y

Figura 1.8 La desaceleración del IDH comenzó antes de la pandemia



Notas: Todos los agregados están ponderados por población. Los países incluidos en los cálculos se basan en la disponibilidad de datos: Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá); países andinos (Colombia, Ecuador, Perú); Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay); Caribe (Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago).
Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

postergando el alcance de un desarrollo humano muy alto. Con la actual tasa de crecimiento, la convergencia de ALC hacia un nivel de desarrollo humano muy alto se retrasaría hasta 2027.

La pandemia no sólo fue disruptiva para la trayectoria de desarrollo de la región, sino que además tuvo un impacto desigual. En 2022, de los 33 países de la región para los cuales se mide el IDH, menos de dos tercios (19) lograron superar los niveles alcanzados en 2019;¹⁴ tres de ellos recuperaron plenamente sus niveles previos a la pandemia,¹⁵ mientras que 11 países registraron niveles de IDH inferiores a los de 2019.¹⁶ En 2023, otros nueve países, 28 en total, habían logrado superar sus niveles de 2019, siendo cuatro los que no se habían recuperado por completo¹⁷ y uno con un IDH similar al de antes de la pandemia.¹⁸

Lo que quizás es más preocupante es que el progreso del desarrollo humano en ALC ya había empezado a desacelerarse antes de 2020. Durante el quinquenio 2015-2019, la tasa de crecimiento del IDH de la región fue, en promedio, menos de la mitad de la registrada en periodos anteriores (0,3 por ciento frente a 0,7 por ciento), por debajo tanto de la media mundial (0,52 por ciento) como de la de los países con IDH muy alto (0,31 por ciento).

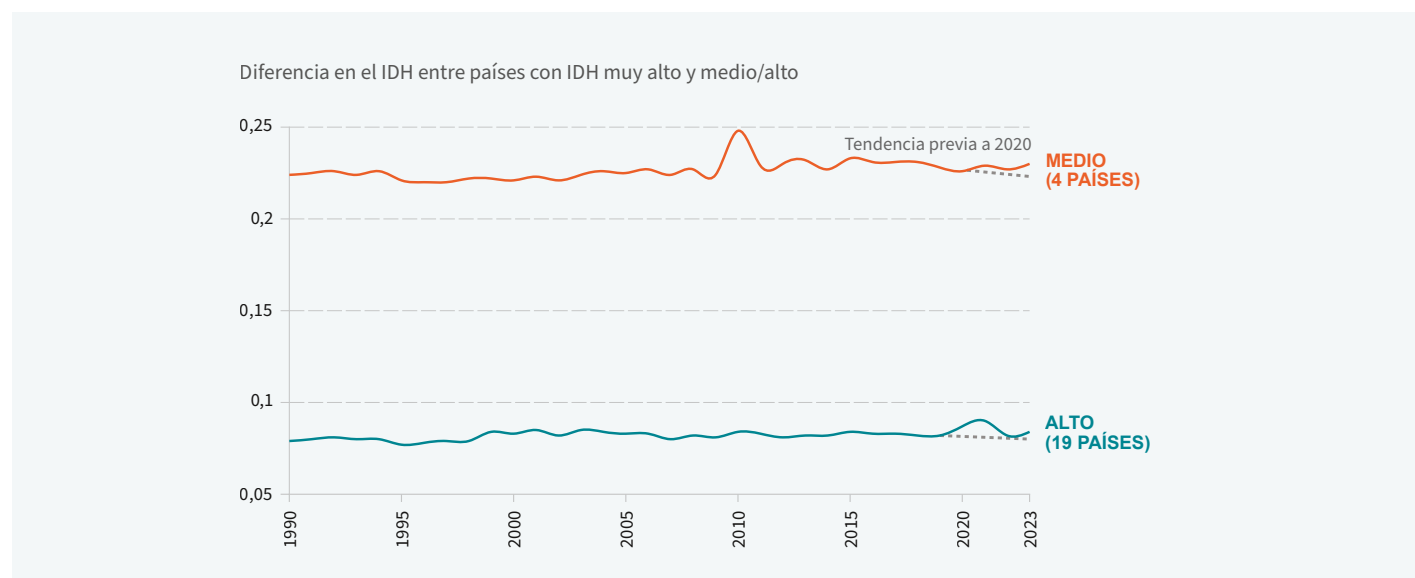
Como se muestra en la figura 1.7, las tendencias subregionales varían: el Caribe y el Cono Sur mostraron un crecimiento del IDH significativo antes de 2010, pero su progreso comenzó a estancarse con anterioridad a otras subregiones. Las fuertes oscilaciones observadas en el Caribe alrededor de 2010 reflejan

Lo que quizás es más preocupante es que el progreso del desarrollo humano en ALC ya había empezado a desacelerarse antes de 2020.

el impacto del terremoto de Haití, que provocó una caída del 15 por ciento en el IDH en 2010, seguida de un repunte del 18 por ciento en 2011.

La pandemia de COVID-19 afectó de manera desigual a los países de la región. Los países con un IDH alto fueron los más afectados en 2020, con un descenso del IDH del 1,8 por ciento, en comparación con solo 1 por ciento en los países con un IDH muy alto, y del 1,1 por ciento en los países con un IDH medio. Si bien la recuperación fue más rápida para los países con IDH más altos (que superaron los niveles de 2019 en 2022), los países con IDH medio quedaron rezagados, ubicándose en 2022 en niveles de desarrollo comparables a los de hacía una década. Para 2023, todos los grupos de IDH habían recuperado sus niveles previos a la pandemia, pero persisten las disparidades. La brecha entre los países con IDH muy alto y medio, que anteriormente se había reducido, ha persistido y se ha ampliado ligeramente, lo que indica una divergencia en las trayectorias de desarrollo humano. Por el contrario, los países con un IDH alto experimentaron una ampliación temporal de la brecha con los países con un IDH muy alto, que regresaron a los niveles previos a la pandemia, para recuperarse ligeramente en 2023.

Figura 1.9 Las brechas del IDH entre los países de América Latina y el Caribe se acentuaron después de la pandemia



Notas: El gráfico muestra la brecha en el IDH entre los países de ALC clasificados como IDH muy alto y aquellos clasificados como IDH medio o alto. Los países están agrupados según sus niveles de IDH para 2023, según la clasificación oficial del IDH del PNUD. Todos los agregados están ponderados por población.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Recuadro 1.3 Desigualdades en el IDH dentro de los países¹⁹

También se observan desigualdades de desarrollo dentro de los países. Como muestran los recientes Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano, la distancia entre las regiones menos desarrolladas y las más desarrolladas dentro de un mismo país puede asemejarse a la que existe entre países de IDH muy alto y de IDH bajo. Por ejemplo, la ciudad más grande de Colombia, su capital Bogotá, es una de las zonas más ricas del país. Su IDH es un 27 por ciento superior al de La Guajira, una de sus regiones más pobres. Esta brecha se ha ampliado en la última década (PNUD Colombia, 2024). En Panamá, las disparidades regionales siguen patrones similares: las brechas del IDH dentro del país reflejan las que existen entre las economías avanzadas y los países de ingresos medios-bajos (PNUD Panamá, 2024). En Chile, el 5,1 por ciento de la población vive en zonas clasificadas con un IDH muy alto, mientras que el 39,5 por ciento reside en regiones con niveles de IDH medio o bajo (PNUD Chile, 2024).

El impacto de la pandemia también varió mucho dentro de los países, siendo las regiones menos favorecidas las que padecieron los impactos más profundos. En Costa Rica, el 89 por ciento de los distritos o cantones experimentaron una disminución de su nivel de IDH entre 2019 y 2020. Entre los pocos cantones que experimentaron mejoras, la mayoría ya presentaba indicadores de desarrollo más altos antes de la crisis (PNUD Costa Rica, 2023). También se reflejan en el IDH las desigualdades en educación, salud e ingresos. Si se observa el índice ajustado por desigualdad o IDH-D (PNUD, 2025), la brecha entre ALC y los países con un IDH muy alto se amplía en un 45 por ciento, lo que aleja aún más a la región de la posibilidad de alcanzar un estatus de desarrollo muy alto.

1.3.2 Una reducción de la pobreza cada vez más lenta

En términos de reducción de la pobreza la región de ALC sigue una tendencia similar: avances notables que se estancaron en la última década y sufrieron retrocesos en cuanto el contexto se volvió más adverso.

En las últimas dos décadas, se lograron avances notables que permitieron a la región reducir a la mitad los niveles de pobreza entre 2020 y 2024, pasando del 50,3 al 25 por ciento (medido con la línea de pobreza de 6,85 dólares por persona y día. Durante este periodo, la pobreza extrema (medida por la línea de pobreza de 2,15 dólares por persona y día) se redujo de forma aún más significativa en más de dos tercios, pasando del 13,6 por ciento a menos del 4 por ciento. Sin embargo, la mayor parte de estos avances tuvo lugar entre 2005 y 2014 para luego desacelerarse igual que lo hicieron los patrones de crecimiento económico durante la siguiente década (LAC Equity Lab, 2024). Las mejoras recientes reflejan, en gran medida, la recuperación postpandemia más que un cambio estructural, lo que posiciona a ALC como una de las regiones del mundo con evolución más lenta en términos de reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2024c). Una de cada cuatro personas de la región sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza.

El bajo crecimiento económico, asociado a una alta volatilidad y baja productividad,²⁰ es uno de los principales obstáculos para la reducción de la pobreza en la región. Entre 2015 y 2025, la región promedió una tasa de crecimiento anualizada del 1,4 por ciento, la más baja del mundo (figura 1.11). De hecho, muchos ya se refieren a este periodo como la “segunda década perdida” (CEPAL, 2024a).²¹ En 2024, la región experimentó una tasa de crecimiento moderada del 2,2 por ciento (Banco Mundial, 2025), con variaciones significativas entre países. Esta cifra fue 1,1 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial, siendo la tasa de crecimiento más baja entre las regiones en desarrollo.

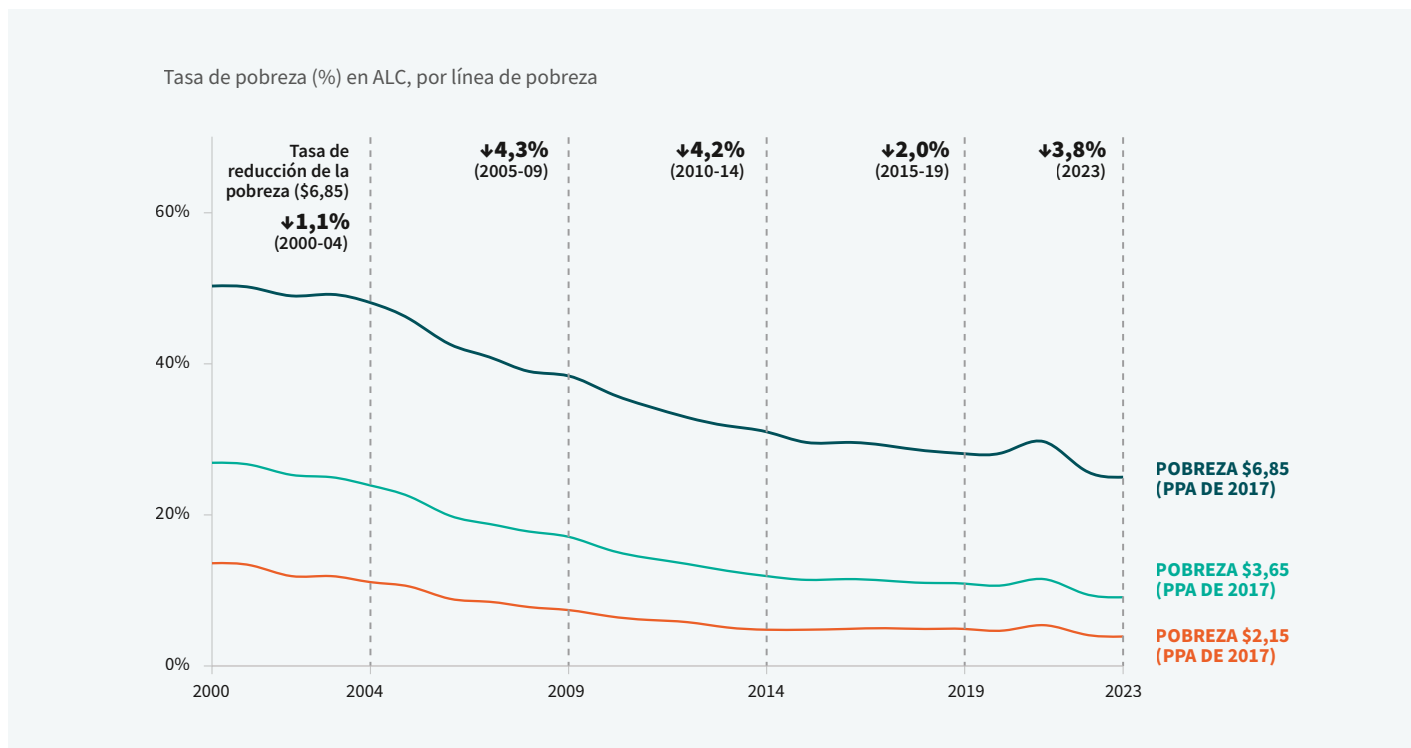
Se espera que las tasas de crecimiento para los próximos años sigan rondando el 2 por ciento (Banco Mundial, 2025).

Durante la pandemia de COVID-19, la región experimentó un aumento significativo de la pobreza, aunque temporal, pasando del 28 por ciento en 2019 al 30 por ciento en 2021. La pobreza aumentaba por primera vez desde la crisis financiera mundial de 1998, cuando pasó del 52 por ciento en 1998 al 53 por ciento en 1999. Aunque en 2022 los niveles de pobreza descendieron por debajo de los niveles previos a la pandemia (26 por ciento), las vidas de 13,9 millones de personas de la región sufrieron algún tipo de impacto que probablemente tendrá efectos permanentes.

Además, los promedios regionales ocultan importantes disparidades. De los 11 países de ALC para los que se dispone de datos, solo seis lograron reducir la pobreza entre 2019 y 2024, mientras que, en otros cinco países, la pobreza se mantuvo en niveles superiores a los anteriores a la pandemia (figura 1.12). Si se excluye a Brasil y México de los promedios regionales —dos países que redujeron de manera significativa sus tasas de pobreza durante y después de la pandemia debido, respectivamente, a las transferencias monetarias y las mejoras del mercado laboral—, los datos muestran que la pobreza en la región aún no ha vuelto a los niveles previos a la pandemia: 30,4 por ciento en 2022 frente a 29,8 por ciento en 2019 (Banco Mundial, 2024a).

También han cambiado las características de la pobreza en la región. Aunque las tasas de pobreza siguen siendo significativamente más altas en las zonas rurales, la rápida urbanización de la región ha hecho que el número de personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema en zonas urbanas supere ampliamente al de personas de las zonas rurales. A partir de la década de 1950, ALC experimentó un

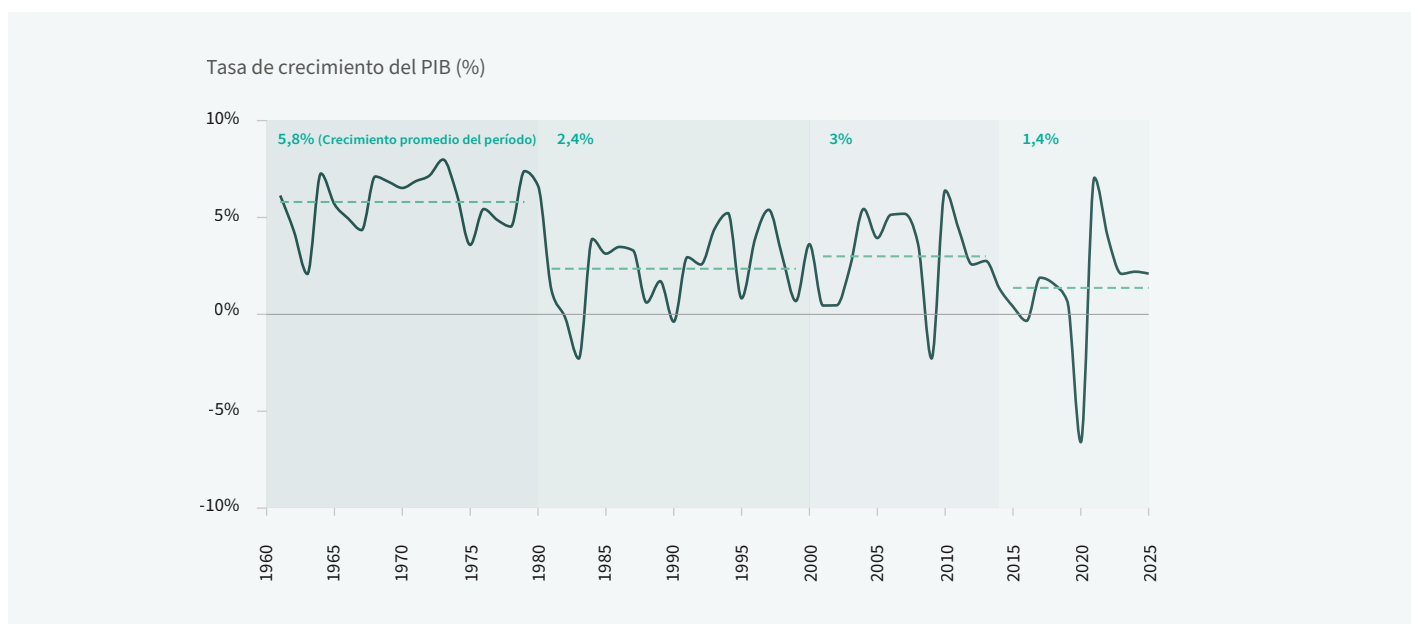
Figura 1.10 Se ha avanzado en la reducción de la pobreza, pero menos en los últimos años



Notas: Se muestran las tasas promedio de reducción de la pobreza por período, basadas en la línea de pobreza de \$6,85 (PPA de 2017). Los valores de 2023 reflejan el cambio porcentual en la tasa de pobreza de 2022 a 2023.

Fuente: Cálculos del LAC Equity Lab a partir de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

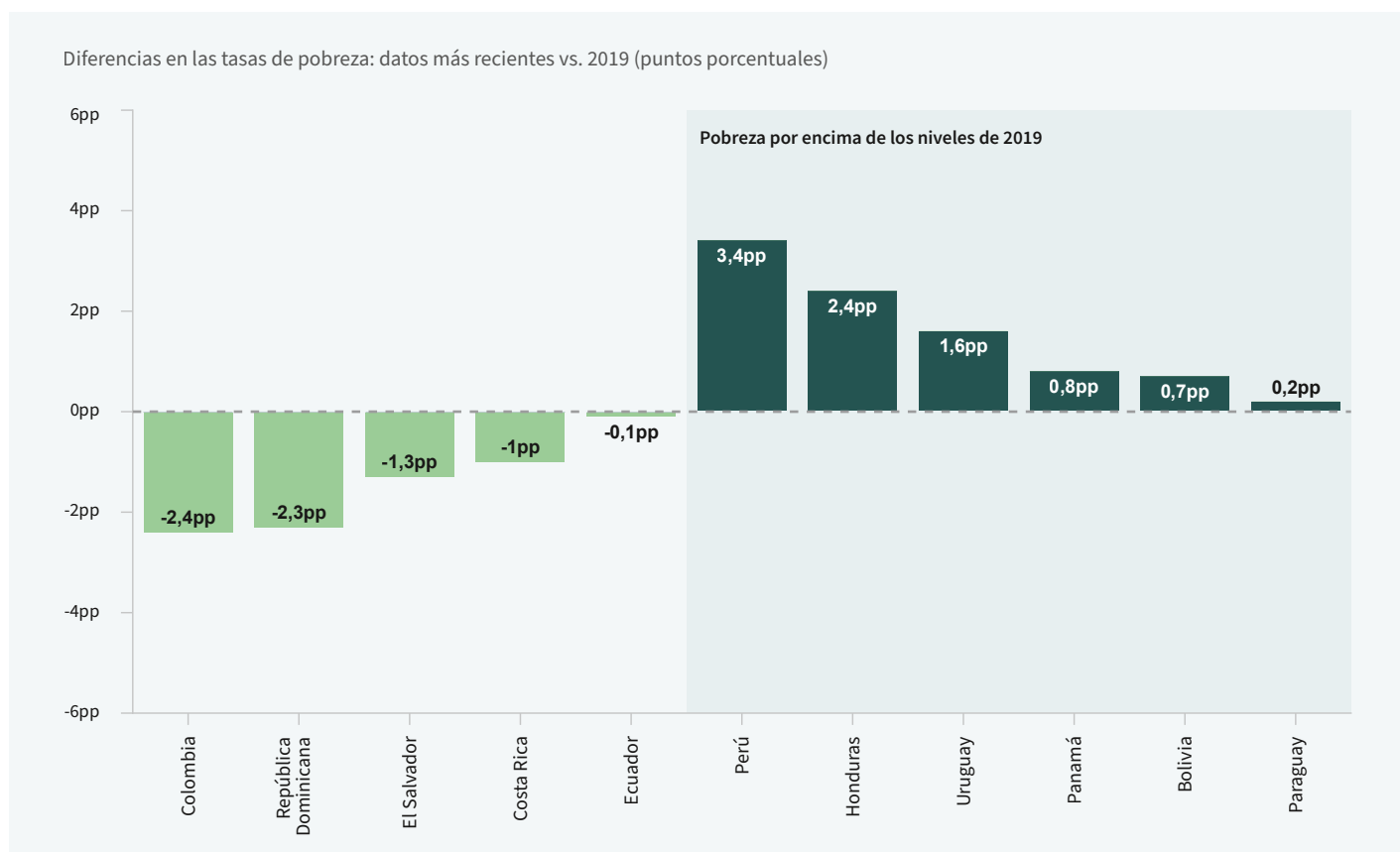
Figura 1.11 América Latina y el Caribe es la región con el crecimiento más lento del mundo



Notas: Todos los promedios regionales son ponderados por el PIB a precios constantes.

Fuente: Cálculos del PNUD a partir de los Indicadores del Desarrollo Mundial (2023), Perspectivas económicas mundiales (enero de 2025) y las Perspectivas económicas para América Latina y el Caribe (abril de 2025) del Banco Mundial.

Figura 1.12 La recuperación de la pobreza ha sido desigual



Notas: Las brechas de pobreza se calculan como la diferencia entre las tasas de pobreza de 2023 (o 2022, según la disponibilidad de datos) y 2019, expresadas en puntos porcentuales. Los datos disponibles de Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay son de 2022, mientras que todos los demás países cuentan con datos de 2023.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos del LAC Equity Lab.

En términos de reducción de la pobreza la región de ALC sigue una tendencia similar: avances notables que se estancaron en la última década y sufrieron retrocesos en cuanto el contexto se volvió más adverso.

proceso acelerado de urbanización que la convirtió en una de las regiones más urbanizadas del mundo. En la actualidad, el 82 por ciento de la población vive en zonas urbanas, frente a un promedio mundial del 58 por ciento. La proporción de pobres que viven en zonas urbanas aumentó del 66 por ciento en 2000 al 73 por ciento en 2022. Este giro es aún más drástico en el caso de la pobreza extrema, ya que el porcentaje urbano aumentó del 48 al 68 por ciento en el mismo periodo (PNUD, 2024c).

De manera similar, la región está experimentando una rápida transición demográfica. Si bien a los países europeos les tomó aproximadamente 56 años duplicar su proporción de población mayor del 10 por ciento al 20 por ciento, se proyecta que ALC experimentará este cambio en sólo 28 años, lo que revela un proceso de envejecimiento mucho más rápido. Esto significa que

ALC tendrá una ventana más corta para capitalizar el dividendo demográfico (el potencial de crecimiento económico que surge de una mayor proporción de población en edad de trabajar) antes de enfrentar los desafíos que implica una población que envejece. El ritmo de envejecimiento varía en toda la región. Uruguay, por ejemplo, tiene la proporción más alta de personas de 60 años o más de América Latina, patrón demográfico similar al de los países europeos. En contraste, países como Guatemala y Honduras todavía tienen poblaciones relativamente jóvenes, lo que les permite contar con un período más largo para aprovechar el dividendo demográfico antes de enfrentar los desafíos del envejecimiento de la población. Brasil es uno de los países que está experimentando un rápido envejecimiento: la proporción de su población de 60 años o más casi se duplicó pasando del 8,7 al 15,6 por ciento entre 2000 y 2023. Las proyecciones indican que para 2070, aproximadamente el 37,8 por ciento de la población brasileña tendrá 60 años o más. El Caribe está experimentando una transición demográfica similar, aunque a un ritmo más acelerado. Varios países, como Barbados, Trinidad y Tobago y Cuba, ya cuentan con más del 15 al 20 por ciento de su población con 60 años o más (CEPAL, 2024e).

Recuadro 1.4 La paradoja del dividendo demográfico: ¿puede la juventud de Haití convertirse en el motor económico que redefina el desarrollo?

Mientras los observadores internacionales se concentran en los titulares sobre la crisis y la inestabilidad de Haití, tal vez estén pasando por alto una profunda y silenciosa transformación económica que desafía fundamentalmente las suposiciones sobre cómo se produce realmente el desarrollo. Haití posee la pirámide demográfica más ventajosa del hemisferio occidental, con un 54 por ciento de la población por debajo de 25 años. Esto representa un dividendo demográfico tan concentrado que los economistas del desarrollo lo reconocerían como la oportunidad del siglo. Sin embargo, los marcos de desarrollo tradicionales sistemáticamente pasan por alto esta reserva de capital humano, no reconocen cómo esta generación ha transformado su ventaja demográfica en ecosistemas de innovación, creando redes económicas resilientes que se fortalecen a través de la volatilidad en lugar de colapsar bajo la presión.

Esta configuración demográfica –con una cohorte económica central formada por más de 5 millones de personas entre 15 y 39 años– representa el tipo de estructura poblacional que históricamente precedió a las transformaciones económicas más radicales de la historia moderna, desde el milagroso desarrollo de Corea del Sur en los años 1970 hasta el notable renacimiento económico de Ruanda desde los años 1990. Sin embargo, el dividendo demográfico de Haití está aún más concentrado y su potencial es más poderoso porque este aumento de jóvenes coincide con la revolución digital, abriendo oportunidades sin precedentes para que los avances tecnológicos permitan superar plenamente las limitaciones de la infraestructura tradicional. La profundidad de este grupo de talentos quedó patente cuando cinco jóvenes estudiantes haitianos acapararon la atención internacional al ganar la medalla de bronce y el “Premio al Desafío de las Redes Sociales” en la competencia internacional de robótica, celebrada en Grecia en septiembre de 2024. Esto puso de manifiesto que los jóvenes haitianos pueden sobresalir no solo a nivel local sino también en los escenarios internacionales cuando se les brindan las oportunidades adecuadas, una demostración de la sofisticación técnica y la capacidad competitiva que existe dentro de esta cohorte demográfica.

La idea tradicional de que el desarrollo económico solo puede darse en contextos de estabilidad política, capacidad institucional y condiciones de infraestructura adecuadas está siendo desafiada por este tsunami demográfico de jóvenes emprendedores que han descubierto que la ausencia de dichos factores puede, de hecho, impulsar una innovación acelerada y obligar a los emprendedores a construir arquitecturas económicas más resilientes, adaptables y, en última instancia, superiores a las de sus competidores que operan en entornos “estables” con poblaciones que envejecen y estructuras institucionales heredadas. Cuando los sistemas bancarios formales se debilitan, los jóvenes desarrolladores haitianos de tecnología financiera no solo crean alternativas: construyen ecosistemas financieros nativos de *blockchain* que superan por completo a la banca tradicional. Plataformas como Mannitòks, que conecta los bancos tradicionales y el dinero móvil mientras procesa más de 50.000 transacciones mensuales, demuestran cómo estos emprendedores están creando infraestructuras de pago sofisticadas que fortalecen la economía digital de Haití y demuestran que, en lugar de negociarse, la soberanía económica puede codificarse.

Esto representa una inversión fundamental de la economía del desarrollo: en lugar de construir instituciones primero y esperar que después surja el espíritu empresarial, los jóvenes haitianos están construyendo ecosistemas empresariales que son sofisticados y autosostenibles, creando lo que los capitalistas de riesgo reconocerían como “economías de plataforma”, pero operándolas en contextos donde hasta entonces se suponía que no era posible recurrir a plataformas.

Lo que hace que este fenómeno sea verdaderamente transformador y no simplemente adaptativo es que estos jóvenes emprendedores no están respondiendo a las fallas del mercado: están creando categorías de mercado completamente nuevas que no existían antes, generando valor económico a través de arquitecturas de innovación que son inherentemente más resilientes que los sistemas a los que reemplazan porque fueron diseñados desde el principio para operar en entornos de alta volatilidad. A través de alianzas con iniciativas como *BANJ* y el apoyo a más de 3.000 jóvenes emprendedores, este ejemplo sugiere que la incertidumbre no necesariamente impide la inversión y la innovación; cuando una generación entera crece en medio de una incertidumbre extrema, desarrolla capacidades cognitivas y organizativas que les permiten generar valor económico precisamente donde otros sólo ven riesgo, transformando los desafíos de Haití en sus mayores ventajas competitivas.

Las implicaciones estratégicas se extienden mucho más allá de las fronteras de Haití. Si este dividendo demográfico se capitaliza adecuadamente en los próximos 15 a 20 años, antes de que la población envejezca y concluya esta configuración óptima, Haití podría convertirse en un centro de innovación. Pero lo más importante es que este modelo de optimización del dividendo demográfico mediante emprendimientos resilientes que operan a través de redes de innovación distribuidas podría representar una vía futura para el desarrollo económico en un mundo cada vez más volátil, donde el cambio climático, la disrupción tecnológica y la inestabilidad geopolítica vuelven menos viables las trayectorias de desarrollo tradicionales y donde la ventaja competitiva recae en aquellas economías con poblaciones jóvenes y adaptables, capaces de prosperar, y no simplemente sobrevivir, a través del caos. Los jóvenes de Haití no sólo están construyendo negocios; están creando prototipos de las plataformas operativas económicas que podrían dar forma al futuro de un crecimiento inclusivo y sostenible.

Fuente: Elaborado por X. Michon, PNUD Haití (2025).

Estos cambios tienen implicaciones importantes en términos de pobreza y de las iniciativas para reducirla. Con la urbanización y el envejecimiento de la región, la pobreza está adoptando nuevas formas: menos rural, menos centrada únicamente en los ingresos, y más relacionada con la exclusión de los servicios,

la vivienda inadecuada y la falta de apoyo a las poblaciones dependientes. El rápido envejecimiento también impone una demanda creciente sobre los sistemas de salud, cuidados y pensiones, que en muchos casos siguen fragmentados y carecen de financiamiento suficiente.

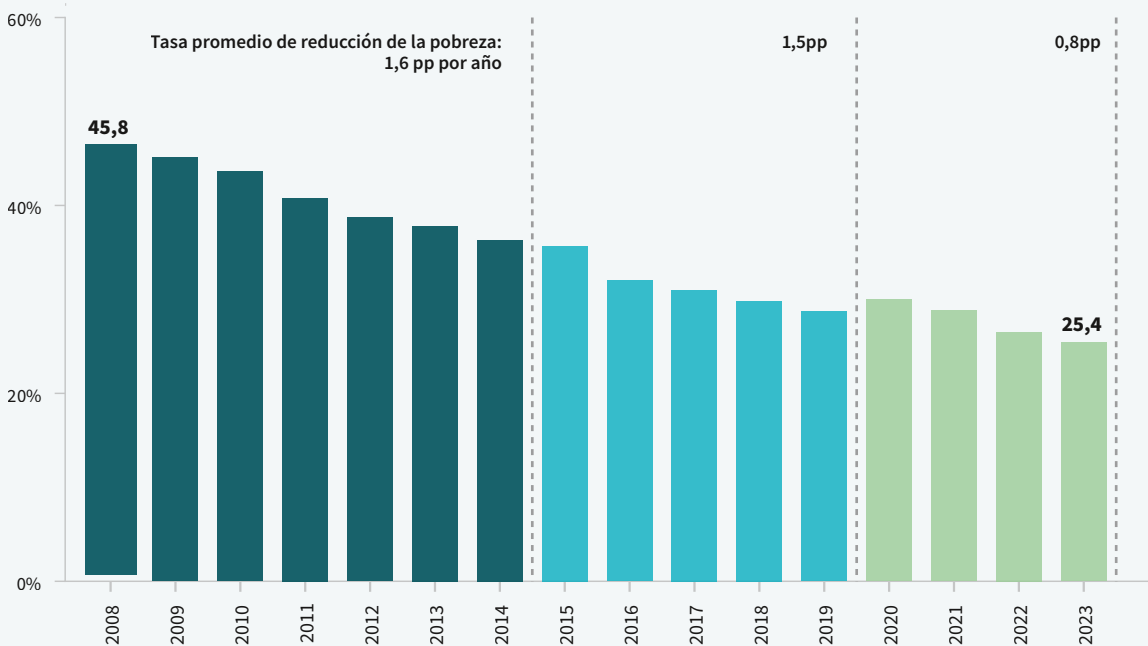
Recuadro 1.5 Una visión de la pobreza más allá de los ingresos

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se desarrolló hace casi dos décadas con el objetivo de ir más allá de las medidas tradicionales de pobreza basadas en los ingresos, capturando las múltiples privaciones que las personas experimentan en educación, salud y condiciones de vida (Alkire y Santos, 2010). Hoy en día, 112 países publican anualmente sus IPM. Sin embargo, las mediciones globales se centran en las privaciones más agudas, lo que las hace menos relevantes para ALC, una región de ingresos medios con niveles relativamente bajos de pobreza multidimensional aguda (PNUD y CEPAL, 2025). Para reflejar mejor las realidades nacionales, 12 países de ALC han desarrollado marcos nacionales de IPM.

El Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (IPM-AL) permite obtener una medida relevante y comparable a nivel regional (CEPAL, 2025). Basado en un marco de capacidades y derechos, el IPM-AL abarca cuatro dimensiones clave (salud, vivienda, educación y empleo) utilizando indicadores y umbrales adaptados al contexto regional. Incluye a 17 países y sirve como herramienta de comparación y guía para los países que aún no han desarrollado sus propios IPM nacionales.

Figura 1.13 A pesar de los avances, una cuarta parte de la población de América Latina y el Caribe sigue viviendo en pobreza multidimensional

Porcentaje (%) de la población en situación de pobreza multidimensional en ALC



Notas: Los promedios regionales están ponderados por población y se basan en datos de 17 países.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en el Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina 2008-2023 (CEPAL, 2025).

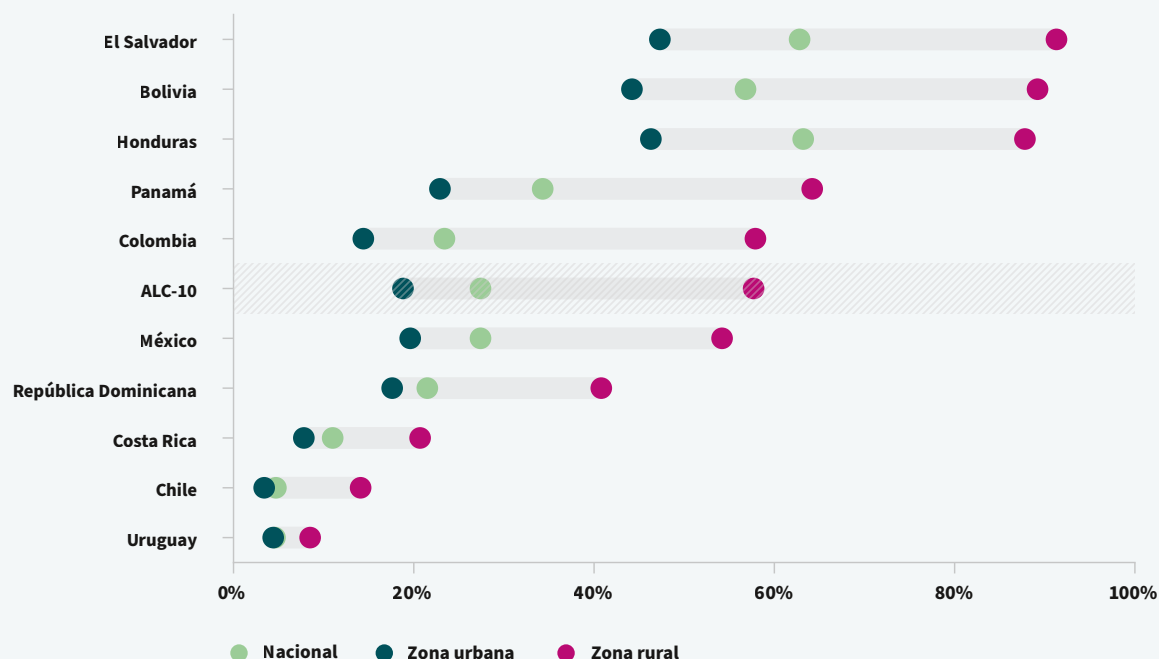
La figura 1.13 muestra que la pobreza multidimensional en la región se redujo del 45,8 por ciento en 2008 al 25,4 por ciento en 2023, lo que supone una disminución promedio de 1,4 puntos porcentuales al año. La única interrupción se produjo en 2020, debido a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en educación y empleo. Las reducciones más pronunciadas se observaron en las privaciones relacionadas con el acceso a Internet (-3,7 puntos porcentuales al año), seguidas del nivel educativo de los adultos, el saneamiento y el hacinamiento. Sin embargo, la reducción de la pobreza está perdiendo impulso en la región. Mientras que, entre 2008 y 2019, la pobreza multidimensional disminuyó entre 1,5 y 1,6 puntos porcentuales por año, tras la pandemia la tasa de avance se ha reducido a la mitad, con una caída promedio de apenas 0,8 puntos porcentuales al año.

Casi el 40 por ciento de los hogares en situación de pobreza multidimensional enfrentan privaciones relacionadas con el empleo, como trabajos de baja calidad y acceso limitado al mercado laboral, especialmente en el caso de las mujeres. En ALC, las mujeres son particularmente vulnerables a la pobreza: en 2023, por cada 100 hombres que vivían en hogares pobres, había 121 mujeres en la misma situación (CEPAL, 2023). El IPM con enfoque de género, calculado para 10 países de la región, incorpora esta disparidad revisando los indicadores tradicionales para reflejar privaciones que afectan de forma desproporcionada a las mujeres, como el acceso a servicios de cuidado y la autonomía económica (PNUD, 2023). La figura 1.14 muestra que el 27,4 por ciento de las mujeres en ALC vive en situación de pobreza multidimensional, siendo las mujeres rurales quienes enfrentan tasas casi tres veces superiores a las de sus pares urbanas. Si bien los niveles varían entre y dentro de los países, la pobreza femenina en zonas rurales supera de manera sistemática a la urbana.

En conjunto, las diferentes herramientas del IPM destacan la importancia de proseguir con las iniciativas de reducción de la pobreza, especialmente más allá de los ingresos. A pesar de los avances significativos logrados hasta ahora, se necesitan políticas más focalizadas para mejorar las condiciones de vida, en especial, de las mujeres y las poblaciones rurales.

Figura 1.14 Las mujeres de América Latina y el Caribe experimentan una pobreza multidimensional más elevada que los hombres, especialmente en las zonas rurales

Porcentaje (%) de mujeres en situación de pobreza multidimensional en ALC



Notas: El Índice de Pobreza Multidimensional con foco en mujeres es desarrollado por el PNUD a partir de los datos de encuestas nacionales. El gráfico muestra los datos disponibles más recientes para cada país: Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Uruguay (2019); República Dominicana y México (2018); Chile y Panamá (2017).

Fuente: Basado en el Índice de Pobreza Multidimensional con foco en mujeres (PNUD, 2023).

Al considerar tanto a las poblaciones pobres como las vulnerables, más del 56 por ciento de las personas de la región carecen de mecanismos de afrontamiento adecuados para hacer frente a eventos adversos sin experimentar retrocesos en su bienestar o una pérdida de libertades.

1.3.3 Menos pobreza, pero una clase media aún sin consolidar

Si bien la región es menos pobre, tampoco es de clase media. En términos económicos, la clase media suele definirse utilizando umbrales de ingresos, criterios de vulnerabilidad o patrones de consumo (Ferreira et al., 2013, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2014).

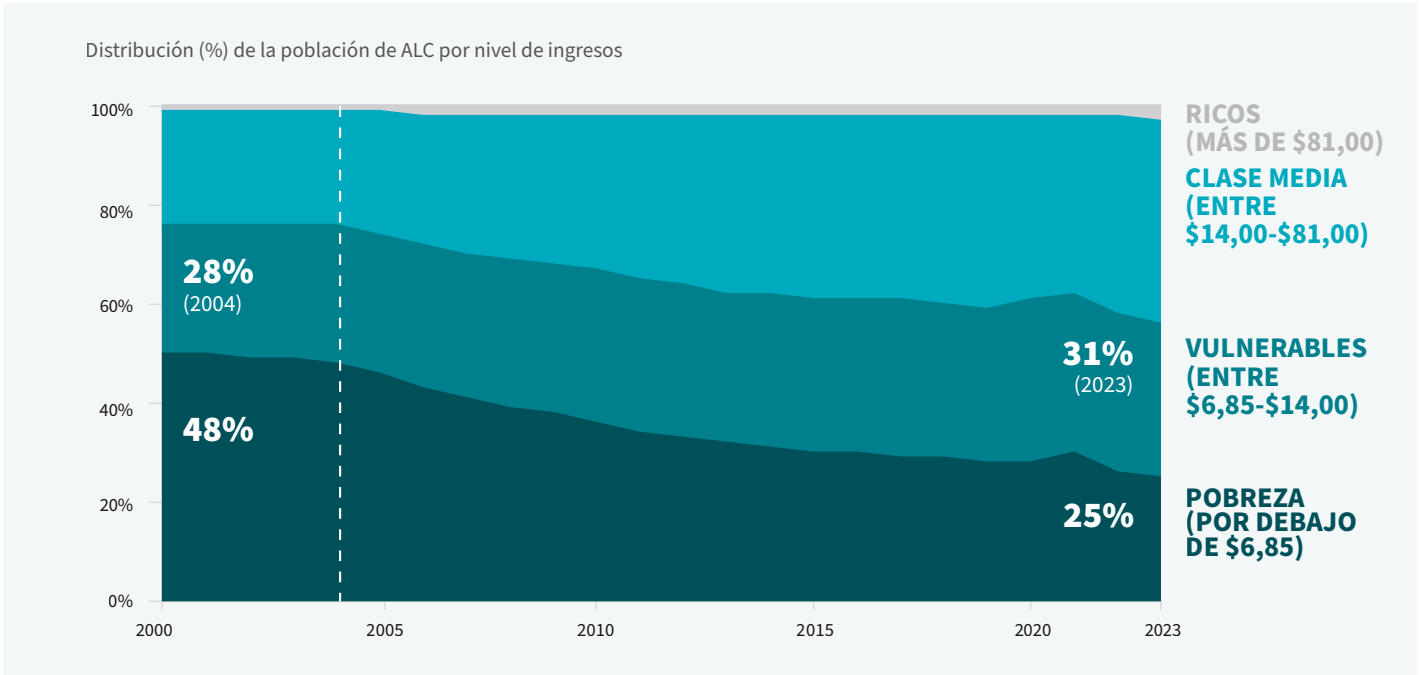
En ALC, vemos con la disminución de la pobreza a principios de la década de 2000, el grupo que se sitúa justo por encima de la línea de pobreza, con ingresos de entre 6,85 y 14 dólares estadounidenses por día (PPA de 2017),²² se mantuvo sin cambios en alrededor del 30 por ciento. En otras palabras, en ALC casi una de cada tres personas es vulnerable, no es pobre según los umbrales de ingresos estándar, pero se enfrenta a una alta probabilidad de volver a caer en la pobreza de presentarse alguna situación adversa como enfermedades, pérdida de empleo, inflación, eventos climáticos (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2013).

Al considerar tanto a las poblaciones pobres como las vulnerables, más del 56 por ciento de las personas de la región carecen de mecanismos de afrontamiento adecuados para hacer frente a eventos adversos sin experimentar retrocesos en su bienestar o una pérdida de libertades.

Si la pobreza disminuyó y las clases medias crecieron, ¿por qué la clase vulnerable se ha mantenido prácticamente sin cambios? Una explicación es que la disminución de la pobreza durante el auge de las materias primas fue impulsada en gran medida por el crecimiento económico, las mejoras en los mercados laborales y la expansión de los programas sociales. Sin embargo, la mayor parte de esta movilidad ascendente fue precaria: no estuvo acompañada de suficientes empleos estables, de la capacidad de acumular activos suficientes para la generación de ingresos y de actuar como amortiguadores frente a las amenazas, ni tampoco de una protección social universal.

Una manifestación clara de esto es que el sector informal continúa empleando a cerca de la mitad de los trabajadores en ALC, una cifra que se ha mantenido prácticamente sin cambios durante la última década. Las mujeres están sobrerrepresentadas en este grupo: constituyen alrededor del 60 por ciento de los trabajadores informales. Esto refleja en parte la segmentación de género del mercado laboral; por ejemplo, el trabajo doméstico remunerado (una ocupación predominantemente femenina) se caracteriza por una informalidad extremadamente alta, con aproximadamente el

Figura 1.15 Aunque la pobreza ha disminuido, la vulnerabilidad en ALC se mantiene estable



Notas: Los umbrales de ingreso están expresados en dólares estadounidenses al valor de 2017, ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA). Los datos del Caribe incluyen los de República Dominicana.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de LAC Equity Lab (actualización de octubre de 2024).

77,5 por ciento de los trabajadores domésticos sin un estatus laboral formal de la región. La informalidad también se concentra entre los grupos de menores ingresos y con menor nivel educativo. En promedio, más de las tres cuartas partes de los hogares pertenecientes a los quintiles de ingresos más pobres no tienen miembros que contribuyan a la seguridad social (un indicador aproximado del empleo formal), mientras que los trabajadores con mayor nivel educativo tienen más probabilidades de obtener empleos formales (OCDE, 2016).

Se han logrado algunos avances en ALC en lo que respecta a la acumulación de activos que permiten a los hogares generar ingresos y suavizar el consumo en tiempos de crisis.²³ Estos activos incluyen el capital humano (educación, habilidades, salud); físico (vivienda, tierras, propiedades), financiero (ahorros, inversiones), social (redes de apoyo) y natural (acceso a recursos).²⁴ Sin embargo, al igual que en el caso de la pobreza, los avances fueron insuficientes y desiguales.

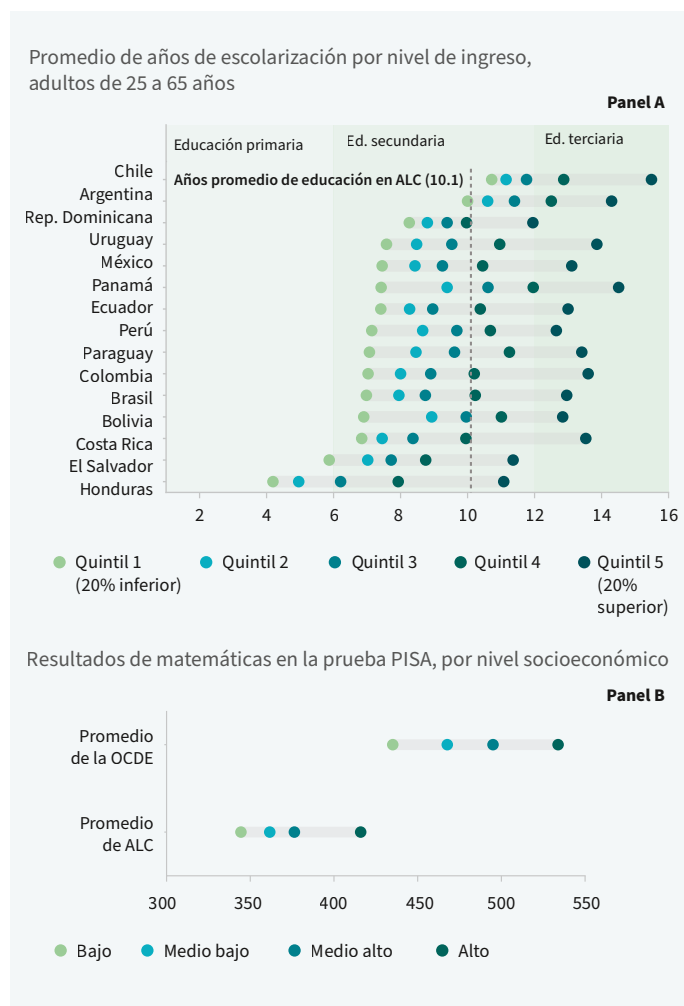
Por ejemplo, los avances en la educación primaria y secundaria no se extendieron a la educación terciaria ni al abordaje de las disparidades en la calidad de la enseñanza. Mientras que el promedio de años de escolaridad en la región es de aproximadamente 10 años (un año menos que lo necesario para completar la educación secundaria), sólo la población del quintil más rico tiene acceso a educación terciaria. Las mujeres se gradúan en educación terciaria en mayor proporción que los hombres y están sobrerrepresentadas en campos como la educación (77 por ciento) y la salud y el bienestar (73 por ciento). Según los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), los estudiantes del grupo socioeconómico más bajo obtienen resultados en matemáticas inferiores al 80 por ciento de los del grupo más alto. Además, el desempeño en matemáticas del grupo socioeconómico más alto de ALC es inferior al del grupo socioeconómico más bajo de la OCDE (OCDE, 2023).

Del mismo modo, en lo que respecta a los activos físicos, ALC presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo. Se estima que el 1 por ciento de los mayores propietarios controlan más de la mitad de las tierras agrícolas de la región, mientras que el 80 por ciento de los pequeños productores poseen un porcentaje desproporcionadamente pequeño. En promedio, las mujeres son propietarias de alrededor del 20 por ciento de las unidades agrícolas en la región. Más concretamente, esa cifra varía entre el 8 por ciento de Guatemala y el 31 por ciento de Perú (Banco Mundial, 2023). La inseguridad de la tierra o de los derechos de propiedad limita el acceso a crédito, la asistencia técnica y a otros recursos clave para el desarrollo empresarial y la mejora del nivel de vida (OEA, 2020; FAO, 2021).

El acceso a los servicios básicos en ALC también muestra un patrón de mejora general, aunque persisten disparidades significativas entre los diferentes grupos por nivel de ingresos. Estas disparidades son más pronunciadas en el caso de servicios avanzados, como el acceso a Internet, que en los servicios básicos, como la electricidad, el agua y el saneamiento. Desde el año 2000, se han reducido considerablemente las brechas

Del mismo modo, en lo que respecta a los activos físicos, ALC presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo.

Figura 1.16 La distribución desigual de los logros educativos



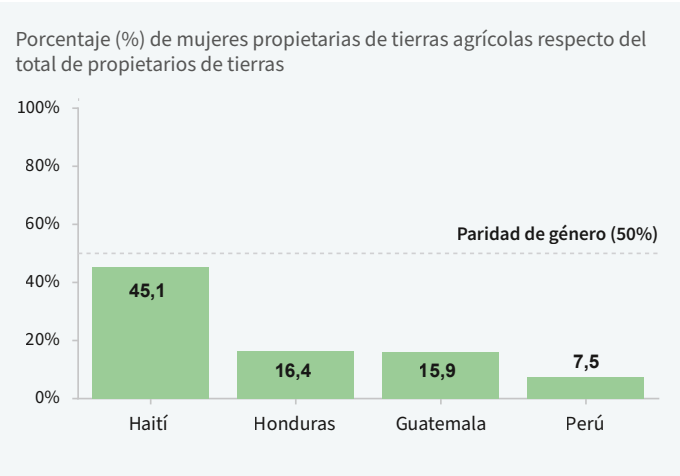
Panel A

Notas: El gráfico muestra los datos disponibles más recientes para cada país: Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá y Paraguay (2023); Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana y Perú (2022); Bolivia y Uruguay (2021); México (2020); y Honduras (2019). El promedio regional se calcula como un promedio simple del promedio de años de educación reportados por SEDLAC. **Fuente:** Cálculos del PNUD con base en SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) (2024).

Panel B

Notas: Las puntuaciones reflejan el índice PISA de estatus económico, social y cultural, calculado por la OCDE. PISA encuesta a estudiantes de 15 años. No hay puntuación no máxima ni mínima. El promedio de región de ALC es un promedio simple. **Fuente:** Cálculos del PNUD basados en los resultados de PISA 2022 (OCDE).

Figura 1.17 El acceso desigual a los activos físicos entre hombres y mujeres sigue siendo la norma

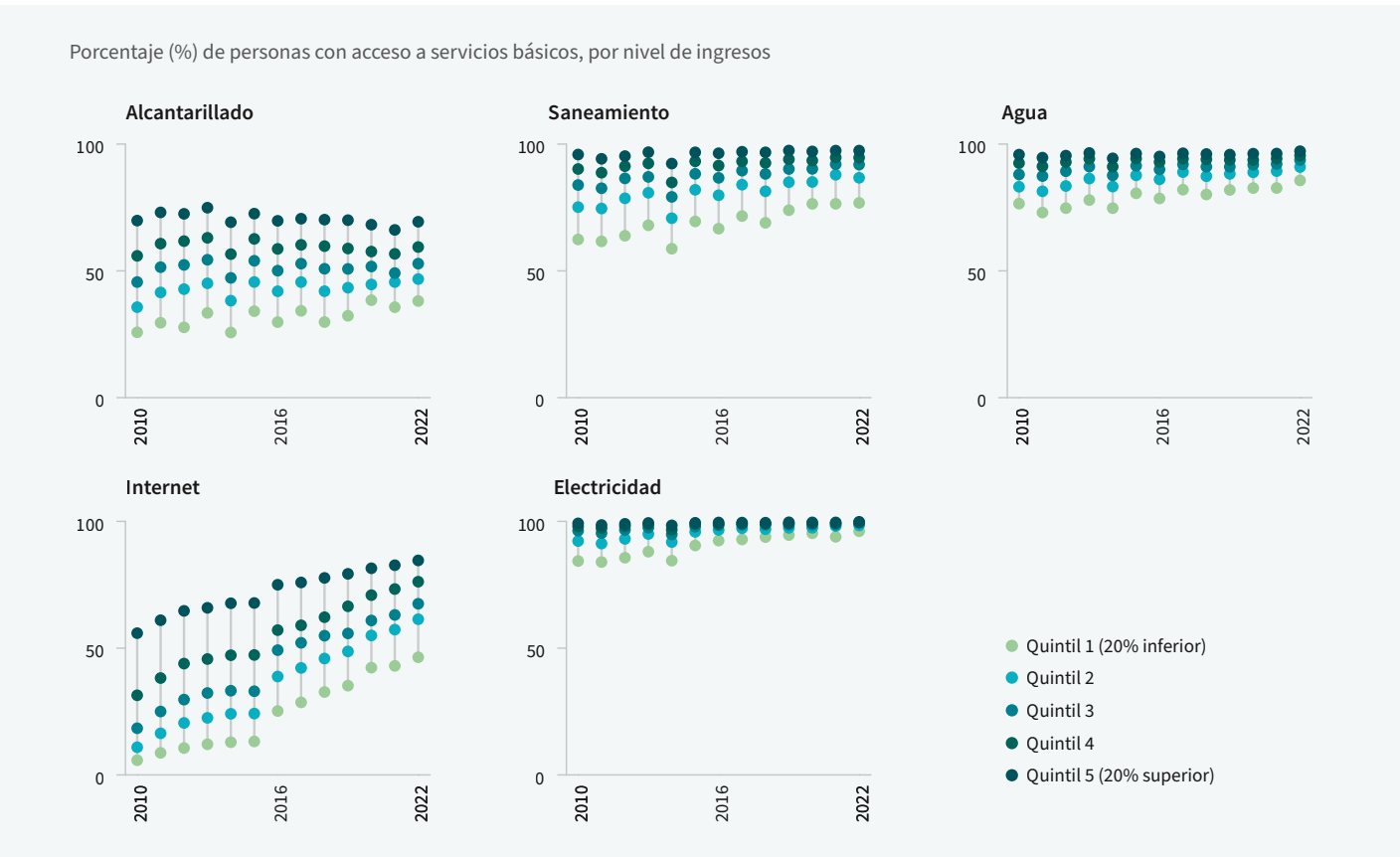


Notas: El gráfico muestra los datos disponibles más recientes para cada país: Honduras (2012), Guatemala (2015), Haití (2016) y Perú (2019).
Fuente: Datos de los indicadores de los ODS de la FAO.

en el acceso a la electricidad, el agua potable y, en menor medida, al saneamiento, principalmente debido a las mejoras experimentadas por el 20 por ciento de los hogares más pobres. Sin embargo, el 40 por ciento de los hogares más pobres sigue careciendo de un saneamiento adecuado. En cuanto al acceso a Internet, en promedio los quintiles más ricos tienen el doble de probabilidades de acceder a Internet que la del quintil más pobre. En general, menos del 70 por ciento de los hogares contaba con acceso a Internet en casa en 2022, muy por debajo del promedio de la OCDE del 91 por ciento, y con un acceso concentrado principalmente en las zonas urbanas (CEPAL, 2024d; OCDE, 2024).

ALC ha sido tradicionalmente una región con niveles muy bajos de inclusión financiera. Sin embargo, la pandemia impulsó un aumento importante en el número de personas de la región que abrieron cuentas bancarias, pasando del 55 por ciento en 2017 al 74 por ciento en 2021. Aunque esto representa un avance positivo, la mayoría de estos nuevos titulares de cuentas bancarias parecen limitar su uso a recibir pagos digitales (en forma de remesas o transferencias de programas sociales), mientras que el número de personas que utilizan estas cuentas

Figura 1.18 Se han logrado avances significativos en los servicios básicos universales, pero no tanto en otros servicios



Notas: Los promedios regionales de acceso a Internet son de CEPAL. Los promedios para otros servicios son promedios simples de datos anuales por país de SEDLAC, sujetos a disponibilidad.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en CEPAL (2024) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (2024).

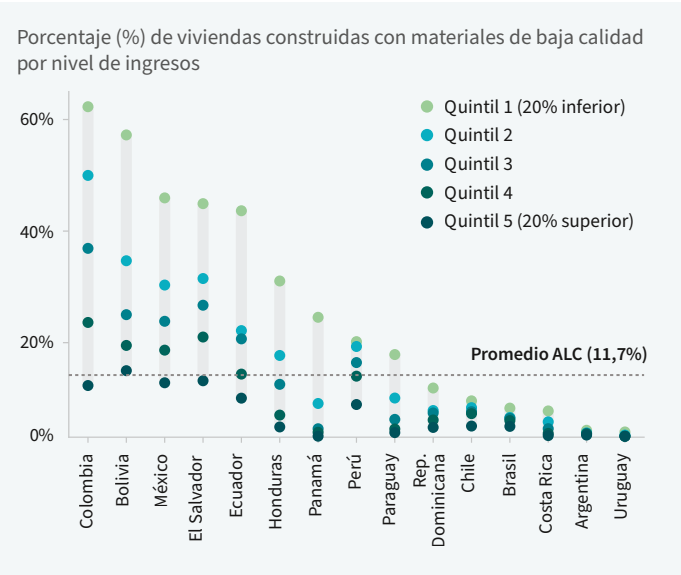
para ahorrar o solicitar préstamos sigue siendo muy bajo. Sólo el 30 por ciento de la población en ALC pide préstamos a instituciones financieras formales. Aunque las cuentas bancarias representan importantes activos financieros, la capacidad de utilizarlas como amortiguadores en tiempos de crisis sigue siendo bastante limitada, sobre todo para las personas con los ingresos más bajos.

Los datos del Global Findex del Banco Mundial muestran que las personas en ALC ante situaciones de emergencia, las personas en ALC siguen recurriendo principalmente a redes familiares, mientras que el uso de ahorros parece ser un mecanismo mucho menos habitual. La venta de activos es la estrategia de afrontamiento menos mencionada, lo que probablemente refleja los escasos activos que poseen los hogares de la región.

1.3.4 Una desigualdad persistente

A pesar de los avances, la región sigue enfrentándose a marcadas disparidades. Entre 2000 y 2023, ALC consiguió reducir la desigualdad de ingresos, con un descenso del coeficiente de Gini de 0,568 a 0,498 (Banco Mundial, 2024). Sin embargo, este progreso fue desigual e insuficiente para que la región dejara de ser una de las más desiguales del mundo. El bajo desempeño obtenido en comparación con otras regiones con niveles similares de desarrollo económico pone de relieve las barreras estructurales de la equidad en ALC.

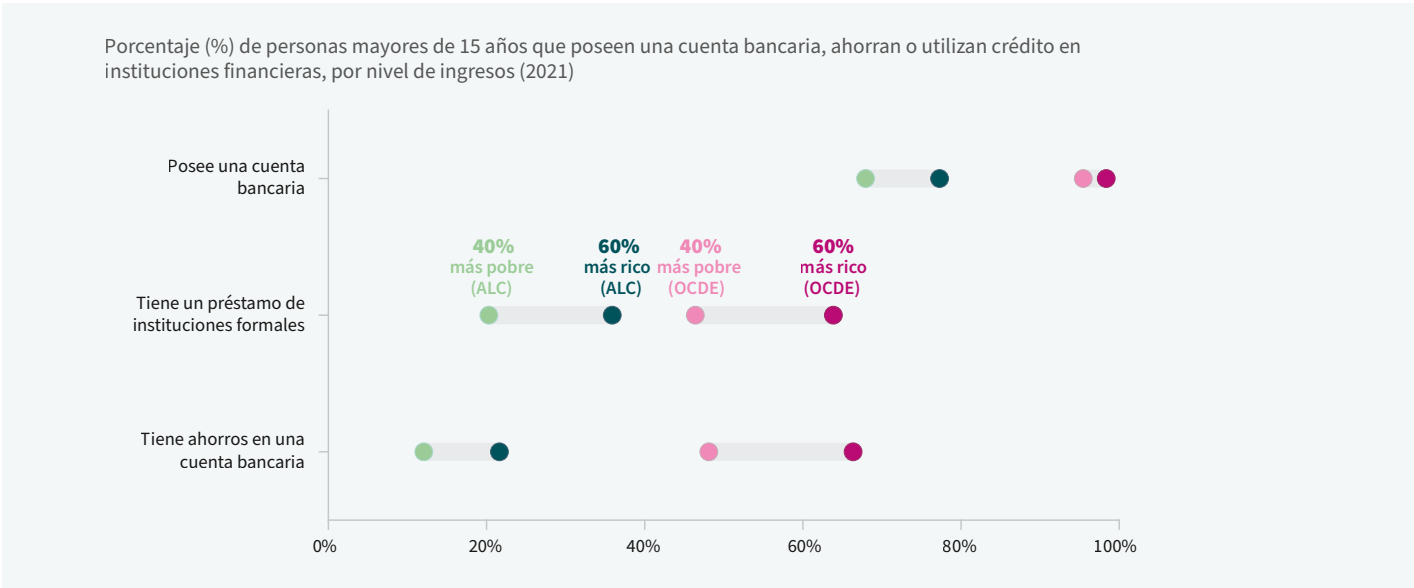
Figura 1.19 La vivienda de calidad se mantiene inaccesible para los grupos vulnerables



Notas: El gráfico muestra los datos disponibles más recientes para cada país: Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Paraguay (2023); Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Uruguay y Perú (2022); Bolivia y Panamá (2021); y Honduras (2019). El promedio regional se calcula como un promedio simple del porcentaje de viviendas de mala calidad reportado por SEDLAC.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (2024).

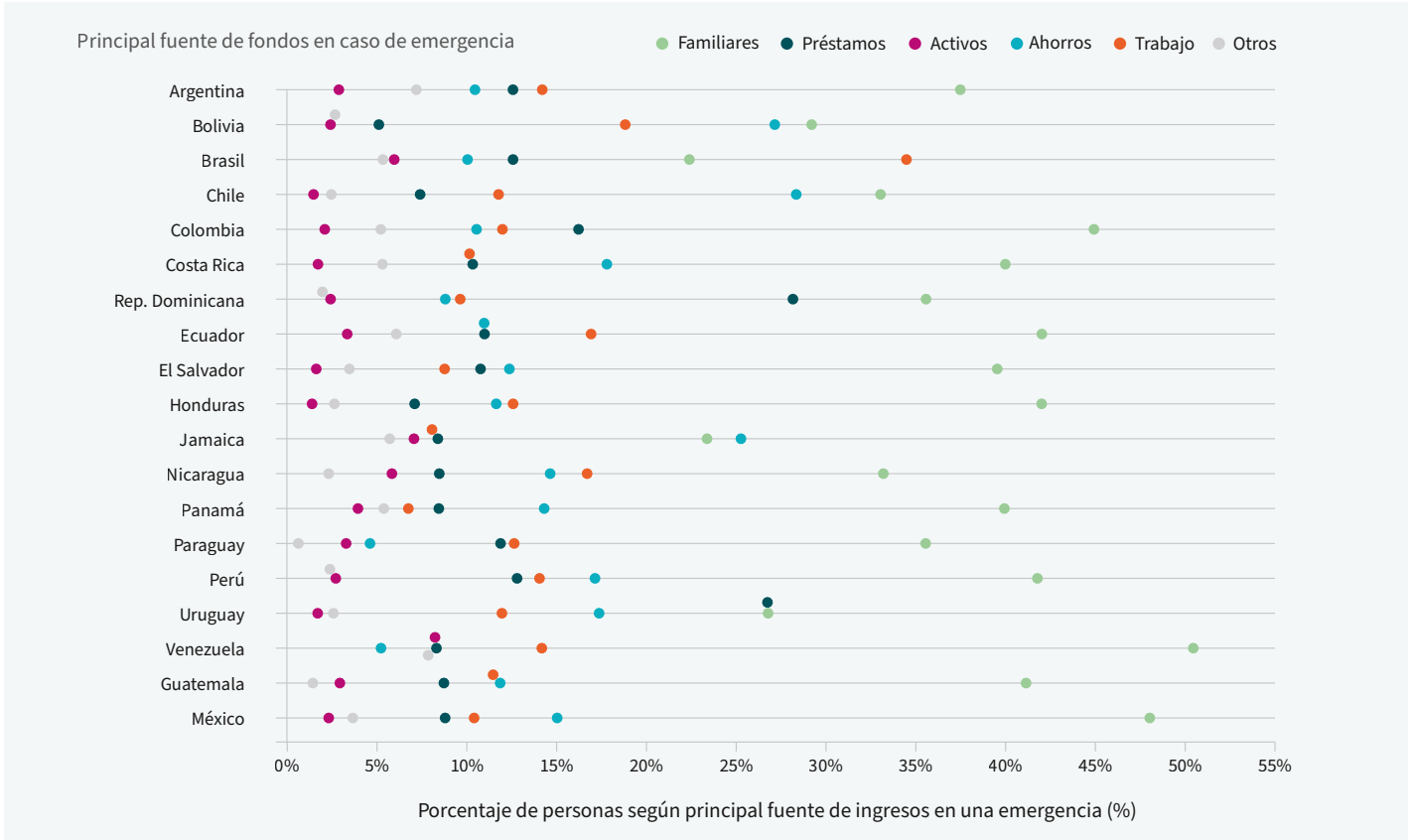
Figura 1.20 Las brechas de inclusión financiera



Notas: La tenencia de una cuenta bancaria se refiere al porcentaje de personas que declaran poseer una cuenta bancaria (individual o conjuntamente) o utilizar un servicio de dinero móvil. El uso del crédito indica la proporción de personas que declaran haber pedido dinero prestado a un banco o institución financiera, utilizando una tarjeta de crédito o utilizando una cuenta de dinero móvil. Los ahorros reflejan el porcentaje de personas que reportan ahorrar o guardar dinero en un banco u otra institución financiera. Los promedios regionales están ponderados y presentados según lo reportado por el Banco Mundial.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Global Findex (2021) del Banco Mundial.

Figura 1.21 Confiamos en nuestra familia: la población de ALC recurre a su familia en caso de emergencia



Notas: Se reportan las respuestas a la pregunta "Ahora imagine que tiene una emergencia y necesita pagar [insertar 1/20 del INB per cápita en unidades de moneda local]. ¿Cuál sería la PRINCIPAL fuente de dinero que utilizaría para obtener [inserte 1/20 del INB per cápita en unidades de moneda local] en los PRÓXIMOS 30 días?".
Fuente: Datos del Global Findex del Banco Mundial. Se incluyen los años 2021 y 2022.

La disminución de la desigualdad de ingresos se produjo en gran parte durante la primera década de los años 2000, impulsada por una serie de factores, como la mejora en la distribución del rendimiento escolar y el aumento de las transferencias gubernamentales a los grupos de población más pobres (López-Calva y Lustig, 2010). Esta disminución de la desigualdad coincidió con el auge de las materias primas, que generó un alto crecimiento en algunos países de América del Sur, pero también se manifestó en América Central. Uno de los factores clave que contribuyeron a la disminución de la desigualdad de ingresos en ese momento fue la reducción en la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los poco calificados. Esto puede explicarse por la relativa abundancia de trabajadores calificados, resultado del impulso educativo de la década de 1990, así como por un aumento en la demanda de trabajadores poco calificados durante el auge de las materias primas y un aumento más rápido de los salarios mínimos en diversos sectores (López-Calva y Lustig, 2010). Sin embargo, estos avances se estancaron en los años siguientes debido a la desaceleración del crecimiento económico y a que las políticas sociales no lograron seguir el ritmo de la evolución de los desafíos.

Datos recientes del Banco Mundial muestran un ligero descenso de la desigualdad de ingresos en ALC entre 2021 y 2023 (Banco Mundial, 2024c), lo que sugiere que la recuperación económica posterior a la pandemia benefició a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, esta mejora no se ha extendido a las estructuras fundamentales que perpetúan la desigualdad de ingresos en la región como el acceso a la educación de calidad, la atención sanitaria y las oportunidades de empleo formal.

La desigualdad es tanto una causa como una consecuencia de la incertidumbre en ALC. La evidencia disponible indica que esta relación se caracteriza por un círculo vicioso, en el que los grupos desfavorecidos son más vulnerables a los riesgos, por ejemplo, viven en zonas más expuestas a amenazas (como inundaciones, crimen, sequías), y cuentan con menos mecanismos de afrontamiento para lidiar con las crisis. Como resultado, los grupos desfavorecidos sufren de forma desproporcionada los efectos adversos, lo que se traduce después en una mayor desigualdad (Islam y Winkel, 2017). En una región donde la desigualdad sigue siendo un rasgo estructural profundamente arraigado en el tejido social, económico y político, esto reviste una especial importancia.

La región también ha logrado avances significativos en materia de igualdad de género. En el ámbito laboral, la participación femenina en la fuerza de trabajo aumentó a 51,6 por ciento, aunque todavía muy por debajo del 76 por ciento de la participación masculina (OIT, 2025). La pandemia de COVID-19 puso expuso la fragilidad de estos avances: en 2020, la participación laboral de las mujeres retrocedió a niveles de hacía 18 años, cayendo del 51,8 por ciento en 2019 al 47,6 por ciento. Al mismo tiempo, la carga de trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, que ya oscilaba entre 22 y 42 horas semanales antes de la pandemia, aumentó drásticamente. Desafortunadamente, muchos de estos efectos adversos han persistido y las mujeres no se han ido reincorporando al mercado laboral al mismo ritmo que los hombres, con más de cuatro millones de puestos de trabajo ocupados por mujeres desaparecidos durante la pandemia.

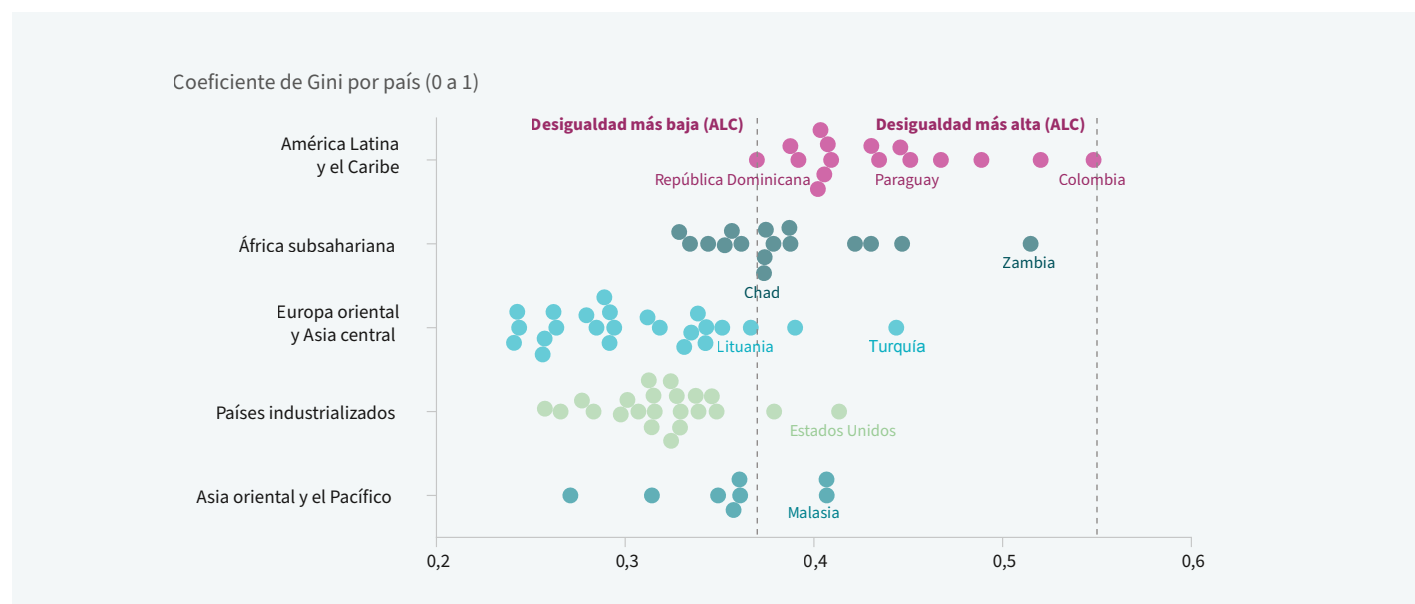
Las mujeres de la región siguen sufriendo mayor discriminación y desigualdad que los hombres, lo que limita sus oportunidades. Los roles tradicionales de género siguen profundamente arraigados y restringen las libertades de las mujeres. Por cada dólar de ingresos laborales que ganan los hombres, las mujeres ganan sólo 58 centavos (PNUD, 2022). Por cada hora que los hombres dedican a trabajo no remunerado, las mujeres dedican tres, lo cual tiene fuertes repercusiones en su capacidad para alcanzar la autonomía económica. Los altos niveles de informalidad laboral, impulsados en parte por la necesidad de equilibrar el trabajo remunerado y no remunerado, reducen aún más sus oportunidades económicas. La pobreza de ingresos

La desigualdad es tanto una causa como una consecuencia de la incertidumbre en ALC.

afecta en mayor proporción a las mujeres en una región en la que el 39 por ciento de los hogares están encabezados por una mujer, mientras que el 26 por ciento son hogares monoparentales con jefatura femenina (Gutiérrez, Martín y Ñopo, 2020).

Las brechas de género no sólo son evidentes entre hombres y mujeres, sino también entre los distintos grupos de mujeres. Las mujeres rurales e indígenas se enfrentan a barreras aún mayores: su menor acceso a educación, atención sanitaria y empleo formal agrava su marginación económica. En promedio, los pueblos indígenas de América Latina registran tasas de discriminación significativamente más altas que los no indígenas, independientemente de su género y edad (PNUD, 2019).

Figura 1.22 ALC aún es la región más desigual del mundo en términos de ingresos



Notas: Los valores de América Latina y el Caribe, Europa oriental y Asia central, y los países industrializados se basan principalmente en los coeficientes de Gini del ingreso per cápita de los hogares. Los valores de Asia oriental y el Pacífico y África subsahariana se basan en los coeficientes de Gini del consumo per cápita de los hogares. La figura muestra los datos disponibles más recientes para cada país posteriores a 2020.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de la Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial y Alvaredo, Bourguignon y Ferreira (2024).

1.3.5 Productividad interrumpida

El lento crecimiento económico de la región se atribuye en gran medida al estancamiento de la productividad, que se ha mantenido relativamente constante durante los últimos 50 años. Esto convierte a ALC en la segunda región con peor desempeño entre los mercados emergentes y las economías en desarrollo del mundo (OIT, 2022; Dieppe, 2021).

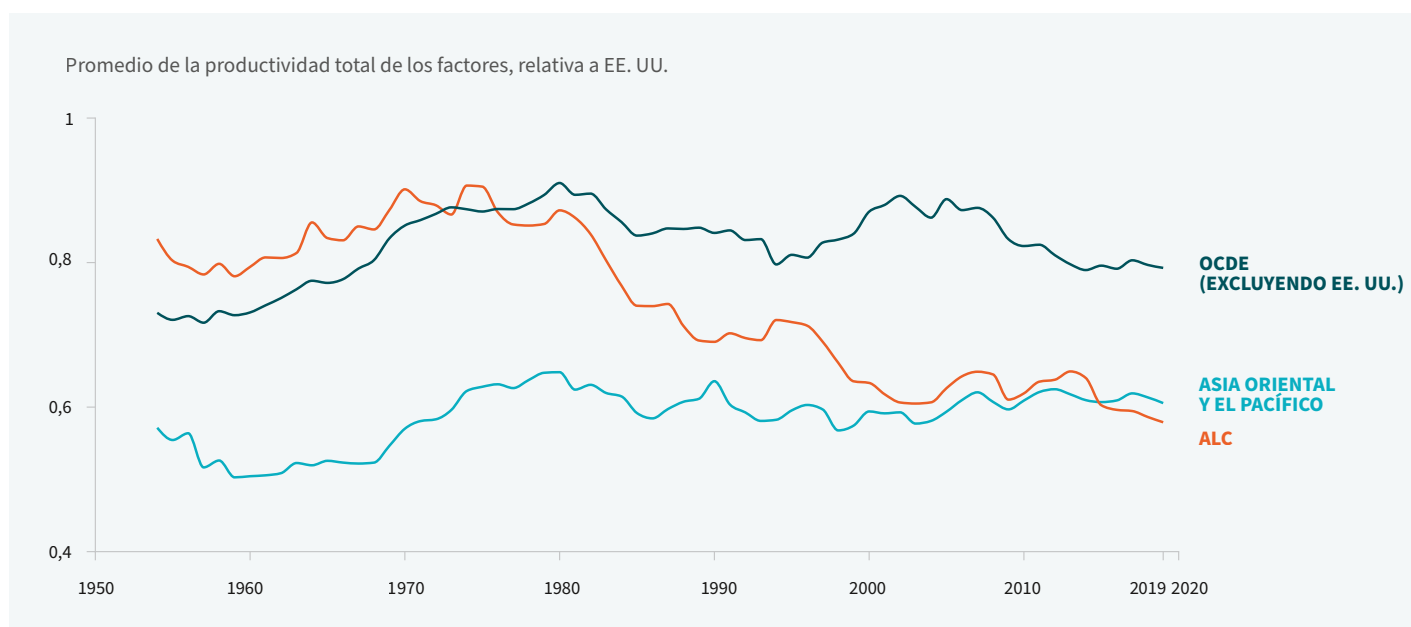
El crecimiento de la productividad no depende simplemente de la adopción tecnológica a nivel de empresas, sino también del entorno económico más amplio en el que operan las firmas. En ALC, las políticas públicas ineficientes, la mala asignación de recursos y las distorsiones económicas han llevado a resultados de productividad subóptimos.²⁵ El análisis empírico muestra una fuerte correlación entre la productividad y el crecimiento del PIB per cápita, muy superior a la correlación con la acumulación de capital. Como muestra la figura 1.23, ALC ha avanzado muy poco en cerrar su brecha de productividad con las economías avanzadas, y las comparaciones con las economías del este de Asia revelan una divergencia cada vez mayor. Los análisis de regresión confirman que casi el 90 por ciento del déficit de crecimiento per cápita de ALC puede atribuirse al débil crecimiento de la productividad. Si bien las inversiones en capital han sido relativamente robustas, su impacto se ha visto limitado por la incapacidad de la región para mejorar la productividad, lo que ha impedido una convergencia económica sostenible con economías más desarrolladas (PNUD, 2021).

En lugar de estar impulsado por mejoras sostenidas en eficiencia e innovación, el crecimiento en ALC ha sido impulsado predominantemente por las fluctuaciones en los precios de las materias primas, que representan el 40 por ciento de las exportaciones totales de bienes de la región (CEPAL, 2024c). Incluso durante periodos de expansión económica, la región ha luchado por diversificar sus industrias, fomentar la industrialización y avanzar en la sofisticación tecnológica. Esta persistente falta de transformación estructural se refleja en su baja complejidad económica (Hausmann *et al.*, 2014). Como se muestra en la figura 1.24, los países de ALC no sólo muestran una baja complejidad en promedio, sino que también muestran una disminución en la complejidad relativa en las últimas décadas. El bajo nivel de complejidad revela que la región es particularmente susceptible a los shocks externos y las fluctuaciones de precios de los productos básicos de exportación (Güneri y Yalta, 2020).

1.3.6 Sobrevivir, pero no prosperar

No sólo se han desacelerado las medidas objetivas del progreso en ALC, también lo ha hecho la percepción del bienestar. Una investigación cualitativa realizada en 10 países de la región²⁶ revela la profunda sensación de presión que sienten las personas. La gente dice sentirse menos en control de sus vidas y menos optimista sobre el futuro. En Cháidez (2025), las personas relatan cómo “la inseguridad económica nos hace vivir al día”. Del mismo modo, manifestaron sentirse “estancados,

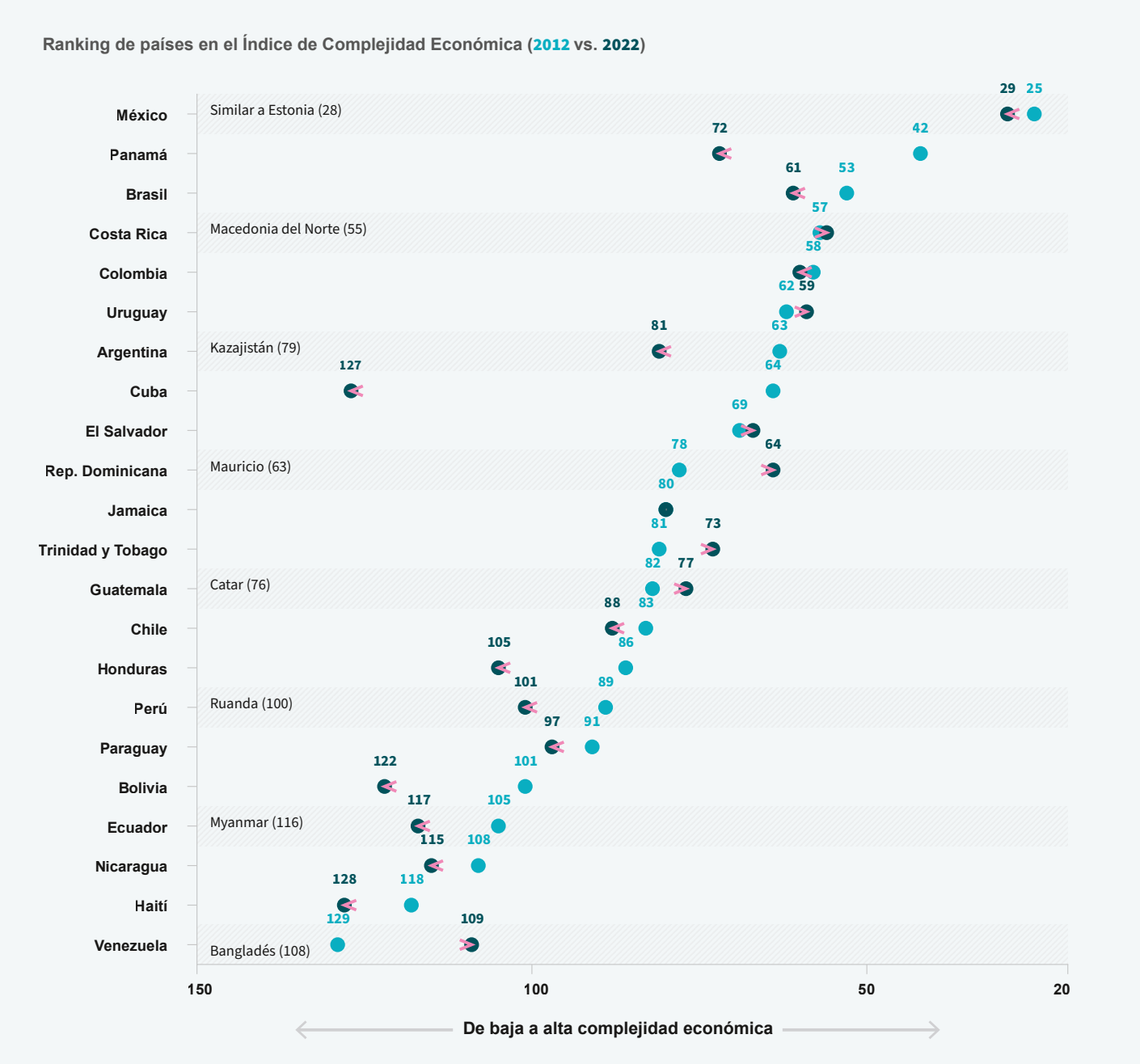
Figura 1.23 En comparación con EE. UU., la productividad en ALC ha disminuido en las últimas décadas, ampliando aún más la brecha con los países desarrollados y las economías emergentes



Notas: La productividad total de los factores regional es relativa a EE. UU. (=1) y está ajustada por inflación y diferencias en el costo de vida entre países (PPA, paridad de poder adquisitivo).

Fuente: Cálculos del PNUD basados en Feenstra *et al.* (2015) y el Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen (2023).

Figura 1.24 Los países de América Latina y el Caribe muestran una complejidad baja y en descenso desde hace décadas

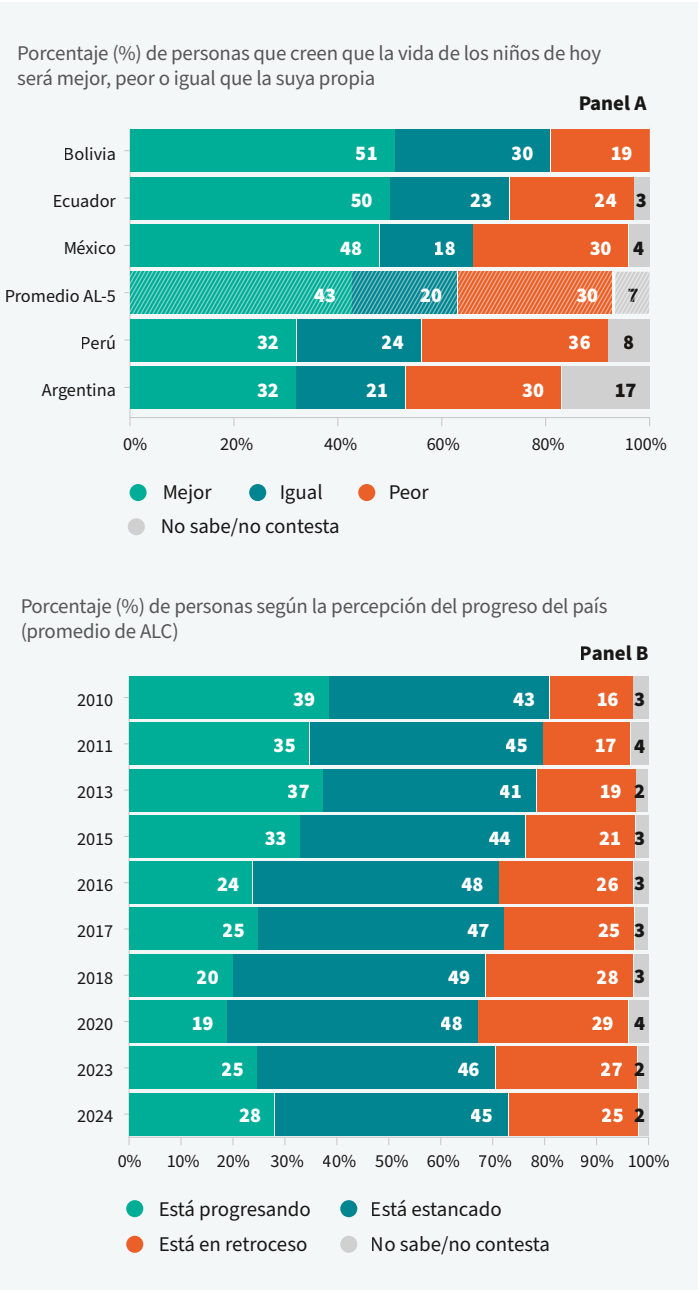


Notas: El Índice de Complejidad Económica (ICE) mide las capacidades y el conocimiento de un país en función de la diversidad, ubicuidad y complejidad de sus exportaciones. Las posiciones en el ranking van del 1 (más complejo) al 145 (menos complejo).
Fuente: Atlas de Complejidad Económica.

incapaces de progresar debido a las limitaciones económicas”. Los jóvenes expresan sentir que “todo es incierto en mi futuro”, y las personas se enfocan en la “necesidad de apenas sobrevivir”. Esta creciente sensación de falta de poder también se refleja en los jóvenes que expresan sentirse obligados a emigrar

por falta de perspectivas. En general, Cháidez (2025) revela una frustración creciente debido a la falta de oportunidades laborales que permitan mejorar el bienestar, y una sensación de que lo único que se puede esperar en la vida cotidiana es “sobrevivir, pero no prosperar”.

Figura 1.25 La población es cada vez más pesimista sobre el presente y el futuro en ALC



Panel A
Notas: Las respuestas corresponden a la pregunta: "¿Cree que los niños de hoy tendrán una vida mejor, peor o más o menos igual que la suya?". Los promedios regionales están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en la Encuesta Mundial de Gallup (2023).

Panel B
Notas: Las respuestas corresponden a la pregunta: "¿Diría usted que este país... está progresando; está estancado; está en retroceso?".
Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Latinobarómetro (2010-2024).

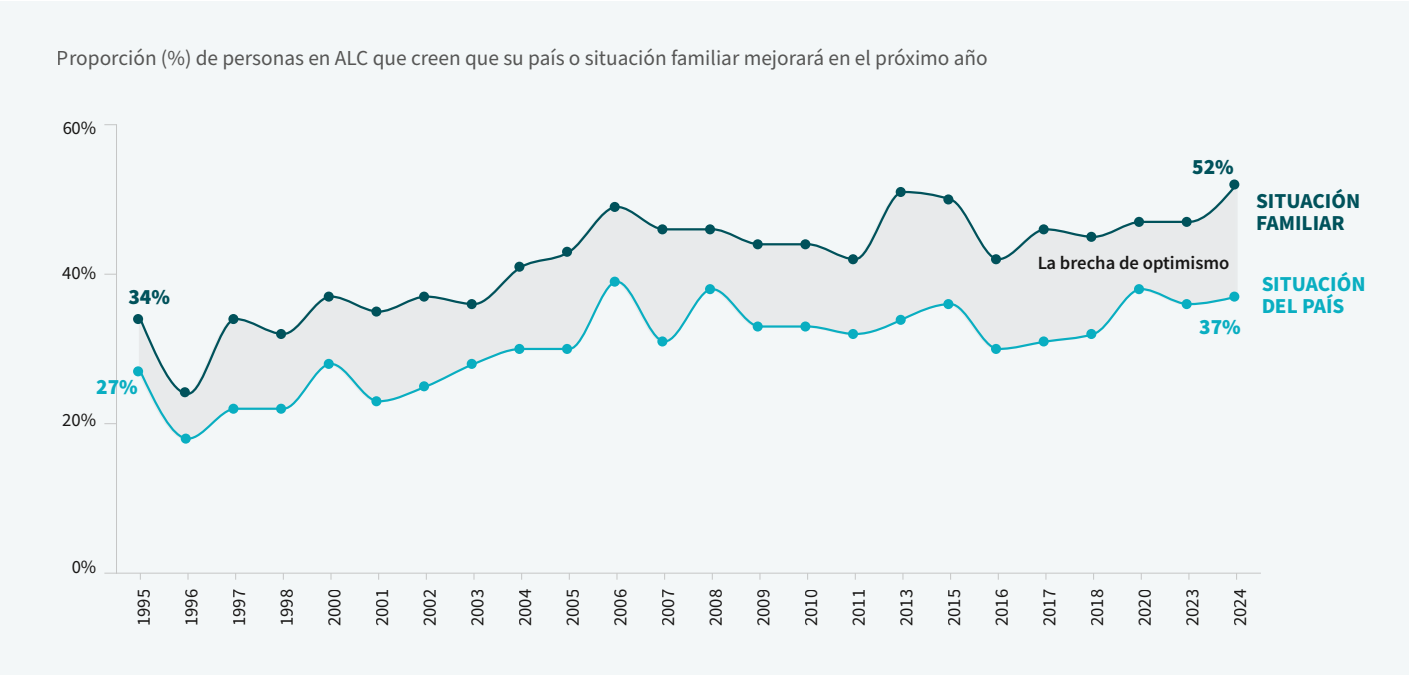
Menos de la mitad de la población de ALC cree que la vida de sus hijos será mejor que la propia, un indicio de la poca confianza que tienen en la movilidad social de la región.

Los datos de las encuestas de percepción confirman esta sensación de estrés (figura 1.25, Panel B). En 2024, una proporción similar de encuestados creía que su país estaba en retroceso (25 por ciento) frente a los que creían que su país estaba progresando (28 por ciento). Aunque estas percepciones negativas parecen estar disminuyendo, todavía están lejos de los niveles registrados antes de 2015. El porcentaje de personas que creían que su país estaba progresando cayó de cerca del 39 por ciento en 2010 a un mínimo del 19 por ciento en 2020. Este pronunciado descenso coincide con la crisis de los precios de las materias primas, que llevó el crecimiento económico de la región por debajo del 1 por ciento. Aunque los años que siguieron registraron una cierta recuperación, los datos de percepción sólo empezaron a repuntar luego de la pandemia. A pesar de ello, casi la mitad de la población de la región sigue percibiendo que su país está estancado (45 por ciento en 2024). De manera similar, menos de la mitad de la población de ALC cree que la vida de sus hijos será mejor que la propia, un indicio de la poca confianza que tienen en la movilidad social de la región (figura 1.25, Panel A). Esto es particularmente revelador porque demuestra una falta de optimismo de cara al futuro.

Curiosamente, la gente es más optimista sobre el futuro financiero de su familia que sobre las perspectivas económicas de su país. Al preguntarles sobre el año siguiente, el 52 por ciento de los encuestados dijo que esperaba que su situación personal mejorara, en comparación con sólo el 37 por ciento que creía que la economía nacional mejoraría (figura 1.26). Esta "brecha de optimismo" no es nueva, pero se ha ampliado con el tiempo, y cada vez más personas esperan avances en sus propias vidas incluso si dudan de mejoras económicas generales. Aun así, el optimismo general está perdiendo fuerza. Tras un crecimiento constante en la década de 1990 y principios de los 2000, las expectativas de un futuro mejor (tanto personal como nacional) se han desacelerado desde 2015. Si bien la confianza en las finanzas familiares se está recuperando tras la pandemia, la creencia en las perspectivas económicas del país sigue siendo moderada.

Al preguntarles sobre las oportunidades económicas actuales, menos de una de cada cinco personas (18 por ciento) en América Latina considera que son suficientes (Gallup International, 2023). Esta cifra es significativamente inferior del promedio mundial del 29 por ciento, y sitúa a América Latina empatada en el último lugar con el África subsahariana. La percepción negativa de la desigualdad de la riqueza también se ha mantenido alta en las últimas décadas: un 76 por ciento de las personas consideran injusta la distribución actual de la riqueza (Latinobarómetro, 2024).

Figura 1.26 Una brecha creciente en el optimismo: la población de América Latina y el Caribe es más positiva sobre las perspectivas económicas de su familia que sobre las de su país

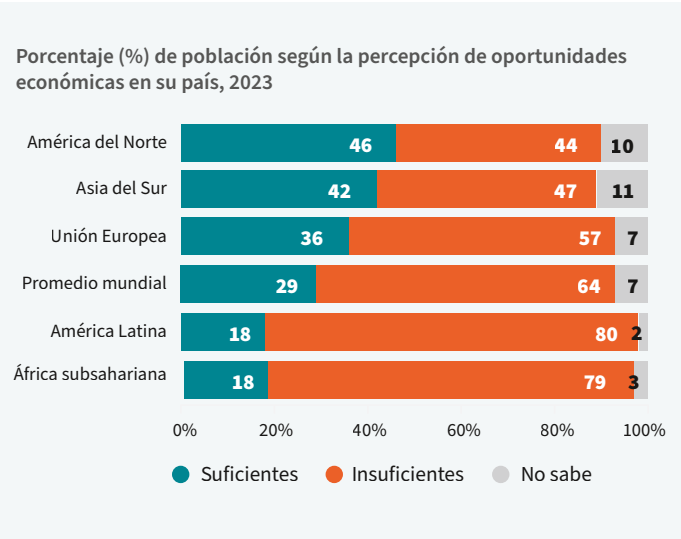


Notas: La figura muestra el porcentaje combinado de personas que creen que la situación económica de su país o su familia será “mucho mejor” o “un poco mejor” en los próximos 12 meses. Los promedios regionales provienen de Latinobarómetro.
Fuente: Basado en datos de Latinobarómetro (1995-2024).

Esta sensación generalizada de incertidumbre y desempoderamiento puede contribuir a la visión en túnel, un fenómeno psicológico en donde las personas bajo estrés se concentran en preocupaciones inmediatas, descuidando objetivos más amplios o planes a largo plazo. Las investigaciones indican que el estrés puede afectar las funciones de la corteza prefrontal, lo que lleva a una reducción de la atención y una menor flexibilidad cognitiva. En un contexto de inseguridad económica, esto puede traducirse en que las personas se concentren únicamente en las necesidades de supervivencia inmediatas, como asegurar ingresos, a expensas de inversiones a largo plazo como la educación o el desarrollo de habilidades. Esta falta de perspectiva puede perpetuar un ciclo en el que la supervivencia inmediata se impone sobre el crecimiento personal, profundizando aún más los sentimientos de estancamiento y desesperanza.

Para cultivar la esperanza, no es necesario creer que nunca ocurrirán eventos adversos, pero sí es esencial tener confianza en que podemos hacerles frente y salir fortalecidos.

Figura 1.27 La mayoría de la población de ALC cree que las oportunidades económicas en sus países son insuficientes



Notas: Las respuestas corresponden a la pregunta: “¿Cómo evaluaría las oportunidades económicas de su país hoy? ¿Diría que son ¿suficientes o insuficientes?”
Fuente: Cálculos del PNUD basados en la Encuesta Mundial de Gallup (2023).

La resiliencia permite a las personas, comunidades y sociedades navegar la incertidumbre mientras protegen y promueven el desarrollo humano.

1.4 Adaptarse sin colapsar

La pregunta que guía este informe es: ¿cómo se puede avanzar en el desarrollo humano de las personas y el planeta en una región cada vez más bajo presión? En una nueva era de incertidumbre que está poniendo a prueba el desarrollo en ALC, cómo pueden aliviarse estas presiones. En definitiva, ¿cómo se puede recalibrar el futuro del desarrollo humano en ALC?

En los siguientes capítulos se analizará el concepto fundamental de resiliencia y, en particular, cómo fomentar la resiliencia desde el desarrollo humano. El estrés surge cuando las demandas del entorno superan la capacidad de un individuo o un sistema para hacer frente a ellas (Brown, 2021). Para “recalibrar” el desarrollo humano es preciso reducir dichas exigencias o mejorar capacidad de las personas para enfrentarlas. De ahí la necesidad de integrar la resiliencia y de transformar el estrés en oportunidad. La resiliencia permite a las personas, comunidades y sociedades navegar la incertidumbre mientras protegen y promueven el desarrollo humano.

La resiliencia no consiste únicamente en gestionar o resistir las amenazas, sino que también es una vía para potenciar el crecimiento y las libertades. Las sociedades y los individuos que confían en el futuro y poseen agencia están más dispuestos a tomar riesgos, invertir e innovar, ingredientes esenciales para mejorar el bienestar a largo plazo. Esta confianza, arraigada en la resiliencia, establece las bases de un progreso más inclusivo y sostenible.

El llamado a la resiliencia no surge del temor o del pesimismo, sino de la esperanza: de la creencia de que es posible progresar en un planeta compartido si nos adaptamos y aprendemos del pasado. Se pasa así de una narrativa impulsada por la crisis y el miedo, a una que reconoce los desafíos actuales y la naturaleza no lineal del progreso. Para cultivar la esperanza, no es necesario creer que nunca ocurrirán eventos adversos, pero sí es esencial tener confianza en que podemos hacerles frente y salir fortalecidos.

El desarrollo humano resiliente no consiste en eliminar las amenazas, eso es imposible. Por el contrario, se trata de gestionarlas de forma que fomenten la prosperidad humana. Reimaginar un mundo en el que los riesgos no sólo se mitigan, sino que se transforman en oportunidades de crecimiento y empoderamiento. Al integrar la resiliencia en el centro de las estrategias de desarrollo, la región será capaz de superar los ciclos de vulnerabilidad y construir un futuro en el que el progreso no sólo se mantenga, sino que se vaya ampliando de forma sostenida.

Notas

1. Esta cita, y todas las demás incluidas en el informe (a menos que se especifique lo contrario), provienen de un estudio cualitativo realizado en 10 países de ALC en 2024. El estudio analizó las experiencias de la vida diaria de las personas, los mecanismos de afrontamiento ante la adversidad, las perspectivas sobre el futuro y las definiciones de resiliencia. Más detalles en Cháidez (2025), Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Se incluye una nota metodológica en el Anexo 1 al final de este capítulo.
2. Según el glosario del Quinto Informe de Evaluación del IPCC, un evento meteorológico extremo es un incidente raro en determinado lugar y época del año. Un evento meteorológico extremo ocurre con muy poca frecuencia y ocurre sólo en el 10 por ciento de los casos más inusuales (es tan raro o más raro que el percentil 10 o 90 de una función de densidad de probabilidad). Sus características pueden variar de un lugar a otro en sentido absoluto. Cuando un patrón de clima extremo persiste durante algún tiempo, como una temporada, puede clasificarse como un evento climático extremo, especialmente si arroja un promedio o total que es en sí mismo extremo (por ejemplo, sequía o lluvias intensas durante una temporada). Algunos ejemplos de eventos extremos son sequías, incendios forestales, fuertes tormentas, inundaciones, granizo, huracanes y tornados.
3. Según las Naciones Unidas, un ciberataque es un intento malintencionado de obtener acceso a un sistema o red informática para robar, dañar o destruir datos.
4. Definido en su forma más básica como la capacidad de recuperarse.
5. El riesgo, entendido como la probabilidad de que ocurran consecuencias adversas cuando convergen una amenaza (shock), la exposición y la vulnerabilidad, difiere de la resiliencia, que es la capacidad de mitigar y resistir esos riesgos sin efectos permanentes.
6. A efectos de este informe, se entiende por amenaza una causa potencial de daño.
7. Un evento o fenómeno adverso es cualquier suceso inesperado o dañino que afecta negativamente a las personas, el medio ambiente o los sistemas. Puede ser natural o provocado por el hombre y, a menudo, altera las condiciones normales. Entre ellos figuran los desastres naturales (huracanes, inundaciones), crisis económicas (recesiones, caídas del mercado) o incidentes relacionados con la salud (brotes de enfermedades, efectos secundarios de los medicamentos). También pueden surgir de conflictos sociales, inestabilidad política, violencia, protestas o conflictos armados, que pueden alterar las comunidades y la gobernanza. Asimismo, las interrupciones tecnológicas, como los ciberataques, las fallas de los sistemas a gran escala o las consecuencias no deseadas de la automatización y la IA, también pueden acarrear importantes desafíos sociales y económicos.
8. Las zonas críticas de incendio forestal son áreas detectadas por sensores satelitales con alta intensidad infrarroja, lo que indica la presencia de una fuente de calor. Se diferencian de los incendios forestales clásicos porque dan lugar a incendios incontrolados y destructivos. Si bien las zonas críticas de incendio pueden indicar la presencia de un incendio forestal, también pueden representar otras fuentes de calor, como erupciones volcánicas o procesos industriales. En el Amazonas, muchos focos de incendios están vinculados a actividades humanas como la deforestación y las prácticas agrícolas, que pueden provocar incendios forestales incontrolados.
9. Este tema se analiza con más detalle en la sección Interconexiones #4.
10. El ENOS tiene tres fases marcadas (El Niño, La Niña y una fase neutra) y cada una tiene patrones característicos de lluvia y temperatura. El Niño y La Niña son los componentes oceánicos del fenómeno, mientras que la Oscilación del Sur es su contraparte atmosférica, dando lugar así al término El Niño Oscilación del Sur (ENSO).
11. Este tema se analiza con más detalle en la sección Interconexiones #2.
12. Este tema se analiza con más detalle en la sección Interconexiones #1.
13. Un IDH de 0,8 o superior.
14. República Dominicana, las Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Nicaragua, Chile, Uruguay y Ecuador.
15. Saint Kitts y Nevis, Panamá y México.
16. Cuba, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, Dominica, Santa Lucía, Jamaica, Belice, Haití, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Argentina, Perú, Brasil, Colombia, Paraguay, Venezuela, Bolivia y Surinam.
17. Belice, Cuba, Haití y Venezuela.
18. Antigua y Barbuda.
19. Los cálculos se basan en datos de 2023. La tasa de crecimiento refleja la brecha en el IDH y el I-IDH entre ALC y los países con un IDH muy alto.

-
20. Para profundizar en este tema, consúltese PNUD (2021).
21. El término “década perdida” se refiere tradicionalmente al estancamiento económico experimentado por ALC durante la década de 1980, marcada por una grave crisis de deuda, hiperinflación, un crecimiento del PIB bajo o negativo y una disminución de los indicadores sociales. Fue acuñado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González, a finales de los años 1980 (CEPAL, 1986, p. 7).
22. Utilizando la metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2013).
23. Suavizar el consumo es un concepto económico que se refiere a mantener un nivel constante de gasto o consumo de bienes y servicios a lo largo del tiempo, incluso cuando se enfrentan fluctuaciones de ingresos u otros recursos financieros.
24. En el capítulo 2 se desarrollará una descripción más detallada del enfoque de base de activos y su vínculo con la resiliencia.
25. Un análisis en profundidad sobre la productividad en ALC se encuentra en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021 del PNUD, titulado “Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”.
26. Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago. Más información en la Nota Metodológica del Apéndice.

Apéndice 1

A1. Nota metodológica sobre el estudio cualitativo de la resiliencia

Un estudio cualitativo realizado por Cháidez (2025) exploró la relación entre resiliencia y desarrollo humano en ALC. A través de entrevistas semiestructuradas realizadas entre mayo y julio de 2024, se buscó comprender cómo las experiencias personales y los mecanismos de afrontamiento determinan la capacidad de las personas para adaptarse a desafíos económicos, sociales, ambientales e institucionales. Los participantes compartieron sus vivencias frente a situaciones adversas (como la pandemia de COVID-19), las estrategias utilizadas para enfrentarlas y su visión sobre el futuro.

El levantamiento de información fue realizado por el personal de las oficinas de país del PNUD, siguiendo un marco metodológico que garantizaba comparabilidad, pero también permitía flexibilidad para ahondar en las historias individuales. Una firma consultora especializada capacitó a los equipos nacionales con el fin de asegurar coherencia y rigurosidad metodológica en toda la región.

El estudio abarcó 10 países: Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Se realizaron 18 entrevistas por país, con una muestra equilibrada por género (50 por ciento mujeres, 50 por ciento hombres) e integrada por participantes de zonas urbanas y rurales de dos grupos etarios: jóvenes (18–25 años) y personas adultas (30–50 años).

Para clasificar a las personas según su situación socioeconómica, se utilizó el Índice de Nivel Socioeconómico (NSE), el cual categoriza a los hogares en función de su capacidad para cubrir necesidades básicas (AMAI, 2024; INEGI, 2024). Este índice fue desarrollado originalmente en México, pero ha sido adaptado a varios países de ALC para permitir comparaciones entre países. En aquellos casos en que no existían clasificaciones oficiales del NSE, se emplearon criterios similares ajustados a los contextos nacionales.

El estudio se concentró en dos grupos socioeconómicos: C- y D+. Los hogares C- tienen sus necesidades básicas cubiertas y mantienen un nivel de vida aceptable. Su principal fuente de ingresos suele ser el comercio formal o informal, y la jefatura del hogar cuenta, en general, con educación secundaria completa. Por otro lado, los hogares D+ enfrentan mayores restricciones financieras: destinan la mayoría de sus ingresos a cubrir alimentos, transporte y servicios básicos, y sus condiciones habitacionales son más limitadas. En estos casos, la jefatura del hogar tiene educación secundaria incompleta o menor nivel educativo.

Tras las entrevistas, los datos fueron transcritos, sistematizados y analizados cualitativamente. Posteriormente, los resultados por país fueron integrados en un análisis regional comparado que permitió identificar hallazgos clave, patrones comunes y diferencias relevantes. Las citas incluidas en el informe provienen directamente de las transcripciones.

Referencias

- Ahir, Hites, Nicholas Bloom, y Davide Furceri. 2022.** "The World Uncertainty Index." National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w29763>.
- Alkire, Sabina, y María Emma Santos. 2010.** "Multidimensional Poverty Index." *Ophi.org.uk*. University of Oxford. <https://ophi.org.uk/Publications/GMPI1-B1-2010>.
- Alvaredo, Facundo, Francois Bourguignon, y Francisco Ferreira. 2024.** "Seventy-Five Years of Measuring Income Inequality in Latin America." *Working Papers*. Tulane University, Department of Economics. <https://ideas.repec.org/p/tul/wpaper/2401.html>.
- AMAI (Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión). 2024.** "NSE - Niveles Socioeconómicos." <https://www.amai.org/NSE/index.php?queVeo=niveles>.
- Banco Mundial. 2021.** "The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19." <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>.
- . 2023. "Increasing Women's Ownership and Control of Productive Assets Increasing Women's Ownership and Control of Productive Assets 1." <https://documents1.worldbank.org/curated/en/735801642746928142/pdf/Increasing-Women-s-Ownership-and-Control-of-Productive-Assets.pdf>.
- . 2024a. "Poverty and Equity Global Practice Latin America and the Caribbean Team for Statistical Development." <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099070124163525013/pdf/P17951815642cf06e1aec4155e4d8868269.pdf>.
- . 2024b. "Poverty and Inequality Platform." <https://pip.worldbank.org/home>.
- . 2024c. "Taxing Wealth for Equity and Growth." *Latin America and the Caribbean Economic Review*. <https://hdl.handle.net/10986/42001>.
- . 2024d. "Tendencias recientes de pobreza y desigualdad América Latina Y El Caribe." <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099101724185031291/pdf/P50609514d5e-250b919807109289007e31d.pdf>.
- . 2025a. "World Development Indicators." <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- . 2025b. "Global Economic Prospects January 2025." *Global Economic Prospects*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/c35d262d-db18-4279-b6f9-41b25e6c-78db/content>.
- Banerjee, Abhijit V, y Esther Duflo. 2007.** "The Economic Lives of the Poor." *Journal of Economic Perspectives* 21 (1): 141–67. <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.141>.
- . 2011. *Poor Economics*. PublicAffairs.
- Bauman, Zygmunt. 1999.** *In Search of Politics*. Stanford University Press.
- . 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2024.** "Climate Change and Latin America and the Caribbean." <https://www.iadb.org/en/news/climate-change-and-latin-america-and-caribbean>.
- Bracco, Jessica, Matías Ciaschi, Leonardo Gasparini, Mariana Marchionni, y Guido Neidhöfer. 2024.** "The Impact of COVID-19 on Education in Latin America: Long-Run Implications for Poverty and Inequality." *The Review of Income and Wealth* 71 (1). <https://doi.org/10.1111/roiw.12687>.
- Brown, Brené. 2021.** *Atlas of the Heart*. New York Random House.
- Cariolle, Joël. 2012.** "Measuring Macroeconomic Volatility Applications to Export Revenue Data, 1970-2005. 'Innovative Indicators' Series." FERDI Working Paper Series. <https://ferdi.fr/dl/df-ffDuTs-M2SZQq6ftuTVVBGV5C/ferdi-i14-measuring-macroeconomic-volatility.pdf>.
- Cascaldi-Garcia, Danilo, Cisl Sarisoy, Juan-Miguel Londoño-Yarce, John H. Rogers, Bo Sun, Deepa Datta, Thiago R.T. Ferreira, et al. 2021.** "What Is Certain about Uncertainty?" *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3894581>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1986.** "Revista CEPAL No 30." <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f8568fbc-cb53-405f-af14-7333390317d8/content>.
- . 2014. "Economic Growth and Real Volatility: The Case of Latin America and the Caribbean | CEPAL." <https://www.cepal.org/fr/node/25632>.
- . 2024a. "Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2024: Low-Growth Trap, Climate Change and Employment Trends." <https://www.cepal.org/en/publications/80596-economic-survey-latin-america-and-caribbean-2024-low-growth-trap-climate-change>.
- . 2024b. "Feminity Index of Poor Households." Gender Equality Observatory. <https://oig.cepal.org/en/indicators/feminity-index-poor-households>.
- . 2024c. "International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2024: Reconfiguration of Global Trade and Options for Regional Recovery." <https://www.cepal.org/en/publications/80768-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2024-reconfiguration>.
- . 2024d. "Portal of Inequalities in Latin America." <https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/housing-and-basic-services.html?lang=en&indicator=4623>.

———. 2024e. "Population Prospects and Rapid Demographic Changes in the First Quarter of the Twenty-First Century In Latin America and the Caribbean." <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2024-perspectivas-poblacionales>.

———. 2025. "Índice de Pobreza Multidimensional Para América Latina." <https://www.cepal.org/en/node/66804>.

Cháidez, Azucena. 2025. "Retratos de la resiliencia en el campo: Investigación cualitativa sobre riesgo, resiliencia y desarrollo." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 49 del PNUD para ALC*.

Dela Cruz, Nina Ashley, Ann Jillian Adona, Rhea Molato-Gayares, y Albert Park. 2024. "Learning Loss and Recovery from the COVID-19 Pandemic: A Systematic Review of Evidence." *Econstor*, March. <https://doi.org/10.22617/wps240093-2>.

Dieppe, Alistair. 2021. "Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies." World Bank. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity>.

Dizikes, Peter. 2010. "Explained: Knightian Uncertainty." MIT News. <https://news.mit.edu/2010/explained-knightian-0602>.

El Tiempo. 2024. "¿Colombia está preparada para un próximo fenómeno de El Niño sin apagones de energía?," June 18, 2024. <https://www.eltiempo.com/mas-contenido/colombia-esta-preparada-para-un-proximo-fenomeno-de-el-nino-sin-apagones-de-energia-3353725>.

EM-DAT: The Emergency Events Database. 2024. "Global Database for Comprehensive Disaster Data." Data for 1963-2023. <https://www.emdat.be/>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2020. "SDG Indicators Data Portal." <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/>.

———. 2022. "Land Governance in Latin America and the Caribbean." <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/765d430b-6595-424d-a8df-26aa557ac65b/content>.

Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, y Marcel P. Timmer. 2015. "The next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82. <https://doi.org/10.1257/aer.20130954>.

FEM (Foro Económico Mundial). 2024. "Global Risks Report 2024." <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>.

Ferreira, Francisco H.G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class," World Bank Publications - Books, The World Bank Group, number 11858, April.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. "World Economic Outlook, October 2021." <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.

Fuentes-Nieva, Ricardo, y Papa A. Seck. 2011. *Risk, Shocks, and Human Development: On the Brink. Journal of Human Development and Capabilities*. 1st ed. Vol. 12. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1080/19452829.2011.541800>.

Gallup International. 2023. "Not Much of a Free World. But at Least Optimistic." <https://www.gallup-international.com/survey-results-and-news/survey-result/not-much-of-a-free-world-but-at-least-optimistic>.

García De Alba, Maite, Jesús Pacheco, y Cynthia Martínez. 2025. "Nearshoring: Anticipando Riesgos Para Aprovechar Oportunidades." Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de trabajo N°58 del PNUD para ALC.

Groningen Growth Development Centre. 2023. "Penn World Table Version 10.01." DataverseNL, V1. <https://doi.org/10.34894/QT5BCC>.

Güneri, Barbaros, y A. Yasemin Yalta. 2020. "Does Economic Complexity Reduce Output Volatility in Developing Countries?" *Bulletin of Economic Research* 73 (3): 411–31. <https://doi.org/10.1111/boer.12257>.

Han, Byung-Chul. 2024. *The Spirit of Hope*. Polity.

Hansen, Lars. 2022. "Confronting Uncertainty in Climate Policy." *Chicago Booth Review*. <https://www.chicagobooth.edu/review/confronting-uncertainty-climate-policy>.

Hausmann, Ricardo, César Hidalgo, Sebastian Bustos, Michele Coscia, y Alexander Simoes. 2014. *The Atlas of Economic Complexity*. MIT Press.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2024. "Conociendo Los NSE En México Y Latam." https://www.inegi.org.mx/contenidos/inegi/ccu/2024/primer_sesion/presentaciones/niveles_socioeconomicos.pdf.

INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). 2025. "Situação Atual." *Programa Queimadas*. https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/situacao_atual/.

IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2001. "Working Group III: Mitigation." <https://archive.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=474>.

IRP (Plataforma Internacional para la Recuperación). 2023. "How a Small Caribbean Island Is Trying to Become Hurricane-Proof." <https://recovery.preventionweb.net/news/how-small-caribbean-island-trying-become-hurricane-proof>.

Ishak, Phoebe, y Mariel Siravegna. 2024. "The Gender Wage Gap in Latin America and the Caribbean: A Deeper Dive." World Bank. <https://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/the-gender-wage-gap-in-latin-america-and-the-caribbean>.

Islam, S. Nazrul, y John Winkel. 2017. "Climate Change and Social Inequality." United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf.

Janeway, William. 2006. "Risk versus Uncertainty: Frank Knight's 'Brute' Facts of Economic Life." Social Science Research Council. <https://items.ssrc.org/privatization-of-risk/risk-versus-uncertainty-frank-knights-brute-facts-of-economic-life/>.

Keynes, J. M. 1936. "The Supply of Gold." *The Economic Journal* 46 (183): 412. <https://doi.org/10.2307/2224879>.

Knight, Frank H. 1921. "Risk, Uncertainty and Profit." University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. <https://ssrn.com/abstract=1496192>.

Knuutila, Aleks, Lisa-Maria Neudert, y Philip N. Howard. 2022. "Who Is Afraid of Fake News? Modeling Risk Perceptions of Misinformation in 142 Countries." *Harvard Kennedy School Misinformation Review* 3 (3). <https://doi.org/10.37016/mr-2020-97>.

Kruitwagen, Lucas, Geoff Darch, Kaveh Madani, Amber Sharick, Sophie Smith, Alastair Gregory, Michael Burgass, Daniel Hdidouan, Bora Ristic, y Mark Workman. 2016. "Decision Making under Risk & Uncertainty." Grantham Institute Workshop Report. https://kruitwagen.github.io/files/DM_white_paper.pdf.

LAC Equity Lab. 2024. "Income Inequality - Income Distribution." Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/income-distribution>.

LATAM CISO, y Duke University. 2024. "Preparación cibernética en los sectores públicos de América Latina: Lecciones de la primera línea." https://uploads-ssl.webflow.com/660ab0cd271a25a-beb800453/662a86d54aece04d5b101d62_LATAM%20CISO%20Report%202024%20SPA.pdf.

Latinobarómetro. 2024. "Latinobarómetro 2024 Report: Resilient Democracy." Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

———. 2025. "Data 2008-2023." *Corporación Latinobarómetro*. Santiago, Chile. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Loayza, Norman V, Romain Ranciere, y Lui Serven. 2007. "Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction." World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/577091468180899931>.

López-Calva, Luis F., Guillermo Cruces, Samantha Lach, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2014. "Clases medias y vulnerabilidad a la Pobreza. Reflexiones desde América Latina." *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, vol. 0(322)pages.281-307, abril-jun.

López-Calva, Luis F., y Nora Lustig. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

López-Calva, Luis F., Nora Lustig, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2013. "A Long-Term Perspective on Inequality and Human Development in Latin America." *Journal of Human Development and Capabilities*, Taylor & Francis Journals vol. 16(3), páginas 319-323, agosto.

López-Calva, Luis F., y Eduardo Ortiz-Juárez. 2013. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class." *The Journal of Economic Inequality* 12 (1): 23–47. <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2016. "Informal Is Normal in Latin America: Taxes Matter." *Development Matters*. 19 de diciembre, 2016. <https://oecd-development-matters.org/2016/12/19/informal-is-normal-in-latin-america-taxes-matter/>.

———. 2023. "PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education." https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en/full-report.html.

———. 2024a. "Digital Public Infrastructure for Digital Governments." https://www.oecd.org/en/publications/digital-public-infrastructure-for-digital-governments_ff525dc8-en.html.

———. 2024b. "Internet Access in Households." Organization for Economic Cooperation and Development. 2024. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/internet-access-in-households.html>.

OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). 2024. "Brazil: Rio Grande Do Sul Flood Emergency." <https://www.unocha.org/publications/report/brazil/brazil-rio-grande-do-sul-flood-emergency-snapshot-2-27-may-2024>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2022. "Regional Productivity Report 'Digital Transition, Technological Change and Productive Development Policies in LAC: Challenges and Opportunities.'" https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_849272.pdf.

———. 2025. "ILO Modelled Estimates and Projections Database (ILOEST)." ILOSTAT. ilostat.ilo.org/data.

OMM (Organización Meteorológica Mundial). 2019. "Hurricane Dorian Causes Devastation in Bahamas." <https://wmo.int/media/news/hurricane-dorian-causes-devastation-bahamas>.

———. 2024. "State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2023." World Meteorological Organization. <https://wmo.int/publication-series/state-of-climate-latin-america-and-caribbean-2023>.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2022a. "World Mental Health Report: Transforming Mental Health for All." <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>.

———. 2022b. "Weekly Epidemiological Update on COVID-19." <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19---31-august-2022>.

Opitz-Stapleton, Sarah, Rebecca Nadin, Jan Kellet, Margherita Calderone, Adriana Quevedo, Katie Peter, y Leigh Mayhew. 2019. “Risk-Informed Development: From Crisis to Resilience.” UNDP. <https://www.undp.org/publications/risk-informed-development>.

OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2018. “Depression: Mental Health in the Americas.” <https://www.paho.org/en/topics/depression>.

———. **2021.** “Leading Causes of Mortality and Health Loss at Regional, Subregional, and Country Levels in the Region of the Americas, 2000-2019.” <https://www.paho.org/en/enlace/leading-causes-death-and-disability>.

———. **2022.** “Health Overview.” <https://hia.paho.org/en/co-vid-2022/health>.

PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2024. “El Niño 2023-2024 Latin America and the Caribbean.” <https://www.wfp.org/publications/el-nino-latin-america-and-caribbean-2023-2024>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. “Human Development Report.” <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>.

———. **2019.** “No Country for Old, Indigenous Women: The Challenge of Discrimination in Latin America and the Caribbean.” <https://www.undp.org/latin-america/blog/graph-for-thought/no-country-old-indigenous-women-challenge-discrimination-latin-america-and-caribbean>.

———. **2020.** “30 Years of Human Development in LAC in 5 Graphs.” <https://www.undp.org/latin-america/blog/graph-for-thought/30-years-human-development-lac-5-graphs>.

———. **2021.** “Regional Human Development Report 2021: Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean.” <https://www.undp.org/latin-america/regional-human-development-report-2021>.

———. **2022a.** “Human Development Report 2021/2022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping Our Future in a Transforming World.” https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22reportenglish_0.pdf.

———. **2022b.** “The UNDP Approach to Risk-Informed Development.” https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/The_UNDP_Approach_to_Risk-Informed_Development.pdf.

———. **2023.** “Multidimensional Poverty Index with a Focus on Women for Latin America and the Caribbean.” <https://www.undp.org/latin-america/publications/multidimensional-poverty-index-focus-women-latin-america-and-caribbean>.

———. **2024a.** “Inequality-Adjusted Human Development Index.” <https://hdr.undp.org/inequality-adjusted-human-development-index#/indicies/IHDI>.

———. **2024b.** “Human Development Report 2023/2024.” <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.

———. **2024c.** “The Changing Faces of Poverty in Latin America and the Caribbean.” <https://www.undp.org/latin-america/blog/changing-faces-poverty-latin-america-and-caribbean>.

———. **2025.** “Human Development Report 2025: A Matter of Choice: People and Possibilities in the Age of AI.” <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2025. “Índice de Pobreza Multidimensional Para América Latina: Una Herramienta Adicional Para Entender Mejor La Pobreza a Nivel Regional.” <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/indice-de-pobreza-multidimensional-para-america-latina-una-herramienta-adicional-para-entender-mejor-la-pobreza-nivel>.

PNUD Chile (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. “El Desarrollo Humano de las comunas de Chile.” <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/el-desarrollo-humano-de-las-comunas-de-chile>.

PNUD Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. “National Human Development Report I Colombia at Crossroads: Navigating Regional Divides and Embracing Opportunities.” <https://indh2024.pnud.org.co/en/the-report>.

PNUD Costa Rica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2023. “Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2022.” <https://www.undp.org/es/costa-rica/publicaciones/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2022>.

PNUD Panamá (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. “Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2024. Entender el presente para develar el futuro - Cuaderno I: Desigualdades y nuevos desafíos.” <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-04/undp-pa-indhc1.pdf>.

Raleigh, Clionadh, Roudabeh Kishi, y Andrew Linke. 2023. “Political Instability Patterns Are Obscured by Conflict Dataset Scope Conditions, Sources, and Coding Choices.” *Humanities and Social Sciences Communications* 10 (1). <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01559-4>.

Reynoso, Lucas. 2023. “El fenómeno de ‘El Niño’ amenaza los precios de la electricidad.” *El País*, 16 de junio, 2023. <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-16/el-fenomeno-de-el-nino-amenaza-los-precios-de-la-electricidad.html>.

Romanello, Marina, Maria Walawender, Shih-Che Hsu, Annalyse Moskeland, Yasna Palmeiro-Silva, Daniel Scamman, Zakari Ali, et al. 2024. “The 2024 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: Facing Record-Breaking Threats from Delayed Action.” *The Lancet* 0 (0). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)01822-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)01822-1).

SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe), y Banco Mundial. 2024. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.

Solano, Gonzalo, y Manuel Rueda. 2024. “Ecuador Rations Electricity as Drought Persists in the Northern Andes.” *AP News*, 16 de abril, 2024. <https://apnews.com/article/ecuador-power-ratio-n-drought-el-nino-6fe1c30af1ca11dbe4ff5a9896982d7d>.

Turkewitz, Julie, y José María León Cabrera. 2024. “Ecuador optó por la energía hidroeléctrica. Luego los ríos se quedaron sin agua.” *The New York Times*, 30 de diciembre, 2024. <https://www.nytimes.com/es/2024/12/30/espanol/america-latina/ecuador-apa-gones-electricidad-energia-hidroelectrica.html>.

UNDESA (Departamento de Asuntos Económico y Sociales). 2022. “World Population Prospects 2022: Summary of Results.” https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf.

———. 2024. “2024 Revision of World Population Prospects.” <https://population.un.org/wpp/>.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), y OCHA (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). 2023. “Overview of Disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2022.” <https://www.undrr.org/publication/overview-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2022>.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2022. “Almost Half of Households with Children in Latin America and the Caribbean Struggle to Make Ends Meet.” <https://www.unicef.org/lac/en/press-releases/almost-half-households-with-children-in-latin-america-and-caribbean-struggle-to-make-ends-meet>.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2023. “UNODC Global Study on Homicide 2023: Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH_2023_LAC_web.pdf.

Valle, Edgar. 2025. “Understanding the Challenge of Resilience and Mental Health in Latin America and the Caribbean.” *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 42 del PNUD para ALC*.

Vergara Cobos, Estefania. 2024. “Cybersecurity Economics for Emerging Markets.” The World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/692c6149-748f-40dc-b9e6-8e09ba3e47bf/content>.

Wakeham, Joshua. 2015. *Uncertainty: History of the Concept. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.03175-5>.

Wimmer, Jeffrey, y Thorsten Quandt. 2006. “Living in the Risk Society.” *Journalism Studies* 7 (2): 336–47. <https://doi.org/10.1080/14616700600645461>.

World Weather Attribution. 2024. “Climate Change, El Niño and Infrastructure Failures behind Massive Floods in Southern Brazil – World Weather Attribution.” <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-the-floods-in-southern-brazil-twice-as-likely/>.

Capítulo 2

Desarrollo humano resiliente: un marco conceptual

2.1 ¿Por qué nos preocupa la incertidumbre?

Paulina es madre soltera y vive con su hija, Ana Paula, en la periferia de una gran ciudad de América Latina y el Caribe. Aunque no se encuentra formalmente en situación de pobreza—se gana la vida vendiendo comida en el mercado— su bajo nivel educativo limita su posibilidad de acceder a un empleo formal. Además, la malnutrición sufrida durante su infancia le dejó secuelas físicas permanentes y problemas de salud recurrentes.

Con esfuerzo, ha logrado construir una vivienda modesta, símbolo de su tenacidad. Sin embargo, al estar ubicada en un asentamiento informal, no cuenta con título de propiedad ni con servicios básicos como alcantarillado o conexión a Internet.

Todos los días, Paulina cocina en casa los platos que luego lleva al mercado para vender. Las ganancias son modestas, pero si las ventas son buenas le alcanzan para cubrir lo básico: comida, la educación de Ana Paula y un pequeño ahorro que guarda bajo el colchón. Aprendió a cocinar mientras trabajaba como empleada doméstica, empleo que consiguió con sólo 17 años, cuando emigró a la capital desde su pequeño pueblo enclavado en las montañas andinas.

Ana Paula es su mayor fuente de esperanza. Es aplicada, aprende con facilidad y acude a la escuela con entusiasmo, una oportunidad que Paulina ha priorizado, a pesar de lo limitado de sus recursos. La escuela pública más cercana carece de infraestructura y maestros suficientes, por lo que Paulina invierte buena parte de sus ingresos en una escuela privada. Para ella, la educación de Ana Paula representa una inversión en el futuro, una vía para salir de la precariedad.

Paulina se siente orgullosa de lo que ha logrado: ha superado muchas de las privaciones con las que nació. Pero es consciente que vive en un equilibrio frágil. Cualquier pequeña sacudida —una carretera bloqueada, el aumento de los precios de los alimentos, una crisis sanitaria— puede poner en riesgo lo que tanto esfuerzo le ha costado construir. Su sueño es ofrecerle a su hija una vida con mayor seguridad.

Sin embargo, un día, ese frágil equilibrio se quebró. Una organización criminal tomó el control del mercado donde trabajaba Paulina y lo convirtió en un centro de operaciones, muchas de ellas ilícitas. Pronto comenzaron a extorsionar a los

vendedores y a restringir el acceso a compradores, cerrando de facto el mercado al público.

Paulina se quedó sin un espacio seguro para trabajar. Vender en el mercado se volvió un riesgo que no estaba dispuesta a asumir. Sin ingresos, la familia comenzó a reducir su consumo de alimentos, agotó sus ahorros y acabó endeudándose a una tasa de interés exorbitante por no tener acceso a sistemas financieros formales. Vendió lo poco que tenía —ollas, sartenes, el carretón con el que transportaba la comida— para conseguir algo de efectivo. A pesar de las dificultades, Paulina nunca dejó de priorizar la educación de Ana Paula.

Al cabo de un tiempo, el grupo criminal abandonó el mercado, pero para Paulina ya era tarde. No pudo volver a trabajar allí porque ya no disponía de los activos necesarios para cocinar o transportar alimentos, y había perdido su puesto en el mercado. Sin otra opción, volvió a trabajar como empleada doméstica, esperando que su salud le permitiera soportar las exigencias físicas de ese empleo.

Paulina no aparecerá en ninguna estadística. No cruzó oficialmente el umbral de pobreza, ni calificará para recibir ayuda social. Sin embargo, perdió mucho de lo que con esfuerzo construyó: su emprendimiento, sus ahorros, y su posibilidad de tener una mejor vida. Años de trabajo se desvanecieron sin dejar rastro.

Gracias a su resiliencia, Ana Paula logró terminar el bachillerato. Su educación se convirtió en el mayor activo de la familia. Pero para que llegara hasta ahí, Paulina tuvo que endeudarse, sacrificar su salud y agotar unos activos que alguna vez le ofrecieron la promesa de un ingreso mejor. Ana Paula sueña con ir a la universidad, pero, sin medios para pagar la matrícula, tendrá antes que encontrar un trabajo que le permita ayudar a su madre a pagar sus deudas. Aún espera poder acceder a la universidad en el futuro.

La toma del mercado fue algo transitorio. El impacto en las vidas de Paulina y Ana Paula, permanente.

ALC seguirá viéndose afectada por eventos adversos, algunos previsibles y con respuestas planificables, otros inimaginables. Aunque es necesario hacer todo lo posible para prevenir y mitigar estas perturbaciones, la pregunta que plantea este informe es cómo garantizar que la próxima crisis no reduzca

de forma permanente las oportunidades de Paulina y de otros como ella. La respuesta que se propone en este informe es la resiliencia.

2.2 ¿Por qué el desarrollo humano y la resiliencia?¹

El mundo y la región se enfrentan a una nueva era de incertidumbre —con amenazas más frecuentes, intensas y compuestas— que exige ajustar los objetivos del desarrollo humano tanto para las personas como para las sociedades. La palabra clave que define ese ajuste es ‘resiliencia’, que en esencia busca fortalecer las capacidades individuales y colectivas para crear o reconstruir vidas valiosas en respuesta a contextos cambiantes.

Cuando se introdujo una nueva perspectiva de desarrollo en 1990, se ofreció una alternativa crucial al enfoque tradicional centrado en la expansión económica o la maximización del bienestar material como objetivo principal del desarrollo (PNUD, 1990). A medida que este enfoque fue ganando terreno, se pusieron de manifiesto sus interconexiones con otros marcos que toman en consideración el bienestar y la seguridad. Los avances exigieron analizar sus implicaciones en áreas clave de política pública, como la equidad social, la gobernanza, la sostenibilidad ambiental y la movilidad, así como en servicios básicos como la atención en salud, la educación y la infraestructura. En lugar de simplemente rechazar el crecimiento económico, el enfoque abogó por un modelo más inclusivo y equitativo, impulsado por inversiones que contribuyan a mejorar las oportunidades y el potencial de las personas, valiosas en sí mismo como por su papel en el fomento del progreso. Esta perspectiva ha seguido evolucionando, adaptándose a los desafíos contemporáneos y reafirmando sus principios fundamentales en contextos cambiantes. El concepto de desarrollo humano siempre ha estado a la altura del desafío de lidiar con cuestiones prácticas del momento y reformular sus principios fundamentales a medida que los contextos cambian.

Y los contextos han cambiado, como se analizó en el capítulo 1. Estos tiempos requieren un compromiso firme, serio, realista y poderoso con el avance y la protección de las capacidades y la agencia (o capacidad de actuación). Esto incluye la capacidad de las personas y las instituciones para recrear imaginativamente su prosperidad en contextos que han cambiado. El enfoque sigue centrado en el objetivo fundamental del desarrollo humano que es ampliar y mantener las valiosas capacidades de las personas en un planeta compartido, reconociendo a las personas como impulsoras y beneficiarias del cambio positivo. Sin embargo, el desarrollo humano debe también reconocer de forma explícita el contexto más amplio de amenazas e incertidumbres a las que se está expuesto en la actualidad, y de ahí la necesidad de incorporar la seguridad humana. También se debe reconocer de manera clara la necesidad de invertir en la agencia y la resiliencia psicológica y social de las personas y las comunidades, para que puedan reorganizarse y colaborar en momentos de calamidad.

Los Informes sobre Desarrollo Humano más recientes han hecho eco de este contexto cambiante. El Informe sobre Desarrollo Humano 2020, *La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno* reconoció la presión ejercida sobre el planeta y la necesidad de transformar la manera en que las personas viven, trabajan y cooperan para aliviar dichas presiones planetarias. El Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022, *Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, definió el desarrollo humano y, a continuación, abordó las incertidumbres: “El objetivo del desarrollo humano es ayudar a que las personas lleven una vida que valoren mediante el aumento de sus capacidades, algo que no se limita a los logros en materia de bienestar, sino que incluye la agencia y las libertades. Si la incertidumbre ensombrece como tormenta todos los aspectos del desarrollo humano, entonces lanza rayos contra la idea de agencia. Ello puede desempoderar [...] La incertidumbre puede avivar una mezcla peligrosa”. El Informe sobre Desarrollo Humano 2023-24, *Salir del estancamiento: reimaginar la cooperación en un mundo polarizado* comienza a moldear “lo que podría denominarse una visión emancipadora del desarrollo que hace brillar la noción de Sen de desarrollo como libertad sobre el gran desafío de nuestro tiempo: las personas y el planeta en crisis conjunta. Esta visión del desarrollo centra la expansión de la agencia en la intersección del desarrollo humano, los derechos humanos y la sostenibilidad. Su objetivo es la expansión de las libertades en sus múltiples formas”.

Figura 2.1 El desarrollo humano y la seguridad humana como base



Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos análisis, el concepto de resiliencia combina: i) el concepto más amplio y sostenible de desarrollo humano; ii) el enfoque más protector de la seguridad humana; y iii) el renovado interés por la agencia humana, necesaria para reformular el desarrollo humano en tiempos de cambio. Antes de definir la resiliencia, conviene recordar cómo la seguridad humana y la agencia amplían los conceptos de desarrollo humano.

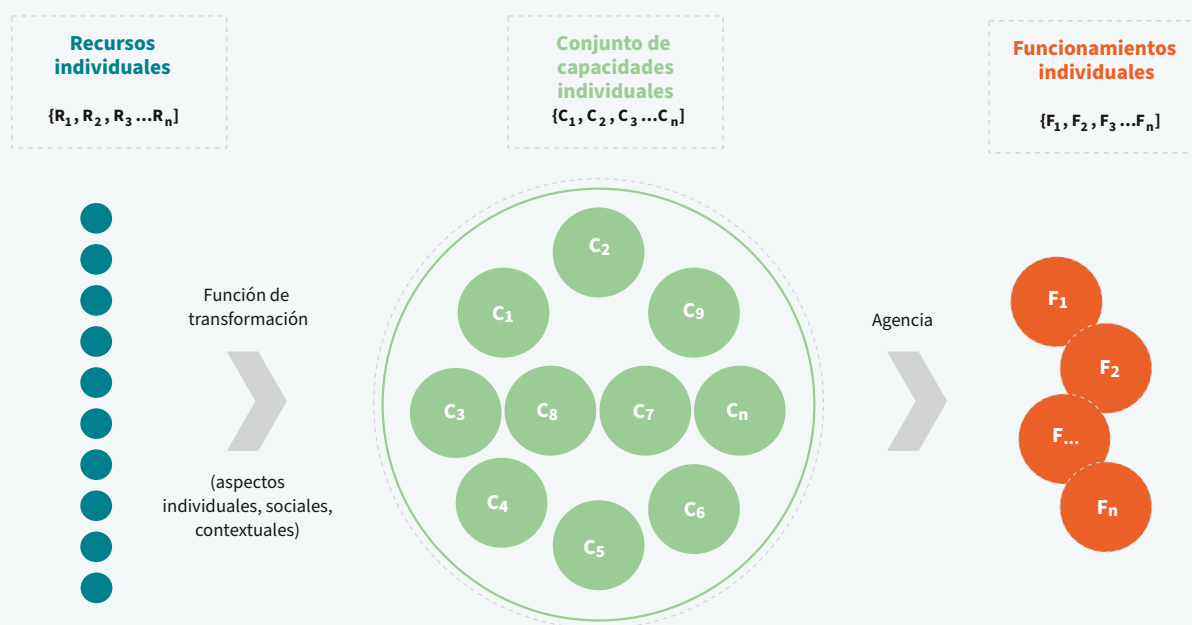
Recuadro 2.1 ¿Qué es el enfoque de capacidades?

El concepto de ‘desarrollo humano’ surge en 1990 gracias al trabajo pionero de Amartya Sen y Mahbub ul Haq, quienes revolucionaron la forma de entender y medir el desarrollo. Uno de los elementos centrales de esta perspectiva es la idea de que el desarrollo no debe juzgarse únicamente en función del crecimiento económico o la acumulación de riqueza, sino tomando también en consideración la expansión de las libertades y oportunidades que permiten a los individuos llevar una vida que valoran (Sen, 1999). Este replanteamiento supuso un alejamiento significativo de las mediciones que privilegiaban los ingresos, para priorizar otros aspectos como el bienestar, la agencia personal y el potencial humano.

El enfoque de capacidades de Sen constituye el eje central de este paradigma. Las ‘capacidades’ se definen como las oportunidades reales que tienen las personas para llevar o lograr estados valorados de ser o hacer, mientras que los ‘funcionamientos’ representan los logros que consiguen (Sen, 1999). Por ejemplo, el acceso a la educación es una capacidad, mientras que la alfabetización o la adquisición de competencias específicas representan funcionamientos. También una capacidad es tener acceso a alimentos nutritivos. Esta se refiere a la libertad u oportunidad de elegir y acceder a una dieta saludable si se desea. Un funcionamiento es consumir una comida equilibrada y nutritiva. Esto representa el logro o la realización de consumir una dieta saludable. La distinción entre capacidades y funcionamientos es crucial, ya que pone de relieve la importancia tanto de las oportunidades como de los logros a la hora de evaluar el bienestar humano.

La agencia, o capacidad de actuación, piedra angular del enfoque de capacidades, es igualmente relevante. Se refiere a la capacidad de los individuos para actuar según sus valores y aspiraciones, forjar sus destinos e influir en sus entornos. La agencia no consiste sólo en tomar decisiones, sino en disponer de los medios y la libertad para perseguir objetivos que son importantes para los individuos y las comunidades (Sen, 1999). En contextos difíciles en los que prevalecen los riesgos y la incertidumbre, la agencia se convierte en un elemento vital de la resiliencia y la capacidad de adaptación.

Figura 2.2 Visión general del enfoque de capacidades



Fuente: Elaboración propia.

El acceso a recursos, tanto materiales como sociales, es necesario para que los individuos puedan desarrollar sus capacidades. Sin embargo, la mera posesión de recursos no garantiza la expansión de las capacidades. Los factores de conversión, o funciones de transformación, determinan cómo se transforman los recursos en funcionamientos valiosos. Estos factores están influidos por las condiciones individuales, sociales y ambientales. En ALC, la desigualdad económica, la discriminación sistémica y el acceso desigual a los servicios básicos a menudo actúan como obstáculos para la conversión significativa de los recursos en oportunidades para muchos.

El concepto de desarrollo humano siempre ha estado a la altura del desafío de lidiar con cuestiones prácticas del momento y reformular sus principios fundamentales a medida que los contextos cambian.

2.2.1 Retomando el legado de la seguridad humana

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 introdujo el concepto de seguridad humana, enfatizando su universalidad y naturaleza interconectada. El informe resaltó que problemas como el hambre, la contaminación y el terrorismo trascienden las fronteras y que la prevención es más eficaz y menos costosa que la intervención. Además, definió la seguridad humana como la protección frente a amenazas crónicas (por ejemplo, el hambre, las enfermedades, la represión) y frente a perturbaciones repentinas de la vida cotidiana (como, la pérdida de empleo, o el desplazamiento). Enmarcó la seguridad humana en términos prácticos: “un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia” (PNUD, 1994, p. 25). La idea central es que la seguridad se extiende más allá de la supervivencia para abarcar también la dignidad y el bienestar.

Una década más tarde, la Comisión de Seguridad Humana de 2003 reafirmó la naturaleza centrada en las personas de la seguridad humana, definiéndola como la protección de las libertades humanas esenciales y su realización. El informe

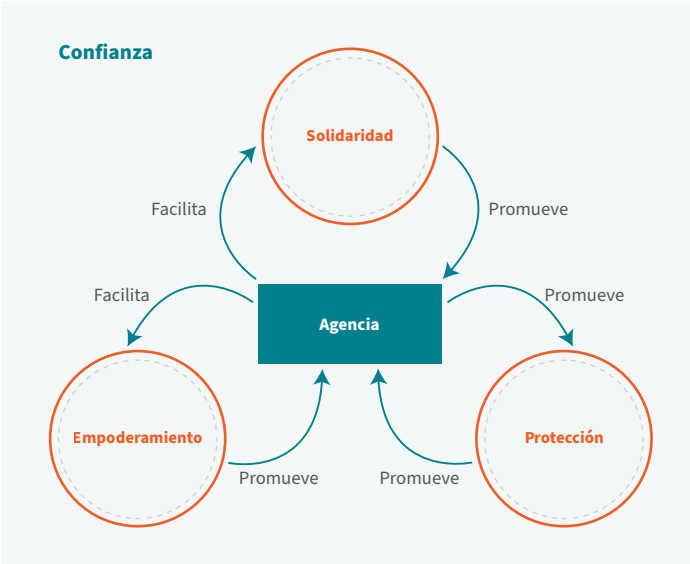
hizo hincapié en la protección contra amenazas graves y generalizadas mediante salvaguardias institucionales y el empoderamiento individual. El informe de 2003 *Seguridad Humana Ahora* distinguió además entre la seguridad humana y el desarrollo humano. Mientras el desarrollo se centra en ampliar las oportunidades y el progreso, la seguridad humana lo complementa al abordar las vulnerabilidades y los “riesgos negativos”, es decir, amenazas a la supervivencia, la dignidad y la estabilidad, como las crisis económicas, las crisis sanitarias y los períodos de malestar social (Ogata y Cels, 2003).

Informes posteriores refinaron el concepto. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2014 vinculó la seguridad humana con la resiliencia, destacando la necesidad de abordar las vulnerabilidades a lo largo de las etapas de la vida, ya que las capacidades se acumulan con el tiempo (PNUD, 2014, p. 63). Por su parte, el *Informe Especial sobre Seguridad Humana de 2022* del PNUD señaló que las percepciones globales de seguridad se habían deteriorado debido tanto a amenazas tradicionales como la guerra, como a desafíos emergentes, como los riesgos digitales y las crisis sanitarias. En él se sugería que se incluya el “derecho a vivir sin ansiedad”, especialmente en las naciones más ricas. Se introducía además la solidaridad, como un pilar clave de la seguridad humana junto con el empoderamiento y la protección (figura 2.3). En el Informe sobre Desarrollo Humano de 2023/2024, la seguridad humana se definió sucintamente como “un concepto multidimensional relacionado con la aspiración de que las personas vivan libres de carencias, miedo e indignidad” (PNUD, 2024, p. 167).

2.2.2 Un renovado enfoque en la agencia de las personas para tiempos de cambio

El objetivo del desarrollo, sostiene Sen, es expandir las capacidades y apoyar la agencia de las personas. Las capacidades son las libertades reales que tienen las personas para disfrutar de vidas valiosas, para ser y hacer aquello que valoran y tienen motivos para valorar. Las capacidades, al igual que las partidas presupuestarias, transmiten información sobre el abanico de oportunidades valiosas de que disfruta una persona. Junto a la libertad de oportunidades, el enfoque de capacidades de Sen considera a todas las personas, incluidas las vulnerables, como agentes activos. La agencia o capacidad de actuación es importante para evaluar “lo que una persona puede hacer de acuerdo con su concepción del bien” (Sen, 1985, p. 206). Las personas que disfrutan de altos niveles de agencia están comprometidas con acciones congruente con sus propios valores. Debido a la importancia central de la agencia “los individuos han de verse como seres que participan activamente, cuando se les da la oportunidad, en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de programas de desarrollo ingeniosos” (Sen 1999, p. 53). Esto requiere prestar atención no sólo al desarrollo humano en sí mismo, sino también a los procesos por los que se alcanzan esos resultados, en particular al grado en que las personas, especialmente los grupos desfavorecidos, pueden participar activa y libremente.

Figura 2.3 La seguridad humana en tiempos de incertidumbre



Fuente: PNUD (2022a).

Vale la pena señalar que el concepto de agencia de Sen es mucho más amplio que la mayoría de usos comunes en el ámbito del desarrollo, aunque también es más restringido en un aspecto importante. En primer lugar, la agencia se ejerce con respecto a múltiples objetivos, y las personas pueden tener agencia en algunos ámbitos y carecer de ella en otros. En segundo lugar, la agencia no implica necesariamente un control directo; en muchas circunstancias importantes, la agencia es colectiva, democrática, disputada o compartida. En tercer lugar, la agencia puede orientarse a mejorar el propio bienestar, pero también puede abarcar objetivos orientados a beneficiar a otras personas. En cuarto lugar, Sen restringe el uso del término agencia al fomento de aquellos objetivos que una persona valora y tiene motivos para valorar, por tanto, solo reconoce la acción humana como agencia cuando esta persigue fines constructivos (Alkire, 2008).

Basándose en el trabajo de Sen, el Informe sobre Desarrollo Humano 2020 añadió claramente el tema de los 'valores' a la relación tradicional entre capacidades y agencia, señalando: "En esta ocasión, el camino no consiste solamente en aumentar las capacidades de las personas para llevar una vida que valoren, es decir, en ampliar las oportunidades de la gente. Debemos considerar cuidadosamente otras dos dimensiones críticas del desarrollo humano: la agencia (es decir, la capacidad de participar en la toma de decisiones y de que cada persona pueda decidir por sí misma) y los valores (esto es, la capacidad de tomar las decisiones que cada cual prefiera), prestando una atención especial a nuestras interacciones con la naturaleza, a nuestra responsabilidad en el cuidado del planeta". Los tres son necesarios si queremos mantenernos dentro de los límites planetarios: "Como si se tratara de una silla con tres patas, las capacidades, la agencia y los valores son inseparables de nuestra concepción del desarrollo humano en el contexto del Antropoceno. No podemos dar por supuesto que el aumento de las capacidades de las personas conllevará automáticamente un alivio de las presiones planetarias". El mismo informe reconoce que influir en la agencia y los valores abarca temas de política pública, pero también va más allá. Tiene que ver con incentivos, normativas y también normas sociales, por ejemplo "mejorando la equidad, fomentando la innovación e inculcando el afán de custodia de la naturaleza".

2.3 Definiendo el desarrollo humano resiliente²

A partir de los conceptos interrelacionados de desarrollo humano, seguridad humana y capacidad de agencia, esta sección cristaliza y define la noción prospectiva de "Desarrollo Humano Resiliente".

El desarrollo humano resiliente busca permitir que las personas disfruten de una vida que valoran en términos de capacidades y agencia, de forma que se evite o mitigue el impacto en sus vidas de perturbaciones críticas generalizadas, y que las personas y las comunidades, especialmente las más desfavorecidas, puedan moldear sus propias vidas y, de ser golpeadas por adversidades,

recuperarse con el tiempo y volver a prosperar.

Así, al igual que el desarrollo humano, el desarrollo humano resiliente busca que las personas puedan llevar una vida que valoren ampliando sus capacidades y su agencia personal. Más allá de esto, el desarrollo humano es resiliente cuando las capacidades de las personas están protegidas de tal manera que la mayoría de los eventos adversos pueden prevenirse o mitigarse, permitiendo que las personas reconstruyan vidas que valoran una vez superados los impactos. La unidad última del interés ético es la persona, y la dirección última del movimiento es hacia su prosperidad.

Al igual que la seguridad humana, la resiliencia reconoce y busca proactivamente prevenir o minimizar las perturbaciones críticas generalizadas que afectan al "núcleo vital" de la vida humana. La resiliencia también tiene en cuenta otras crisis que pueden mermar las capacidades o revertir el desarrollo humano, e invierte en ampliar las capacidades y la agencia, incluida la capacidad de remodelar y recrear la vida después de una calamidad.

Para apoyar la agencia y los valores, la resiliencia requiere cultivar la salud mental y psicológica, así como la capacidad de vivir una vida larga y saludable. En particular, destaca las formas en que la agencia puede ayudar a mantener un equilibrio dinámico en aguas turbulentas; reconoce el valor transversal, tanto personal como social, de habilidades como las relaciones y actividades significativas, el trabajo productivo e innovador, la capacidad de recuperación frente al trauma y las tragedias, la reconciliación y la esperanza de un futuro mejor.

Una ilustración sencilla puede resultar útil. Un sistema sanitario no es resiliente si un brote repentino lo sobrecarga, provocando el colapso de sus sistemas, la salida de su personal y en consecuencia, su cierre. Por el contrario, un sistema resiliente, está listo para reaccionar. Hay protocolos e insumos a disposición, la comunidad se reúne para ampliar su espacio y sus camas, su personal se une y se apoyan mutuamente; llegan voluntarios capacitados y gestionados adecuadamente, se activa la alerta para pedir refuerzos externos o internacionales, y los equipos están organizados para absorber dicho apoyo.

El desarrollo humano resiliente busca permitir que las personas disfruten de una vida que valoran en términos de capacidades y agencia, de forma que se evite o mitigue el impacto en sus vidas de perturbaciones críticas generalizadas, y que las personas y las comunidades, especialmente las más desfavorecidas, puedan moldear sus propias vidas y, de ser golpeadas por adversidades, recuperarse con el tiempo y volver a prosperar.

Y a medida que disminuye la oleada de casos, se agradece a los voluntarios por su labor, se reconoce el excelente trabajo de todas las partes, se proporciona al personal el descanso y el apoyo adecuados para su recuperación, incluido el apoyo psicosocial. Las nuevas instalaciones se reutilizan de forma creativa y se institucionalizan los preparativos para futuras crisis, de modo que el sistema sanitario resulte fortalecido a futuro.

2.3.1 ¿Qué hay de nuevo en el desarrollo humano resiliente?

Las definiciones de resiliencia son abundantes. La tabla 2.1 recoge 22 definiciones que ofrecen una idea del concepto y sus variaciones. La mayoría de los usos del concepto de resiliencia pueden vincularse al trabajo seminal de C.S. Holling, “Resilience and Stability of Ecological Systems”, publicado en 1973, que define la resiliencia ecológica como “una medida de la persistencia de los sistemas y de su capacidad para absorber cambios y perturbaciones y aun así mantener las mismas relaciones entre poblaciones o componentes del sistema” (Holling, 1973, p. 14). El concepto original de Holling ha sido ampliamente influyente y aplicado en numerosos campos, incluidos la ecología, la biología, los sistemas socioecológicos, la gestión de desastres, las ciencias sociales, la psicología y la ingeniería.

Sin embargo, el concepto anterior no exige de desafíos como la operacionalización de la medición de la resiliencia en diferentes contextos, o la traducción de conceptos de los sistemas naturales a aquellos con componentes sociales (Bahadur et al., 2015). El uso interdisciplinario y la aplicación en distintos campos ha llevado a su evolución y a la incorporación de características según el ámbito de aplicación. Sin pretender ser exhaustiva, la tabla 2.1 presenta algunas definiciones relevantes de resiliencia, varias de ellas utilizadas anteriormente por el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas, con el fin de ofrecer una visión general amplia de cómo se ha utilizado el concepto de resiliencia en el desarrollo internacional y en las ciencias sociales.

Estas definiciones presentan variaciones importantes, pero todas ellas incluyen al menos uno de los siguientes componentes en los que se construye la definición de desarrollo humano resiliente: (i) determinan la unidad (resiliencia de quién); (ii) clarifican el objetivo cuando ocurre una perturbación (resiliencia de qué); (iii) consideran la resiliencia como capacidad para lograr algo (resiliencia para qué); (iv) reconocen la existencia de amenazas potenciales de diversa índole (resiliencia ante qué); (v) nombran las acciones que se emprenden (cómo desarrollar la resiliencia); (vi) indican el marco temporal con respecto a las calamidades (antes, durante o después de la amenaza, incluido el largo plazo); (vii) identifican lo que permanece igual (estructura, función, identidad, retroalimentaciones); (viii) identifican lo que cambia; (ix) enfatizan la naturaleza de la respuesta (oportuna, eficaz).

En lo que respecta al primer componente, la unidad, una perspectiva de desarrollo humano resiliente sostiene que la unidad de interés última es el individuo, una visión que está

alineada con los derechos humanos. Sin embargo, este punto de vista varía de dos maneras. En primer lugar, para alcanzar el resultado intrínsecamente valioso de la prosperidad humana es necesario que desde otras unidades —los hogares, las comunidades y las instituciones hasta los actores políticos, las naciones y las instituciones internacionales— emprendan acciones que promuevan un desarrollo humano resiliente. La resiliencia también requiere cooperación humana, colaboración y relaciones saludables que, en el mejor de los casos, también encarnan estos mismos principios. En segundo lugar, las propias relaciones personales y sociales pueden tener un valor intrínseco. En este sentido, al igual que ocurre con el desarrollo humano, existe una última unidad de interés —la persona y su realización (incluyendo en términos relacionales intrínsecamente valiosos)— y un conjunto diverso de unidades cuyas acciones son necesarias para avanzar hacia un desarrollo humano resiliente.

Sobre el objetivo de la resiliencia, muchas de las definiciones de resiliencia lo definen en relación con elementos de desarrollo humano, seguridad humana y/o la agencia. Algunos autores observan que, en lo que respecta a los sistemas ambientales y socioecológicos, la resiliencia es “un sinónimo de ‘capacidad de adaptación’” (Brown y Westaway, 2011, p. 323). Muchas definiciones se centran en el restablecimiento de un *status quo* anterior o en mantener o transformar los niveles de vida sin comprometer las perspectivas a largo plazo (Hallegatte, Rentschler y Rozenberg, 2020; DFID, 2011). Otras definiciones hacen hincapié no solo en la “capacidad de persistir ante el cambio”, sino también en “seguir desarrollándose en entornos en constante cambio”, un aspecto útilmente orientado al futuro y comprometido con la agencia (Folke, 2016). Otros autores escriben sobre la “capacidad de evitar la pobreza frente a diversos factores de estrés y tras innumerables crisis” (Barret y Constan, 2014). De manera relacionada, Berkes (2007) la define como la ‘otra cara de la vulnerabilidad’. En algunos contextos, pues, construir resiliencia también puede prevenir la pobreza, lo cual es parte, aunque no la totalidad, del desarrollo humano resiliente.

La resiliencia exige claramente la aplicación de políticas externas, pero un importante subconjunto de definiciones también observa que la personalidad inherente de los individuos puede ser más o menos propensa a la resiliencia. Estas definiciones destacan el fomento de la resiliencia psicológica para superar y recuperarse de las pruebas de la vida como un aspecto importante de las políticas. Foster (2006, pp. 6–7) señala que la resiliencia también se refiere a “un conjunto de capacidades, comportamientos y recursos externos que uno puede desarrollar y aprovechar para afrontar retos difíciles”. Bahadur y Thornton (2015) hablan de ‘recuperarse mejor’ porque las personas son capaces de aprender de las perturbaciones y actuar a partir de esos aprendizajes. Esa idea resuena en los escritos de Brown y Westaway (2011) y de Crawford, Wright y Masten (2006), quienes buscan procesos de “adaptación positiva y desarrollo en el contexto de la adversidad y la desventaja”. Así pues, la resiliencia abarca tanto un aspecto ‘interior’ como institucional.

Tabla 2.1 Algunas definiciones de resiliencia en las ciencias sociales y el desarrollo internacional

Estudio / Autor	Definición o concepto de «resiliencia»
1 Adger (2000)	«[L]a resiliencia social [es] la capacidad de las comunidades humanas para resistir los choques externos a su infraestructura social» (p. 361).
2 Ramalingam (2013)	«[La] ‘resiliencia’ consiste en aprender de las perturbaciones y tomar medidas basadas en ese aprendizaje para luego ‘recuperarse mejor’ con el fin de reducir la vulnerabilidad a las mismas perturbaciones».
3 Béné <i>et al.</i> (2014)	«La resiliencia tiene que ver con la capacidad de las personas, los hogares o los miembros de la comunidad para adaptarse, cambiar, anticiparse o responder –en nuestro caso a las crisis y a la incertidumbre (futura)–; es también reconocer que la resiliencia tiene que ver con la agencia y con la capacidad de estas personas para tomar decisiones informadas que tengan un efecto sobre sus propias vidas» (p. 616).
4 Berkes (2007)	«La resiliencia es la otra cara de la vulnerabilidad, ya que pone el énfasis en la capacidad del sistema socioecológico vinculado para hacer frente a la amenaza y proporciona información sobre lo que hace que un sistema sea menos vulnerable» (p. 292).
5 Carpenter <i>et al.</i> (2001)	«La resiliencia es la magnitud de la perturbación que un sistema socioecológico puede tolerar antes de [...] pasar a una región diferente del espacio de estados controlada por un conjunto diferente de procesos» (p. 765).
6 Crawford, Wright, y Masten (2006, p. 355)	«[E]l estudio de la resiliencia es ‘una búsqueda de conocimientos sobre los procesos que podrían explicar la adaptación y el desarrollo positivos en el contexto de la adversidad y la desventaja’» (citado en Liebenberg and Ungar (2008), p. 21).
7 Cutter <i>et al.</i> (2008)	«La resiliencia es la capacidad del sistema social para responder y recuperarse de los desastres, lo que incluye las condiciones inherentes al sistema que le permiten absorber impactos, afrontar el evento y sus efectos posteriores, así como también, emprender procesos adaptativos que facilitan su capacidad para reorganizarse, cambiar y aprender en respuesta a una amenaza» (p. 599).
8 DFID (2011)	«La resiliencia ante los desastres es la capacidad de los países, las comunidades y los hogares para gestionar el cambio, manteniendo o transformando su nivel de vida frente a perturbaciones o tensiones –como terremotos, sequías o conflictos violentos– sin comprometer sus perspectivas a largo plazo» (p. 6).
9 FAO y FFLA (2021)	[Es] «la capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluyendo la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos» (p. 2).
10 Hallegatte, Rentschler, y Rozenberg (2020)	«La resiliencia socioeconómica se define como la capacidad de un país o de una población para hacer frente y recuperarse de los daños directos causados por los desastres naturales» (p. 42).
11 IPCC (2012)	«La habilidad de un sistema y sus componentes para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos de un fenómeno peligroso, de forma oportuna y eficiente, incluso velando por la conservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales.»
12 Mitchell y Harris (2012)	Resiliencia es «[l]a capacidad de un sistema y de sus componentes para anticiparse, absorber, acomodarse o recuperarse de los efectos de un choque o tensión de manera oportuna y eficiente» (p. 2).
13 Nelson, Adger, y Brown (2007)	Resiliencia es «la cantidad de cambio que puede sufrir un sistema y seguir conservando la misma función y estructura, al tiempo que mantiene opciones para desarrollarse» (p. 396).
14 PNUD (2014)	«La resiliencia humana [...] busca garantizar la solidez de las opciones, actuales y futuras, de las personas y su capacidad para lidiar y adaptarse a acontecimientos adversos» (p. 2).

Estudio / Autor	Definición o concepto de «resiliencia»
15 PNUD (2020)	«La resiliencia es la capacidad que tienen los individuos, los hogares, las comunidades, las ciudades, las instituciones, los sistemas y las sociedades para prevenir, resistir, absorber, adaptarse, responder y recuperarse de forma positiva, eficiente y eficaz cuando se enfrentan a una amplia gama de riesgos, manteniendo un nivel aceptable de funcionamiento sin comprometer las perspectivas a largo plazo de desarrollo sostenible, paz y seguridad, derechos humanos y bienestar para todos» (p. 11).
16 UNDRR (2023)	Resiliencia climática: «la capacidad de los bienes o sistemas económicos, sociales o ecológicos para resistir, absorber, acomodarse, adaptarse, transformarse y recuperarse de los impactos actuales y previstos del cambio climático, tanto directos como indirectos, conservando su estructura y función básicas» (p. 12).
17 UNISDR (2004)	Resiliencia es la «capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos.»
18 UNISDR (2009)	“La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.» (p. 10)
19 UNOCHA (2015)	«[R]esiliencia es la capacidad de absorber, adaptarse y transformarse frente a crisis y factores de estrés. A efectos de este Análisis Contextual de la Resiliencia, se considera la resiliencia en términos de choques y factores de estrés que contribuyen a los resultados de la inseguridad alimentaria y la malnutrición» (p. 13).
20 USAID (2022)	Resiliencia es «la capacidad de las personas, los hogares, las comunidades, los países y los sistemas para mitigar las perturbaciones y tensiones, adaptarse a ellas y recuperarse de ellas, de manera que se reduzca la vulnerabilidad crónica y se facilite el crecimiento integrador». En pocas palabras, la resiliencia es la capacidad de superar la adversidad y el cambio sin comprometer el bienestar futuro» (p. 8).
21 Whiteshield (2024)	«La resiliencia puede definirse como la capacidad de afrontar las perturbaciones y recuperarse de ellas, independientemente de su naturaleza» (p. 17).
22 Wilson (2013)	Resiliencia es la «capacidad de un sistema para absorber las perturbaciones y reorganizarse, al tiempo que se transforma para seguir conservando esencialmente la misma función, estructura, identidad y retroalimentaciones» (p. 298).

Fuente: Alkire (2025)

Observar el ámbito “interior” puede ser de especial relevancia cuando se trata de liberar la agencia de las personas. El Informe sobre Desarrollo Humano 2023-2024 observó que las personas que se sienten más inseguras tienden a confiar menos en los demás y a situarse en los extremos del espectro político (en cualquiera de sus direcciones). La autopercepción de una persona de tener el control sobre su propia vida suele constituir un buen indicador de su agencia. El informe muestra que ALC presenta una brecha de agencia aguda más baja en comparación con otras regiones, pero sus altos niveles de inseguridad percibida amplían esa brecha (PNUD, 2024). La figura 2.4 ilustra que la inseguridad humana percibida en ALC es más alta que en las economías avanzadas, y se encuentra entre las más elevadas en algunos países. Como señalaba el informe 2023/2024, “la inseguridad humana limita la agencia cuando las personas temen participar en la vida social o utilizar los espacios públicos y los mecanismos de deliberación sin avergonzarse” (PNUD, 2024, p. 153).

La definición de desarrollo humano resiliente busca garantizar la seguridad humana y continuar avanzando el desarrollo humano y la agencia humana (incluidos sus impulsores psicológicos internos). En ese sentido, el enfoque en la protección, en la ampliación de capacidades y la agencia no ha cambiado; lo que ha cambiado es “cómo” construir la resiliencia ante los nuevos desafíos.

La mayoría de las definiciones articulan varias de las acciones que caracterizan a los sistemas o unidades resiliente. Un tipo clásico de definición es el propuesto por el IPCC (2012): “La capacidad de un sistema y sus componentes para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos de un evento peligroso, de forma oportuna y eficiente, incluso mediante la conservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales”. Esta definición, y otras similares, incluyen acciones de anticipación, absorción, acomodación o recuperación ante choques o desastres. Otras definiciones

Figura 2.4 Altas percepciones de inseguridad humana en ALC



Notas: Las percepciones de inseguridad humana se basan en los cálculos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, utilizando los datos más recientes disponibles de las sexta (2010-2014) y séptima (2017-2022) oleadas de la Encuesta Mundial de Valores. El IDH corresponde a los niveles de 2022 en la mayoría de los casos y a 2014 cuando solo se dispone de datos de la sexta oleada.

Fuente: Los cálculos del PNUD se basan en el Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024 y el Informe Especial sobre Inseguridad Humana de 2022.

también incluyen acciones como resistir, prevenir, prepararse para, mitigar, responder a, afrontar, adaptarse, gestionar, transformar, mantener, soportar, reorganizar, contrarrestar, aprender de y ajustarse a dichos cambios. Es evidente que estas acciones pueden ser continuas o activarse en distintos momentos: antes, durante y/o después de la o las crisis.

Es importante subrayar que el concepto de desarrollo humano resiliente va más allá de la enumeración de amenazas y riesgos, y para ello delinea una respuesta multidimensional y multinivel a las múltiples amenazas de nuestros días. Va más allá de la mera mitigación, porque también abarca la adaptación, el cambio y la transformación (Lv, Sarker y Firdaus, 2024). También va más allá de un simple diagnóstico de la vulnerabilidad, puesto

que provee estrategias para gestionar las vulnerabilidades reconocidas en caso de crisis.

Algunas definiciones aclaran qué debe permanecer igual, qué es probable que cambie y qué necesitaría ser reformulado en nuevos contextos. Por ejemplo, la definición del IPCC antes citada aclara que lo que hay que preservar, restaurar o mejorar son las “estructuras y funciones básicas esenciales” de un sistema. Otros autores elaboran definiciones en las que nombran los atributos fundamentales que consideran que deben preservarse, restaurarse o mejorarse en relación con los individuos, los hogares, las comunidades, los grupos, los países, las sociedades y las civilizaciones. El IPPC (2021) se centra en los “sistemas sociales, económicos y ecológicos interconectados”

(UNDRR, 2023). Wilson (2013, p. 298) es quizás el más ambicioso argumentando que los sistemas deben “conservar esencialmente la misma función, estructura, identidad y retroalimentaciones”. La resiliencia, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, no sólo permite sortear los riesgos, sino también mantener “un nivel aceptable de funcionamiento” (UNISDR, 2004; PNUD, 2020b).

Es frecuente restar importancia o describir someramente aquello que cambia, quizás porque el énfasis está en prevenir o minimizar los traumas de la destrucción y la pérdida de vidas, así como la destrucción de procedimientos e instituciones. Además, en circunstancias trágicas, algunas cosas cambian a pesar de todos los esfuerzos que se hagan. Manyena (2006) observó que la resiliencia ante los desastres puede requerir “modificar rasgos no esenciales”.

La definición de desarrollo humano resiliente no especifica qué es lo que permanece igual o qué es lo que cambia puesto que estos elementos son aspiracionales, y las prioridades varían según el contexto. De modo que, en cierto sentido, estos aspectos ya están cubiertos por los “objetivos” del desarrollo humano, seguridad humana y agencia. No obstante, esta conversación sí añade un énfasis necesario, que es asegurar, a la hora de crear resiliencia, las prioridades de las distintas comunidades en cuanto a cuáles son las características ‘esenciales’ o ‘fundamentales’ de los sistemas necesarios que deben protegerse con el mayor cuidado, pero que son vitales de reconocer.

Aunque una sorprendente cantidad de definiciones no abordan el elemento temporal, otras hacen hincapié en la necesidad de contar con una preparación *ex ante* o con mecanismos de respuesta rápida. Por ejemplo, Mitchell y Harris (2012, p. 2) refieren que la recuperación debe ser “oportuna y eficiente”. El PNUD (2014) se centró en la necesidad de pensar en las opciones de las personas “ahora y en el futuro” para asegurar que la respuesta no limite el desarrollo humano. Por su parte, Conastas, Frankenberger y Hoddinott (2014) hacen hincapié en la duración de los efectos de las crisis, denominando resiliencia a la capacidad de garantizar que las crisis “no tengan consecuencias adversas duraderas para el desarrollo”.

Como se ha señalado, el informe de 2011 del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) definía la resiliencia ante los desastres como “la capacidad de los países, las comunidades y los hogares para gestionar el cambio [...] frente a perturbaciones o tensiones [...] sin comprometer sus perspectivas a largo plazo”. Esta mirada a largo plazo recuerda a la Comisión Brundtland y a la reformulación por parte de Sen de su objetivo. Sen afirmó, “podemos ver el ‘desarrollo sostenible’ como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones” (Sen, 2013, p. 11).

Al igual que la seguridad humana, el desarrollo humano resiliente reconoce la necesidad de invertir tanto en prevención, por difícil que sea movilizarla, como en preparación, para que las respuestas sean oportunas y eficaces. También incluye el objetivo de no comprometer las capacidades de las generaciones futuras.

A partir de todo lo anterior, se puede esbozar una definición algo más completa del desarrollo humano resiliente: El objetivo del desarrollo humano resiliente es permitir que las personas disfruten de una vida que valoren en términos de capacidades y agencia, de forma que se evite o mitigue el impacto de perturbaciones críticas generalizadas en sus vidas, y que las personas y las comunidades, especialmente las más desfavorecidas, puedan construir vidas dignas y que valoren y que, de ser golpeados por adversidades, puedan recuperarse con el tiempo y volver a prosperar.

El desarrollo humano resiliente combina la visión prospectiva del desarrollo humano sostenible con el aspecto preventivo y protector de la seguridad humana, e invierte en la capacidad de las personas para que contribuyan como actores y agentes.

Avanzar en el desarrollo humano resiliente requiere una actuación oportuna y eficaz por parte de las personas, las comunidades, las instituciones, las organizaciones, los sistemas y los países, para identificar las amenazas potenciales, establecer prioridades de protección y prevenir, anticipar, responder, adaptarse y mitigar el impacto de las crisis emergentes. El siguiente paso consiste en el proceso de recuperación o reconstrucción para lograr un futuro más sólido sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de construir su propio desarrollo humano resiliente.

2.3.2 “No aguantamos más”, la resiliencia como fenómeno cultural en ALC

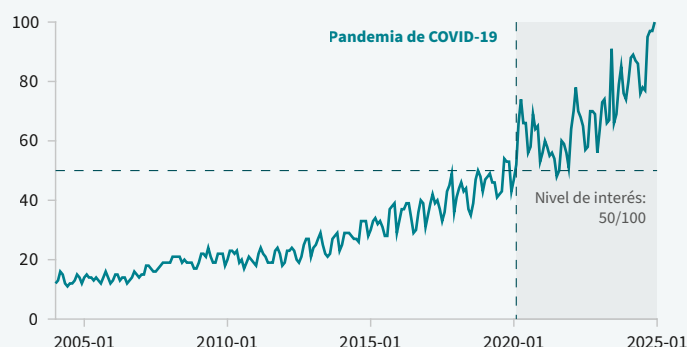
Las secciones anteriores se han centrado en la necesidad de incorporar la resiliencia dentro de nuestra conceptualización del desarrollo humano. Sin embargo, es importante señalar que, en ALC, el término resiliencia arrastra un significado y bagaje propio. En su forma más básica, la palabra ‘resiliencia’, derivada del latín *resilire*, significa ‘saltar de vuelta’, ‘rebotar’ o, dicho de otro modo, recuperarse de la adversidad.

Según el estudio cualitativo “Retratos de la resiliencia en el campo” (Cháidez, 2025), para la población de ALC, la resiliencia no es tanto la capacidad de recuperarse de las dificultades, sino más bien una estrategia cotidiana y culturalmente arraigada necesaria para sobrevivir frente a la exclusión estructural, la precariedad económica y el fracaso institucional. Se expresa a través de términos como ‘aguantar’, ‘salir adelante’, y ‘no rajarse’. Además, se percibe como un proceso dinámico y multifacético marcado por el esfuerzo personal, los vínculos familiares y comunitarios, la espiritualidad y una búsqueda constante de estabilidad en medio de crisis recurrentes. Dos formas de resiliencia distintas pero interconectadas surgen de la investigación: (i) la *resiliencia defensiva*, quizás la más común, que implica soportar dificultades sin transformar las condiciones que las producen; y (ii) la *resiliencia proactiva*, a la cual aspiran las personas, y que conlleva esfuerzos activos, a través de los estudios, el trabajo o la acción colectiva, para mejorar las circunstancias y reducir la vulnerabilidad en el futuro.

Recuadro 2.2 Una perspectiva histórica del concepto de resiliencia

La resiliencia no es un concepto nuevo, sino uno que ha ganado popularidad en las últimas décadas. Una búsqueda rápida del término ‘resiliencia’ en Internet arroja incontables libros y charlas *Ted* sobre temas tan diversos como el fortalecimiento de la salud mental, los hijos, la jardinería, la cartera de inversiones o la sostenibilidad del planeta. El término se ha utilizado tanto que un artículo del *New York Times* de 2015 afirmaba que es “tan convenientemente vacío que consigue ser profundo y profundamente hueco a la vez” (Sehgal, 2015).

Figura 2.5 La resiliencia en el centro de la atención pública



Notas: Los valores representan el interés de búsqueda en relación con el valor más alto en la región y el período especificados. Un valor de 100 indica una popularidad máxima para el término, mientras que 50 indica la mitad del nivel de popularidad.

Fuente: Datos de Google Trends (2004-2024).

Apareció por primera vez en el mundo de la física para medir la capacidad que tiene un material para recobrar su forma original tras ser sometido a tensión. Fue hasta un siglo después, en torno a la década de 1970, cuando el concepto dio el salto a las ciencias sociales aplicado al estudio de los sistemas ecológicos y su capacidad para volver a un equilibrio o estado funcional tras ser sometido a una perturbación. Posteriormente, el científico Brian Walker y el escritor científico David Salt (2006), matizaron el concepto al observar que los ecosistemas podrían no existir en un estado de equilibrio al que puedan regresar, sino que se trataría más bien de sistemas dinámicos que están en constante evolución en respuesta a factores ecológicos, biológicos y socioeconómicos. Así, definieron la resiliencia como la capacidad de un sistema para absorber las perturbaciones sin perder su función y estructura básicas.³ Más o menos al mismo tiempo que aparecía el concepto de resiliencia en el ámbito de los ecosistemas, el campo de la psicología lo retomó en el análisis de la adaptación de los individuos a eventos traumáticos.

En el ámbito del desarrollo, el concepto de resiliencia se incorpora más tarde, a mediados de la década de 2000, como un aspecto central, aunque algo ambiguo, articulado en torno a los riesgos y desastres naturales, los sistemas socioecológicos, las crisis financieras, el desempleo y las políticas de desarrollo. El concepto de resiliencia también ha sido aplicado a entidades de diversa índole, incluyendo individuos, comunidades, Estados, ecosistemas, instituciones e infraestructuras (Ferguson y Wollersheim, 2022).

De manera crucial, el estudio muestra que la resiliencia está a menudo vinculada a la adaptación. Las personas lo describen como la capacidad de ‘salir adelante’ o seguir avanzando, incluso en ausencia de un apoyo institucional confiable. En México y El Salvador, por ejemplo, los participantes asociaron la resiliencia con la fortaleza emocional, la fe y un sentido colectivo de no darse por vencido. Sin embargo, el informe también advierte que idealizar esta forma de resiliencia corre el riesgo de normalizar la adversidad y minimizar la responsabilidad de los gobiernos y las instituciones. Cuando se enmarca únicamente como resistencia, el concepto pierde

su dimensión de empoderamiento, justificando el sufrimiento en lugar de aliviarlo. Como señala Wagnild (2019), la resiliencia puede entenderse como un resultado (adaptación exitosa), un proceso (que evoluciona con el tiempo) o un rasgo (una capacidad inherente o aprendida para manejar el estrés).

Este sentido local y coloquial de la resiliencia difiere del concepto de desarrollo humano resiliente en tres aspectos fundamentales: es individualista, reactivo y, a menudo, oculta las compensaciones. En primer lugar, si entendemos la resiliencia como una lucha moral y emocional (reflejada en expresiones

como “yo aguanto” o “yo salgo adelante”), la carga recae sobre el individuo, opacando la necesidad de soluciones estructurales. El desarrollo humano resiliente, por el contrario, reconoce que la resiliencia está integrada en los sistemas: instituciones, infraestructura, protección social y capacidades colectivas.

En segundo lugar, la resiliencia en este contexto es en gran medida reactiva y se centra en hacer frente a las crisis inmediatas (ya sean dificultades económicas, violencia o falta de servicios) en lugar de prevenir crisis futuras o prepararse para ellas. El desarrollo humano resiliente, por el contrario, enfatiza la preparación, la adaptabilidad y la estabilidad a largo plazo.

En tercer lugar, la resiliencia como “aguante” implica soportar a cualquier precio, lo que a menudo lleva a los hogares a priorizar la supervivencia a corto plazo sobre el bienestar a largo plazo. Esto puede conllevar a la adopción de medidas como reducir la ingesta de alimentos, retrasar la escolarización o vender activos productivos, todas ellas estrategias de afrontamiento que comprometen los ingresos futuros y perpetúan los ciclos de pobreza.

La distinción clave radica en el énfasis y la perspectiva: si bien los marcos de desarrollo abordan la resiliencia como una capacidad estratégica, planificada y sistémica para absorber y adaptarse al riesgo, la población de ALC a menudo la experimentan como una respuesta personal, urgente y agotadora a la incertidumbre crónica. Vincular estas dos perspectivas requiere no sólo reconocer los significados culturales de la resiliencia, sino también abordar los déficits estructurales que, de entrada, obligan a los individuos y las comunidades a ser resilientes.

2.4 Un enfoque basado en activos para construir un desarrollo humano resiliente en ALC⁴

El desarrollo humano resiliente, tal y como se define en este informe, se centra en garantizar vidas valiosas caracterizadas por las capacidades y la agencia, al tiempo que se mitiga el impacto de las perturbaciones y empodera personas, especialmente a las más desfavorecidas, para que puedan recuperarse y prosperar tras la adversidad. Operacionalizar esta definición de desarrollo humano resiliente en un contexto de incertidumbre requiere tres acciones interconectadas: prepararse para lo desconocido, lo cual incluye la preparación de personas y hogares para hacer frente a acontecimientos adversos; responder a eventos adversos cuando estos ocurren; y fortalecer la capacidad de las personas para reconstruir vidas dignas cuando la adversidad golpea. Estos elementos se analizan en mayor profundidad en el capítulo 6.

Además, como se mencionó anteriormente, las acciones que promueven el desarrollo humano resiliente deben emprenderse en distintos niveles, incluyendo los hogares, las comunidades, y las instituciones locales, nacionales, e incluso internacionales.

La resiliencia requiere cooperación, colaboración y relaciones saludables.

Hay mucho que se puede y se debe hacer para reducir las probabilidades de que los riesgos conocidos se materialicen, especialmente en un contexto de incertidumbre como el que afronta la región. Una forma de abordar la preparación, la respuesta y la reconstrucción es promover las capacidades y los comportamientos, y proporcionar los recursos externos necesarios para que los individuos puedan afrontar los desafíos.

2.4.1 Construir un desarrollo humano resiliente mediante activos

Los recursos pueden analizarse desde un enfoque basado en activos (Bussolo y López-Calva, 2014). En el enfoque de capacidades, los activos representan tanto medios como fines, que sirven como recursos que permiten a los hogares mantener funcionamientos críticos —como salud, educación y fuentes de ingresos— necesarios para sortear la adversidad. También representan los medios por los cuales las personas pueden construir vidas que valoran luego de un evento adverso.

El enfoque basado en activos sostiene que la capacidad de los hogares para alcanzar niveles deseados de bienestar y generar ingresos depende de los activos que poseen, del uso que hagan de ellos y de los rendimientos que tales activos generen, lo cual dependerá de la existencia y el funcionamiento de mercados en los que los activos puedan interactuar. También considera los ingresos de las familias no provenientes del mercado, como las transferencias del Estado o las remesas de familiares residentes en el extranjero (Bussolo y López-Calva, 2014; López-Calva y Rodríguez-Castelán, 2016). Si la resiliencia refleja la capacidad de mantener el funcionamiento a pesar de los riesgos, lograrla requiere tanto el acceso a activos como condiciones habilitantes para su uso efectivo.

El enfoque es multidimensional por definición, ya que considera múltiples tipos de activos, incluyendo el capital humano (educación y salud); el capital físico (infraestructuras como la vivienda y la conectividad); el capital financiero (ahorros y préstamos); el capital social (conexiones con otras personas); y el capital natural (la tierra, el suelo, los bosques y el agua). También tiene en cuenta que su efectividad a menudo depende de las influencias de los contextos locales y de las características de los hogares. Por ejemplo, los hogares rurales pueden depender en mayor medida de activos naturales y físicos, como la tierra y el ganado, mientras que los hogares urbanos pueden tener mayor dependencia de activos financieros y sociales, como los ahorros y las redes de apoyo. Además, la calidad institucional, el acceso a los mercados y las normas socioculturales pueden influir significativamente en la forma en que los hogares acumulan y utilizan estos activos para construir resiliencia.

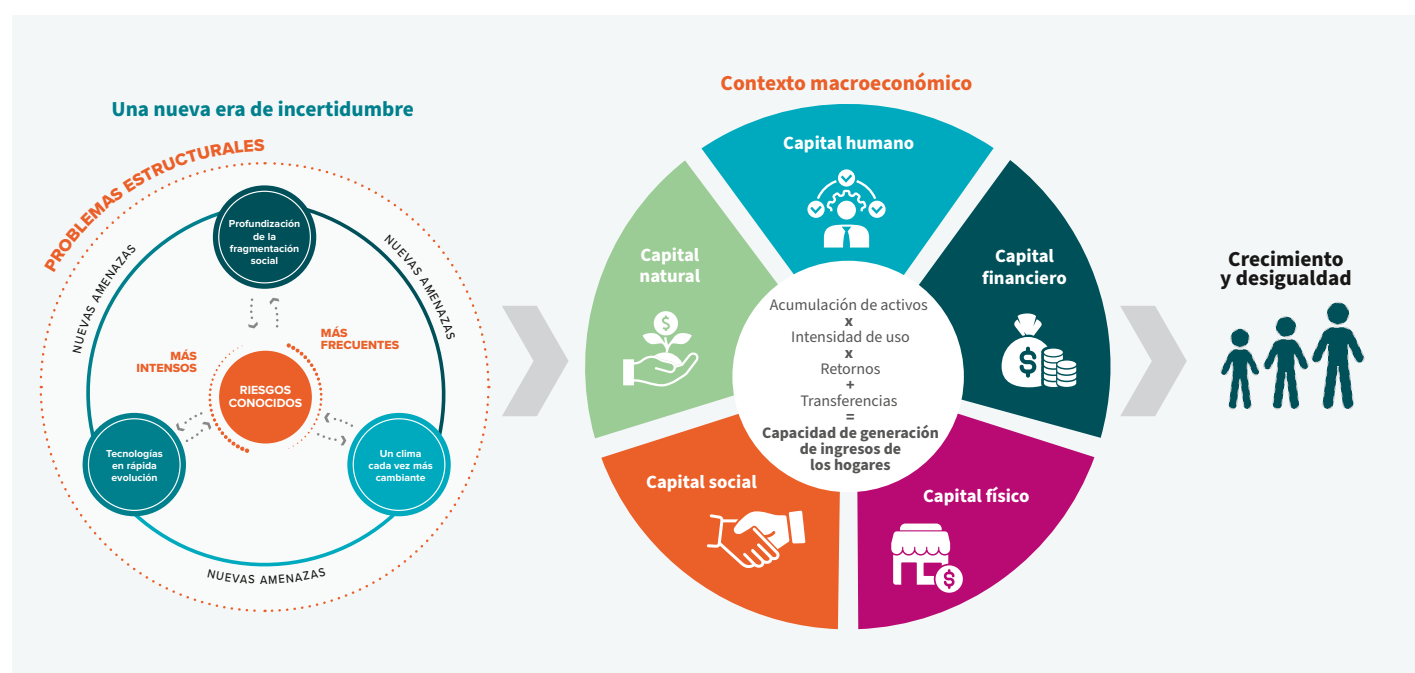
Para ilustrar la interacción entre los activos y el desarrollo humano resiliente, se puede tomar como ejemplo la experiencia

de Paulina, la madre soltera presentada al principio de este capítulo. Su limitado nivel educativo (capital humano) redujo seriamente sus opciones laborales, dejándola vulnerable ante crisis de ingresos y sin acceso a la seguridad social. Cuando el crimen organizado restringió el acceso al mercado en el que ella tenía su puesto, su capacidad para generar ingresos quedó gravemente reducida. Obligada a pedir préstamos a intereses exorbitantes y a deshacerse de los activos materiales que poseía (utensilios de cocina, carro de transporte), tuvo que sacrificar las oportunidades futuras por la supervivencia inmediata. Los escasos activos de Paulina le permitieron capear la crisis inmediata, pero a un significativo costo para su bienestar de largo plazo. Si hubiera tenido acceso a un crédito asequible de una institución financiera formal y algún tipo de seguro (ambos ejemplos de capital financiero), habría podido mitigar el impacto de la crisis sin sacrificar su bienestar futuro ni su capacidad para recuperarse y prosperar más adelante. Si hubiera contado con algunos conocimientos digitales y con acceso a servicios digitales adecuados (un ejemplo de capital humano y del entorno habilitante necesario que permite su uso), tal vez podría haber trasladado su negocio al ámbito digital. Si hubiera estado incluida en el registro social de su país, los programas sociales orientados a prevenir que las personas caigan en pobreza podrían haberla beneficiado, ofreciendo cierto alivio temporal ante el impacto de la crisis. Este ejemplo ilustra porque la acumulación de activos —junto con un entorno que permita su uso— son elementos fundamentales para promover el desarrollo humano resiliente.

Avanzar en el desarrollo humano resiliente requiere una actuación oportuna y eficaz por parte de las personas, las comunidades, las instituciones, las organizaciones, los sistemas y los países, para identificar las amenazas potenciales, establecer prioridades de protección y prevenir, anticipar, responder, adaptarse y mitigar el impacto de las crisis emergentes.

Diversas investigaciones empíricas muestran que los hogares con bases de activos más amplias y diversificadas están mejor preparados para suavizar su nivel de consumo y mantener su bienestar, mitigando así los impactos de las crisis (Dercon, 2002; Attanasio y Székely, 1999; Barrett, Garg, y McBride, 2016). Esta resiliencia proviene de la capacidad de recurrir a recursos alternativos ante perturbaciones como la pérdida del empleo, la pérdida de cosechas, las enfermedades o los eventos meteorológicos extremos. Por el contrario, los hogares con activos limitados se enfrentan a menudo reducciones drásticas en su nivel de consumo y bienestar en caso de crisis (por ejemplo, una crisis sanitaria que requiera gastos médicos sustanciales o una recesión económica que deje sin empleo a algún miembro de la familia). La incapacidad para hacer frente a estos impactos de manera efectiva suele llevar al agotamiento

Figura 2.6 El enfoque basado en activos en contexto: la incertidumbre y las crisis afectan la capacidad de los hogares para generar ingresos, con consecuencias conjuntas para el crecimiento y la desigualdad



Fuente: Elaboración propia.

de activos ya de por sí escasos, lo que limita las libertades y obstaculiza el desarrollo humano a largo plazo (Carter y Barrett, 2006).

2.4.2 El papel de los diferentes tipos de activos en la construcción de un desarrollo humano resiliente

Los activos humanos son fundamentales para generar ingresos y tomar decisiones informadas (Carter y Barrett, 2006). Dicho concepto incluye la capacidad cognitiva —medida por el nivel de estudios, las habilidades socioemocionales y la salud física y mental— así como dimensiones interconectadas que influyen colectivamente los resultados a lo largo de la vida (Heckman y Corbin, 2016). Los activos humanos se complementan entre sí; las habilidades cognitivas y socioemocionales, así como la salud física y mental, interactúan sinérgicamente para configurar los resultados a lo largo del ciclo de vida. Por ejemplo, Conti y Heckman (2010) aportan pruebas de los efectos causales de la educación sobre la salud y la adopción de prácticas saludables. Del mismo modo, Heckman, Pinto y Savelyev (2013) demuestran que intervenciones en la primera infancia focalizadas en niñez desfavorecida, mejoran de manera significativa los logros en la edad adulta —incluyendo educación, ingresos, salud y reducción de violencia— mediante el desarrollo de habilidades no cognitivas.

El acceso a una educación y salud de calidad pueden ampliar el acceso a oportunidades en el mercado laboral, permitiendo a los individuos acceder a empleos con mayor estabilidad, protección y perspectivas de crecimiento. Por su parte, la buena salud sirve como piedra angular de la resiliencia, apoyando la productividad laboral y la estabilidad de los hogares.

La atención médica accesible y a mecanismos de seguros robustos, pueden ayudar a mitigar estos riesgos, como señala Wagstaff (2002), mientras que la atención médica preventiva contribuye a reducir las vulnerabilidades a largo plazo (Smith, 1999; Bloom y Fink, 2011). Políticas que reducen los costos médicos y mejoran el acceso a los servicios de salud son vitales para preservar los recursos de los hogares y fortalecer su resiliencia. Los resultados del programa brasileño *Bolsa Família* ilustran efectos positivos en la salud y la educación de hogares de bajos ingresos. Un estudio de 2024 reveló que el 64% de los niños que se habían beneficiado del programa, no necesitaron más ayuda estatal durante la adultez, logrando romper efectivamente con el ciclo de pobreza (Fassarella *et al.*, 2024). Sin embargo, para que estas iniciativas se materialicen en rendimientos económicos tangibles se requieren condiciones favorables en el mercado laboral y calidad institucional.

Los hogares con bases de activos más amplias y diversificadas están mejor preparados para suavizar su nivel de consumo y mantener su bienestar, mitigando así los impactos de las crisis.

Los activos humanos generan beneficios que trascienden el ámbito individual de los hogares. Mejores resultados educativos y de salud a nivel comunitario fortalece la resiliencia colectiva, permitiendo a las comunidades recuperarse de las crisis de manera más efectiva. Esta capacidad de adaptación colectiva refuerza la estabilidad de la sociedad, garantizando un mejor manejo de las incertidumbres y otros retos complejos. En general, las inversiones en educación, salud y desarrollo de capacidades no sólo mejoran la resiliencia de los hogares, sino que también generan efectos multiplicadores que favorecen la estabilidad económica y social en un sentido más amplio.

Los activos físicos —como la vivienda, la tierra, la maquinaria, las herramientas y el ganado— también actúan como amortiguadores durante las recesiones económicas, permitiendo la generación de ingresos a través de actividades productivas (Attanasio y Székely, 1999; Bussolo y López-Calva, 2014). La seguridad en la tenencia de la tierra es de especial importancia, ya que proporciona a los hogares una fuente de ingresos estable y facilita actividades agrícolas que contribuyen a la seguridad alimentaria y la estabilidad económica. Estudios realizados en Colombia y Perú demuestran que la seguridad en la tenencia de la tierra mejora sustancialmente la resiliencia de los hogares ante las crisis económicas, permitiéndoles generar ingresos consistentes a partir de las actividades agrícolas (Guardado, 2018).

El acceso a herramientas e infraestructuras productivas refuerza aún más la capacidad de los hogares para adaptarse a los choques. Por ejemplo, la implementación de sistemas de riego en la región andina ha ayudado a mantener el nivel de rendimiento de los cultivos durante las sequías, lo que demuestra la importancia de las infraestructuras en el fortalecimiento de la resiliencia agrícola (Sietz y Feola, 2016; Doughty, 2015). Del mismo modo, los hogares que poseen herramientas agrícolas, por ejemplo, arados, están mejor equipados para gestionar los riesgos agrícolas y mejorar la seguridad alimentaria (Dercon, 2004). La posesión de ganado también funciona como un activo vital, ya que puede proporcionar ingresos y liquidez durante las crisis. Se ha demostrado que la posesión de ganado mitiga los impactos negativos de las sequías y otros choques climáticos, permitiendo a los hogares hacer frente a estos desafíos con mayor eficacia (Dercon, 2004).

Los activos financieros —ahorros, acceso al crédito y pólizas de seguros— son herramientas fundamentales para mitigar las crisis económicas y garantizar la estabilidad de los hogares. El ahorro permite a los hogares hacer frente a las necesidades de consumo durante periodos de disrupción de los ingresos, proporcionando un amortiguador en caso de crisis. Del mismo modo, el acceso al crédito permite a los hogares disponer de los recursos necesarios para la recuperación e inversión, permitiéndoles restablecer sus medios de vida y mitigar las repercusiones económicas a largo plazo. Estos recursos financieros amplían las opciones de los hogares, al permitirles invertir en actividades productivas o de mitigación de riesgos sin agotar otros activos críticos. De esta manera, contribuyen directamente a garantizar la seguridad alimentaria o el acceso a la atención sanitaria, incluso en tiempos de inestabilidad.

Los mecanismos de seguros también fortalecen la resiliencia al reducir la carga financiera de los eventos catastróficos, agilizando la recuperación y evitando graves reveses económicos (Moser, 1998). La evidencia destaca la importancia de la inclusión financiera en el desarrollo de la resiliencia. En algunos contextos, los servicios de dinero móvil han mejorado significativamente la capacidad de los hogares para gestionar las crisis, facilitando el acceso al ahorro y al crédito y permitiendo una mayor estabilidad del consumo a través de redes sociales de apoyo (Jack y Suri, 2014). Del mismo modo, se ha demostrado que servicios financieros básicos permiten impulsar el ahorro y la inversión entre los hogares de bajos ingresos (Dupas y Robinson, 2013). Sin embargo, la eficacia de herramientas financieras como el microcrédito varía según el contexto, lo que subraya la necesidad de unas políticas acordes a cada grupo de población (Karlan, Ratan y Zinman, 2014).

Los activos sociales y naturales están profundamente interconectados a la hora de fomentar la resiliencia, especialmente en contextos rurales y altamente dependientes de recursos naturales. Los activos sociales, como las redes comunitarias, actúan como redes de seguridad informales que proporcionan acceso a información, asistencia financiera y apoyo emocional durante las crisis (Woolcock y Narayan, 2000). Un tejido social sólido mejora la capacidad de los hogares para mantener su nivel de bienestar y superar las adversidades mediante la movilización de recursos y la acción colectiva. Por ejemplo, la confianza y la reciprocidad dentro de las comunidades contribuyen a gestionar los recursos naturales compartidos, como los bosques y recursos hídricos, que son fundamentales para los medios de vida y la resiliencia. La cohesión social no solo favorece la recuperación, sino que también acelera los esfuerzos de reconstrucción, como lo demuestra Aldrich (2012), particularmente en situaciones post desastre.

Los activos naturales, como la tierra, el agua y los bosques, son de vital importancia para los hogares que dependen de la agricultura o de medios de vida basados en los recursos naturales. Una gestión sostenible de estos activos garantiza la estabilidad a largo plazo, mientras que su degradación agrava la vulnerabilidad frente a las crisis (Scoones, 1998). La gobernanza comunitaria se encuentra en la intersección entre los activos sociales y los naturales, puesto que el capital social permite la gestión colectiva de los recursos compartidos, fomentando su sostenibilidad y la reducción de los conflictos (Ostrom, 1990). Por ejemplo, la confianza dentro de las comunidades fortalece los mecanismos de intercambio de recursos, garantizando un acceso equitativo y una mayor resiliencia frente a los desafíos ambientales y económicos (Adger, 2003).

2.4.3 Un entorno habilitante para el uso de los activos

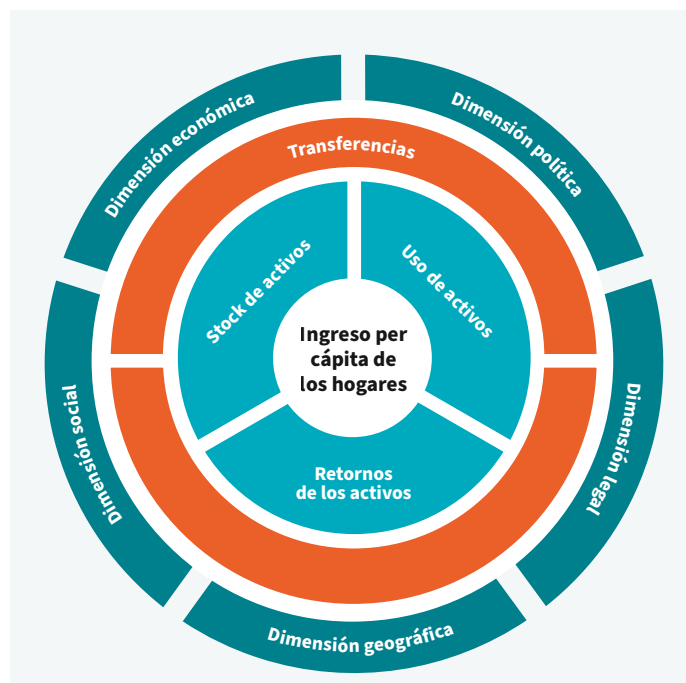
Un entorno habilitante es aquel que elimina las barreras estructurales, fomenta las oportunidades de adaptación y garantiza que los hogares puedan convertir sus activos en resultados significativos, como estabilidad de ingresos, salud y educación. Dicho entorno no solo influye en la acumulación de

activos que poseen los hogares, sino también en su capacidad para utilizarlos y los retornos que estos generan.

El uso efectivo de los activos de los hogares está sinigificativamente influenciado por el entorno institucional, social y normativo en general (figura 2.7). Según el enfoque de capacidades de Sen, dichos entornos son cruciales para ampliar las libertades y permitir que los hogares alcancen los funcionamientos necesarios para la resiliencia. El entorno habilitante elimina las barreras estructurales, fomenta la adaptación y permite convertir las reservas de activos en resultados significativos. Sin embargo, algunos factores, como la debilidad de las instituciones, las ineficiencias del mercado o las dificultades de acceso a la tecnología, pueden obstaculizar la capacidad de las personas para aprovechar eficazmente sus activos.

La interacción entre la calidad institucional, la funcionalidad del mercado y las normas socioculturales es esencial para una resiliencia inclusiva y sostenible basada en activos. Instituciones de calidad caracterizadas por una gobernanza efectiva, el Estado de derecho y marcos regulatorios sólidos son elementos fundamentales si se aspira a mejorar el desempeño económico y la resiliencia de los hogares. Por ejemplo, la garantía en los derechos de propiedad protege la tenencia y habilita a los hogares a invertir con confianza en activos. Por el contrario, instituciones débiles, marcadas por la corrupción e ineficacia,

Figura 2.7 Interacciones entre activos de los hogares, entornos habilitadores y resultados



Fuente: Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).

El entorno habilitante no solo influye en la acumulación de activos que poseen los hogares, sino también en su capacidad para utilizarlos y los retornos que estos generan.

merman la confianza y disuaden la inversión, exacerbando la desigualdad. La estabilidad política también influye en la utilización de los activos, una gobernanza estable fomenta inversiones a largo plazo y políticas sostenibles, mientras que la inestabilidad puede llevar a la pérdida de activos y a reducir el crecimiento. La evidencia empírica sugiere que los países con una sólida protección de la propiedad experimentan mayores niveles de inversión, lo que resalta el importante papel de la calidad institucional en la promoción de la resiliencia.

El acceso a mercados funcionales también es crítico para que los activos de los hogares se traduzcan en ingresos y se fomente la resiliencia. Un acceso adecuado a los mercados permite a los hogares vender su producción, obtener precios justos y adquirir bienes y servicios esenciales. Las inversiones en conectividad e infraestructuras en áreas rurales pueden ayudar a mejorar significativamente los medios de vida de los hogares que dependen de los activos naturales. El aislamiento geográfico, infraestructuras inadecuadas y otras barreras persistentes limitan el acceso para grupos marginados (en el capítulo 3 se profundizará en el uso de la tecnología). Superar estas barreras requiere implementar políticas que mejoren las infraestructuras, fomenten la competencia y amplíen el acceso a servicios financieros. La integración de las tecnologías, especialmente en información y comunicación, contribuye a mejorar aún más el acceso a los mercados, aumentando la transparencia y mejorando el rendimiento de los activos de los hogares.

Finalmente, las políticas sociales y económicas desempeñan un papel fundamental en la promoción de la acumulación y el uso de activos, permitiendo que los hogares transiten de una supervivencia inmediata a una resiliencia a largo plazo. Algunas medidas de protección social, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), ayudan a los hogares a gestionar la incertidumbre al proporcionar ingresos previsibles que les permiten invertir en salud y educación. Programas exitosos como *Bolsa Família* de Brasil ilustran cómo ciertas intervenciones focalizadas pueden aumentar la resiliencia y mejorar la inversión en activos humanos. Algunos programas integrales como el modelo de graduación de los ultrapobres (UPG, por sus siglas en inglés) de la organización BRAC, también aportan evidencia experimental sobre la importancia de los activos en la creación de resiliencia al combinar intervenciones de transferencias de activos, capacitación en habilidades técnicas, apoyo al consumo, facilitación del ahorro y capacitación periódica. Este enfoque ha sido implementado en ALC, con estudios que destacan su impacto. En Honduras, por ejemplo, se realizó un programa integral de medios de vida de dos años de duración, con foco en los hogares ultrapobres inspirado en el modelo de graduación de BRAC. Las mejoras observadas en

el consumo de alimentos y el ahorro demuestran el potencial de dichas intervenciones integradas para mejorar la resiliencia entre las poblaciones vulnerables. En contraste, otro programa de graduación implementado en Perú y dirigido a hogares rurales extremadamente pobres obtuvo aumentos modestos en el consumo de alimentos y el ahorro, lo que indica que, si bien el enfoque es prometedor, su eficacia depende también de factores contextuales. Las normas culturales y sociales también determinan la apropiación y la utilización de los activos, por lo que algunas prácticas excluyentes pueden limitar el acceso de ciertos grupos, especialmente las mujeres. Abordar estas normas e implementar marcos de política inclusivos es esencial para fortalecer la resiliencia en todos los grupos demográficos, y en última instancia, fomentar un panorama económico más equitativo (Banerjee et al., 2015).

2.5 Un concepto relevante para hoy... y para el futuro

Los enfoques del desarrollo han evolucionado a lo largo del tiempo en respuesta a contextos cambiantes —y deben seguir haciéndolo. Hasta no hace mucho, el progreso en el desarrollo se equiparaba con el crecimiento económico. En 1990, la propuesta del PNUD de ir más allá del PIB y de colocar el desarrollo humano —entendido como la expansión de capacidades y libertades— en el centro de la agenda fue disruptiva. Si bien su premisa central se ha mantenido intacta desde entonces, el concepto se ha ampliado para incorporar los desafíos emergentes, reconociendo las muchas dimensiones que limitan las libertades de las personas. Profundizar la comprensión de la relación entre capacidades, agencia, desigualdad, valores y límites planetarios ha sido esencial para avanzar en el desarrollo humano en un mundo cada vez más complejo.

Este capítulo, y el informe en su conjunto, proponen un nuevo atributo distintivo del desarrollo humano que responde directamente de las realidades de nuestro tiempo y de nuestra región: la resiliencia.

A medida que los contextos del desarrollo cambian y los países avanzan en sus trayectorias, las rutas hacia el progreso también deben evolucionar. Lo que funcionó en 1990 puede que ya no produzca los mismos resultados, y las estrategias exitosas en un contexto pueden no ser efectivas en otro. Si bien el objetivo de avanzar en el desarrollo humano persiste, los obstáculos para lograrlo cambian. Hoy en día, en ALC, la resiliencia debe ser un objetivo central de los esfuerzos de desarrollo.

Este capítulo presentó los fundamentos conceptuales del desarrollo humano resiliente, destacando sus vínculos con la seguridad humana y la agencia. Se ha descrito un modelo analítico para comprender las estrategias que los hogares para hacer frente a los riesgos sin comprometer sus libertades futuras. Uno de los elementos centrales de este enfoque es el papel de los activos (humanos, físicos, financieros, sociales y naturales) y los contextos en los que se despliegan. Esta perspectiva de activos nos permite entender la resiliencia no como un resultado estático, sino como una capacidad dinámica

moldeada tanto por las capacidades de los hogares como por el entorno habilitante. Desde esta perspectiva, aunque los ingresos son importantes, estos no son suficientes para construir resiliencia. Los hogares necesitan un conjunto sólido de activos e instituciones de apoyo para resistir y prosperar ante las crisis.

Los capítulos siguientes aplican este marco a algunas transformaciones clave (el cambio tecnológico, la fragmentación social y los riesgos climáticos) para explorar cómo estas fuerzas afectan la resiliencia de los hogares y cómo se pueden aprovechar para construir sociedades más resilientes a lo largo de ALC.

Aunque los ingresos son importantes, estos no son suficientes para construir resiliencia. Los hogares necesitan un conjunto sólido de activos e instituciones de apoyo para resistir y prosperar ante las crisis.

Notas

1. Esta sección se basa en y contiene fragmentos del documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Alkire (2025).
2. Esta sección se basa en y contiene fragmentos del documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Alkire (2025).
3. McAslan (2010) presenta detalladamente los orígenes del término resiliencia.
4. Esta sección se basa en y contiene fragmentos del documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).

Referencias

- Adger, W. Neil. 2000.** "Social and Ecological Resilience: Are They Related?" *Progress in Human Geography* 24 (3): 347–64. <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>.
- . 2003. "Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change". *Economic Geography* 79 (4): 387–404. <https://www.jstor.org/stable/30032945>.
- Aldrich, Daniel P. 2012.** "Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery." Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/B/bo13601684.html>.
- Alkire, Sabina. 2008.** "Concepts and Measures of Agency. En Kaushik Basu y Ravi Kanbur, *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen: Volume I: Ethics, Welfare, and Measurement and Volume II: Society, Institutions, and Development*. Oxford University Press". 3 de abril, 2014. <https://philpapers.org/rec/ALKCAM>.
- . 2025. "Resilient Human Development: Advancing Human Development amidst Shocks and Crises". *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 41 del PNUD para ALC*.
- Attanasio, Orazio, y Miguel Székely. 2000.** "An Asset-Based Approach to the Analysis of Poverty in Latin America". *IDB-OCE Working Paper No. R-376*, April. <https://doi.org/10.2139/ssrn.223582>.
- Bahadur, Aditya V., y Hilary Thornton. 2015.** "Analysing Urban Resilience: A Reality Check for a Fledgling Canon". *International Journal of Urban Sustainable Development* 7 (2): 196–212. <https://doi.org/10.1080/19463138.2015.1060595>.
- Banerjee, A., E. Duflo, N. Goldberg, D. Karlan, R. Osei, W. Pariente, J. Shapiro, B. Thuysbaert, y C. Udry. 2015.** "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries". *Science* 348 (6236): 1260799–99. <https://doi.org/10.1126/science.1260799>.
- Barrett, Christopher B., y Mark A. Conostas. 2014.** "Toward a Theory of Resilience for International Development Applications". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111 (40): 14625–30. <https://doi.org/10.1073/pnas.1320880111>.
- Barrett, Christopher B., Teevrat Garg, y Linden McBride. 2016.** "Well-Being Dynamics and Poverty Traps". *Annual Review of Resource Economics* 8 (1): 303–27. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100815-095235>.
- Basu, Kaushik, y Luis F. López-Calva. 2004.** "Functionings and Capabilities", in Arrow, Sen, and Suzumura, *Handbook of Social Choice and Welfare*, Elsevier-North Holland.
- Basu, Kaushik, y Ravi Kanbur. 2009.** *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen*. Oxford University Press.
- Béné, Christophe, Andrew Newsham, Mark Davies, Martina Ulrichs, y Rachel Godfrey-Wood. 2014.** "Review Article: Resilience, Poverty and Development". *Journal of International Development* 26 (5): 598–623. <https://doi.org/10.1002/jid.2992>.
- Berkes, Fikret. 2007.** "Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking". *Natural Hazards* 41 (2): 283–95. <https://doi.org/10.1007/s11069-006-9036-7>.
- Bloom, David E., David Canning, y Günther Fink. 2011.** "Implications of Population Aging for Economic Growth". National Bureau of Economic Research. 1 de enero, 2011. <https://www.nber.org/papers/w16705>.
- Brown, Katrina, y Elizabeth Westaway. 2011.** "Agency, Capacity, and Resilience to Environmental Change: Lessons from Human Development, Well-Being, and Disasters". *Annual Review of Environment and Resources* 36 (1): 321–42. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-052610-092905>.
- Bussolo, Maurizio, y Luis F. López-Calva. 2014.** "Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia". *World Bank*. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/ECA/shared-prosperity-paving-the-way-in-europe-and-central-asia.pdf>.
- Carpenter, Steve, Brian Walker, J. Marty Anderies, y Nick Abel. 2001.** "From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What?". *Ecosystems* 4 (8): 765–81. <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0045-9>.
- Carter, Michael R., y Christopher B. Barrett. 2006.** "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach". *Journal of Development Studies* 42 (2): 178–99.
- CEPAL. 2021.** "Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión". Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47316-instituciones-resilientes-recuperacion-transformadora-pospandemia-america-latina>.
- Cháidez, Azucena. 2025.** "Retratos de La Resiliencia En El Campo: Investigación Cualitativa Sobre Riesgo, Resiliencia Y Desarrollo." Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 49 del PNUD para ALC.
- Conostas, Mark, Timothy Frankenberger, y John Hoddinott. 2014.** "Resilience Measurement Principles: Toward an Agenda for Measurement Design". Food Security Information Network, Resilience Measurement Technical Working Group. https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/paragraphs/documents/FSIN_TechnicalSeries_1.pdf.

Conti, Gabriella, y James J. Heckman. 2010. "Understanding the Early Origins of the Education–Health Gradient". *Perspectives on Psychological Science* 5 (5): 585–605. <https://doi.org/10.1177/1745691610383502>.

Crawford, Emily, Margaret O. Dougherty Wright, y Ann S. Masten. 2006. "Resilience and Spirituality in Youth". *The Handbook of Spiritual Development in Childhood and Adolescence*, 355–70. <https://doi.org/10.4135/9781412976657.n25>.

Cutter, Susan L., Lindsey Barnes, Melissa Berry, Christopher Burton, Elijah Evans, Eric Tate, y Jennifer Webb. 2008. "A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters". *Global Environmental Change* 18 (4): 598–606. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>.

Dercon, Stefan. 2002. "Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets". *The World Bank Research Observer* 17 (2): 141–66. <https://doi.org/10.2307/3986329>.

———. 2004. "Risk, Insurance, and Poverty: A Review". *Oxford University Press EBooks*, November, 9–37. <https://doi.org/10.1093/0199276838.003.0002>.

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2011. "Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper". https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dfid_defining_disaster_resilience.pdf.

Doughty, Caitlin A. 2015. "Building Climate Change Resilience through Local Cooperation: A Peruvian Andes Case Study". *Regional Environmental Change* 16 (8): 2187–97. <https://doi.org/10.1007/s10113-015-0882-2>.

Duchek, Stephanie. 2020. "Organizational Resilience: A Capability-Based Conceptualization". *Business Research* 13 (1): 215–46. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>.

Dupas, Pascaline, y Jonathan Robinson. 2013. "Why Don't the Poor Save More? Evidence from Health Savings Experiments". *American Economic Review* 103 (4): 1138–71. <https://doi.org/10.1257/aer.103.4.1138>.

Ecker, Salome, Sandra Martínez-Aguilar, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2025. "Unequal Assets, Uneven Resilience: Mapping Poverty Quadrants and Opportunities". *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 41 del PNUD para ALC*.

FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura) y FFLA (Fundación Futuro Latinoamericano). 2021. "Criterios e indicadores sobre resiliencia climática en el desarrollo e implementación de programas de desarrollo agrícola rural". Organización para la Alimentación y la Agricultura. 19 de mayo, 2021. <https://doi.org/10.4060/cb3248es>.

Fassarella, Eloah, Sergio Ferreira, Samuel Franco, Valdemar Pinho Neto, Giovanna Ribeiro, Vinicius Schuabb, y Paulo Tafner. 2024. "Social Mobility and CCT Programs: The Bolsa Família Program in Brazil." *World Development Perspectives* 35 (July): 100624–24. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2024.100624>.

Ferguson, Peter, y Linda Wollersheim. 2022. "From Sustainable Development to Resilience? (Dis)Continuities in Climate and Development Policy Governance Discourse". *Sustainable Development* 31 (1). <https://doi.org/10.1002/sd.2374>.

Folke, Carl. 2016. "Resilience (Republished)". *Ecology and Society* 21 (4). <https://www.jstor.org/stable/26269991>.

Foster, Kathryn. 2006. "A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience". Institute of Urban and Regional Development. <https://www.econstor.eu/obitstream/10419/59413/1/592535347.pdf>.

Google. 2025. "Google Trends." <https://trends.google.com/trends/>.

Guardado, Jenny. 2018. "Land Tenure, Price Shocks, and Insurgency: Evidence from Peru and Colombia". *World Development* 111 (noviembre): 256–69. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.07.006>.

Hallegatte, Stephane, Jun Rentschler, y Julie Rozenberg. 2020. "The Adaptation Principles: A Guide for Designing Strategies for Climate Change Adaptation and Resilience". Banco Mundial. 4 de diciembre de 2020. <https://www.preventionweb.net/publication/adaptation-principles-guide-designing-strategies-climate-change-adaptation-and>.

Heckman, James J., y Chase O. Corbin. 2016. "Capabilities and Skills". *Journal of Human Development and Capabilities* 17 (3): 342–59. <https://doi.org/10.1080/19452829.2016.1200541>.

Heckman, James, Rodrigo Pinto, y Peter Savelyev. 2013. "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes". *American Economic Review* 103 (6): 2052–86. <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>.

Holling, CS. 1973. "Resilience and Stability of Ecological Systems". *Annual Review of Ecology and Systematics*. Septiembre de 1973. <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/26/1/RP-73-003.pdf>.

IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2012. "Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Summary for Policymakers." International Panel on Climate Change. https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf.

———. 2021. "Annex VII: Glossary." Backmatter. In *Climate Change 2021 – the Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157896.022>.

Jha, Abhas, Todd Miner, y Zuzana Stanton-Geddes. 2013. "Building Urban Resilience Principles, Tools, and Practice". Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/320741468036883799/pdf/Building-urban-resilience-principles-tools-and-practice.pdf>.

Karlan, Dean, Aishwarya Lakshmi Ratan, y Jonathan Zinman. 2014. "Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda". *Review of Income and Wealth* 60 (1): 36–78. <https://doi.org/10.1111/roiw.12101>.

Lebel, Louis, John M Anderies, Bruce Campbell, Carl Folke, Steve Hatfield-Dodds, Terry P Hughes, y James Wilson. 2006. "Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social Ecological Systems". *Ecology and Society* 11 (1). <https://doi.org/10.2307/26267807>.

Liebenberg, Linda, y Michael Ungar. 2008. "Resilience in Action." University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442688995>.

López-Calva, Luis F., y Carlos Rodríguez-Castelán. 2016. "Pro-Growth Equity: A Policy Framework for the Twin Goals". Documento de trabajo de investigación sobre políticas del Banco Mundial núm. 8954. 23 de noviembre, 2016. <https://ssrn.com/abstract=2876953>.

Luthar, Suniya S., Dante Cicchetti, y Bronwyn Becker. 2000. "The Construct of Resilience: A Critical Evaluation and Guidelines for Future Work". *Child Development* 71(3):543–62. <https://doi.org/10.1111/1467-8624.00164>.

Lv, Yang, Md Nazirul Islam Sarker, y R. B. Radin Firdaus. 2024. "Disaster Resilience in Climate-Vulnerable Community Context: Conceptual Analysis". *Ecological Indicators* 158 (enero): 111527. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2023.111527>.

Manyena, Siambabala Bernard. 2006. "The Concept of Resilience Revisited". *Disasters* 30 (4): 434–50. <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x>.

Masten, Ann S. 2001. "Ordinary Magic: Resilience Processes in Development". *American Psychologist* 56 (3): 227–38. <https://doi.org/10.1037//0003-066x.56.3.227>.

Mayunga, Joseph. 2007. "Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital-Based Approach". Summer Academy for Social Vulnerability and Resilience Building. 28 de julio de 2007. [https://www.theisrm.org/documents/Mayunga%20\(2007\)%20Understanding%20and%20Applying%20the%20Concept%20of%20Community%20Disaster%20Resilience%20-%20A%20Capital-Based%20Approach.pdf](https://www.theisrm.org/documents/Mayunga%20(2007)%20Understanding%20and%20Applying%20the%20Concept%20of%20Community%20Disaster%20Resilience%20-%20A%20Capital-Based%20Approach.pdf).

McAslan, Alastair. 2010. "The Concept of Resilience: Understanding Its Origins, Meaning and Utility." Australia: Torrens Resilience Institute.

Mitchell, Tom, y Harris Katie. 2012. "Resilience: A Risk Management Approach". Overseas Development Institute. Enero de 2012. <https://odi.org/en/publications/resilience-a-risk-management-approach/>.

Moser, Caroline O.N. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". *World Development* 26 (1): 1–19. [https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(97)10015-8).

Nelson, Donald R., W. Neil Adger, y Katrina Brown. 2007. "Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework". *Annual Review of Environment and Resources* 32 (1): 395–419. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348>.

OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). 2015. "Resilience Context Analysis: Resilience to Shocks That Impact Food Security and Nutrition in South Sudan, November 2015". Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. 30 de noviembre de 2015. <https://www.unocha.org/publications/report/south-sudan/resilience-context-analysis-resilience-shocks-impact-food-security-and-nutrition>.

Ogata, Sadako, y Johan Cels. 2003. "Human Security — Protecting and Empowering the People". *Global Governance* 9 (3): 273–82. <https://www.jstor.org/stable/27800482>.

ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). s.f. "Resilience and Risk Reduction". Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/topic/resilience-and-risk-reduction>.

Ostrom, Elinor. 1990. "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". *Political Economy of Institutions and Decisions*, November. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511807763>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. "Informe sobre Desarrollo Humano 1990". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá: Tercer Mundo Editores. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>.

———. 1994. "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

———. 2003. "Human Security Now". Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

———. 2011. "Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Towards_SustainingMDG_Web1005.pdf.

———. 2014. "Informe sobre Desarrollo Humano 2014". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1 de enero, 2014. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2014>.

———. 2020a. "UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies". <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/UN-Resilience-Guidance-Final-Sept.pdf>.

———. 2020b. "Informe sobre Desarrollo Humano 2020". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 15 de diciembre de 2020. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>.

———. 2022a. "2022 Special Report on Human Security". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2 de febrero de 2022. <https://hdr.undp.org/content/2022-special-report-human-security>.

———. **2022b**. “Informe sobre Desarrollo Humano 2021-22”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 8 de septiembre de 2022. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>.

———. **2024**. “Informe sobre Desarrollo Humano 2023-24”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 13 de marzo de 2024. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.

Ramalingam, Ben. 2013. “Aid on the Edge of Chaos”. Oxford University Press.

Scoones, Ian. 1998. “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”. Institute of Development Studies. 1 de enero de 1998. <https://www.ids.ac.uk/publications/sustainable-rural-livelihoods-a-framework-for-analysis/>.

Sehgal, Parul. 2015. “The Profound Emptiness of ‘Resilience’”. *The New York Times*, 1 de diciembre de 2015, sec. Magazine. <https://www.nytimes.com/2015/12/06/magazine/the-profound-emptiness-of-resilience.html>.

Sen, Amartya. 1985. “Commodities and Capabilities”. North-Holland. 1985. <https://scholar.harvard.edu/sen/publications/commodities-and-capabilities>.

———. **1999**. “Development as Freedom.” Alfred Knopf. 1999. <https://scholar.harvard.edu/sen/publications/development-freedom>.

———. **2013**. “The Ends and Means of Sustainability”. *Journal of Human Development and Capabilities* 14 (febrero). <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.747492>.

Sietz, Diana, y Giuseppe Feola. 2016. “Resilience in the Rural Andes: Critical Dynamics, Constraints and Emerging Opportunities”. *Regional Environmental Change* 16 (8): 2163–69. <https://doi.org/10.1007/s10113-016-1053-9>.

Smith, James P. 1999. “Healthy Bodies and Thick Wallets: The Dual Relation between Health and Economic Status”. *Journal of Economic Perspectives* 13 (2): 145–66. <https://doi.org/10.1257/jep.13.2.145>.

Standard Chartered, KPMG, y UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2024. “Guide for Adaptation and Resilience Finance.” United Nations Office for Disaster Risk Reduction. 2024. <https://www.undrr.org/media/95342/download?startDownload=20250415>.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2023. “Designing a Climate Resilience Classification Framework to Facilitate Investment in Climate Resilience through Capital Markets”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 29 de junio de 2023. <https://www.undrr.org/publication/designing-climate-resilience-classification-framework-facilitate-investment-climate>.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), PMA (Programa Mundial de Alimentos), ST4N (Soluciones y Tecnologías para la Nutrición) y MNF (Foro de Micronutrientes). 2024. “Global Resilience Report: Safeguarding the Nutrition of Vulnerable Children, Women, Families and Communities in the Context of Polycrisis”. Micronutrient Forum. <https://www.unicef.org/media/156496/file/Global%20Resilience%20Report%202024.pdf>.

UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2004. “Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction”. Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2004. https://www.preventionweb.net/files/7817_7819isdrterminology11.pdf.

———. **2009**. “Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”. Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2009. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

———. **2011**. “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011”. Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2011. <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2011>.

USAID (Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional). 2022. “Resilience Policy Revision 2022.” <https://policycommons.net/artifacts/17944515/2022-resilience-policy-revision-1/18840429/>.

Wachs, Theodore D. 2012. “Poverty, Child Risk, and Resilience in Developing Countries”. *Palgrave Macmillan UK EBooks*, enero, 148–65. https://doi.org/10.1057/9780230362796_10.

Wagstaff, Adam. 2002. “Poverty and Health Sector Inequalities”. *Bulletin of the World Health Organization* 80 (2): 97. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2567730/>.

Walker, Brian, y David Salt. 2006. “Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World”. Washington, Dc: Island Press.

Whiteshield. 2024. “Global Labour Resilience Index 2024”. Whiteshield Partners. 2024. https://whiteshield.ai/wp-content/uploads/2024/01/ws_glri_2024.pdf.

Wilson, Geoff A. 2013. “Community Resilience, Policy Corridors and the Policy Challenge”. *Land Use Policy* 31 (marzo): 298–310. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.07.011>.

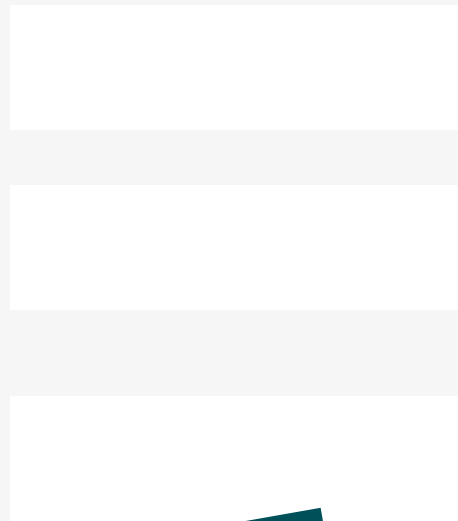
Woolcock, Michael, y Deepa Narayan. 2000. “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy”. World Bank. 1 de agosto de 2000. <http://documents.worldbank.org/curated/en/961231468336675195>.



Parte II

LOS ESTRESORES





Capítulo 3

Tecnologías en rápida evolución: un potencial latente

3.1 Una revolución como ninguna otra

“La tecnología nos va a influir, a afectar y a cambiar. Va a modificar la perspectiva de cada individuo y tendrá un impacto significativo, especialmente en el mercado laboral, donde va a sustituir a las personas. Como resultado, se producirán cambios profundos” - Bolivia (hombre, 27 años).

“Siento que somos una generación atrapada como en una bisagra, entre una era tecnológica y una era analógica, por así decirlo, analógica y digital. Hay un desarrollo importante en el ámbito tecnológico y digital, pero no hay tiempo ni capacidades suficientes para asimilar plenamente este crecimiento” - Argentina (hombre, 31 años).

En la región de América Latina y el Caribe (ALC), la transformación tecnológica avanza, pero de forma desigual. La conectividad se está expandiendo, emergen herramientas de IA y nuevas plataformas están cambiando la forma en que las personas trabajan, aprenden e interactúan. Sin embargo, el progreso sigue siendo fragmentado. Las desigualdades estructurales, la limitada infraestructura digital y la alta informalidad de la región condicionan quién se beneficia de estos avances y quién queda excluido. Aunque la región está participando en la transformación digital global, lo hace desde un lugar con limitaciones: la promesa tecnológica sigue vigente, aunque su realización aún está lejos de alcanzarse.

Estas dinámicas se desarrollan en un contexto global más amplio. La actual ola de transformación tecnológica, impulsada por la IA, avanza a una velocidad sin precedentes y con efectos de gran alcance. El ritmo al que se están transformando la gobernanza, los mercados y las interacciones sociales es más rápido de lo que las sociedades pueden prever, regular o asimilar. Y, en este proceso, se generan tanto presiones como oportunidades. Por una parte, se corre el riesgo de intensificar la exclusión y generar nuevas vulnerabilidades, al tiempo que se presentan poderosas herramientas para ampliar las oportunidades, fortalecer capacidades y construir resiliencia. Es fundamental comprender la doble naturaleza de esta transformación para evaluar sus implicaciones para el desarrollo humano.

Hasta ahora, la transformación tecnológica de ALC se ha caracterizado por: avances significativos, especialmente en la expansión de la infraestructura digital básica; una adopción

altamente desigual, que a menudo refuerza las disparidades existentes; un ritmo acelerado de implementación de la IA que revela signos de innovación y adaptación; y barreras estructurales considerables que pueden hacer que la región se quede atrás en lograr convertir los avances digitales en beneficios más amplios para el desarrollo humano. En este contexto, este capítulo analiza la interacción de la rápida evolución de las tecnologías con el desarrollo humano en tres ámbitos interrelacionados: la desigualdad, la productividad y la agencia.

Estos patrones ya están reconfigurando los logros en materia de desarrollo. En educación, las plataformas digitales contribuyen a cerrar brechas de habilidades, ampliar el acceso al aprendizaje y desarrollar nuevas competencias. En salud, las soluciones de telemedicina y diagnóstico con IA pueden mejorar la prestación de servicios y la prevención de enfermedades. En los mercados laborales, la automatización de tareas tiene el potencial de aumentar la productividad y permitir a los trabajadores centrarse en tareas de mayor valor. Sin embargo, también puede desplazar a muchos trabajadores que carecen de las protecciones adecuadas, lo cual puede limitar su libertad económica. La expansión de la economía del trabajo *gig*¹ o de

Figura 3.1 Impactos potenciales de las tecnologías en el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

Hasta ahora, la transformación tecnológica de ALC se ha caracterizado por: avances significativos, especialmente en la expansión de la infraestructura digital básica; una adopción altamente desigual, que a menudo refuerza las disparidades existentes; un ritmo acelerado de implementación de la IA que revela signos de innovación y adaptación; y barreras estructurales considerables que pueden hacer que la región se quede atrás en lograr convertir los avances digitales en beneficios más amplios para el desarrollo humano.

plataformas ha introducido nuevas oportunidades de empleo, pero a menudo sin la seguridad y los beneficios del trabajo formal, lo cual refuerza el trabajo informal. En una región donde el acceso a la tecnología sigue siendo desigual, las tecnologías emergentes corren el riesgo de reproducir y profundizar las desigualdades existentes.

Más allá de la desigualdad y la productividad, la IA y las plataformas digitales también afectan la agencia de las personas. Las tecnologías están transformando la forma en que las personas acceden a la información, forman opiniones y participan en la vida pública. Las plataformas de redes sociales han ampliado los canales de participación, pero también están cada vez más vinculadas a la fragmentación social y aumento de problemas de salud mental, especialmente entre los adolescentes. Más del 70 por ciento de los adolescentes de ALC usan activamente las redes sociales, dedicando, a menudo, cuatro o cinco horas diarias a su uso (Valle, 2025). Paralelamente, la rápida difusión de la desinformación puede distorsionar el debate público, erosionar la confianza en las instituciones y limitar la capacidad de las personas para tomar decisiones informadas. Estos desafíos son especialmente críticos en contextos de limitada alfabetización digital, ya que contribuyen a exacerbar la polarización y debilitar los procesos democráticos. Los temas de salud mental y desinformación se abordan en mayor profundidad en la sección “Interconexiones” al final de la segunda parte del informe.

A pesar de estas preocupaciones, el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar el desarrollo humano sigue siendo significativo, especialmente en ALC. Las herramientas digitales pueden ayudar a los hogares a construir y proteger activos, desde la educación y los ingresos hasta el acceso a servicios y la conectividad digital. El acceso a Internet y a dispositivos móviles puede facilitar la inclusión financiera, el acceso a los servicios públicos y la generación de nuevas fuentes de ingresos a través del trabajo remoto o emprendimiento en línea. Estas transformaciones tienen la capacidad de mejorar no sólo la participación económica, sino también la resiliencia frente a las crisis y la incertidumbre.

Los sistemas de IA y las plataformas digitales también están transformando el funcionamiento de las instituciones, creando nuevas oportunidades para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la prestación de servicios. Estos cambios invitan a una gobernanza más adaptativa y con visión de futuro, capaz de alinear la innovación con un desarrollo inclusivo. Aunque las presiones ejercidas por la rápida evolución de las tecnologías pueden poner a prueba los sistemas existentes, también representan una oportunidad para que ALC impulsen un cambio positivo. Si se canalizan adecuadamente, estos avances pueden contribuir significativamente para promover un desarrollo humano resiliente en la región.

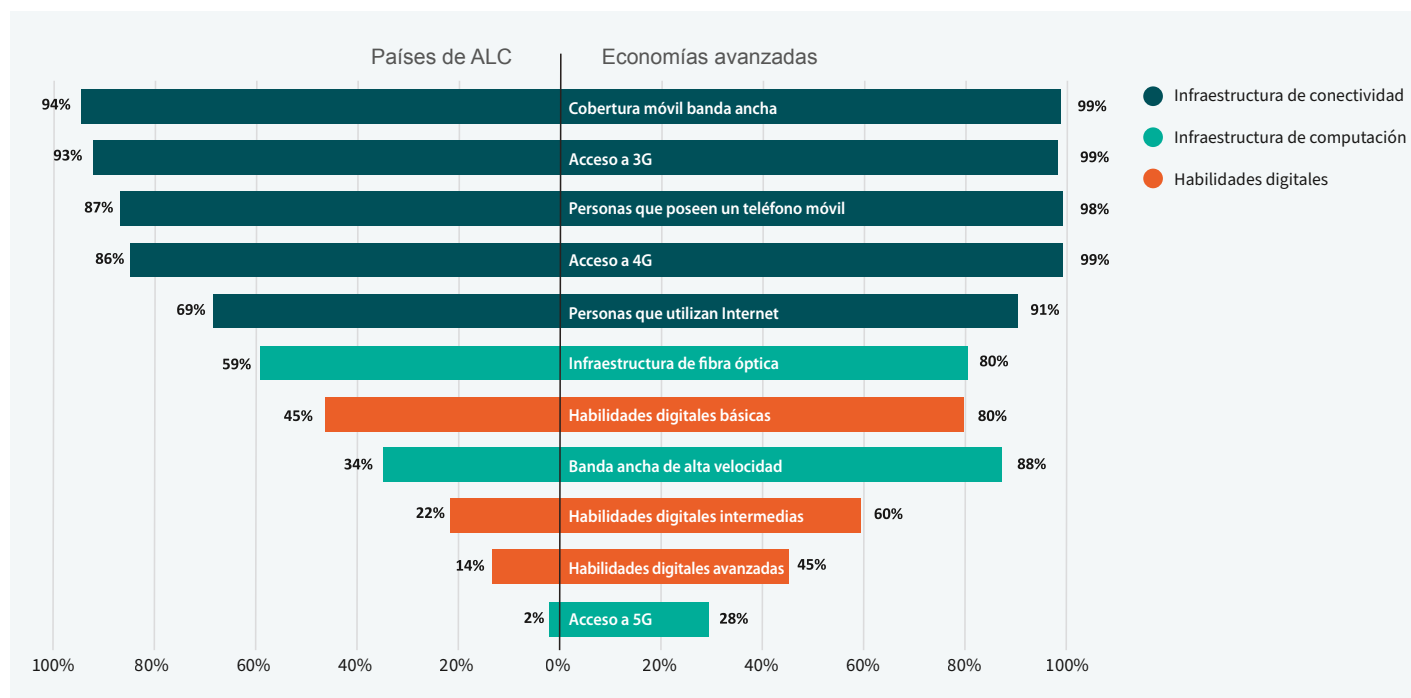
Este capítulo se divide en seis secciones. Comienza analizando cómo el rápido progreso tecnológico puede contribuir a profundizar las desigualdades y generar nuevas vulnerabilidades. A continuación, se analiza el impacto de la economía *gig* en los mercados laborales de ALC, seguido por una exploración de los desafíos de productividad, incluido el riesgo de que la región quede rezagada en la próxima ola tecnológica. Luego, se analiza cómo los avances tecnológicos pueden reforzar los patrones históricos de extracción de recursos. El capítulo también aborda las promesas y los riesgos emergentes de que los gobiernos incorporen algoritmos en sus procesos. Finalmente, concluye con algunas recomendaciones para garantizar que los avances tecnológicos sirvan como catalizadores de un desarrollo humano resiliente en toda la región.

3.2 Cerrar la brecha: superando la desigualdad digital en América Latina y el Caribe

A pesar de los notables avances, la transformación digital en ALC sigue siendo desigual e incompleta, lo que refleja las dificultades de la región para superar brechas persistentes en acceso, infraestructura y habilidades. Si bien la digitalización ofrece la promesa de la participación más inclusiva en educación, empleo y servicios básicos, este potencial se ve limitado por un acceso restringido a servicios y dispositivos asequibles, a una conectividad de banda ancha de calidad y a las habilidades digitales necesarias para una participación significativa. La cobertura en ALC se ha ampliado, pero esto por sí solo no ha garantizado su uso efectivo. Muchas personas, sobre todo en zonas rurales y barrios marginados urbanos, siguen enfrentándose a barreras que les impiden aprovechar las herramientas digitales para mejorar su calidad de vida.

La figura 3.2 muestra que, en promedio, la conectividad regional ha mejorado; sin embargo, siguen existiendo importantes carencias en infraestructuras y competencias digitales, especialmente a medida que los sistemas tecnológicos se vuelven más complejos. Al mismo tiempo, la brecha digital entre ALC y las economías más avanzadas, como los países de la OCDE, es evidente en tres dimensiones críticas: infraestructura de conectividad, infraestructura de computación y habilidades digitales. Estas categorías abarcan diferentes niveles de inclusión digital. La infraestructura de conectividad, como la

Figura 3.2 La cobertura digital en ALC se ha ampliado, pero esto no ha garantizado su uso efectivo



Notas: Porcentaje de la población.

Fuente: Elaboración propia usando datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y PNUD (2025b).

disponibilidad de banda ancha, redes móviles (3G y 4G) y servicios de Internet, es un requisito básico para la participación activa en la economía digital. La infraestructura de computación, que abarca tecnologías como las redes de fibra óptica, es la base de la transmisión de datos a alta velocidad y permite la adopción de nuevas tecnologías, como la IA. A su vez, las habilidades digitales, ya sean competencias básicas de usuario hasta conocimientos avanzados, son fundamentales para garantizar una participación inclusiva en la economía digital.

3.2.1 La infraestructura de conectividad ha avanzado, pero sigue siendo desigual, especialmente dentro de los países

En términos de conectividad, ALC ha logrado avances importantes, pero aún se encuentra rezagada respecto de las economías avanzadas. El 94 por ciento de la población tiene acceso a cobertura de banda ancha móvil, mientras que el 93 por ciento dispone de acceso a redes 3G. Sin embargo, las economías avanzadas mantienen un acceso casi universal en ambos aspectos, con una cobertura del 99 por ciento. Del mismo modo, mientras que en las economías avanzadas el 98 por ciento de la población posee un teléfono celular, en la región de ALC esta cifra ronda el 87 por ciento. La cobertura de la red móvil es amplia, pero aún no es universal. Si bien el 93 por ciento de la población de ALC está cubierta por redes 3G y el 86 por ciento a redes 4G, estos niveles siguen por debajo de la cobertura de los países de la OCDE, ambas tecnologías superan el 98 por ciento (UIT, 2024).

La cobertura en ALC se ha ampliado, pero esto por si solo no ha garantizado su uso efectivo. Muchas personas, sobre todo en zonas rurales y barrios marginados urbanos, siguen enfrentándose a barreras que les impiden aprovechar las herramientas digitales para mejorar su calidad de vida.

Aunque la cobertura de Internet en ALC está disponible, esto no garantiza su uso efectivo en todo el territorio. Las redes móviles no aseguran ni datos asequibles ni un servicio estable. Por ejemplo, en las zonas rurales y periurbanas, la señal puede ser débil o inestable, y la congestión de las redes limita aún más la calidad del servicio.

La brecha digital con respecto a las economías avanzadas se vuelve significativamente más pronunciada al analizar la proporción de personas que utilizan Internet:² solo el 69 por ciento de las personas de ALC usan Internet, frente al 91 por ciento en las economías de la OCDE, lo cual pone de manifiesto la existencia de barreras para una participación digital efectiva, incluidos los altos costos asociados con los planes de datos móviles. En 2021, los costos de la banda ancha en ALC ascendían al 5,4 por ciento del ingreso per cápita promedio, en comparación con el 1,3 por ciento de los países de la OCDE (PNUD, 2025b).

Las brechas dentro de la región también son marcadas. Mientras que el uso de Internet supera el 90 por ciento en Chile y las Bahamas, este cae por debajo del 45 por ciento en Honduras y Nicaragua (UIT, 2024). Las disparidades en las tasas de tenencia de computadoras son aún más pronunciadas, y van desde el 65-68 por ciento en Argentina y Uruguay hasta apenas un 11 por ciento en Haití, lo que limita seriamente las oportunidades de trabajo remoto, aprendizaje y otras actividades digitales.

En ALC, la heterogeneidad en el acceso a servicios de Internet también se ve marcada por dimensiones socioeconómicas y demográficas. En promedio, solo el 46,4 por ciento de los hogares del quintil de ingresos más bajo y el 35,8 por ciento de los hogares rurales cuentan con acceso a Internet, en comparación con el 84,6 por ciento de los hogares del quintil de ingresos más alto y el 74,8 por ciento de los hogares urbanos (figura 3.3) (PNUD, 2024a).

El Caribe presenta barreras digitales adicionales: apenas 4 de cada 10 hogares (37 por ciento) dispone de acceso a una computadora. Esta disparidad se hizo evidente durante la pandemia de COVID-19, cuando la educación a distancia resultó difícil de implementar y exacerbó las pérdidas de aprendizaje. En Jamaica, más de un tercio de los estudiantes (34 por ciento) carecía de la tecnología necesaria para seguir las clases de forma virtual, hecho que resultó en una brecha de aprendizaje de 1,3 años para uno de cada cinco niños. Del mismo modo, la exclusión digital obstaculizó la aplicación de servicios de telemedicina, afectando de manera desproporcionada a las comunidades rurales y los grupos vulnerables. Muchas personas carecían no solo de la tecnología necesaria sino también de la alfabetización digital suficiente para acceder a los servicios de telesalud (Watson, 2025).

Figura 3.3 El acceso a Internet en ALC presenta una heterogeneidad significativa, tanto entre países como dentro de ellos



Notas: La CEPAL y la OCDE definen los hogares con acceso a internet como aquellos que cuentan con conexión a Internet en la vivienda, ya sea a través de fibra óptica, cable coaxial, par trenzado o antenas terrestres o satelitales. Queda excluido el acceso a través de dispositivos móviles en todos los casos. El promedio regional está ponderado por población y se reporta como lo calcula la CEPAL. Los datos para cada país son los más recientes disponibles: Bolivia, Colombia y Honduras (2021); Brasil (2019); Ecuador (2017); Guatemala, Nicaragua y Venezuela (2014) y todos los demás países (2022). El promedio de los países de la OCDE se refiere al año 2023.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de CEPALSTAT de la CEPAL (2023a) y los datos del Kit de herramientas *Going Digital* de la OCDE (2024b).

Cerrar la brecha de la conectividad va más allá de expandir las infraestructuras básicas. La distinción entre acceso y apropiación es un aspecto central de la inclusión digital. Por ejemplo, equipar una escuela con computadoras y conexión Wi-Fi no garantiza que los estudiantes vayan a utilizar las herramientas digitales de manera eficaz como apoyo a su aprendizaje. Mientras que el acceso hace referencia a la disponibilidad física de infraestructuras y herramientas, la apropiación implica el uso significativo de la tecnología para mejorar las capacidades. La apropiación también permite la utilización y, con el tiempo, la acumulación de activos, dos factores fundamentales para fortalecer la resiliencia y reducir las desigualdades estructurales. Así, la apropiación efectiva requiere algo más que conectividad: depende de la combinación de herramientas, habilidades digitales y entorno propicio. Esto incluye el acceso a dispositivos y planes de datos asequibles, servicios de Internet confiables y de calidad, y de la disponibilidad de contenidos relevantes en idiomas locales. Sin esto, las herramientas digitales permanecen subutilizadas y su potencial, sin aprovecharse.

3.2.2 Una infraestructura de computación insuficiente limita el uso de activos

La brecha digital se profundiza al analizar activos físicos avanzados, como la infraestructura de computación. Sin un entorno habilitante que proporcione infraestructuras críticas, los hogares ven limitada su capacidad para maximizar el uso de sus activos.

En ALC, la infraestructura de fibra óptica cubre un promedio del 59 por ciento de los países, muy por debajo del 80 por ciento de cobertura en las economías avanzadas. A pesar de ello, solo el 27 por ciento de los hogares de la región están conectados a banda ancha por fibra, lo que evidencia una brecha significativa entre la disponibilidad y el uso de la infraestructura (PNUD, 2025b). Si bien las redes de fibra óptica se han expandido en la región y son esenciales tanto para la 5G como para las futuras tecnologías WiFi, gran parte de su capacidad sigue subutilizada. El acceso a la banda ancha de alta velocidad es aún más limitado: solo el 34 por ciento de las poblaciones de ALC se beneficia de ella, en comparación con el 88 por ciento en las economías avanzadas. Estas brechas en la infraestructura de computación evidencian los desafíos existentes para garantizar un acceso a Internet equitativo, confiable y rápido.

Se espera que la implantación de la tecnología 5G, con su potencial de baja latencia y transmisión rápida de datos, logre impulsar la próxima ola de transformación digital en la región. Al habilitar aplicaciones como la IA y la automatización, la 5G podría tener profundos efectos sobre la productividad y la transformación estructural de industrias clave. No obstante, las tasas actuales de implantación en la región siguen siendo limitadas, puesto que sólo seis países contaban con redes 5G en 2024: Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Surinam. En conjunto, estos países representan solo el 2 por ciento del

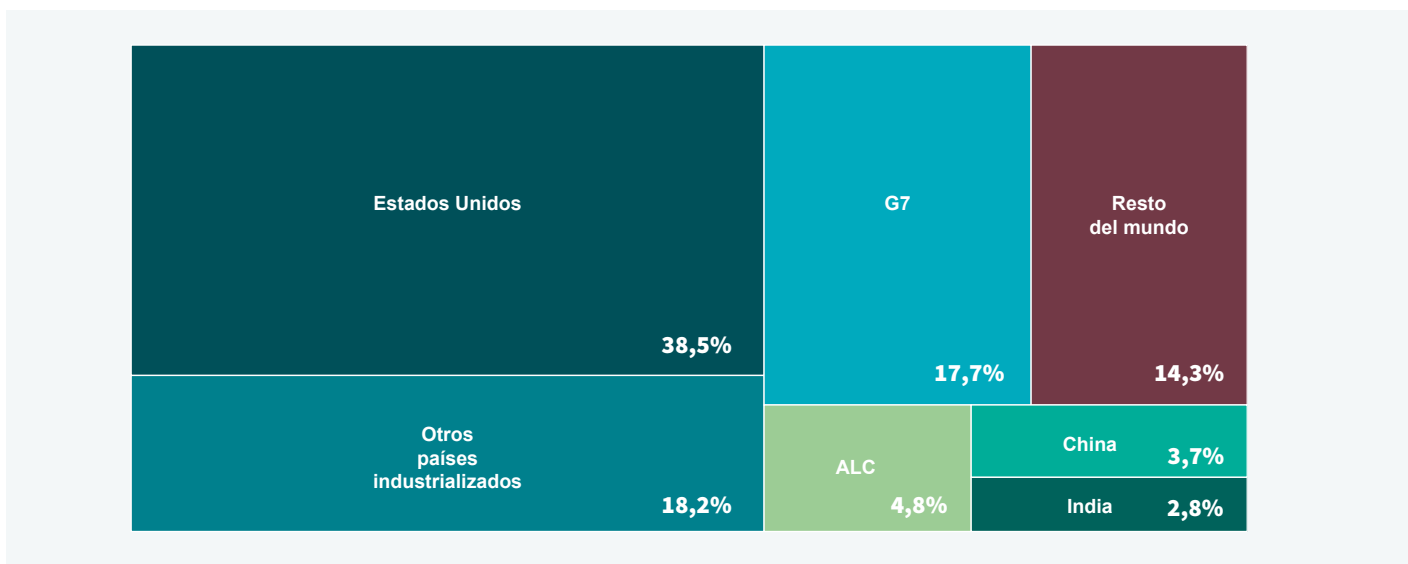
total de conexiones a nivel regional. Si bien se proyecta que la 5G alcance el 11 por ciento de las conexiones en 2025, esta cifra seguirá estando muy por debajo de las economías avanzadas, especialmente si se compara con Norteamérica o China (PNUD, 2025b; Watson, 2025).

Los cables submarinos y los satélites son activos muy importantes para la conectividad en la región. La amplia superficie de los países y su topografía diversa, desde los Andes hasta la selva amazónica, hacen que la construcción de redes terrestres sea costosa y compleja. Sin embargo, las extensas costas de la región ofrecen condiciones favorables para el despliegue de cable submarino, lo que ha incentivado inversiones en este tipo de infraestructura. A junio de 2024, estaban activos o planificados más de 600 cables submarinos en todo el mundo, cubriendo casi 1,4 millones de kilómetros. De ellos, sesenta y nueve conectan a ALC tanto interna como externamente (PNUD, 2025b).

Por último, los centros de datos constituyen infraestructuras físicas esenciales para alojar servidores y equipos de red sofisticados, respaldando la creciente demanda de computación en la nube, IA y 5G. En ellos se almacenan, gestionan y procesan grandes volúmenes de datos digitales, garantizando la seguridad y eficacia del acceso. A nivel global, Estados Unidos es el país que mayor número de centros de datos alberga en todo el mundo, con el 38,5 por ciento, seguido de los países del G7, que suman el 17,7 por ciento. Actualmente, la región alberga más de 480 centros de datos, lo que representa menos del 5 por ciento del total mundial. En ALC, Brasil lidera los esfuerzos de expansión de esta infraestructura, concentrando más de un tercio de los centros de datos de la región, seguido de Chile y México, cada uno con alrededor de un 13 por ciento (PNUD, 2025c). En la sección 3.5.3 de este capítulo, la discusión sobre los centros de datos se aborda con mayor detalle.

Aunque el acceso a herramientas avanzadas de conectividad y computación ha aumentado, la desigual implantación de estas infraestructuras sigue limitando el uso productivo de estos activos. Las brechas no sólo obstaculizan la innovación, sino que también restringen una participación más amplia en la economía digital, reforzando las desigualdades existentes. Aunque en la región abundan el talento, la creatividad y una creciente demanda de servicios digitales avanzados, su potencial permanece subutilizado a falta de una infraestructura habilitante. La expansión de las infraestructuras de computación, como las redes de alta velocidad y los centros de datos, constituye la base necesaria para garantizar que los avances tecnológicos se traduzcan en mejoras significativas e inclusivas en el desarrollo humano.

Figura 3.4 Los centros de datos en ALC representan solo el 5 por ciento del total mundial



Notas: Los países del G7 incluyen el Reino Unido, Japón, Italia, Alemania, Francia y Canadá. "Otros países industrializados" se refiere a los países de la OCDE que no pertenecen al G7 ni a ALC.

Fuente: Cálculos basados en Data Center Map (abril de 2025).

3.2.3 La región se enfrenta a un déficit importante de competencias complejas y digitales

El desarrollo de competencias es un factor clave de la resiliencia, ya que brinda a las personas de la capacidad de generar ingresos, enfrentar crisis económicas y adaptarse a la transformación de los mercados laborales. Sin embargo, en ALC, los desafíos históricos de los sistemas educativos han limitado la proporción de estudiantes que han desarrollado competencias complejas y con alta demanda. Según las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), en comparación con los países desarrollados, la región obtiene puntajes bajos en habilidades de lectura y escritura, así como en competencias educativas críticas, especialmente matemáticas y ciencias. Las disparidades de género son persistentes, y los niños superan a las niñas en estos campos (OCDE, 2023b). Las brechas de aprendizaje son especialmente pronunciadas entre los estudiantes más pobres, ya que el 50,8 por ciento de los menores de 10 años carecen de competencias básicas de lectura. Estas disparidades se manifiestan desde edades tempranas: mientras que el 83 por ciento de los niños de 3 a 4 años presenta un desarrollo adecuado, el 57 por ciento cuyo desarrollo es inferior al de sus pares provienen de hogares de bajos ingresos. Solo el 27 por ciento de los niños en este grupo de edad posee competencias básicas de alfabetización y nociones matemáticas, con una brecha significativa entre las zonas urbanas (30 por ciento) y rurales (19 por ciento) (García Jaramillo, 2020).

De manera similar, el desarrollo de competencias en la población adulta se encuentra rezagado respecto al promedio

de los países de la OCDE. Los datos del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) muestran que Chile, Ecuador, México y Perú, los únicos países de ALC incluidos en el análisis, se ubican por debajo de los países OCDE en cuanto a competencias de alfabetización, razonamiento matemático y resolución de problemas. Resulta alarmante el hecho de que un porcentaje importante de la población adulta carezca incluso de las competencias básicas necesarias para participar en estas evaluaciones, síntoma del bajo rendimiento educativo histórico de la región y del acceso limitado a la tecnología. Una proporción significativa de los adultos de estos países no tiene experiencia con computadoras o no supera pruebas básicas sobre el uso de la tecnología de la información: 43,6 por ciento en Perú, 39,3 por ciento en México, 32,9 por ciento en Ecuador y 25,2 por ciento en Chile, en comparación con el promedio de la OCDE de 16,3 por ciento (OCDE, 2023a).

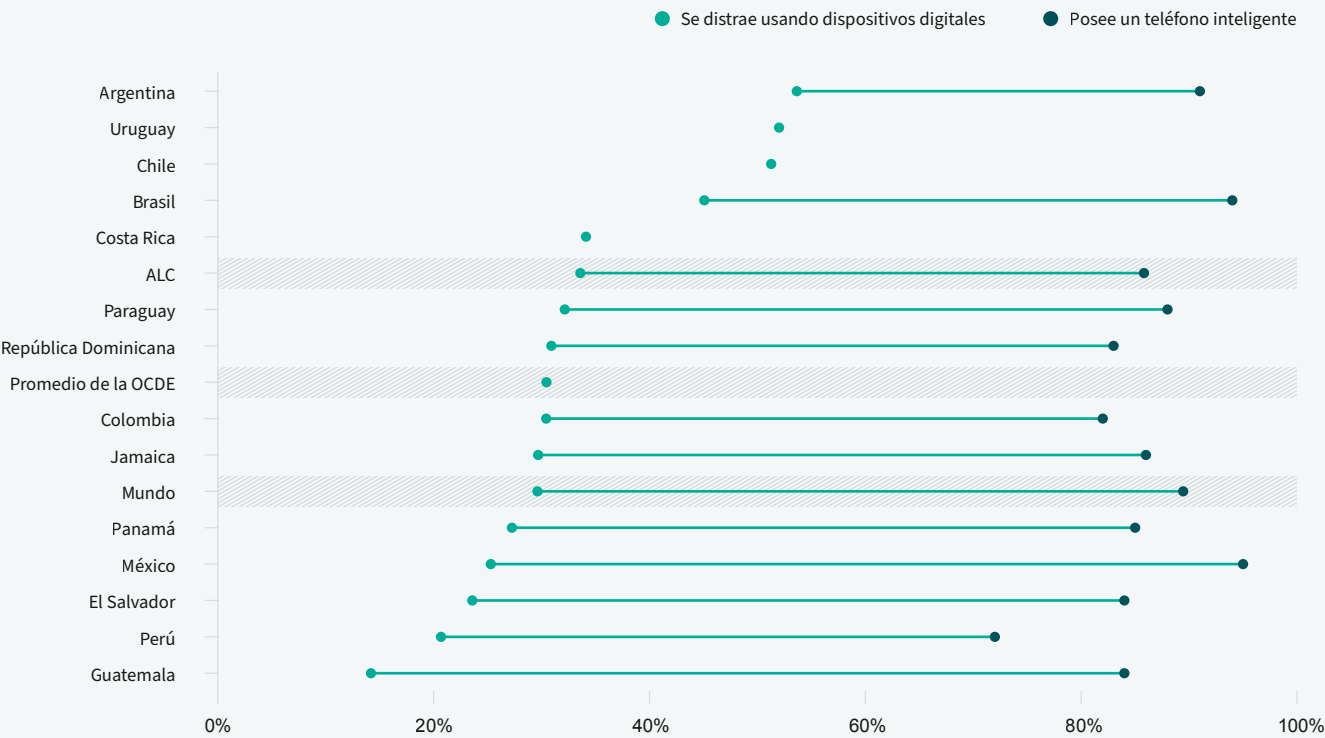
Como se mostró anteriormente en la figura 3.2, solo el 45 por ciento de la población de ALC posee habilidades digitales básicas,³ en comparación con el 80 por ciento de las economías avanzadas. La brecha es aún mayor en el caso de las habilidades digitales intermedias y avanzadas, ya que solo el 22 y el 14 por ciento de la población de ALC, respectivamente, cuenta con estas competencias, en comparación con el 55 y el 45 por ciento en economías avanzadas como Corea del Sur (UIT, 2024; CEPAL, 2025). Esta disparidad revela la dificultad de la región para preparar a su fuerza laboral en tareas digitales más complejas y para facilitar su participación en la economía digital global.

Recuadro 3.1 Resultados mixtos, pero en general positivos, sobre el impacto de la prohibición de teléfonos inteligentes en las escuelas

Estudios recientes sugieren que prohibir el uso de teléfonos inteligentes en las escuelas puede generar mejoras modestas en el rendimiento académico, especialmente entre las niñas. Si bien los teléfonos inteligentes pueden apoyar tareas escolares, también representan una fuente de distracción y pueden facilitar interacciones sociales negativas, afectando tanto el desempeño individual como las dinámicas generales del aula (figura 3.5). En Noruega, las estudiantes de hogares con menores ingresos mostraron mejoras significativas en asistencia y rendimiento académico tras la prohibición de los teléfonos inteligentes (Böttger y Zierer, 2024). En España, las escuelas con restricciones al uso de los teléfonos inteligentes reportaron puntuaciones más altas en matemáticas y ciencias en las pruebas del PISA (Beneito y Vicente-Chirivella, 2022). En Inglaterra, estas medidas mejoraron el rendimiento en los exámenes de los estudiantes de bajo desempeño previo, lo que podría contribuir a reducir las desigualdades educativas (Beland y Murphy, 2016). Más allá del ámbito académico, la prohibición del uso de teléfonos inteligentes contribuye a un ambiente escolar más enfocado y tranquilo, reduce el acoso escolar y favorece condiciones positivas de aprendizaje tanto para estudiantes como para docentes (Böttger y Zierer, 2024). En ALC, a pesar del aumento de la posesión y el uso de teléfonos inteligentes, algunos países han comenzado a implementar restricciones. Por ejemplo, Chile aprobó en 2024 un proyecto de ley que regula el uso de teléfonos celulares en los colegios, prohibiéndolos en los niveles de educación preescolar y primaria, y permitiendo su uso regulado entre estudiantes de niveles superiores (Cámara de Diputados, 2024).

Figura 3.5 En ALC, uno de cada tres estudiantes se distrae con dispositivos digitales durante las clases de matemáticas

Porcentaje (%) de estudiantes que **se distraen usando dispositivos digitales** y aquellos que **poseen un teléfono inteligente** (2022)



Notas: PISA encuesta a estudiantes de 15 años. La distracción en la clase de matemáticas se refiere al porcentaje de estudiantes que informan distraerse en todas o la mayoría de las clases de matemáticas debido al uso de dispositivos digitales.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en los resultados de PISA 2022 (OCDE, 2023b) y datos del Banco Mundial.

Recuadro 3.2 La brecha digital: las generaciones mayores pueden quedarse atrás en un mundo cada vez más digital

La brecha digital en los países de ALC afecta de manera desproporcionada a la población adulta de 60 años o más, lo que pone en evidencia profundas disparidades generacionales en el acceso y la participación digitales. En El Salvador y Honduras, el uso de Internet es más de siete veces superior entre las personas de 15 a 29 años que entre los adultos de mayor edad; esta diferencia es ocho veces superior en México, y casi nueve veces superior en Ecuador. Si bien es más probable que los adultos mayores accedan a Internet desde sus hogares, su participación sigue siendo limitada y depende en gran medida de si cuentan o no con acceso a una computadora (Sunkel *et al.*, 2019).

Entre las barreras que exacerban esta exclusión figuran las limitaciones de recursos económicos y una sensación de temor o inseguridad frente a la tecnología. Las actividades en línea más frecuentes entre los adultos mayores se concentran en la comunicación y el entretenimiento, mientras existe una notable reticencia a realizar transacciones financieras, como operaciones bancarias o compras en línea (Sunkel *et al.*, 2019). Esta resistencia se debe principalmente a cuestiones de seguridad y desconfianza hacia las plataformas digitales (Mawela *et al.*, 2020). Además, ir al banco o a hacer la compra de forma presencial en ALC suele cumplir una función social importante, en especial para quienes enfrentan barreras de movilidad o comunicación (Sunkel *et al.*, 2019).

Tecnologías emergentes como la IA generativa amplifican estos desafíos al elevar el nivel de sofisticación de las estafas, lo que contribuye a una mayor desconfianza y aleja aún más a los adultos mayores del uso de herramientas digitales (The Economist, 2024). Esta exclusión puede profundizar las desigualdades sociales y económicas. Con el aumento de la esperanza de vida en ALC, resulta fundamental contar con programas de formación continua y el desarrollo de competencias digitales mediante programas dirigidos, con el fin de asegurar que las generaciones mayores sigan participando de forma activa en un mundo cada vez más digital.

3.3 Trabajos *gig*: ¿mayores oportunidades o prosperidad precaria?

3.3.1 El crecimiento del empleo digital en ALC⁴

Las plataformas digitales han surgido como potenciales fuentes de empleo en la región de ALC. Sin embargo, en un contexto caracterizado por altas tasas de informalidad, estas nuevas tendencias podrían representar nuevas formas de informalidad laboral, lo que supone un importante desafío tanto para los sistemas de protección social como para la gobernanza de estas plataformas. Al mismo tiempo, los trabajos *gig* brindan oportunidades de trabajo flexibles que permiten complementar los ingresos y fortalecer la resiliencia durante períodos de crisis económicas.

En ALC, la economía *gig* ha experimentado una adopción acelerada, especialmente a raíz de la pandemia de COVID-19, que incrementó la necesidad de modalidades laborales flexibles en medio de importantes disrupciones económicas. Por ejemplo, en 2019, ALC se encontraba rezagada con respecto a sus pares globales en la adopción de trabajos digitales *freelance*: las descargas de aplicaciones para trabajo independiente y microtrabajos alcanzaron solo 85 por cada 100.000 habitantes, en comparación con las 560 por cada 100.000 habitantes en los Estados Unidos (BID, 2020).

Sin embargo, la adopción de plataformas de trabajos *gigs* basadas en la ubicación (como las de entrega y transporte) en la región fue sorprendentemente mayor, con 29 descargas por cada 100 habitantes, superando las tasas de los EE.UU. (18) y Europa (7) (Viollaz, 2025).

En 2024, la región representaba el 5 por ciento de la fuerza laboral global en trabajos *gigs* en línea,⁵ una cifra comparable a la de Estados Unidos, a pesar de representar el 9 por ciento de la población mundial (en comparación con el 4,2 por ciento de Estados Unidos). Contrasta el caso de India, que aportó el 27 por ciento de la fuerza laboral *gig* a pesar de representar el 17 por ciento de la población mundial (OIT y Universidad de Oxford, 2024).

Entre 2016 y 2023, si bien la demanda global de trabajos *gigs* en línea creció un 50 por ciento, la contribución de ALC siguió siendo mínima, con solo el 1,7 por ciento (OIT y Universidad de Oxford, 2024).

Un análisis más detallado de los trabajadores *gig* en la región revela que aproximadamente un tercio cuenta con educación terciaria, la mitad ha completado la educación secundaria y un 16 por ciento posee solo educación primaria o menos. Esto refleja la diversidad de la fuerza laboral de la economía *gig*, aunque predominan personas con mayores niveles educativos, lo cual pone de manifiesto su rol como alternativa laboral para trabajadores con distintos niveles de formación. Es particularmente relevante que, en ALC, el número de trabajadores *gig* poco calificados ha crecido cuatro veces más que el de altamente calificados desde 2014 (Viollaz, 2025).

Las empresas *gig*, por su parte, operan aprovechando las plataformas digitales para acceder a una fuerza laboral amplia y diversa, dentro y fuera de las fronteras nacionales. Su modelo de negocio se basa en la capacidad de adaptar rápidamente la oferta a la fluctuación de la demanda, ampliando o reduciendo su fuerza laboral con un mínimo de fricción. La mayoría de las

Recuadro 3.3 ¿Qué es la economía *gig*?

En inglés, el término '*gig*' se utiliza para referirse a un trabajo a corto plazo en el que a los trabajadores se les paga por completar tareas específicas, a menudo facilitadas por plataformas digitales. Estas plataformas conectan a los trabajadores con individuos o empresas que buscan servicios, utilizando algoritmos para asignar tareas, mediar en las interacciones y establecer reglas para la realización del trabajo. Los trabajos *gig* suelen ser actividades temporales y a tiempo parcial, y muchos trabajadores realizan menos de 10 horas de trabajo por semana en países que no son de altos ingresos.

Podemos distinguir dos categorías de trabajos *gig* digitales: los trabajos en línea y los basados en ubicación. Los trabajos *gig* en línea se realizan de forma remota y la entrega tiene lugar a través de Internet, con tareas que van desde la simple entrada de datos hasta funciones más complejas, como el desarrollo de software y el diseño gráfico. Dentro de esta categoría, se distinguen dos subtipos: el trabajo *freelance* en línea, que puede abarcar proyectos de mayor envergadura y complejidad que requieren habilidades intermedias a avanzadas, y el microtrabajo, que divide las tareas en unidades más pequeñas que requieren habilidades básicas, como el etiquetado de imágenes o la transcripción de textos. Por otra parte, los trabajos *gig* basados en ubicación consisten en tareas físicas realizadas en el lugar del cliente, por ejemplo, servicios de transporte como Uber o servicios de entrega a domicilio. Estos trabajos suelen requerir menores competencias e implican un uso mínimo de herramientas digitales más allá de conectarse con la plataforma y el cliente.

Los trabajadores *gig* normalmente no están clasificados como empleados de las plataformas digitales que utilizan como intermediarios. Con frecuencia se les paga por tarea, con ingresos y horas que dependen de la demanda de servicios. Por lo general, carecen de las protecciones que ofrecen las leyes laborales nacionales. Además, es frecuente que sean los propios trabajadores los que tengan que proporcionar los activos físicos necesarios para completar las tareas para las que son contratados, por ejemplo, automóviles o computadoras, los cuales se deprecian con cada tarea realizada.

Fuente: Viollaz (2025).

contrataciones son de corta duración, superando rara vez el mes, lo que permite a las empresas cubrir tareas o proyectos específicos sin la necesidad de asumir contratos de trabajo a largo plazo. Este modelo es especialmente atractivo cuando se requieren habilidades especializadas de las que no se dispone dentro de la empresa. Las plataformas digitales también

permiten a las empresas ejercer un mayor control sobre los costos laborales, ya que tienen la posibilidad de ajustar la remuneración de forma dinámica en función de la demanda, la ubicación o la complejidad de la tarea.

3.3.2 Equilibrando los incentivos y beneficios de los trabajos *gig*⁶

Para los trabajadores, una de las principales ventajas de la economía *gig* es su potencial para generar ingresos. Las plataformas de empleo digital ofrecen a los trabajadores una forma alternativa de generar ingresos. Mientras que el 74 por ciento de los trabajadores utiliza el trabajo *gig* como fuente secundaria de ingresos, para casi una cuarta parte es su fuente principal de ingresos. Por ejemplo, el 75 por ciento de los conductores de Uber de Brasil, Chile, Colombia y México afirman haberse unido a la plataforma para generar ingresos adicionales, mientras que el 60 por ciento de los trabajadores *gig* del transporte de Costa Rica mencionan esa misma razón como su principal motivación (Viollaz, 2025). Durante las crisis económicas, como la provocada por la pandemia de COVID-19, los trabajos *gig* puede actuar como una forma informal de seguro de desempleo.

La flexibilidad es otro de los principales incentivos. Los trabajadores pueden elegir sus horarios y el tipo de trabajo al que se comprometen, algo especialmente atractivo para quienes combinan varios trabajos o tienen otras responsabilidades. La flexibilidad es un factor clave para mujeres, trabajadores jóvenes y personas con acceso limitado a los mercados laborales tradicionales, ya que les permite compatibilizar el trabajo no remunerado o los estudios. Sin embargo, los trabajos *gig* suelen exigir largas jornadas: alrededor del 20 por ciento de los trabajadores *gig* en línea de ALC trabajan más de 40 horas a la semana, y la mitad de ellos tiene además otro empleo remunerado. Estas extensas jornadas pueden ejercer una importante presión sobre el equilibrio entre la vida laboral y personal, especialmente para las mujeres, quienes suelen asumir una mayor carga de responsabilidades domésticas.

Las plataformas digitales también ofrecen barreras de entrada más bajas en comparación con los mercados laborales tradicionales, lo que beneficia especialmente a los jóvenes y a los inmigrantes que disponen de activos y cualificaciones. Las plataformas *gig* representan valiosos puntos de acceso al mercado laboral para los trabajadores jóvenes, especialmente aquellos que combinan estudios y empleo. En ALC, la tasa de participación de los jóvenes en las plataformas *gig* en línea es superior a su participación en la fuerza laboral en general (Datta y Chen, 2023). Para los trabajadores migrantes, las plataformas *gig* ofrecen un camino hacia el empleo, especialmente para quienes enfrentan dificultades como un estatus migratorio irregular o la falta de oportunidades en los mercados laborales locales. En Chile y Argentina, buena parte de los trabajadores de las plataformas son migrantes, especialmente en los servicios de entrega (Madariaga et al., 2019). Los migrantes suelen encontrar mayores barreras de entrada para trabajos de conducción, como el requisito de contar con una visa para obtener una licencia de conducir, lo cual lleva a muchos de ellos a optar por plataformas de entrega, que presentan exigencias de acceso más bajas.

Uno de los principales desafíos en la expansión de la economía *gig* en ALC es la naturaleza precaria de estos empleos, que carecen de la seguridad y los beneficios tradicionalmente asociados al empleo formal.

Si bien los trabajos *gig* ofrecen oportunidades para la participación de las mujeres en el mercado laboral, ellas representan solo el 38 por ciento de los trabajadores *gig* en línea en ALC, lo que indica una menor participación en este tipo de empleo en comparación con los mercados de trabajo tradicionales. Su participación en plataformas basadas en la ubicación, como los servicios de transporte por aplicación, es especialmente baja debido a preocupaciones de seguridad y menor flexibilidad. Además, las mujeres se enfrentan a mayores tasas de acoso y discriminación en estas plataformas (Viollaz, 2025)

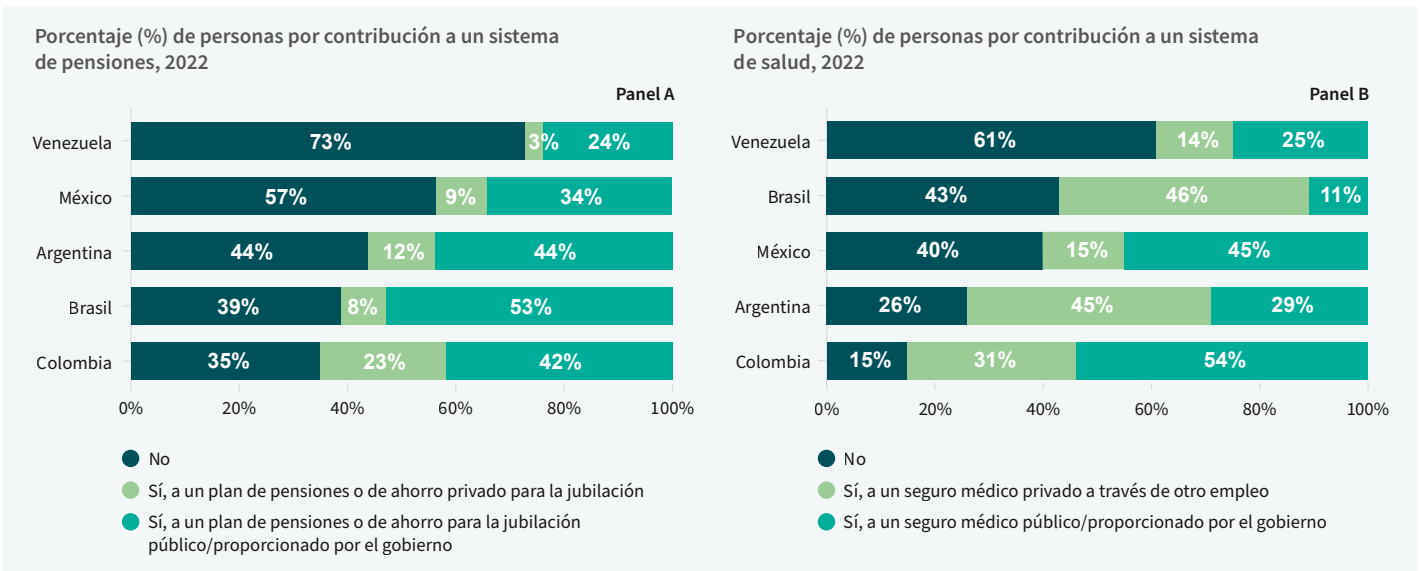
Las plataformas *gig* también permiten la inclusión de personas con bajos niveles de cualificación, particularmente a través de plataformas de microtareas en línea que requieren solo habilidades básicas. Entre ellas figuran plataformas que ponen en contacto a individuos con tareas de corta duración en sectores como la construcción, plomería, reparto o limpieza, que exigen pocas competencias digitales. Sin embargo, la participación de trabajadores con niveles educativos altos en sectores como los servicios de entrega también es considerable. Por ejemplo, el 40 por ciento de los trabajadores de plataformas de entrega en Argentina poseen títulos universitarios, lo que indica una desalineación entre habilidades disponibles y las

requeridas, así como un fenómeno de subempleo. El efecto de desprofesionalización asociados a los trabajos *gig*, donde incluso personas con estudios superiores realizan tareas simples, puede limitar las oportunidades de desarrollo profesional y reducir el potencial de la fuerza laboral de la región (Viollaz, 2025).

A pesar de los beneficios percibidos en términos de flexibilidad laboral y potencial de generación de ingresos, muchos trabajadores *gig* enfrentan ingresos bajos e inestables. La evidencia muestra que la mayoría de las plataformas de ALC no logran proporcionar ingresos que superen el salario mínimo. Esta situación se ve agravada por la competencia entre trabajadores, la falta de oportunidades laborales (dado que la oferta de trabajadores *gig* está creciendo a un ritmo mayor que la demanda de estos servicios) y la necesidad de participar en múltiples plataformas a la vez para alcanzar ingresos suficientes. Además, los trabajadores suelen aportar sus propios activos físicos necesarios para completar las tareas, por ejemplo, automóviles, teléfonos inteligentes o computadoras, los cuales se deprecian con cada tarea realizada. Sin embargo, las limitaciones de recursos para cubrir, por ejemplo, el costo de equipos especializados, restringe la capacidad de los trabajadores para diversificar su participación entre distintas plataformas (Viollaz, 2025).

Los trabajadores *gig* también dedican hasta un tercio de su tiempo laboral a actividades no remuneradas, como esperar tareas o preparar propuestas, lo que reduce aún más sus ingresos totales. Además, el monopsonio de las plataformas ejerce presión sobre los trabajadores para que acepten condiciones injustas con el fin de mantener calificaciones altas, necesarias para acceder a nuevas oportunidades laborales. Las desconexiones de las plataformas, a menudo sin previo aviso,

Figura 3.6 La seguridad social de los trabajadores *gig* sigue siendo incompleta



Fuente: Datta y Chen (2023) para trabajadores *gig* en la plataforma Workana.

representan otro desafío, ya que reducen la seguridad laboral y el acceso a los ingresos. En República Dominicana, casi la mitad de los trabajadores que realizan trabajos *gigs* informaron haber sido desconectados de las plataformas sin previo aviso, mientras que otros mencionaron la falta de transparencia en las políticas de las plataformas (Viollaz, 2025).

3.3.3 Barreras adicionales a los derechos laborales y la protección social⁷

Uno de los principales desafíos en la expansión de la economía *gig* en ALC es la naturaleza precaria de estos empleos, que carecen de la seguridad y los beneficios tradicionalmente asociados al empleo formal. Los trabajadores *gig*, que suelen ser clasificados como contratistas independientes en lugar de

Recuadro 3.4 Guatemala en primer plano: analizando la economía *gig* más allá de los promedios regionales

Un análisis realizado por Ahuat y Hernández (2025) sobre trabajadores y empresas de plataformas en Guatemala muestra que la economía *gig* ofrece oportunidades laborales flexibles y atractivas, especialmente en zonas urbanas. Sin embargo, persisten barreras de entrada, entre ellas los bajos niveles de educación formal, la limitada infraestructura digital en áreas rurales y el reducido número de personas que hablan inglés, un requisito clave para acceder a plataformas digitales especializadas y mejor remuneradas.

Las plataformas más utilizadas en Guatemala incluyen aquellas de comercio electrónico (Facebook Market, Instagram, Mercado Libre y WhatsApp), servicios de entrega (Pedidos Ya), transporte (Uber, Yango), alojamiento (Airbnb) y trabajo *freelance* (Workana, Upwork). Según el estudio, 48 por ciento de los encuestados trabaja mediante plataformas de comercio electrónico, 30 por ciento en servicios de entrega, 13 por ciento en transporte, 8 por ciento en trabajo *freelance* y 1 por ciento en servicios de hospitalidad. Si bien es difícil determinar cifras exactas, se estima que los trabajadores *gig* en Guatemala representan entre 1 y 2 por ciento de la población ocupada, sin incluir a quienes participan en comercio electrónico a través de redes sociales. Estas cifras se alinean con estimaciones de la OIT (2025) basadas en encuestas oficiales: Brasil (1.7 por ciento), Chile (0.5 por ciento), Filipinas (4 por ciento) y Singapur (3.6 por ciento).

Trabajadores con educación primaria o básica suelen acceder a tareas elementales, mientras que los trabajadores con educación secundaria o estudios superiores logran asegurar trabajos más especializados y mejor remunerados, en muchos casos en plataformas internacionales. El dominio limitado del inglés restringe aún más el acceso a plataformas globales basadas en habilidades, como Upwork o Freelancer. Esta barrera idiomática impide que muchas personas en Guatemala participen en trabajos especializados dentro de la economía *gig*.

Pese a estos desafíos, muchas mujeres y jóvenes utilizan las plataformas para generar ingresos cuando el acceso al empleo formal es limitado debido a responsabilidades de cuidado, falta de experiencia o jornadas inflexibles. En el estudio, una trabajadora respondió: “Después de que nació mi bebé, me di cuenta de que podía organizar mejor mi tiempo trabajando en plataformas”. A pesar de un incremento en la participación de mujeres en los trabajos *gig*, muchas siguen enfrentando restricciones. Algunas reportan sentirse inseguras al usar plataformas basadas en ubicación, lo que limita aún más sus oportunidades.

Las plataformas *gig* también sirven como red de seguridad para trabajadores que enfrentan obstáculos financieros. En Guatemala, algunos empleadores consideran los niveles de endeudamiento al momento de contratar, por lo que muchos trabajadores quedan excluidos. Un trabajador de una plataforma digital señaló: “Dependía de las plataformas para pagar mis deudas porque no podía encontrar un trabajo formal en una empresa guatemalteca”. Para muchos, estas plataformas representan una fuente de ingreso sin los obstáculos de las prácticas tradicionales de contratación. Como señaló otro trabajador, “Es bueno porque realmente da una opción a las personas que, por alguna razón, no pueden conseguir trabajo”.

Según el estudio, 83 por ciento de los trabajadores *gig* no cuenta con contrato formal y 68 por ciento manifiesta preocupación por no tener acceso a protección social. Más de la mitad reporta ganar por encima del salario mínimo, aunque muchos siguen siendo económicamente vulnerables. El teléfono móvil es la herramienta principal de trabajo para 53 por ciento de los trabajadores, especialmente en transporte, reparto y comercio electrónico. Aunque el 76 por ciento de las operaciones de plataformas se concentran en Ciudad de Guatemala, la actividad comienza a expandirse a otras zonas urbanas. En regiones rurales, donde aún falta el acceso a internet y la infraestructura digital, la presencia de estas plataformas sigue siendo limitada.

Las empresas entrevistadas señalaron que los repartidores ganan, en promedio, entre 35 y 40 por ciento más que el salario mínimo al trabajar 40 horas semanales. También mencionaron haber adaptado sus operaciones al contexto local, por ejemplo, anonimizando números de teléfono y estableciendo zonas de entrega seguras para reducir riesgos en un entorno con desafíos de infraestructura y seguridad.

Fuente: Ahuat y Hernández (2025).

empleados, lo que los excluye de mecanismos de seguridad social vinculados al empleador, como el seguro de desempleo, la cobertura de salud, licencias parentales, las pensiones y las garantías del salario mínimo. Esta exclusión profundiza aún más las brechas socioeconómicas en una región caracterizada por los altos niveles de informalidad y desigualdad.

Como se muestra en la figura 3.6, la evidencia de Datta y Chen (2023), basada en trabajadores *gig* de plataformas digitales en Workana en la región, muestra que la proporción de estos trabajadores contribuyen a los sistemas de pensiones varía entre el 27 por ciento en Venezuela y el 65 por ciento en Colombia (panel A), mientras que las contribuciones a los sistemas de salud varían entre el 39 por ciento y el 85 por ciento en los mismos países (panel B), ambos en su mayoría autofinanciados sin el apoyo de un empleador. Estas diferencias entre países reflejan no sólo variaciones en los niveles de cobertura, sino también divergencia en las normativas nacionales sobre las obligaciones e incentivos para que los trabajadores independientes o informales coticen a la seguridad social.

Una de las principales barreras para la protección social de los trabajadores *gig* es la ambigüedad en su clasificación laboral, que los excluye de los beneficios vinculados al empleo formal. Mientras que algunos países desarrollados han comenzado a abordar la situación de los trabajadores *gig* mediante reformas legales y medidas de política pública, en ALC el desarrollo de dichos marcos todavía está en proceso. En países como Argentina, México y Chile están surgiendo esfuerzos para abordar este desafío. Sin embargo, estas iniciativas siguen siendo limitadas en alcance y cobertura.

Otro desafío importante en ALC es la ausencia de sistemas de seguridad social integrales para los trabajadores por cuenta propia o informales. Países como Colombia y Perú han introducido subsidios para apoyar a los trabajadores independientes de bajos ingresos a contribuir a la seguridad social, pero la cobertura sigue siendo reducida y fragmentada. La reforma de la seguridad social mexicana para los trabajadores *gig*, que extiende el seguro básico de salud y desempleo a los trabajadores independientes, representa un modelo prometedor para la región (Viollaz, 2025). En 2022, Chile aprobó una ley que permite a los trabajadores elegir su relación laboral con plataformas, ofreciendo garantías mínimas como acceso a seguridad social y límites en las horas de trabajo. Sin embargo, las evaluaciones iniciales muestran que la informalidad persiste en el sector (Leyton *et al.*, 2022).

Además, la naturaleza del trabajo *gig* limita la capacidad de los trabajadores para organizarse y abogar por una mejora de sus condiciones laborales. La capacidad de negociación colectiva es casi inexistente, y aunque algunos trabajadores *gig* han emprendido huelgas o iniciativas de sindicalización, estas acciones siguen siendo poco comunes y se enfrentan a numerosos obstáculos (Viollaz, 2025).

La venta o alquiler de cuentas a trabajadores irregulares que carecen de acceso formal a las plataformas es otra de las problemáticas relacionadas a esta modalidad de trabajo. Esta

situación es especialmente frecuente entre los trabajadores migrantes sin documentación legal. Aunque la legislación protege a los titulares de las cuentas, los trabajadores reales quedan sin protección y sin posibilidad de negociar o reclamar una indemnización. Se generan así dinámicas de poder asimétrico y una precariedad aún mayor para quienes utilizan cuentas falsas (Gutiérrez, 2024). En última instancia, estas condiciones limitan la agencia de los trabajadores al reducir su capacidad para tomar decisiones, negociar con plataformas o influir en sus condiciones de trabajo.

Uno de los planteamientos para superar estos desafíos es simplificar los regímenes fiscales de los trabajadores por cuenta propia para fomentar las cotizaciones a los sistemas de seguridad social. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han implementado medidas de este tipo, pero estos regímenes suelen ofrecer menos beneficios que los disponibles para trabajadores asalariados, y la naturaleza volátil del trabajo *gig* complica aún más la continuidad de las contribuciones.

La formalización del trabajo *gig* también podría mejorar la recaudación de impuestos, garantizando que las transacciones de la plataforma se graven y contribuyan a los fondos públicos destinados a programas sociales. Las alianzas con el sector privado pueden ofrecer soluciones complementarias, pero la intervención del Estado sigue siendo esencial para establecer niveles mínimos universales de protección. Es necesaria una estrategia integral y multinivel para equilibrar la flexibilidad del mercado laboral con la seguridad de los trabajadores, garantizando que los trabajadores *gig* de la región puedan acceder a las protecciones que necesitan en una economía digital en plena evolución.

3.4 ¿Seguirá ALC al margen de la revolución de la IA?

Mientras la tecnología transforma las sociedades y redefine las conexiones globales, ALC se encuentra en una encrucijada. Si bien los avances tecnológicos, como la IA y la automatización, están impulsando el crecimiento y la innovación en todo el mundo, la región corre el riesgo de quedar rezagada.

Esta revolución tecnológica representa tanto una oportunidad como un desafío: podría exacerbar las vulnerabilidades de la región o convertirse en un catalizador para la resiliencia y el desarrollo humano. Sin embargo, existen barreras estructurales, como la baja productividad, los altos niveles de desigualdad y la informalidad persistente, así como patrones históricos de escasa inversión en tecnología, que podrían impedir a la región aprovechar este momento crucial.

3.4.1 Históricamente, ALC ha quedado rezagada en la adopción de nuevas tecnologías

La región de ALC ha tenido dificultades para convertir los avances tecnológicos del pasado en aumentos significativos de la productividad. Para comprender el impacto potencial de las tecnologías emergentes en la economía de la región, es

necesario analizar más de cerca los factores estructurales que históricamente han retrasado su adopción tecnológica. No se trata de patrones circunstanciales, sino que están arraigados en las barreras estructurales que continúan condicionando la trayectoria de desarrollo de la región.

Como se analiza en el capítulo 1, ALC se enfrenta a un desafío de productividad profundamente arraigado y que ha obstaculizado el progreso económico durante décadas. Antes del inicio de la tercera revolución industrial, que marcó el comienzo de la era de Internet, ALC tenía niveles de productividad relativamente altos, incluso superiores a los de países como Singapur o Corea del Sur (figura 3.7). Sin embargo, mientras que estos países aprovecharon el cambio tecnológico para impulsar transformaciones productivas, la productividad de ALC se estancó, aumentando sólo ligeramente del 25 por ciento al 27,8 por ciento con relación a Estados Unidos en los últimos 50 años, ampliando así la brecha con respecto a las economías avanzadas y de rápido crecimiento.

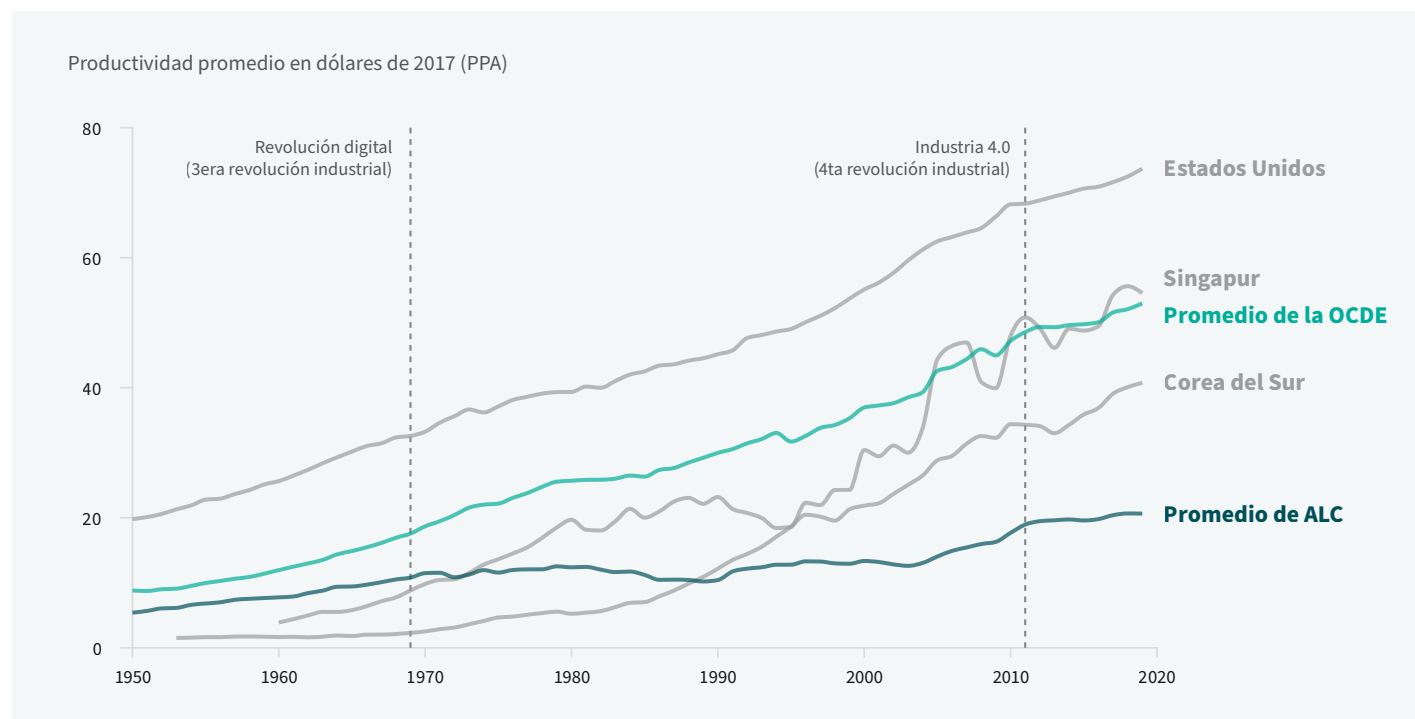
A diferencia de ALC, los países que aprovecharon la tercera revolución industrial realizaron grandes inversiones en educación, adoptaron políticas que promovieran el crecimiento impulsado por las exportaciones, mantuvieron un entorno macroeconómico estable, y aseguraron altos niveles de

Esta revolución tecnológica representa tanto una oportunidad como un desafío: podría exacerbar las vulnerabilidades de la región o convertirse en un catalizador para la resiliencia y el desarrollo humano.

inversión en investigación y desarrollo (I+D) (PNUD, 2024c). En ALC, las debilidades estructurales han agravado el rezago productivo, destacándose la alta informalidad, un tejido empresarial dominado por empresas pequeñas y de baja productividad, y una limitada diversificación económica. Estas condiciones reducen la capacidad de la región para adoptar tecnologías avanzadas, limitando la posibilidad de que las empresas escalen, inviertan en innovación o compitan en los mercados globales (Bosch *et al.*, 2019).

La capacidad de una economía para beneficiarse de la tecnología depende de varios factores: su competitividad general, el nivel de inversión tanto pública como privada, y la disponibilidad de una fuerza laboral calificada. El modelo económico de ALC se ha centrado en gran medida en la producción y exportación de materias primas como agricultura, minería, hidrocarburos, sin avanzar lo suficiente hacia la agregación de valor o la modernización tecnológica. Esta especialización

Figura 3.7 La productividad de América Latina y el Caribe se ha estancado en comparación con las economías en rápido crecimiento



Notas: La productividad se mide como la producción (PIB) por hora trabajada en dólares de 2017, ajustados por inflación y diferencias en el costo de vida entre países (PPA).

Fuente: Cálculos del PNUD basados en Feenstra *et al.* (2015), Penn World Table (2021) y Our World in Data (2021).

limitada ha restringido la capacidad de la región para construir ventajas competitivas en sectores intensivos en tecnología y ha profundizado la necesidad urgente de diversificar su base productiva (CEPAL, 2022).

Otra barrera para el avance tecnológico en ALC es el persistente bajo nivel de inversión en I+D, que en la región sólo representa el 0,62 por ciento del PIB. Esta cifra es significativamente inferior al promedio de la OCDE (2,9 por ciento), a la de Estados Unidos (3,5 por ciento) y a la de Corea del Sur (4 por ciento) (OCDE, 2024c). Esta brecha limita la capacidad de la región para impulsar la innovación y competir en una economía global impulsada por la tecnología.

Las brechas persistentes en los sistemas de educación y formación en determinadas áreas, particularmente en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), así como en alfabetización digital, también han limitado la capacidad de la región para beneficiarse plenamente de las innovaciones tecnológicas. Expertos han señalado que para acelerar la adopción tecnológica hace falta algo más que simplemente integrar nuevos equipos y ofrecer capacitación técnica. Una adopción efectiva exige un enfoque integral que aborde la cultura organizacional, la participación de los usuarios y las barreras sistémicas que impiden una integración exitosa (Tushman *et al.*, 2010).

El hecho de que ALC no haya logrado capitalizar las sucesivas revoluciones tecnológicas ha profundizado las desigualdades estructurales y ampliado la brecha de productividad con respecto a las economías avanzadas (Rodrik, 2016). Esto plantea preocupaciones sobre la capacidad de las empresas y los trabajadores para adaptarse a unos mercados laborales que están evolucionando a gran velocidad y a las transformaciones tecnológicas que moldean la economía global, especialmente con los avances en IA y su integración acelerada en los procesos de producción.

3.4.2 ¿Productividad de qué?

Hasta ahora, la adopción de la IA en los sistemas productivos de las economías avanzadas ha estado impulsada principalmente por la disponibilidad de infraestructura tecnológica avanzada, una mayor inversión en investigación y políticas gubernamentales de apoyo. En contraste, la adopción de la IA en ALC ha sido más lenta y menos intensiva debido a desafíos estructurales ya mencionados, como la limitada inversión, la existencia de un gran sector informal, las bajas tasas de adopción entre las pequeñas empresas y la escasa diversificación económica (Baker *et al.*, 2024). Sin embargo, el debate sobre la IA y la productividad en la región no puede analizarse del mismo modo que en las economías industrializadas.

Las barreras estructurales de ALC redefinen el propio significado de la expresión “ganancias de productividad”. En el contexto de la IA, la pregunta no es simplemente *cuánto más* pueden producir los países de ALC, ya sea mediante un uso más eficiente de los insumos o la mejora de las capacidades, sino más

bien *qué tipo de productividad* se está generando y para *quién*. En una región donde más de la mitad de la fuerza laboral es informal, donde la mayoría de las empresas son microempresas o empresas unipersonales y donde el acceso a las herramientas digitales sigue siendo muy desigual, el camino hacia mayores niveles de productividad es fragmentado, desigual y específico a cada contexto.

En las economías industrializadas, las ganancias de productividad gracias a la IA son más visibles en sectores como la manufactura, con líneas de ensamblaje automatizadas, el mantenimiento predictivo y la robótica. En ALC, sin embargo, estas aplicaciones están limitadas por una base industrial relativamente pequeña y en retroceso. Incluso en países con un alto componente manufacturero como Argentina, Brasil y Uruguay, la región sigue siendo en gran medida consumidora de tecnologías avanzadas importadas y la mayoría de las empresas emplean métodos obsoletos. Apenas unos pocos exportadores dinámicos y de gran envergadura están impulsando la transición. Esto refleja un déficit de capacidades más general, en el que la capacidad para desarrollar, absorber, implementar y difundir tecnologías avanzadas sigue siendo limitada (ONUDI, 2022; OIT, 2022).

En ALC, es en el sector servicios donde se está adoptando la IA, un sector que en 2023 representó el 65,3 por ciento del PIB de la región y se espera que emplee a 7 de cada 10 jóvenes, lo que lo convierte en un sector crítico para la economía de la región (CEPAL, 2025). La IA se está integrando en el comercio minorista, los servicios de alimentación, la atención sanitaria, la educación, la logística y las microfinanzas. En estos sectores los beneficios son incrementales (más que transformadores), específicos de cada tarea y a menudo invisibles en las estadísticas de productividad tradicionales (Bakker *et al.*, 2024). Esto crea un panorama en el que la adopción de la IA no gira en torno a innovaciones de punta, sino más bien a la mejora de la prestación de servicios cotidianos, a menudo en entornos de baja tecnología y escasa capacidad. Sin embargo, este contexto sigue dependiendo de la disponibilidad de tecnología asequible y accesible, una condición que, como se ha mencionado anteriormente en este capítulo, sigue siendo desigual y no puede asumirse en toda la región.

¿De qué manera se está adoptando la IA en ALC? En términos generales, se pueden identificar cuatro grandes tipos de actores en el contexto de la productividad de la región: (i) microempresarios; (ii) pequeñas y medianas empresas (PYMES) en transición digital; (iii) grandes empresas y sectores estratégicos; y (iv) *startups* de alto crecimiento.

Entre los microemprendedores figuran trabajadores independientes, vendedores ambulantes, proveedores de servicios a domicilio y pequeñas empresas familiares. Los microemprendimientos representan aproximadamente el 90 por ciento del total de empresas de la región, mientras que el 55,7 por ciento de la mano de obra en ALC está constituido por trabajadores informales (OCDE *et al.*, 2024). El acceso a la IA de los microemprendedores tiende a ser limitado y

suele producirse, en general, a través de herramientas de uso general y fácil manejo, como asistentes de voz, aplicaciones de automatización de redes sociales o plataformas de generación de contenidos.

Por ejemplo, una pequeña panadería casera puede utilizar un chatbot básico de IA integrado en las redes sociales para gestionar los pedidos diarios, responder consultas de clientes y programar las entregas. Estas herramientas permiten dar respuestas más rápidas, minimizar los errores y hacer un seguimiento de los compradores frecuentes, mejorando la eficiencia de la panadería sin necesidad de conocimientos técnicos avanzados ni una inversión significativa. Si bien no sirve para optimizar una cadena de suministro compleja ni gestionar una flota logística, la adopción de esta herramienta permite a la panadería reducir errores, mejorar la gestión del tiempo y atender a una base de clientes más amplia. Sin embargo, esta “microproductividad” también es frágil, ya que depende de conocimientos informales, herramientas de bajo costo y una infraestructura digital limitada.

Las PYMES en transición digital abarcan aquellas que han empezado a adoptar herramientas digitales más estructuradas, como análisis básicos de datos, sistemas de gestión de clientes mejorados con IA o software de automatización de inventarios. Si bien este grupo creció de manera significativa durante la pandemia de COVID-19, se estima que el 70 por ciento de las PYMES de la región aún carecen de presencia en línea, lo que refleja los desafíos a los que se enfrenta este segmento para integrarse a la economía digital (CEPAL, 2024a). Las PYMES representan el 25 por ciento del PIB y alrededor del 60 por ciento del empleo en ALC (OCDE *et al.*, 2024). Aunque estas empresas no estén completamente digitalizadas, están en proceso de transformación y constituyen un área de oportunidad: con el apoyo adecuado en términos de financiamiento, capacitación e infraestructura, su adopción de la IA podría escalar y generar ganancias cuantificables en productividad y competitividad. A diferencia de los microemprendimientos, estas empresas tienen flujos de trabajo más definidos, una mayor alfabetización digital y mayores incentivos para integrar la IA en sus operaciones básicas.

Para las PYMES, la IA tiene un potencial considerable para mejorar la eficiencia operativa, reducir los costos laborales e impulsar la innovación. En el área de servicio al cliente, por ejemplo, la IA puede mejorar la calidad del servicio, ofrecer asistentes virtuales, aumentar la eficiencia y fortalecer la ventaja competitiva. Las PYMES de la región que han adoptado la IA afirman haber logrado un aumento promedio de la productividad del 40 por ciento, según una encuesta reciente realizada a estas empresas en ALC (Microsoft, 2023). Aunque las ganancias de productividad en este grupo son relevantes en conjunto, su impacto sobre la productividad agregada de la región puede ser limitado en el corto plazo.

En el extremo superior del espectro, se encuentran las grandes empresas y actores de sectores estratégicos como la tecnología en los servicios financieros o *fintech* y la tecnología agrícola

En el contexto de la IA, la pregunta no es simplemente cuánto más pueden producir los países de ALC, ya sea mediante un uso más eficiente de los insumos o la mejora de las capacidades, sino más bien qué tipo de productividad se está generando y para quién.

o *agritech*. Aunque representan menos del 1 por ciento de las empresas de ALC, concentran aproximadamente el 40 por ciento del empleo formal y el 75 por ciento del PIB. Estas empresas tienen la capacidad para implantar sistemas de IA más avanzados que permiten optimizar las operaciones, reducir los costos y personalizar los servicios. Por ejemplo, las grandes instituciones financieras pueden recurrir a la IA para automatizar las evaluaciones del riesgo crediticio o detectar operaciones fraudulentas. Gracias a sus recursos y el acceso a grandes volúmenes de datos, la incorporación de la IA les permite aumentar significativamente la productividad, aunque a menudo dentro de entornos ya formales y digitalizados.

En una categoría distinta de los adoptantes, se encuentran las empresas que crean y comercializan soluciones de IA, entre las que figuran *startups* de rápido crecimiento y empresas especializadas cuyo modelo de negocio se centra en el desarrollo de productos y servicios basados en IA. En ALC, hay más de 2.000 empresas de IA, con Brasil a la cabeza en número de emprendimientos enfocados en esta tecnología (Crunchbase, 2025). A diferencia de las grandes empresas tradicionales que implementan la IA para uso interno, para estos actores, la IA es su principal producto como empresa. A partir de modelos pre-entrenados e infraestructura de nube, adaptan herramientas para sectores como la agricultura (por ejemplo, monitoreo de cultivos), la salud (por ejemplo, asistencia en diagnósticos en zonas con poca cobertura de especialistas) o la logística (por ejemplo, optimización de rutas en ciudades congestionadas). Aunque todavía representan un pequeño segmento del ecosistema empresarial general, estas *startups* están ampliando la disponibilidad y el acceso a soluciones de la IA en toda la región.

Asimismo, los llamados “unicornios”, *startups* de capital privado valoradas en más de 1.000 millones de dólares, han incrementado su presencia en sectores como el financiero, el inmobiliario, el comercio electrónico y la tecnología. La región cuenta con 32 unicornios, de los cuales la mitad se encuentra en Brasil. Algunos ejemplos son *Kavak* (México), con una valoración de mercado de 8.700 millones de dólares; *Rappi* (Colombia), valorada en 5.250 millones de dólares; y *QuintoAndar* (Brasil), en 5.100 millones de dólares (CEPAL, 2024b). Aunque el progreso se está acelerando, la mayoría de las *startups* y unicornios de IA siguen concentradas en centros tecnológicos urbanos, y muchas operan en asociación con empresas más grandes o inversionistas extranjeros.

La mayoría de las discusiones sobre la IA y productividad se centran en indicadores agregados de crecimiento o en la

competitividad sectorial, pasando por alto la naturaleza dispersa y fragmentada de las ganancias reales de productividad. Hasta ahora, las tendencias indican que el impacto de la IA en ALC no ha traducido necesariamente en mejoras significativas de productividad; sin embargo, ha reducido tareas repetitivas, mejorado de los servicios, apoyado medios de subsistencia y ampliado el acceso a las oportunidades. Sin embargo, las características estructurales del tejido productivo de la región dejan a un amplio universo de microempresas al margen, excluidas de las oportunidades que ofrece la IA debido a la persistencia de barreras en los costos, las habilidades y la infraestructura.

Uno de los obstáculos a la adopción de la IA en las empresas es la escasez de talento especializado. Las empresas también se enfrentan a elevados costos de implementación, un conocimiento limitado sobre el potencial de la IA y resistencia interna al cambio. Estos factores dificultan la integración de la IA en las estrategias y operaciones empresariales (CEPAL, 2025). Los desafíos son especialmente pronunciados entre los microemprendimientos, los actores del sector informal y las PYMES, que también tienen que lidiar con recursos financieros limitados y deficiencias en la infraestructura digital (Gmyrek et al., 2024).

A diferencia de otras tecnologías digitales, como el comercio electrónico, que desde el inicio ofrecieron opciones accesibles, la IA implica altos costos iniciales, y unos ahorros a largo plazo inciertos. Su implementación requiere hardware y software especializados, así como capacitación del personal, lo cual puede sobrecargar los presupuestos y reducir la productividad durante el periodo de ajuste. Esta carga financiera, sumada a la incertidumbre de los resultados, supone un riesgo considerable para las empresas más pequeñas. Además, la privacidad y la seguridad de los datos complican aún más la adopción de la IA para las PYMES (PNUD, 2025a). Estas barreras afectan de manera desproporcionada a las empresas más pequeñas y, en particular, a aquellas que se encuentran en zonas rurales y desatendidas, perpetuando una brecha digital que refleja desigualdades socioeconómicas más generales (Gmyrek et al., 2024).

3.4.3 Avances logrados, potencial por delante

ALC ha experimentado una expansión significativa de su economía digital, una tendencia que se aceleró con la pandemia de COVID-19. Sectores tradicionales como el comercio, los servicios financieros y el transporte de pasajeros coexisten ahora con sus homólogos digitales, como las plataformas de comercio electrónico, los servicios *fintech* y las aplicaciones de transporte como Uber y Cabify. Esta diversificación no solo ha modernizado los mercados domésticos, sino que también ha creado oportunidades para que los países de ALC amplíen sus canastas de exportación hacia bienes y servicios vinculados a la transformación digital. Aunque algunas de estas nuevas exportaciones aprovechan plataformas tradicionales de recursos naturales —como la agricultura o las industrias extractivas, que a su vez están experimentando una transformación digital—, el

potencial de la digitalización se extiende mucho más allá de las economías basadas en recursos (OIT, 2022).

Esta transformación también abre nuevas posibilidades para la inclusión económica, en particular a través del rápido crecimiento de los servicios financieros digitales. Como se discute en el capítulo 1, el número de bancos digitales y cuentas de dinero móvil en la región ha aumentado significativamente en los últimos años. Casi la mitad de los servicios bancarios digitales se orientan a personas sub-bancarizadas y pequeñas o medianas empresas, mientras que un 21 por ciento se enfoca en hogares de bajos ingresos. Durante la pandemia, muchas personas abrieron cuentas bancarias o móviles por primera vez para recibir transferencias del gobierno, remesas o realizar compras en línea (BID, 2023; PNUD, 2025b). Sin embargo, el acceso a una cuenta no garantiza una inclusión financiera significativa. En 2021, solo el 18 por ciento de los adultos en ALC ahorra a través de instituciones financieras y el 30 por ciento pedía préstamos a esas instituciones, cifras que siguen estando muy por debajo de las de las economías avanzadas. Los ahorros y créditos formales permiten a los hogares afrontar choques inesperados, invertir en educación o emprendimientos, y planificar con mayor estabilidad a largo plazo (PNUD, 2025b).

ALC concentra el 23 por ciento de las empresas de *fintech* a nivel mundial, siendo los pagos digitales y la banca digital los mayores subsectores. La región cuenta con 300 millones de usuarios de pagos digitales y 30 millones de usuarios de bancos digitales. Los pagos digitales se utilizan principalmente para el comercio en línea y las transacciones móviles, mientras que las remesas digitales, especialmente en el Caribe y América Central, están creciendo a través de las plataformas de dinero electrónico y las infraestructuras existentes. La adopción de la IA también está transformando el sector financiero mediante soluciones de tecnología reguladora, o *regtech*, que mejoran el cumplimiento normativo, refuerzan la gestión de riesgos y generan información útil para los negocios. Algunos ejemplos son *OriginalMy* e *Idwall* en Brasil (verificación de identidad y prevención de fraude); *Ceptinel* en Chile (prevención del fraude y cumplimiento); y *Pronus* en Colombia (gestión de riesgos en varios sectores) (BID, 2023; Bakker et al., 2023).

También se ha expandido rápidamente en ALC el sector *insurtech*, que aplica la tecnología a la industria de los seguros, con más de 500 empresas en 2024. Estas *startups* compiten con las aseguradoras tradicionales y modernizan los servicios mediante pólizas personalizadas y plataformas adaptadas a dispositivos móviles. Algunos ejemplos son la mexicana *Welbe*, que ayuda a las empresas a cumplir la normativa de salud laboral mientras ofrece planes de seguro médico a los empleados, y *Sostengo*, fundada en El Salvador y activa en Honduras, que ofrece seguros de autos diseñados para móviles junto con servicios adicionales como cambio de neumáticos y lavado de autos (Morales, 2025).

La minería representa un sector con alto potencial para revitalizar su productividad mediante la digitalización y el uso de AI. Estas tecnologías también contribuyen a una transición

hacia prácticas más responsables desde el punto de vista social y ambiental. El análisis de datos puede ayudar a descubrir yacimientos minerales complejos con mayor precisión y menores costos de exploración. A través de equipos de minería autónomos y el tratamiento automatizado de procesamiento de minerales se mejora la eficiencia operativa, se reducen los accidentes y se alivia la carga física de los trabajadores. Las réplicas virtuales de las operaciones mineras optimizan la producción, mientras que el equipamiento personal de protección avanzado sigue mejorando la seguridad de los trabajadores (OIT, 2022). Aunque la digitalización del sector sigue siendo relativamente baja, ya se observan avances importantes. Por ejemplo, las principales empresas mineras de Chile, como la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), han empezado a utilizar la IA para supervisar flotas de camiones autónomos (UNCTAD, 2025).

Otro sector crítico para la transformación a través de la IA en ALC es el *agritech*, es decir, la aplicación de la tecnología a la agricultura. El sector agrícola es especialmente importante, ya que representa alrededor del 20 por ciento del total de exportaciones de la región y el 14,2 por ciento del empleo, aunque en varios países su contribución tanto a las exportaciones como al empleo es significativamente mayor (OIT, 2022). Las tecnologías emergentes de IA en biotecnología vegetal pueden contribuir a enfrentar la inseguridad alimentaria y la degradación ambiental. En una región donde el cambio climático está poniendo en peligro ciertos cultivos clave como el café, la caña de azúcar, la papa y el maíz, la precisión en la edición genética mejorada por la IA puede ofrecer soluciones para mejorar la resiliencia de los cultivos, su valor nutricional y desarrollar características como la resistencia a las enfermedades (PNUD, 2025b). En Brasil, *Agrotools* está logrando mejoras en la agricultura a través de la geotecnología y la inteligencia de datos con un algoritmo basado en IA que genera coordenadas agrícolas y permite el monitoreo de cultivos en tiempo real. Estos datos permiten agilizar las solicitudes de préstamos, ahorrar tiempo y mejorar su precisión. En Argentina, *Agrobit* se asoció en 2019 con Microsoft para desarrollar soluciones de IA que brinden a los agricultores información basada en datos para optimizar recursos, reducir costos y mejorar la productividad y la sostenibilidad. *Fertimon* en Brasil, *Ceres* en Chile y *RuralAI* en México son ejemplos de soluciones, todas ellas desarrolladas por *startups* locales (Galdon Clavell, 2025). Estas innovaciones no sólo son importantes, sino que podrían convertirse en componentes clave de estrategias más amplias para enfrentar los impactos socioeconómicos del cambio climático, especialmente en zonas vulnerables como los Andes tropicales (PNUD, 2025b).

En ALC, la automatización se encuentra todavía en sus etapas iniciales. Sin embargo, la región se encuentra en una posición de desventaja en la adopción efectiva de la IA y la automatización, ya que muchos trabajadores carecen de las competencias necesarias para esta transición.

3.4.4 Una incógnita (in)completa: el impacto de la IA en los mercados laborales de ALC

“Me he dado cuenta de que muchas personas, por ejemplo, aquellas que no han podido actualizar sus competencias en este ámbito (digitalización), continúan teniendo problemas para adaptarse a los avances tecnológicos. Muchas personas que antes trabajaban en funciones administrativas ya no pueden hacerlo porque ahora todo funciona a través de computadoras o teléfonos inteligentes” – Bolivia (hombre, 33 años).

La IA y la automatización están empezando a desafiar las estructuras de empleo tradicionales. A diferencia de las olas de cambio tecnológico anteriores, que reemplazaron principalmente las tareas físicas rutinarias, la IA puede realizar funciones analíticas y cognitivas complejas. Este cambio amenaza empleos en todos los niveles de calificación, incluso aquellos considerados seguros por su nivel de especialización. Este escenario coloca a los trabajadores poco calificados en una situación de doble desventaja, ya que, por un lado, enfrentan la pérdida de empleos por la automatización, y por otro, tienen dificultades para competir con trabajadores altamente calificados que se benefician de la innovación impulsada por la IA (Acemoglu y Restrepo, 2018).

Las mujeres enfrentan mayor riesgo de desplazamiento debido a su concentración en tareas rutinarias, incluso dentro de ocupaciones altamente calificadas (Brussevich *et al.*, 2019; Bustelo *et al.*, 2020). La vulnerabilidad varía en función de la educación, la edad y el tipo de trabajo, y afecta de forma desproporcionada a las mujeres con menos estudios, de más edad y poco calificadas. Curiosamente, en contextos institucionales con mayor igualdad de género, las mujeres tienden a enfrentar menores riesgos de automatización que los hombres (Filippi *et al.*, 2023).

En ALC, la automatización se encuentra todavía en sus etapas iniciales. Sin embargo, la región se encuentra en una posición de desventaja en la adopción efectiva de la IA y la automatización, ya que muchos trabajadores carecen de las competencias necesarias para esta transición. Al mismo tiempo, los aumentos de productividad impulsados por la IA podrían elevar los niveles de ingresos en todas las categorías de trabajadores (Cazzaniga *et al.*, 2024).

Dada la naturaleza dinámica de la IA y los escasos datos empíricos disponibles, es probable que incluso sus repercusiones a corto plazo evolucionen. Los datos preliminares de Gmyrek *et al.* (2024) para ALC muestran que entre el 26 y el 38 por ciento de los empleos de la región están expuestos a la IA generativa, con variaciones importantes entre países. Esta exposición a la IA puede clasificarse en tres tipos: (i) automatización, donde las tareas son completamente reemplazadas por la IA; (ii) potencial de aumento de funciones, donde la IA complementa y mejora el trabajo humano; y (iii) la “gran incógnita”, que abarca aquellos empleos cuya trayectoria futura sigue siendo incierta a medida que la IA continúa evolucionando. Como se muestra en la figura 3.8, la proporción de empleos en riesgo de automatización es

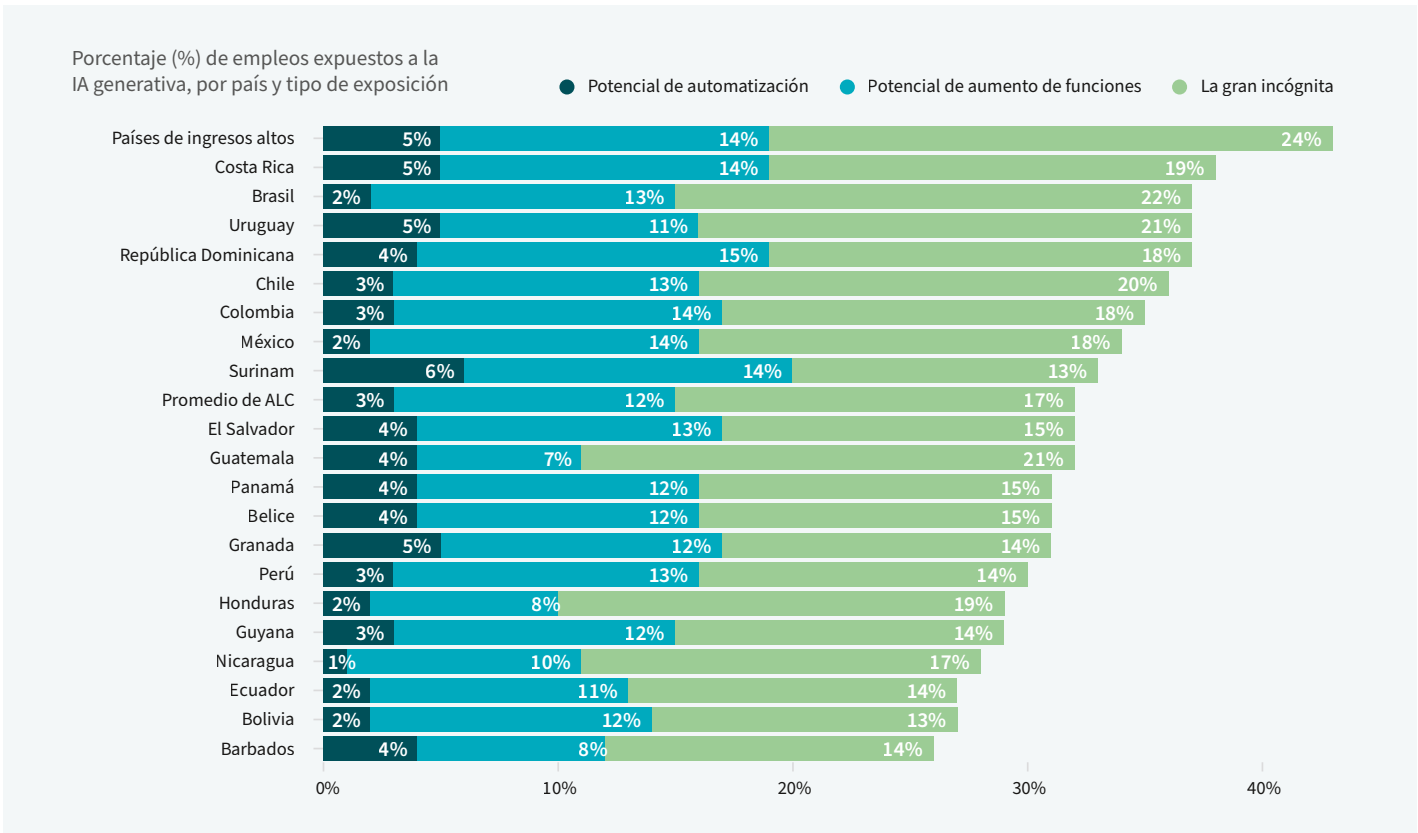
relativamente pequeña, entre el 2 y el 5 por ciento en todos los países. Mientras tanto, entre el 8 y el 14 por ciento de los puestos de trabajo muestran potencial de aumento de funciones con la IA generativa, lo que podría traducirse en mayores niveles de eficiencia y productividad. La mayor proporción de empleos entra en la categoría de “gran incógnita”, correspondiente al 13-22 por ciento, en la que los avances tecnológicos podrían conducir tanto a la automatización como al complemento de funciones, dependiendo de las respuestas políticas y la adaptación de las empresas (Gmyrek et al., 2024).

Las personas con más probabilidades de interactuar con la IA generativa suelen vivir en zonas urbanas, tener un nivel educativo más alto y ocupar puestos de trabajo en el sector formal. Los trabajadores más jóvenes, especialmente en sectores como finanzas, seguros y administración pública, se enfrentan a una mayor exposición a los riesgos de la automatización, donde los algoritmos pueden sustituir las funciones administrativas y analíticas. Las mujeres se ven mucho más afectadas que los hombres, ya que sus puestos de trabajo tienen el doble de probabilidades de ser automatizados. Esta brecha de género es especialmente pronunciada en la banca,

las finanzas, los seguros y la administración pública. Mientras tanto, el potencial de aumento de funciones es mayor en áreas como la educación, la salud y los servicios a la persona, donde la IA puede complementar la labor humana. Por ejemplo, más del 50 por ciento de los profesionales de la enseñanza podrían experimentar un aumento en las mejoras de los resultados educativos mediante tecnologías de aprendizaje adaptativo y creación de contenidos digitales (Gmyrek et al., 2024).

Otros estudios muestran que el impacto de la IA en el empleo dependerá de si reemplaza o complementa el trabajo humano. En algunos casos, la automatización ha desplazado empleos cuyas funciones incluyen tareas manuales repetitivas, como las operaciones telefónicas y determinadas funciones agrícolas. Por el contrario, en campos como la medicina, la IA ha ampliado las capacidades de los profesionales en lugar de reemplazarlos, mejorando diagnósticos y tratamientos innovadores al tiempo que se mantiene la demanda de conocimientos humanos. Los empleos más vulnerables al reemplazo por causa de la IA son aquellos en los que la tecnología puede ejecutar la mayoría de las tareas con una intervención humana mínima, como los centros de llamadas. En países como Brasil, Chile, Colombia, México

Figura 3.8 El potencial de la IA para mejorar la productividad en América Latina y el Caribe sigue sin aprovecharse en su mayor parte



Notas: La "gran incógnita" se refiere a los trabajos para los que no está claro cuál es mayor: el riesgo de automatización o el potencial de aumento de las funciones.
Fuente: Banco Mundial (2025), basado en Gmyrek, Winkler y Garganta (2024).

y Perú, cerca del 25 por ciento de los empleos entran en esta categoría. En cambio, las profesiones en las que la IA mejora la productividad sin sustituir a los trabajadores humanos, como las que se benefician de las tareas administrativas asistidas por IA, representan alrededor del 20 por ciento de los puestos de trabajo en esos países (Bakker et al., 2024).

La reconfiguración de los mercados de trabajo por la incorporación de la IA hace del desarrollo del capital humano, en particular de la formación de habilidades, un aspecto fundamental para que los trabajadores puedan adaptarse a los avances tecnológicos y acceder a mejores oportunidades económicas. Ante este nuevo panorama digital, es importante expandir el acceso a formación técnica en áreas como la programación, el análisis de datos y el aprendizaje automático con el fin de ayudar a los profesionales a transitar hacia funciones de mayor valor.

3.5 ¿Una nueva economía extractiva en la era digital?

3.5.1 Oportunidades perdidas en datos y servicios digitales

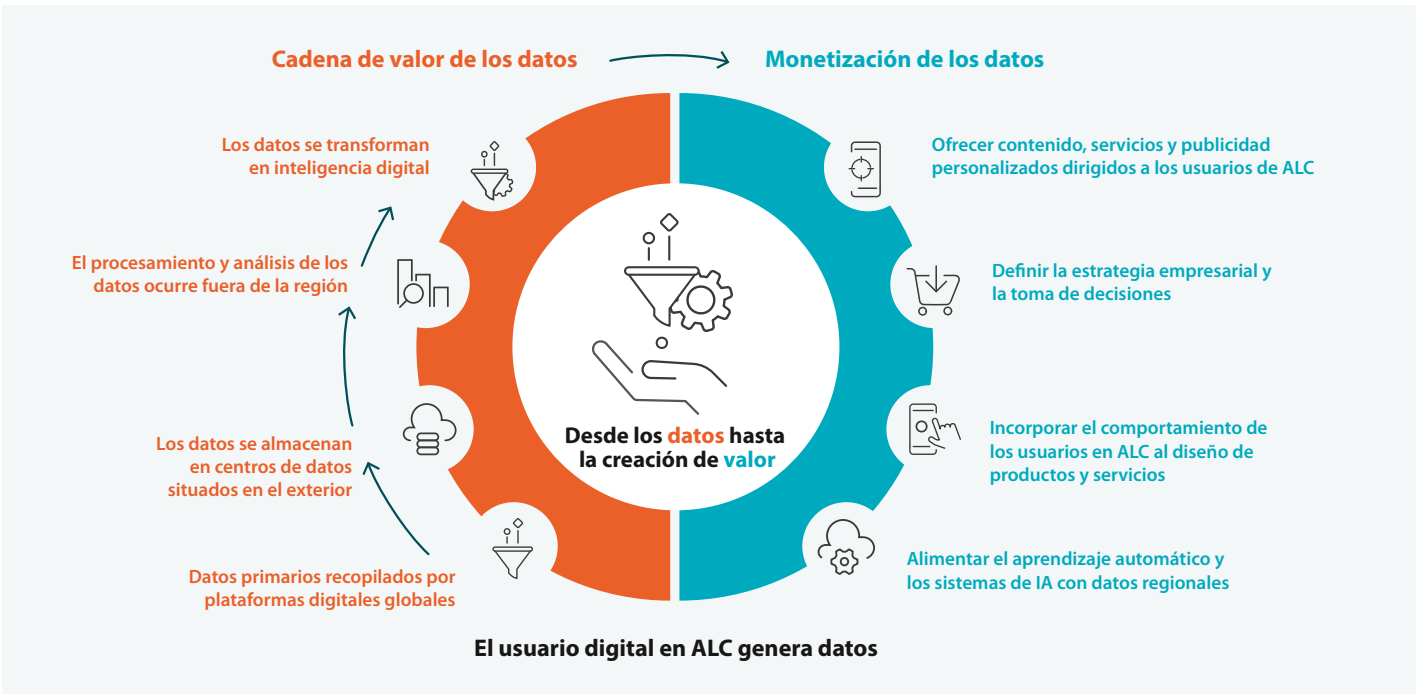
ALC participa cada vez más en la economía digital global aportando datos de usuarios, mano de obra cualificada y servicios operativos a sectores clave como la IA, el comercio electrónico y la atención al cliente. Sin embargo, la región sólo

captura una pequeña parte del valor económico generado por estas contribuciones. A medida que los servicios digitales se expanden y los datos se convierten en un insumo valioso en la economía actual, gran parte del valor creado en la economía digital continúa concentrándose fuera de la región.

La expansión de las plataformas digitales ha transformado la forma en que se crea y captura valor en la economía global. Estas plataformas facilitan interacciones entre productores y consumidores, generando actividad económica a gran escala. No obstante, la fuente principal de su valor no radica en las transacciones mismas, sino en los datos generados a través de cada interacción.

Los usuarios de las plataformas (personas, consumidores o empresas) producen datos mediante actividades como compras en línea, geolocalización e interacciones en redes sociales. Una vez recolectados, estos datos se procesan, analizan, transforman y monetizan, de manera similar a recursos estratégicos como el petróleo. El verdadero motor de valor reside en la capacidad de convertir los datos individuales o en bruto en “inteligencia digital”, mediante tecnologías cada vez más sofisticadas y eficientes en términos de costos (figura 3.9). A pesar de su naturaleza intangible, esta inteligencia informa la toma de decisiones, alimenta sistemas de IA y potencia los servicios personalizados y la publicidad dirigida que caracterizan gran parte de la experiencia digital actual (UNCTAD, 2019; 2021)

Figura 3.9 Creación de valor de los datos en la economía digital



Fuente: Adaptado de UNCTAD (2019).

Estas plataformas facilitan interacciones entre productores y consumidores, generando actividad económica a gran escala. No obstante, la fuente principal de su valor no radica en las transacciones mismas, sino en los datos generados a través de cada interacción.

En la economía digital, es importante distinguir entre creación de valor, agregado de valor y captura de valor. Si bien muchos actores contribuyen a crear y agregar valor, quienes controlan las etapas finales de la cadena de valor de los datos —principalmente los dueños de las plataformas— están en

mejor posición para capturarlo. En contraste, los productores originales de los datos, ya sean personas o comunidades, suelen quedar excluidos de cualquier participación en ese proceso (UNCTAD, 2019). En ALC, esto se refleja en la brecha entre la creciente participación en la economía digital y la limitada captura local de valor, ya que la mayoría de los beneficios se concentra en otras regiones.

De forma similar, ALC ha experimentado una rápida expansión de los servicios digitales, especialmente en la externalización de procesos de negocio (BPO, por sus siglas en inglés) y el soporte informático. Estos servicios permiten que empresas de la región brinden asistencia operativa y técnica a empresas extranjeras, incluyendo centros de llamadas, soporte técnico, ingreso de datos, gestión en la nube y otras funciones digitales remotas.

Recuadro 3.5 La concentración del poder de los gigantes tecnológicos globales desafía la soberanía digital de ALC

En la última década, las grandes empresas tecnológicas situadas en el Norte Global han expandido considerablemente su presencia en los mercados mundiales. En la actualidad, los principales proveedores de tecnologías avanzadas y emergentes figuran entre las mayores empresas del mundo en términos de capitalización de mercado. Apple, Nvidia y Microsoft superan los 3 billones de dólares cada una, una valoración comparable al PIB de todo el continente africano o el del Reino Unido. Le siguen de cerca Alphabet (Google) y Amazon, con valoraciones superiores a los 2 billones de dólares cada una, superando el PIB de Canadá. Amazon controla aproximadamente un tercio del mercado mundial de servicios en la nube a través de *Amazon Web Services*, sosteniendo una parte sustancial de la infraestructura de Internet. Cabe destacar que cinco de las principales compañías globales tienen su sede en Estados Unidos (UNCTAD, 2025).

Estas plataformas digitales conectan a los usuarios, entre los que figuran consumidores, proveedores y anunciantes, y monetizan los datos intercambiados. Su dominio se consolida por los efectos de red, el alcance global y la vasta capacidad de recolección de datos. Los usuarios suelen tener escaso entendimiento sobre cómo operan estas plataformas o cómo se utilizan sus datos para entrenar algoritmos, lo que genera importantes asimetrías de información. Esto permite a las grandes empresas tecnológicas fijar estándares operativos y reglas de funcionamiento, configurando la economía digital a su favor, a menudo sin supervisión pública ni participación regional, especialmente en las regiones en desarrollo (CEPAL, 2022).

En ALC, la limitada participación regional en la configuración de las reglas del juego ha llevado a que los países adopten las tecnologías y normas digitales de forma pasiva en lugar de ser cocreadores activos. De esta manera, los marcos de gobernanza digital suelen ignorar las prioridades, los contextos culturales y los objetivos de desarrollo locales. Además, la mayoría de los datos de la región están almacenados en el extranjero, bajo jurisdicción extranjera, lo que puede debilitar tanto la soberanía nacional como la privacidad de los ciudadanos. Estos acuerdos pueden exponer a los países a interrupciones de los servicios, extralimitaciones normativas o prácticas comerciales desfavorables (Cloud Carib, 2025). Esto subraya la necesidad de reforzar la soberanía digital e invertir en infraestructuras digitales de ámbito regional. A través de una mayor coordinación entre los países y la promoción del acceso abierto a la IA, se puede abordar la fragmentación actual del ecosistema digital de la región y fomentar un progreso tecnológico inclusivo y equitativo (Khanal *et al.*, 2024).

Mercado Libre y Rappi son los equivalentes más cercanos de ALC a los gigantes tecnológicos, potencias regionales que han configurado los mercados digitales y los patrones de consumo. Mercado Libre se ha consolidado como la mayor plataforma de comercio electrónico de América Latina, con ventas proyectadas por más de 50.000 millones de dólares en 2024. Rappi, una de las principales plataformas de reparto de la región, reportó ingresos por más de 850 millones de dólares en 2023. Al igual que sus contrapartes globales, ambas compañías invierten en logística, infraestructura en la nube y servicios financieros para controlar partes clave de sus cadenas de valor. Sin embargo, operan con menor capital y presupuestos de I+D más bajos. Además, su influencia sigue siendo en gran medida regional y carecen de la escala, el capital y la influencia política que las empresas tecnológicas globales. Aun así, su rápido crecimiento, la integración de los servicios y su impacto en las economías regionales las posicionan como actores clave en la configuración del futuro digital de ALC, con potencial para emerger como actores globales (Scialabba, 2025; Peñarredonda, 2023).

Los trabajadores en ALC manejan grandes volúmenes de datos, desde interacciones con clientes hasta gestión de sistemas y software, pero el valor económico de esos datos es capturado mayoritariamente por las empresas extranjeras que poseen las plataformas, los clientes y la infraestructura. En la mayoría de los casos, los trabajadores y empresas de ALC reciben un pago únicamente por la mano de obra, y no por las contribuciones intelectuales o el valor estratégico de los datos que ayudan a generar o procesar.

En ALC, el sector de BPO emplea aproximadamente a 340.000 trabajadores, con Colombia consolidándose como un importante centro, al concentrar más de un tercio de los 120.000 empleados regionales de la compañía *Teleperformance*,⁸ seguido de Costa Rica, Brasil, México y El Salvador (Frederick, 2024). Jamaica, el principal destino de BPO en el Caribe, ha experimentado un crecimiento notable, pasando sus ingresos de 400 millones de dólares en 2016 a 780 millones en 2021 y sus empleados de 17.000 a 44.000, respectivamente. En conjunto, se espera que el mercado de BPO del Caribe crezca un 7 por ciento anual, hasta alcanzar los 90.000 millones de dólares en 2028 (Watson, 2025).

Aunque muchos países de la región se han convertido en destacados proveedores de servicios de atención al cliente y desarrollo de software para empresas mundiales, estos servicios siguen concentrados en segmentos de bajo valor, como centros de llamadas, soporte informático básico y tareas rutinarias de codificación. Estos roles suelen ofrecer escasas perspectivas de mejorar las competencias o de promoción profesional. En cambio, los roles de mayor valor, como el aprendizaje automático, la ciencia de datos o la ingeniería de software avanzada, siguen concentrándose en gran medida en las economías desarrolladas (Gudynas, 2015). Esto limita el potencial de los servicios digitales para contribuir de forma significativa a mejoras sostenidas en productividad a largo plazo o a un desarrollo inclusivo.

En 2022, las empresas con sede en Estados Unidos proporcionaron 46.000 millones de dólares en servicios digitales a la región, de los cuales el 90 por ciento de dichos ingresos regresaron a las sedes de las empresas (Frederick, 2024). Si bien los ingresos globales por servicios digitales superan los cientos de miles de millones de dólares, apenas el 2 por ciento de los mismos permanece en ALC (Frederick, 2024). La participación de la región suele limitarse a funciones operativas para servicios desarrollados en otros lugares, lo que ofrece pocas oportunidades de retención de valor, transferencia de conocimientos o integración regional más profunda.

Una de las razones de este desequilibrio radica en la escasa presencia de infraestructuras digitales de alto valor en la región, como centros de datos, plataformas propias y sistemas de análisis avanzado, que son fundamentales para procesar datos, desarrollar innovación y servir de espacios donde se crea y captura el valor digital. Otro de los factores son las brechas regulatorias. En muchos países, la ausencia de marcos normativos de protección de datos ha permitido a las empresas extranjeras recopilar y monetizar datos con

una supervisión mínima (CEPAL, 2025). Sin embargo, algunos gobiernos están empezando a responder. Están surgiendo herramientas de política como los requisitos de localización de datos, los impuestos a los servicios digitales y los incentivos a las asociaciones público-privadas para retener más valor económico, fortalecer la transparencia, fomentar la innovación local y mantener más valor dentro de las fronteras nacionales. Brasil, por ejemplo, está implementando medidas para promover el almacenamiento nacional de datos y apoyar los ecosistemas tecnológicos nacionales (Acemoglu y Johnson, 2023).

Para aprovechar el potencial de la región no bastará con implementar algunas iniciativas nacionales aisladas. La colaboración transfronteriza, estándares regulatorios compartidos y del acceso abierto a tecnologías emergentes como la IA, podrían ayudar a que ALC pase de desempeñar un papel principalmente transaccional en los flujos digitales globales a uno más estratégico, anclando la creación de valor en la región y vinculándola a objetivos de desarrollo más amplios.

3.5.2 Minerales críticos: ¿la historia de siempre o una oportunidad para hacer las cosas de otra manera?

El crecimiento de las tecnologías impulsadas por la IA, incluidos los vehículos autónomos, las redes eléctricas inteligentes, la agricultura de precisión y la robótica avanzada, está generando una demanda mundial sin precedentes de minerales críticos para su desarrollo. Estas tecnologías requieren semiconductores y sistemas de almacenamiento de energía, lo cual intensifica la necesidad de litio y cobalto para las baterías, así como de cobre para la infraestructura eléctrica. Además, la transición global a la energía renovable, a menudo respaldada por tecnologías de IA, aumenta la demanda de minerales utilizados para producir paneles solares, turbinas eólicas y sistemas de almacenamiento de energía.

Se estima que, para mediados de siglo, se requerirán 3.000 millones de toneladas de estos minerales para las tecnologías de energía verde. Se espera que la demanda de litio aumente sustancialmente debido a su importancia en la transición verde y, especialmente, en las baterías recargables de vehículos eléctricos y sistemas de energía solar, y se proyecta que para 2030, la oferta será insuficiente. Del mismo modo, la demanda de cobre, esencial para las redes 5G, los dispositivos Internet de las Cosas⁹ y la infraestructura de carga de vehículos eléctricos, podría duplicarse de aquí a 2035 (AIE, 2023).

Dado que ALC posee vastas reservas de estos minerales críticos, la región está posicionada estratégicamente para capitalizar la creciente demanda y aprovechar su riqueza natural como motor para un desarrollo humano resiliente. Más de la mitad de las reservas mundiales de litio se encuentran en Argentina, Bolivia y Chile, el llamado 'triángulo del litio'. Además, la región suministra alrededor del 35 por ciento de las reservas mundiales de cobre, concentradas especialmente entre Chile, Perú y México, con reservas adicionales en Brasil, Panamá, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Brasil cuenta además con la tercera mayor reserva de elementos de tierras raras, después

El crecimiento de las tecnologías impulsadas por la IA, incluidos los vehículos autónomos, las redes eléctricas inteligentes, la agricultura de precisión y la robótica avanzada, está generando una demanda mundial sin precedentes de minerales críticos para su desarrollo.

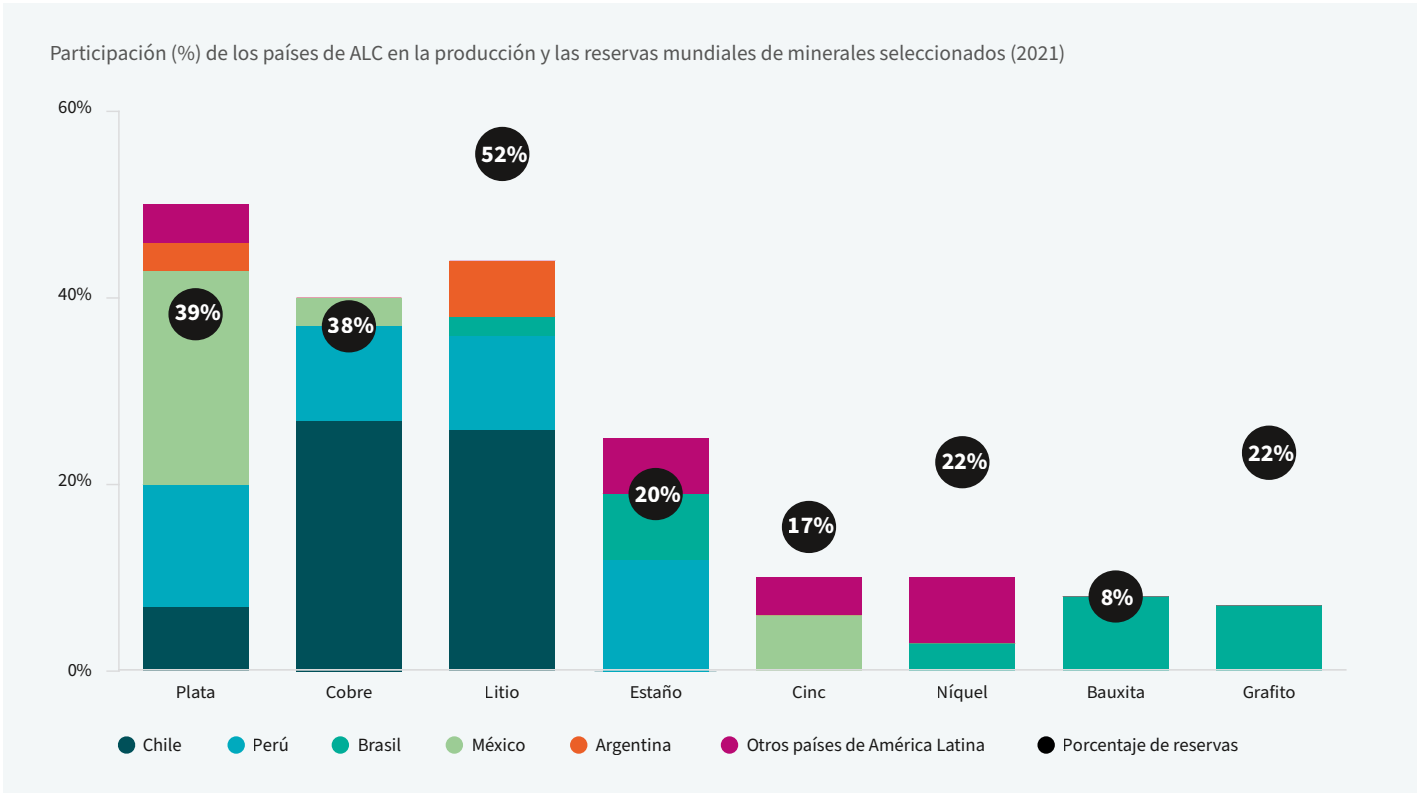
de China y Vietnam, y posee importantes reservas de grafito y níquel, junto con Colombia y Cuba (AIE, 2023).

Siguiendo un modelo de extracción similar al de otras materias primas, gran parte de los minerales críticos de la región se exportan en su forma bruta. Por ejemplo, en Chile, que representa el 27 por ciento de la producción mundial de cobre, el concentrado de cobre representa más de la mitad del valor de las exportaciones de cobre del país, mientras que el cobre refinado representa solo el 33 por ciento (Banco Mundial, 2024b). Como resultado, los países de ALC pierden oportunidades de captar el valor económico asociado a la transformación y fabricación.

El sector minero representa el 23 por ciento de las exportaciones latinoamericanas y una parte importante de los ingresos fiscales nacionales y locales. Sin embargo, la participación de la región en las cadenas de valor de los minerales sigue estando muy concentrada en la fase extractiva. Las actividades de procesamiento, refinado y manufactura, que es donde se concentra la mayor parte del valor agregado, siguen dominadas por países como China, Corea del Sur y Japón. Por ejemplo, mientras que Chile y Australia lideran la extracción de litio, China desempeña un papel dominante en el su procesamiento y en la producción de baterías (CEPAL, 2023b). En el capítulo 5 se analizan con más detalle los retos relacionados con la extracción no sostenible de recursos.

Los recientes cambios en la geopolítica mundial, incluidas las tensiones comerciales, están reconfigurando los mercados de minerales críticos. La IA ofrece una oportunidad para romper el patrón de bajo valor agregado en las exportaciones. La renovación de las estrategias podría permitir que ALC ascienda en la cadena de valor de los minerales críticos, atraiga inversiones sostenibles y negocie mejores condiciones comerciales.

Figura 3.10 La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio y más del 35 por ciento de las de cobre, ambos recursos fundamentales para la IA



Fuente: AIE (2023).

Por otro lado, al integrar la IA en las operaciones mineras, ALC puede mejorar la precisión y sostenibilidad de la extracción de minerales, reducir los impactos ambientales y mejorar la seguridad. Dicha integración tecnológica podría fomentar modelos de desarrollo inclusivos que prioricen la participación comunitaria y los beneficios económicos locales, permitiendo que ALC desempeñe un papel central en la transición tecnológica global impulsada por la IA (PNUD, 2025a). En el apartado Interconexiones #3 se explora en detalle el potencial de la biodiversidad en ALC, con un foco en la sostenibilidad y el papel de la IA.

3.5.3 Los centros de datos presionan el consumo de agua y energía

Los centros de datos, o “fábricas de IA”, como los describe Cohen (2024), requieren enormes cantidades de energía, agua y datos para entrenar y desplegar los modelos de aprendizaje automático a gran escala, que alimentan los sistemas de IA utilizados en todos los sectores. La rápida expansión de los centros de datos, impulsada por la creciente demanda de IA, redes 5G, computación en la nube y servicios digitales, ejerce una presión cada vez mayor sobre los recursos naturales como el agua, las redes energéticas y los ecosistemas, lo que representa un motivo de preocupación en términos de sostenibilidad.

A nivel global, se estima que la demanda de centros de datos crezca entre un 19 y un 22 por ciento anual hasta 2030, en un mercado dominado por Estados Unidos, Alemania y Reino Unido. Aunque ALC representa solo el 4,8 por ciento de los centros de datos a nivel mundial, se espera que su valor de mercado casi se duplique, pasando de 5.000 millones a 10.000 millones de dólares en 2029, lo que refleja el creciente potencial de la región como centro de almacenamiento y procesamiento de datos (PNUD, 2025c).

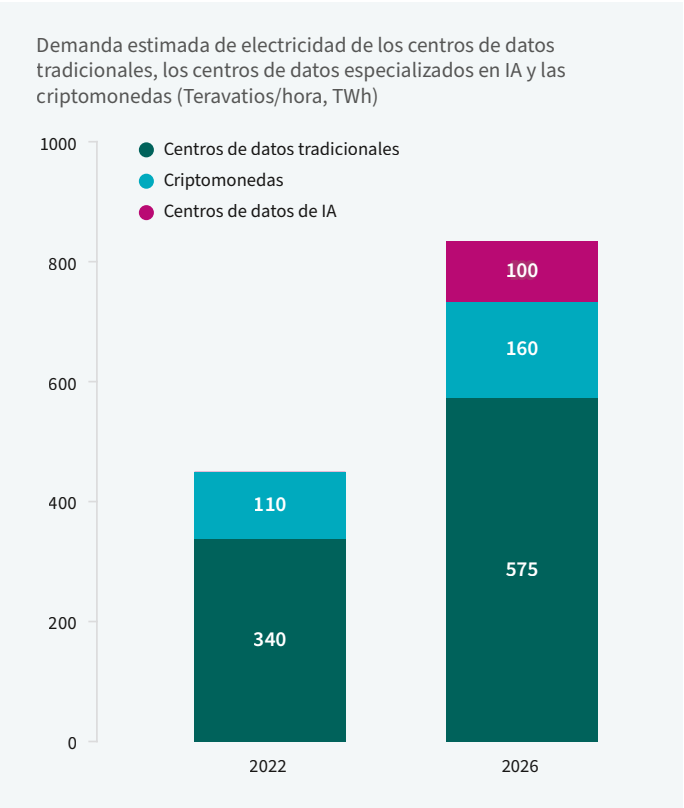
Este crecimiento ofrece una oportunidad para acelerar la adopción de la IA, ampliar la capacidad computacional y construir un ecosistema digital autónomo con mayores garantías de privacidad de datos. Además, el fortalecimiento de la infraestructura digital puede apoyar a los gobiernos a digitalizar cada vez más los servicios y fomentar el desarrollo de startups tecnológicas locales (PNUD, 2025c). Sin embargo, una de las principales preocupaciones asociadas con esta expansión es la huella ambiental de los centros de datos y, en particular, el uso intensivo de energía y el consumo de agua que requiere este tipo de infraestructura de IA.

En cuanto al consumo de agua, se estima que para 2027, las extracciones globales de agua relacionadas con la IA podrían alcanzar los 6.600 millones de metros cúbicos anuales, lo que equivale a la mitad del consumo anual total de agua del Reino Unido. Además, la fabricación de semiconductores, esencial para los sistemas de IA, también requiere grandes volúmenes de agua, y se estima que el 40 por ciento de las instalaciones de semiconductores operen en regiones con un alto estrés hídrico en la próxima década (Lepawsky, 2024). También ha aumentado el consumo de agua para la refrigeración de los servidores.

Como se analiza en el capítulo 5, la inseguridad hídrica ya afecta a millones de personas en ALC. En algunos países, la escasez de agua potable se ve exacerbada por el funcionamiento de los centros de datos en regiones propensas a la sequía, lo que ha generado una creciente preocupación pública y la polarización en torno a los costos ambientales de la infraestructura digital. Las crecientes demandas de infraestructura de IA podrían exacerbar las desigualdades existentes y limitar aún más el acceso a recursos esenciales, especialmente para las comunidades marginadas, como poblaciones rurales y de bajos ingresos.

Al mismo tiempo, la utilización de la IA y su infraestructura contribuye al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y del consumo de electricidad. Las emisiones operativas de GEI de las principales empresas de IA han aumentado un 62 por ciento desde 2020, alcanzando los 47 millones de toneladas métricas en 2023, una cifra equivalente a la mitad de las emisiones totales de Perú. El aumento del consumo de electricidad ha sido aún más rápido: un 78 por ciento durante el mismo período para superar los 100 teravatios-hora (TWh)

Figura 3.11 Se estima que el consumo mundial de electricidad de los centros de datos se duplicará en 2026 en comparación con 2022



Fuente: AIE (2024).

El desarrollo de centros de datos ecológicos podría mejorar el posicionamiento estratégico de la región, ya que estas innovaciones se alinean con las ventajas competitivas de ALC, incluido su acceso a energías renovables y minerales críticos.

en 2023, equivalente al consumo eléctrico anual combinado de Colombia y República Dominicana. La figura 3.11 muestra que para 2026, se prevé un aumento de la demanda de electricidad en todos los sectores con respecto a 2022: de 340 a 575 TWh en los centros de datos tradicionales, además de una proyección de 100 TWh de los centros de datos dedicados a la IA, que no estaban reportados en 2022, lo que representa una nueva fuente importante de demanda. Aunque las proyecciones indican un aumento significativo para fines de la década, se espera que los centros de datos de IA contribuyan con menos del 10 por ciento al crecimiento del consumo global de electricidad, muy por debajo del crecimiento proyectado por los vehículos eléctricos y los sistemas de climatización (AIE, 2024).

Es fundamental abordar los impactos ambientales de los centros de datos si se quiere garantizar que el progreso tecnológico no se produzca a expensas del acceso equitativo a los recursos y la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, el uso de tecnologías sostenibles en los centros de datos, como los sistemas de enfriamiento por líquido, pueden contribuir a reducir las emisiones en un 45 por ciento, disminuir las necesidades de espacio en un 50 por ciento y duplicar la vida útil de los equipos, respondiendo de manera efectiva a las altas exigencias térmicas y energéticas de las tecnologías de nueva generación (PNUD, 2025b). Al mismo tiempo, las fuentes de energía renovables, como la eólica, la solar y la geotérmica, desempeñan un rol protagónico en la creación de centros de datos energéticamente eficientes.

El desarrollo de centros de datos ecológicos podría mejorar el posicionamiento estratégico de la región, ya que estas innovaciones se alinean con las ventajas competitivas de ALC, incluido su acceso a energías renovables y minerales críticos. Algunas políticas como el reciente *Plan Nacional de Data Centers 2024-2030* de Chile ejemplifican un enfoque equilibrado que combina incentivos, responsabilidad ambiental y medidas de fortalecimiento de capacidades para atraer inversiones y expandir el sector.

3.6 La adopción de IA, avances con necesidad de salvaguardias

Los gobiernos de ALC están aprovechando la IA para agilizar los procesos, optimizar los recursos, mejorar la toma de decisiones y fortalecer la prestación de servicios y el acceso a servicios públicos. Esto podría modificar las reglas del juego, ya que la IA puede mejorar la capacidad institucional y la forma en que

los ciudadanos interactúan con el Estado. Sin embargo, la adopción masiva de la IA también plantea nuevos riesgos: puede amplificar sesgos en los sistemas de decisión pública y exponer infraestructuras críticas y los datos sensibles a ciberataques. La ética, la equidad y la seguridad deben estar presentes en cada etapa de su implementación.

3.6.1 La IA al servicio de la gestión pública y la toma de decisiones por parte de los gobiernos de ALC

Los gobiernos de toda la región recurren cada vez más a la tecnología digital para mejorar la prestación de servicios públicos, con resultados importantes en eficiencia y acceso. La digitalización de servicios públicos básicos, como la emisión de certificados, el pago de impuestos o la solicitud de programas sociales, ha permitido reducir en un 74 el tiempo de atención y en un 95 por ciento los costos para las instituciones públicas, en comparación con los métodos presenciales, mejorando significativamente su eficiencia, transparencia y accesibilidad (Roseth et al., 2023). Las plataformas digitales también podrían mejorar la inclusión al llegar a poblaciones previamente desatendidas, como las comunidades rurales o remotas, a través de servicios móviles y en línea (OCDE, 2024d). Este cambio ha mejorado la forma en que los gobiernos interactúan con la ciudadanía, generando una mayor confianza y fortaleciendo la rendición de cuentas.

Sobre esta base, la IA tiene el potencial de transformar la gobernanza digital al ofrecer nuevas formas de optimizar las operaciones internas, la prestación de servicios públicos, la supervisión y los resultados de las políticas públicas, al tiempo que se fortalece la transparencia y la eficiencia (OCDE y UNESCO, 2024). La automatización de tareas repetitivas como el ingreso de datos, el procesamiento de nóminas y la verificación de información reduce las cargas administrativas y permite a los funcionarios públicos enfocarse en prioridades estratégicas (Anshari et al., 2025). Estos sistemas también se destacan por su capacidad para resumir y analizar grandes volúmenes de datos, siendo de gran ayuda en asuntos legales, procesos administrativos y el procesamiento de información complejos. Otras tareas en las que la IA puede contribuir a una toma de decisiones y una prestación de servicios más eficientes incluyen el reconocimiento (como el facial, de voz o de texto), la predicción (a través de análisis predictivo para la planificación o la asignación de recursos) y el soporte en la interacción (como chatbots o asistentes virtuales). En última instancia, el sector público puede aprovechar la IA para mejorar la productividad, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas (figura 3.12).

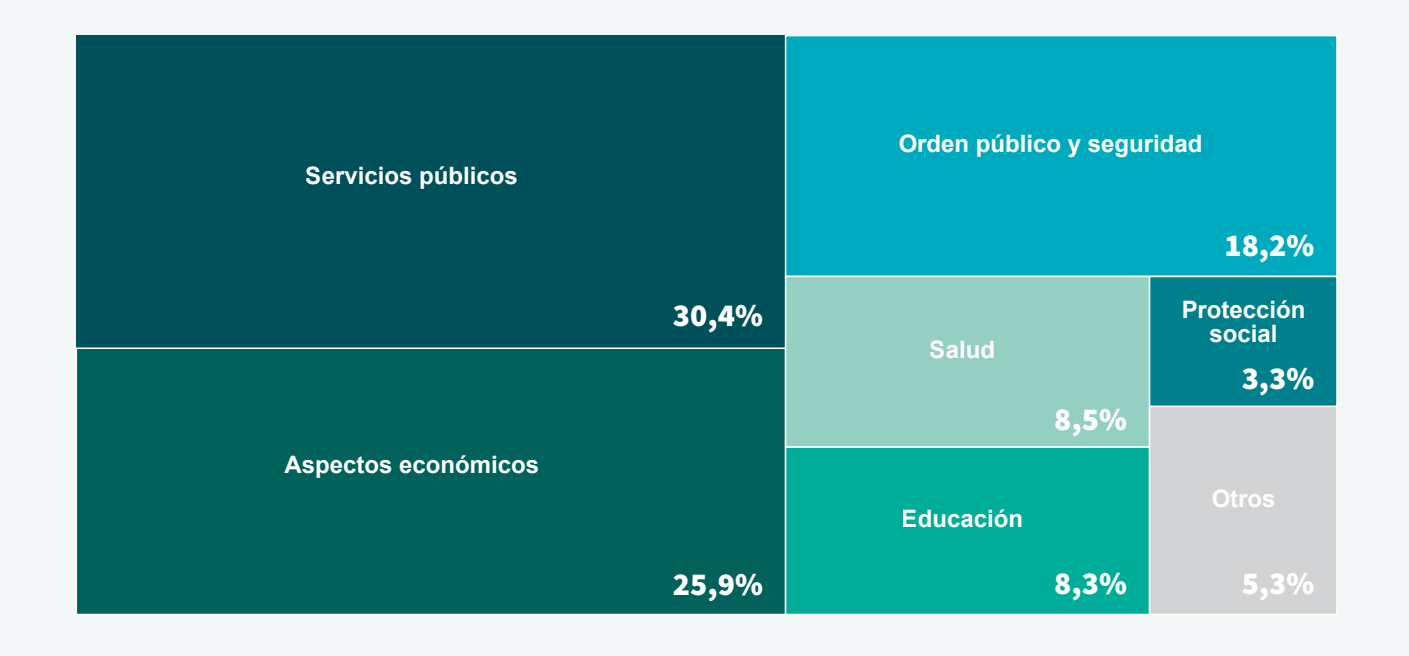
El repositorio de sistemas de IA en el sector público de ALC, desarrollado por la Universidad de los Andes en Colombia, muestra avances prometedores y acelerados, reflejando cómo los gobiernos de toda la región están adoptando cada vez más herramientas de IA. En la última década, 24 países de la región han implementado más de 600 sistemas de IA. Colombia lidera con 220 sistemas públicos de IA (36,7 por ciento), seguido de Brasil (15,7 por ciento) y México (13,2 por ciento). En conjunto, estos tres países representan casi dos tercios de todos los

Figura 3.12 Aprovechando la IA en el sector público



Fuente: OCDE y UNESCO (2024), basado en las “AI System Tasks” del Marco de la OCDE para la Clasificación de los Sistemas de IA (OCDE, 2022; 2024).

Figura 3.13 Los gobiernos de ALC están integrando cada vez más la IA en la administración pública



Notas: Algunos ejemplos de herramientas de IA en los servicios públicos son los chatbots y las soluciones para la provisión de servicios. Entre los aspectos económicos figuran herramientas de IA para infraestructura, logística y provisión de servicios. La seguridad pública incluye aplicaciones para la vigilancia y la prevención del delito. En temas de salud, los algoritmos ayudan a prevenir y diagnosticar enfermedades. En educación, se incluyen sistemas de IA que detectan el absentismo y gestionan las matrículas. La protección social incluye algoritmos utilizados para seleccionar a los beneficiarios y determinar la cobertura. La categoría "Otros" incluye los sistemas de IA aplicados en la protección ambiental, la vivienda y servicios relacionados, la defensa y las actividades recreativas, culturales y deportivas.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Sistemas de IA en el sector público de América Latina y el Caribe, Universidad de los Andes (actualizado a abril 2025).

sistemas de IA del sector público de la región, lo que refleja su papel de liderazgo en la adopción regional de la IA. Países como Belice, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana también están avanzando notablemente, lo que indica una adopción regional más generalizada de la IA en la gobernanza y los servicios públicos (Universidad de los Andes, 2025).

La figura 3.13 ilustra las principales áreas de aplicación de la IA en el sector público en toda la región. La categoría líder, servicios públicos (30,4 por ciento), incluye tanto soluciones de IA (nuevas herramientas desarrolladas con IA) como apropiación de IA, donde los servicios ya existentes integran capacidades de IA para mejorar su funcionalidad. Por ejemplo, Argentina está implementando sensores con IA para prevenir accidentes de tránsito; en El Salvador, *Sivar Seguro* utiliza el reconocimiento facial y de matrículas para emitir sanciones en tiempo real por infracciones como arrojar basura o maltrato animal; y en Guyana, *Jessie*, un chatbot de IA a través de WhatsApp, conecta con la diáspora para identificar habilidades e intereses.

Los asuntos económicos representan el 25,9 por ciento de las aplicaciones de IA, a menudo centradas en infraestructuras y logística. Belice, por ejemplo, utiliza la IA para digitalizar y rastrear su servicio postal nacional, mejorando las entregas y la transparencia. En Perú, *Pavimenta2* emplea el aprendizaje automático para detectar defectos en las carreteras y mejorar las evaluaciones del inventario viales, un ejemplo de planificación de infraestructuras basada en la IA con el apoyo de la cooperación internacional. Las aplicaciones de orden público y seguridad (18,2 por ciento) tienden a centrarse en la vigilancia y la prevención del delito. Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago ha desplegado en todo el país un sistema de videovigilancia basado en el reconocimiento facial.

Estos avances tienen implicaciones directas para los resultados del desarrollo humano, ya que mejoran la eficiencia y accesibilidad de los servicios básicos. Por ejemplo, las innovaciones impulsadas por la IA en la atención médica pueden mejorar el diagnóstico y el tratamiento tempranos, reduciendo la mortalidad y la carga de las enfermedades. En Costa Rica, el análisis predictivo ayuda a prever la incidencia de la diabetes de tipo 2. En Perú, un asistente robótico multilingüe llamado “Ropi” acompaña a niños hospitalizados. En Honduras, el sistema de alerta temprana identifica a los estudiantes en riesgo de abandono escolar, mientras que en Chile se emplea el aprendizaje automático para anticiparse y responder a quejas relacionadas con licencias médicas.

Los gobiernos también pueden beneficiarse de los datos para mejorar la toma de decisiones. Estas innovaciones se están integrando en programas sociales, mejorando la focalización de beneficiarios, la asignación de recursos y la inclusión. Por ejemplo, el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) de Colombia utiliza un algoritmo que procesa datos de fuentes públicas y privadas para evaluar la elegibilidad de las personas a diversos programas sociales, incluidas transferencias monetarias, servicios de

salud y subsidios educativos. De manera similar, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) de Costa Rica aplica la IA para identificar y analizar anomalías en los datos sociales mediante modelos probabilísticos y predictivos, lo cual permite asegurarse de que la asistencia social llegue a las personas que la necesitan y evitar duplicidades. La plataforma *ParaEmpleo* de Paraguay ha reemplazado los procesos manuales con un sistema de intermediación laboral de IA que relaciona a los solicitantes de empleo con los empleadores utilizando herramientas avanzadas basadas en las competencias, la ubicación y la experiencia.

La seguridad pública también se ha beneficiado del uso de la IA, en particular a través de las tecnologías biométricas como el reconocimiento facial y la identificación de patrones. En São Paulo (Brasil), ya se han instalado la mitad de las 40.000 cámaras planificadas, con el objetivo de centralizar los datos de vigilancia y mejorar la coordinación de las respuestas de emergencias, de gestión del tráfico, de transporte público y de la policía. La red de videovigilancia de la Ciudad de México permite monitorear los espacios públicos y contribuye a aplicar la ley, mientras que la Policía Nacional de Colombia emplea sistemas de reconocimiento para identificar sospechosos y reducir la delincuencia en determinadas zonas. En un ámbito distinto, Chile emplea modelos predictivos de riesgo para ayudar a los trabajadores sociales a identificar casos con alto potencial de abuso infantil (Galdon-Clavell, 2025).

Aunque las herramientas de IA ofrecen un enorme potencial para transformar el sector público, los gobiernos deben enfrentar riesgos emergentes, como el sesgo estructural, la desigualdad y las amenazas a la privacidad y la ciberseguridad, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso equitativo a estas tecnologías. Encontrar un equilibrio entre los beneficios de las tecnologías emergentes y las consideraciones éticas será fundamental para hacer realidad su promesa en la prestación de servicios públicos.

3.6.2 Pero cuidado con los riesgos¹⁰

En términos generales, la IA se puede clasificar en tres tipos: la IA predictiva, que analiza datos históricos para predecir resultados futuros (utilizada en sectores como banca, salud y meteorología); la IA generativa (GenAI, por sus siglas en inglés), que crea nuevo contenido a partir de patrones de datos existentes (por ejemplo, *ChatGPT*); y la IA de identificación, que utiliza biometría para la verificación de identidad o la identificación de rasgos. Si bien la IA predictiva es la que ha recibido mayor atención, tanto la IA generativa como la de identificación plantean riesgos específicos, como problemas de privacidad, manipulación y sesgo.

El Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) ha puesto en marcha un esfuerzo significativo para comprender los diversos riesgos asociados con la IA a través de su “Repositorio de Riesgos de la IA”, una base de datos que mapea y categoriza estos riesgos de manera exhaustiva. Esta base de datos dinámica contiene más de 1.600 riesgos extraídos

Aunque las herramientas de IA ofrecen un enorme potencial para transformar el sector público, los gobiernos deben enfrentar riesgos emergentes, como el sesgo estructural, la desigualdad y las amenazas a la privacidad y la ciberseguridad.

de 65 marcos de referencia y agrupados en siete dominios clave (figura 3.14). La taxonomía desarrollada por el MIT clasifica los riesgos asociados con el desarrollo y el uso de la IA en los siguientes dominios: (i) discriminación y toxicidad, (ii) privacidad y seguridad, (iii) desinformación, (iv) actores malintencionados y uso indebido, (v) interacción humano-computadora, (vi) impactos socioeconómicos y ambientales, y (vii) seguridad, fallos y limitaciones de los sistemas de IA (Slattery et al., 2024).

Este repositorio destaca cómo estos riesgos varían en impacto y características según la fase de desarrollo del sistema de IA (previa o posterior a la implementación). Pueden ser intencionales o involuntarios, y surgir tanto de acciones humanas como de atributos técnicos de la IA, o de una combinación de ambos. Para una gestión eficaz del riesgo es crucial comprender estas distinciones (Slattery et al., 2024).

Por ejemplo, en el apartado de la desinformación, la descripción del subapartado 1.3 *Desempeño desigual entre grupos* indica que «La precisión y efectividad de las decisiones y acciones de la IA a menudo dependen de la pertenencia a un grupo, donde los sesgos en el diseño del sistema de IA y los datos de entrenamiento conducen a resultados desiguales, menores beneficios, mayores esfuerzos y una sensación de alienación entre los usuarios» (Slattery et al., 2024).

Aunque el repositorio es exhaustivo, la mayor parte del trabajo sobre riesgos se ha centrado hasta la fecha en la IA predictiva. Por lo tanto, es importante resaltar otros riesgos que son exclusivos o más típicos de la IA generativa. Entre ellos se encuentra la alucinación en modelos como ChatGPT, que produce respuestas plausibles, pero a menudo inexactos, confundiendo la correlación con la causalidad y facilitando la desinformación. Además, la manipulación mediante deepfakes posibilita la difusión de noticias falsas, el fraude y el acoso, mediante la fabricación de escenarios para influir en la opinión pública o cometer suplantación de identidad. En cuanto a la identificación biométrica, la IA también presenta riesgos específicos, entre ellos preocupaciones sobre la privacidad y la ética, así como el uso para la vigilancia y perfilamiento. (Galdon-Clavell, 2025).

Figura 3.14 Taxonomía de dominios de riesgos de la IA del MIT

1	Discriminación y toxicidad
1.1	Discriminación injusta y tergiversación
1.2	Exposición a contenidos tóxicos
1.3	Desigualdad de resultados entre grupos
2	Privacidad y seguridad
2.1	Amenaza a la privacidad por la obtención, filtración o deducción correcta de información sensible
2.2	Vulnerabilidades y ataques a la seguridad de los sistemas de IA
3	Desinformación
3.1	Información falsa o engañosa
3.2	Contaminación del ecosistema informativo y pérdida de la realidad consensuada
4	Actores maliciosos y uso indebido
4.1	Desinformación, vigilancia e influencia a escala
4.2	Ciberataques, desarrollo o uso de armas y daños masivos
4.3	Fraudes, estafas y manipulaciones selectivas
5	Interacción humano-computadora
5.1	Exceso de confianza y uso inseguro
5.2	Pérdida de agencia y autonomía de las personas
6	Daños socioeconómicos y ambientales
6.1	Centralización del poder y distribución injusta de los beneficios
6.2	Aumento de la desigualdad y deterioro de la calidad del empleo
6.3	Devaluación económica y cultural del esfuerzo de las personas
6.4	Dinámica competitiva
6.5	Fracaso de la gobernanza
6.6	Daños ambientales
7	Seguridad, fallos y limitaciones del sistema de IA
7.1	La IA persigue sus propios objetivos, que están en conflicto con los objetivos o valores humanos
7.2	IA con capacidades peligrosas
7.3	Falta de capacidad o solidez
7.4	Falta de transparencia o interpretabilidad
7.5	Bienestar y derechos de la IA

Fuente: Slattery et al. (2024).

Figura 3.15 Tres etapas del ciclo de vida de la IA en las que pueden surgir sesgos



Fuente: Elaboración propia a partir de Galdon-Clavell (2025).

3.6.3 Los sesgos incorporados en los sistemas de IA y lo que podría significar para ALC¹¹

La singularidad de la identidad cultural, junto con la diversidad lingüística y la dinámica social de ALC resalta la necesidad de contar con sistemas de IA que respondan a los contextos locales. Las tecnologías de IA suelen reflejar los sesgos presentes en los datos con los que fueron entrenados, los que están predominantemente influenciados por perspectivas occidentales, anglocéntricas y patriarcales. Como consecuencia, los sistemas de IA heredan y reproducen prejuicios sociales, afectando de manera desproporcionada a las mujeres y grupos marginados como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, lo que podría reforzar las desigualdades sistémicas. Los sistemas de IA no son neutrales; las decisiones de diseño tienen una gran influencia en la diversidad e inclusión de los resultados y, a menudo, replican patrones sociales y sesgos ya existentes.

Por lo tanto, la rápida integración de sistemas de IA en los procesos de toma de decisiones en diversos sectores plantea un riesgo de exacerbar las disparidades sociales existentes en la región. Todos los sistemas de IA, desde las herramientas automatizadas de toma de decisiones hasta los motores de recomendación de redes sociales y los modelos de lenguaje de gran escala, no siempre logran integrar patrones minoritarios o «valores atípicos», lo que suele amplificar los sesgos del mundo real y no aborda adecuadamente los problemas de calidad de los datos, generando resultados discriminatorios e ineficientes. Es importante monitorear los sistemas de IA a lo

Los sistemas de IA no son neutrales; las decisiones de diseño tienen una gran influencia en la diversidad e inclusión de los resultados y, a menudo, replican patrones sociales y sesgos ya existentes.

largo de todo el ciclo de vida para garantizar que los patrones minoritarios estén representados con precisión y que los sesgos sean identificados y corregidos. Como muestra la figura 3.15, los sesgos en los sistemas de IA se pueden rastrear en tres etapas clave: el entrenamiento, los procesos técnicos y la implementación. Cada una de estas etapas requiere estrategias de mitigación específicas para evitar resultados que reproducen patrones injustos.

Primero, el sesgo en los datos de entrenamiento surge cuando los modelos de IA se entrenan con conjuntos de datos que reflejan prejuicios sociales. Los datos históricos, por ejemplo, pueden contener estereotipos o desigualdades que luego son replicados por los sistemas de IA. El sesgo de muestreo, por el cual ciertos grupos están subrepresentados, y el sesgo de etiquetado, por el cual los anotadores humanos aplican etiquetas subjetivas, también contribuyen al sesgo en los datos de entrenamiento.

Segundo, el sesgo técnico aparece en los procesos inherentes de los sistemas de IA, por ejemplo, el sobreajuste de datos sesgados o el sesgo de agregación, cuando se combinan datos de diversos grupos sin tener en cuenta las diferencias. También se puede dar un sesgo de medición cuando los datos de entrenamiento difieren de los datos reales del entorno. Para abordar esto es necesario monitorear los valores atípicos y garantizar que los patrones minoritarios estén representados con precisión.

Tercero, el sesgo de implementación emerge durante el despliegue de los sistemas de IA, especialmente en áreas de gran impacto como la atención médica o la contratación laboral. Se incluyen aquí el sesgo de automatización (cuando se favorece las sugerencias de IA en caso de información contradictoria) y el sesgo de implementación (cuando los factores presupuestarios u organizacionales influyen en las decisiones finales). El sesgo de accesibilidad también puede impedir que ciertos grupos

utilicen los sistemas de IA de manera efectiva debido a factores como la discapacidad o la falta de alfabetización en IA.

El sesgo en la IA resulta especialmente preocupante dado que estos sistemas emplean cada vez más en áreas críticas como las decisiones sobre crédito y seguros, la prestación de servicios públicos y la asignación de ayudas, o el monitoreo de la atención médica y la seguridad ciudadana. La dependencia de la IA para optimizar los procesos de toma de decisiones a menudo no considera los diversos patrones de los grupos minoritarios, lo que conduce a resultados sesgados o ineficientes en contextos de alto riesgo, como el diagnóstico médico o el reconocimiento facial, donde los costos de los errores pueden ser graves. En ALC, el uso de la IA en los sistemas de protección social podría, por ejemplo, excluir inadvertidamente a grupos marginados debido a sesgos en la recopilación de datos o parámetros definidos por humanos. De manera similar, las tecnologías de vigilancia en el espacio público plantean preguntas críticas sobre la privacidad y el potencial de discriminación.

En la región, la exclusión de las lenguas indígenas y regionales de los datos de entrenamiento de la IA agrava aún más estos desafíos. A pesar de su uso cotidiano, la escasa representación de estas lenguas en los modelos de IA conduce a un rendimiento subóptimo y contribuye a invisibilizarlas, lo que limita el acceso a los servicios impulsados por IA para millones de personas. Incluso cuando los sistemas de IA operan en español, su diseño, basado en idiomas dominantes como el inglés o el chino, puede generar ineficiencias y refuerza la desigualdad lingüística. Esto obliga a las comunidades locales a adaptarse con los modelos de

IA disponibles, lo que intensifica las brechas en el acceso digital y la adopción de la IA.

La subrepresentación histórica de ALC en la toma global de decisiones tecnológicas limita aún más su capacidad para influir en el diseño y la gobernanza de la IA. Esto subraya la necesidad de estrategias regionales específicas para garantizar que el desarrollo de la IA sea coherente con el crecimiento local, en lugar de reforzar la dependencia de actores externos. Abordar estos desafíos sistémicos implica desarrollar modelos de IA culturalmente inclusivos que reflejen la diversidad de la región, integrar los idiomas locales en los sistemas de IA y promover la soberanía digital mediante la innovación local. Un enfoque de gobernanza de la IA adaptado al contexto regional, basado en los principios de inclusión y sostenibilidad, puede garantizar que la región se beneficie de los avances de la IA al tiempo que preserva sus activos culturales, sociales y ambientales.

Un paso significativo hacia la soberanía tecnológica regional es el desarrollo de *Latam GPT*, un modelo de lenguaje de gran escala (LLM, por sus siglas en inglés) que será lanzado en septiembre de 2025. Liderado por el Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) de Chile, el proyecto fue creado de manera colaborativa por más de 30 instituciones y más de 60 expertos en IA de toda la región. A diferencia de los modelos construidos con datos del Norte Global, *Latam GPT* se está desarrollando con sistemas de datos provenientes de ALC con el objetivo de reflejar las realidades culturales, históricas y lingüísticas de la región. Chile albergará la infraestructura del modelo, que funcionará gracias a un nuevo supercomputador,

Recuadro 3.6 Aprovechar la IA para preservar las lenguas indígenas y empoderar a las comunidades

La IA ofrece oportunidades transformadoras para preservar el patrimonio cultural indígena y empoderar a las comunidades de ALC. Según el Atlas Mundial de las Lenguas, en la región se hablan más de 550 lenguas indígenas, muchas de las cuales se encuentran en peligro de extinción debido a la disminución de la transmisión intergeneracional (UNESCO, 2024). Las herramientas impulsadas por la IA, como los modelos de procesamiento del lenguaje natural, pueden desempeñar un papel crucial en la revitalización de las lenguas en peligro de extinción, que incluyen de manera desproporcionada a las lenguas indígenas.

La IA puede documentar, traducir y enseñar idiomas en peligro de extinción, preservando las tradiciones orales, creando diccionarios digitales y desarrollando aplicaciones para el aprendizaje de idiomas. Por ejemplo, los algoritmos de IA entrenados a partir de textos y grabaciones indígenas pueden generar recursos educativos adaptados a las generaciones más jóvenes. Proyectos como el *Archivo Digital de Lenguas Indígenas* de América del Norte han demostrado cómo la IA puede facilitar la digitalización de extensos registros lingüísticos, poniéndolos al alcance tanto de investigadores como de las propias comunidades (Myaamia Center, 2021). En el caso de ALC, escalar este tipo de iniciativas siguen siendo un desafío debido a la diversidad lingüística de la región y a los diferentes niveles de infraestructura digital.

Si bien la IA tiene un inmenso potencial, su integración en contextos indígenas debe priorizar algunas consideraciones éticas. Las iniciativas de IA deben adherir a marcos como el Protocolo de Nagoya, que promueve el acceso y la participación justa en los beneficios de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011). Las comunidades indígenas deben conservar la propiedad de los datos que generan y participar activamente en el codiseño de sistemas de IA para garantizar la sensibilidad cultural y la equidad de los resultados. Si se incorporan principios de transparencia y justicia, la IA puede fomentar la confianza y una colaboración genuina. En última instancia, invertir en IA para las lenguas indígenas no solo preserva el patrimonio cultural, sino que también fortalece la resiliencia y la inclusión de estas comunidades.

una inversión sin precedentes en capacidad regional de IA. *Latam GPT* está diseñado para ser un modelo público, abierto e inclusivo, que facilitará diversas aplicaciones en educación, políticas públicas y preservación de lenguas no hegemónicas (Gobierno de Chile, 2025).

La empresa brasileña de IA llamada WideLabs creó *Amazônia AI*, un modelo LLM desarrollado localmente que refleja los matices lingüísticos y culturales del país, ofreciendo una experiencia más localizada y precisa para los usuarios de habla portuguesa. Centrada en el mercado corporativo, WideLabs también presentó *Amazônia 360*, la primera plataforma de IA soberana del país, ofrecida como servicio. Esta plataforma permite a las organizaciones públicas y privadas mantener un control total sobre sus datos, proporcionando soluciones de IA personalizables que apoyan la gestión de datos y mejoran la toma de decisiones en diversos sectores empresariales (BNamericas, 2025).

El impacto del sesgo de género en los algoritmos

La región de ALC enfrenta profundas desigualdades de género, que incluyen brechas salariales, alta informalidad laboral, violencia de género y la subrepresentación en las disciplinas STEM. Por ejemplo, las mujeres de la región están sobrerrepresentadas en las funciones administrativas y de recursos humanos, sectores altamente susceptibles de ser automatizados. Esta transformación tecnológica exacerba la precariedad económica de la región, dado que las mujeres ya representan el 54,3 por ciento de la fuerza laboral informal, cifra que asciende al 61,8 por ciento en América Central. Además, las mujeres realizan casi tres veces más trabajo de cuidados no remunerado que los hombres, carga equivalente al 21 por ciento del PIB (PNUD, 2024d). En el sector de la salud, las herramientas de IA corren el riesgo de reforzar sesgos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente a aquellas pertenecientes a los grupos indígenas y afrodescendientes, ya que pueden no detectar adecuadamente los riesgos o

Recuadro 3.7 El costo político de la violencia digital de género

La región de ALC está siendo testigo de un aumento de la violencia política contra las mujeres, la cual es alimentada por la desigualdad de género, la polarización política y el creciente uso de las plataformas digitales para difundir el acoso, la desinformación y otras formas de abuso en línea. Las mujeres que ocupan cargos públicos o desempeñan roles políticos enfrentan discriminación y violencia en diversas formas e intensidades. Es especialmente alarmante la difusión no consensuada de imágenes privadas y el creciente uso de *deepfakes*, contenido generado por IA para crear material falso y sexualmente explícito con la intención de humillar y silenciar a las mujeres. Estos actos forman parte de un espectro más amplio de violencia de género facilitada por la tecnología, que incluye el ciberacoso y el *doxing* (la publicación malintencionada de información personal) (IDEA Internacional, 2024).

Los *deepfakes*, en particular, son cada vez más preocupantes, ya que se han utilizado para acosar y difamar a mujeres, y su uso ha evolucionado para servir a fines maliciosos, como la extorsión, la venta ilegal de contenidos explícitos, la manipulación política y el hostigamiento. Se han convertido en una forma de violencia de género digital: el 98 por ciento de los *deepfakes* son de naturaleza sexual y el 99 por ciento de las víctimas son mujeres, incluidas aquellas en política, periodistas y activistas (Huffington Post, 2024). La utilización de *deepfakes* como arma de venganza o daño reputacional es especialmente grave, ya que las víctimas enfrentan enormes dificultades para demostrar la falsedad del contenido. Esta forma de violencia digital tiene repercusiones más allá de la esfera digital, con impactos significativos en la salud mental, la reputación social y la vida profesional de las víctimas, lo que a menudo puede derivar en traumas a largo plazo (Hidalgo, 2023).

Estas prácticas también sirven para desalentar a las mujeres de participar en política. Un estudio realizado por ONU Mujeres en 15 países de la región reveló que el 80 por ciento de las mujeres que sufrieron violencia digital disminuyeron su participación en las redes sociales, el 40 por ciento se autocensuraron, el 33 por ciento cambiaron de trabajo y el 25 por ciento perdieron su puesto o no fue renovado. Además, el 80 por ciento manifestó temor por su seguridad física o su vida, lo que evidencia las profundas consecuencias de la violencia política digital (Beck *et al.*, 2022).

La violencia política digital por motivos de género no sólo afecta a las mujeres, sino que también impacta de manera desproporcionada a las personas LGBTQI+, en particular a quienes sufren múltiples formas de discriminación. Las personas trans y no binarias son especialmente vulnerables, ya que su visibilidad en los espacios digitales las expone al acoso sistemático motivado por la transfobia, la homofobia, el racismo y otros prejuicios estructurales. El abuso en línea, incluyendo el ciberacoso, la explotación basada en imágenes, el *cyberstalking* y los *deepfakes*, se utiliza cada vez más para intimidar, silenciar y desacreditar las voces LGBTQI+, en especial aquellas que participan en el discurso político y público. Esta violencia interseccional no sólo causa daños psicológicos, sino que también refuerza patrones de marginación más amplios, disuadiendo a muchas personas de participar en aquellas en la política (UNFPA, 2024).

diagnosticar enfermedades en estos grupos. En el sector financiero, donde solo el 67,6 por ciento de las mujeres tienen cuentas bancarias frente al 77 por ciento de los hombres, los sistemas automatizados de calificación crediticia podrían empeorar las disparidades al no valorar adecuadamente las fuentes de ingresos no tradicionales, más comunes entre las mujeres.

El sesgo de género de los sistemas de IA representa un problema apremiante con implicaciones significativas para la equidad social y el progreso tecnológico. Como se mencionó anteriormente, estos sesgos se originan con frecuencia en desigualdades históricas integradas en los datos utilizados para entrenar modelos de IA, así como en la falta de diversidad de los equipos que diseñan e implementan estos sistemas. En consecuencia, los sistemas de IA reflejan y, potencialmente, perpetúan estos sesgos sociales, exacerbando las desigualdades existentes en lugar de reducirlas. Cuando no se abordan, los sesgos de género en la IA pueden reforzar estereotipos perjudiciales y perpetuar formas de discriminación sistémica, con efectos negativos en áreas tan diversas como las prácticas de contratación, diagnósticos médicos, acceso a servicios financieros e incluso en las interacciones cotidianas con la tecnología.

La subrepresentación de las mujeres en el desarrollo de la IA agrava aún más estos desafíos. Aunque 4 de cada 10 personas graduadas en STEM en ALC son mujeres, solo el 26 por ciento trabaja en profesiones relacionadas con estos ámbitos y menos del 30 por ciento de las patentes son firmadas por mujeres (PNUD, 2024a). Esta escasa presencia en la gobernanza de la IA da lugar a algoritmos con sesgos de género que no tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

En la práctica, prevalecen sesgos de género en varios modelos de IA, con un impacto en ámbitos muy variados. Por ejemplo, la herramienta de IA de reclutamiento de Amazon tuvo que suspenderse tras descubrir que favorecía a los candidatos masculinos. En salud, algunos algoritmos han mostrado sesgos en el manejo del dolor, brindando a las mujeres tratamientos menos adecuados que a los hombres, debido a sesgos arraigados en los datos médicos utilizados para el entrenamiento del sistema. Del mismo modo, la tecnología de reconocimiento facial muestra tasas de error más altas en las mujeres y, especialmente, en las mujeres de color. En el sector financiero, se han encontrado sesgos de género en los sistemas de calificación crediticia impulsados por IA que desfavorecen a las mujeres y reducen por tanto sus posibilidades de acceder a un préstamo. Además, algunos asistentes digitales inteligentes, como Siri y Alexa, suelen estar diseñados con voces femeninas, lo que refuerza estereotipos de género tradicionales (Galdon-Clavell, 2025).

En ALC, varias iniciativas están logrando avances significativos en la incorporación del enfoque de género y en el uso de la IA para proteger a las mujeres en contextos legales, en particular, en temas de justicia y prevención de la violencia de género. En Argentina, el uso de la IA en el sistema judicial permite garantizar el anonimato de los datos judiciales relacionados con

la violencia de género, lo que mejora la transparencia y facilita las investigaciones. En México, la IA automatiza y digitaliza las denuncias policiales de mujeres víctimas de violencia, reduciendo la revictimización y agilizando los procesos de apoyo entre instituciones (Galdon-Clavell, 2025). En Jamaica, el proyecto WE-Talk emplea la IA para analizar las conversaciones en línea sobre la violencia de género mediante el análisis de los datos de búsqueda, las publicaciones en las redes sociales y otros contenidos en línea, con el fin de comprender las percepciones públicas y diseñar intervenciones específicas que cuestionen los estereotipos de género perjudiciales (Oxfam, 2024).

Además, se han desarrollado chatbots impulsados por IA para asistir a mujeres en situaciones de vulnerabilidad. En México, el chatbot “Violetta”, creado durante la pandemia, ayuda a las mujeres a identificar emociones y reconocer situaciones de violencia, brindándoles herramientas para buscar apoyo. En América Central y República Dominicana, se ha utilizado un chatbot llamado “Sara”, que ofrece orientación para prevenir la violencia. En Chile, el chatbot “Sof+IA” ayuda a las mujeres a identificar y denunciar situaciones de violencia, además de ofrecer consejos y recursos digitales de autocuidado para combatir el aislamiento (Galdon-Clavell, 2025).

3.6.4 Ciberseguridad en ALC: cerrando la brecha entre reacción y preparación

A medida que los sistemas de IA se integran cada vez más en los servicios públicos y la infraestructura crítica, reforzar la ciberseguridad se vuelve fundamental para proteger los avances en desarrollo humano. Los ciberataques a los sistemas de IA, en particular a los portales de datos abiertos y las herramientas de transparencia, pueden generar filtraciones de datos que exponen información sensible y ponen en peligro la privacidad de las personas (UIT, 2021). Es necesario mitigar esta creciente amenaza no solo para proteger el progreso tecnológico, sino también para garantizar que la transformación impulsada por la IA siga siendo inclusiva, segura y resiliente ante los desafíos futuros.

ALC presenta la tasa de crecimiento más alta del mundo de incidentes cibernéticos divulgados, con un aumento anual promedio del 25 por ciento entre 2014 y 2023 (Vergara, 2024). La región ha experimentado un aumento tanto en la frecuencia como en la sofisticación de los ciberataques dirigidos a instituciones públicas y empresas, con efectos en cascada en la ciudadanía, como la interrupción del acceso a servicios básicos, el robo de identidad y pérdidas financieras.

Los ciberataques alcanzaron niveles récord en 2024 en Brasil, donde se reportaron casi 14.000 incidentes, la mitad de ellos relacionados con filtraciones de datos (Gabinete de Segurança Institucional, 2024). El sistema de seguridad social de Costa Rica sufrió un ataque de ransomware o ‘secuestro de datos’ en 2022 que causó la interrupción de las transferencias monetarias y llevó al país a declarar el estado de emergencia. Ese mismo año, Colombia experimentó una grave filtración de datos de salud que tuvo como consecuencia la exposición de historiales médicos confidenciales y retrasos en servicios hospitalarios

críticos. En 2023, un ciberataque causó interrupciones en 20 sitios web importantes del Gobierno de Colombia, con repercusiones que se extendieron a países como Chile, Argentina y Panamá debido a la infraestructura compartida (Alianza Digi Américas y Universidad de Duke, 2024; La Silla Vacía, 2023). En el Caribe, una filtración de datos en el principal proveedor de telecomunicaciones de Trinidad y Tobago comprometió la información personal de más de 30.000 clientes. De manera similar, una vulneración al portal de inmigración por COVID-19 de Jamaica en 2021 expuso los datos personales de miles de viajeros (Watson, 2025).

Los expertos en riesgos ya consideran los ciberincidentes, incluidos los delitos informáticos, las interrupciones de las tecnologías de la información o el ransomware, como la principal amenaza para las empresas de todos los tamaños (Allianz, 2024). Estos ataques no solo afectan a entidades públicas, sino que también logran expandirse a operaciones comerciales y al sector privado. Su rápida propagación puede afectar a sectores muy diversos, siendo el comercio electrónico especialmente vulnerable. El uso frecuente de dispositivos móviles en la región ha amplificado estas vulnerabilidades. En 2021, el 69 por ciento de las empresas reportó haber experimentado algún incidente de seguridad. Los países con mayor porcentaje de detecciones de ransomware fueron: Ecuador (8 por ciento de las empresas encuestadas); Costa Rica (7,2 por ciento); Colombia (5,7 por ciento); Guatemala (5,2 por ciento); y El Salvador (5,1 por ciento) (ESET Latinoamérica, 2023).

Otro de los motivos de preocupación en ALC es el significativo aumento de fraude de identidad. En el sector *fintech* durante 2024, las tasas de fraude de la identidad aumentaron un 151 por ciento en México y Uruguay, un 379 por ciento en Brasil, un 84 por ciento en Colombia y un 31 por ciento en Perú. En el sector de las criptomonedas, la usurpación de identidad aumentó un 136 por ciento en Argentina, un 160 por ciento en Colombia y un 156 por ciento en Perú. A medida que los ciberdelincuentes adoptan herramientas avanzadas como genAI, el fraude de identidad es cada vez más frecuente y difícil de detectar, ya que la IA se utiliza para suplantar identidades y eludir los sistemas de seguridad, lo que pone de manifiesto la creciente vulnerabilidad de las plataformas digitales (Latam Electronic Security Review, 2024).

Apesar del incremento de iniciativas de capacitación especializada en tecnologías de la información y ciberseguridad en toda ALC, la región enfrenta una escasez crítica de profesionales calificados, con una brecha estimada de 600.000 expertos (PNUD, 2025b). El problema se ve agravado por una infraestructura obsoleta, ya que el 75 por ciento de los países carecen de planes de protección de infraestructura crítica. La implantación de las comunicaciones 5G también introduce nuevos retos en materia de seguridad. Las redes 5G, caracterizadas por su alta velocidad y baja latencia, aumentan las vulnerabilidades a ataques sofisticados, lo que exige medidas avanzadas para proteger los datos y evitar accesos no autorizados.

Se estima que, para 2025, el costo financiero de los ciberataques en ALC supere los 90 millones de dólares

anuales, con aproximadamente 18,5 millones de ataques al año (Alianza Digi Américas y Universidad de Duke, 2024), datos que ponen de manifiesto la urgencia de mejorar la preparación en ciberseguridad en toda la región. Sin embargo, los esfuerzos fragmentados limitan la capacidad de respuesta efectiva. Si bien países como Brasil, Colombia, Chile, Argentina y Uruguay han avanzado mediante políticas e inversiones, la fragmentación legal y la ausencia de una agenda operativa unificada continúan impidiendo una coordinación regional efectiva.

Las deficiencias de los marcos de ciberseguridad tienen consecuencias cada vez más evidentes en ALC, donde muchas organizaciones siguen siendo reactivas y se encuentran en las primeras etapas de desarrollo de estructuras robustas de protección digital. El Índice Global de Ciberseguridad de la UIT revela que la región de ALC está rezagada a nivel mundial, con muchos países obteniendo puntajes inferiores a 2 en una escala de 0 a 12, donde 0 representa el nivel más bajo de preparación. Brasil lidera la región gracias a unas políticas sólidas, mientras que países como Dominica y Honduras se ubican entre los más rezagados debido a deficiencias tanto técnicas como organizacionales (figura 3.16).

Para abordar los desafíos de ciberseguridad en ALC se requiere un enfoque coordinado y proactivo que priorice la inversión estratégica, el desarrollo de capacidades humanas y la colaboración entre sectores. En primer lugar, para salvaguardar la información personal es clave fortalecer los marcos de protección de datos. En segundo lugar, los países de la región necesitan adoptar una estrategia integral que asegure la infraestructura digital y el desarrollo de las capacidades humanas. Existe una brecha crítica en capacitación y concientización de los funcionarios públicos en materia de ciberseguridad, lo que expone a los sistemas gubernamentales a mayores riesgos frente a ataques cibernéticos cada vez más sofisticados. La formación continua y la inversión en infraestructura y tecnología de ciberseguridad son fundamentales. Los gobiernos deben priorizar la adopción de herramientas avanzadas, como soluciones basadas en la nube, que han demostrado ser efectivas para mejorar la resiliencia.

3.6.5 Si no se regula, los riesgos de la IA pueden verse agravados.

La aparición de las nuevas tecnologías suele ir acompañada de marcos regulatorios que responden de forma reactiva, en lugar de anticiparse a los riesgos que van surgiendo, lo que da lugar a un importante desfase entre la innovación tecnológica y el monitoreo. Este desfase regulatorio plantea desafíos para garantizar que el desarrollo de la IA se alinee con salvaguardas que eviten posibles daños. Un aspecto crítico para abordar este problema es la inclusión de voces del Sur Global, frecuentemente subrepresentadas en las discusiones internacionales sobre gobernanza tecnológica (PNUD, 2025b).

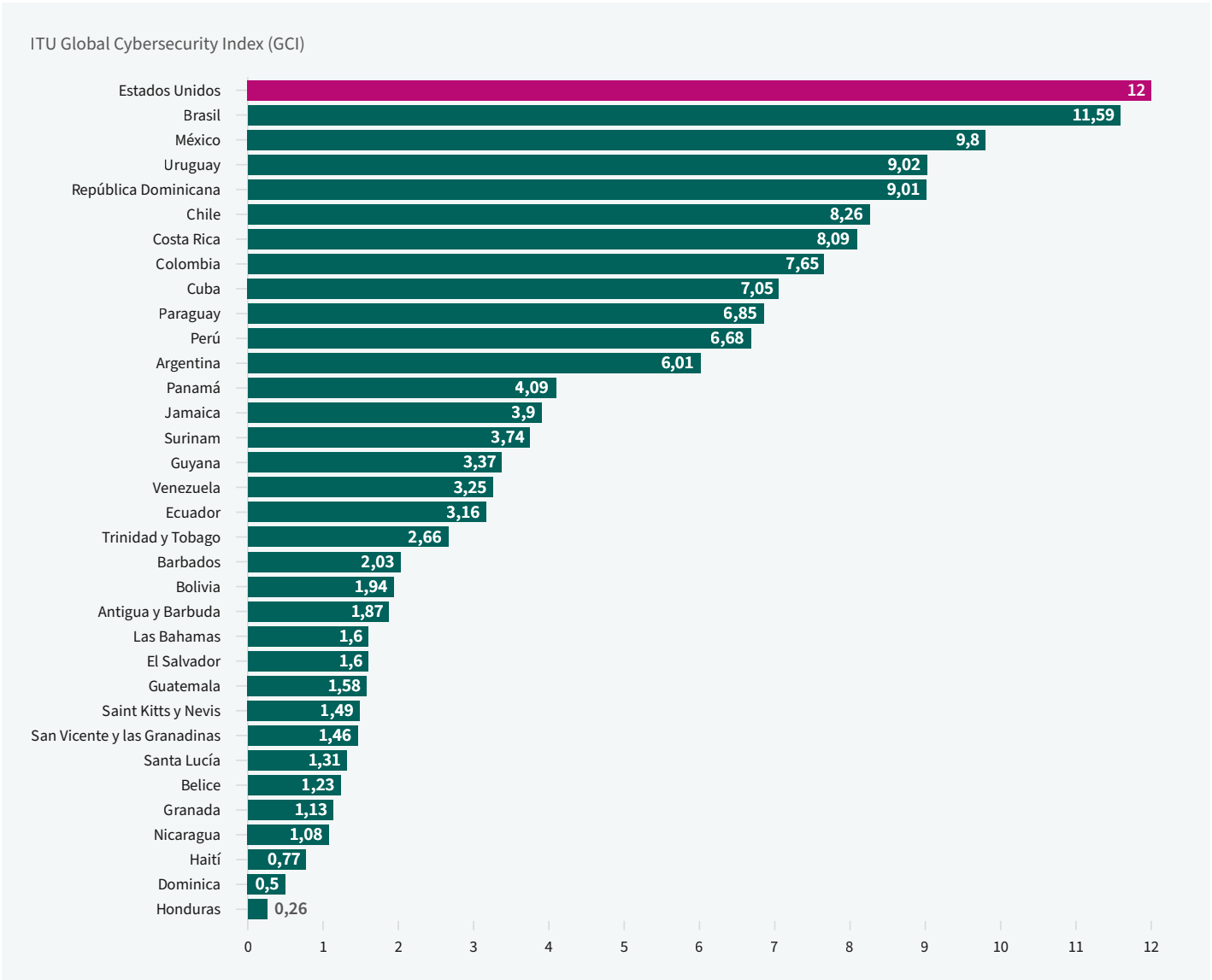
Uno de los primeros esfuerzos regionales en este tema fue la Declaración de Montevideo sobre Inteligencia Artificial y

Derechos Humanos de 2018. Sobre esta base, la Declaración de Santiago de 2023, adoptada durante la Cumbre Ministerial y de Altas Autoridades sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de América Latina y el Caribe, reunió a 20 países con el objetivo de establecer un marco para el desarrollo equitativo e inclusivo de la IA. La Declaración subrayó la importancia de alinear las tecnologías de IA con los derechos humanos, la protección de datos, la rendición de cuentas y la buena gobernanza, al tiempo que se reconoció la ausencia de países en desarrollo en los debates internacionales sobre políticas de IA. Hizo un llamado a fortalecer el diálogo, la investigación y la cooperación nacional, regional y global para garantizar una representación más inclusiva en el desarrollo de la IA.

Las deficiencias de los marcos de ciberseguridad tienen consecuencias cada vez más evidentes en ALC, donde muchas organizaciones siguen siendo reactivas y se encuentran en las primeras etapas de desarrollo de estructuras robustas de protección digital.

A nivel nacional, las regulaciones de IA se encuentran en su mayoría en las primeras etapas de desarrollo, aunque varios países de ALC están avanzando en la formulación de sus propias estrategias nacionales de IA. Países como Argentina, Brasil,

Figura 3.16 La ALC se queda atrás en materia de marcos de ciberseguridad



Fuente: Índice de Madurez en GovTech del Banco Mundial (2022).

Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, México y Uruguay están abriendo camino en la definición de lineamientos nacionales para el desarrollo de la IA. Estas estrategias, aunque diversas, comparten su intención de promover la innovación local al tiempo que abordan preocupaciones clave de gobernanza.

Algunos países de ALC han comenzado a regular la IA e integrar consideraciones éticas en sus estrategias de desarrollo, con especial atención a la reducción de riesgos relacionados con los derechos humanos, la privacidad, la equidad, los sesgos, la discriminación, la transparencia, la capacidad de explicarse y la seguridad. Estas acciones se basan en estándares globales y marcos normativos avanzados. Argentina y México hacen referencia a la Recomendación sobre la Ética de la IA de la UNESCO, Chile y Brasil adoptan elementos del paquete sobre servicios digitales de la Unión Europea. Brasil cita la Declaración de Montreal para un desarrollo responsable de la IA, mientras que la propuesta de México refleja los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Uno de los temas recurrentes en estas estrategias nacionales es la importancia de garantizar la colaboración intersectorial y la participación de actores nacionales relevantes en el ecosistema de la IA. Este enfoque de múltiples partes interesadas es fundamental para fomentar una gobernanza inclusiva de la IA (Galdon-Clavell, 2025).

3.7 De la presión a la oportunidad: las tecnologías emergentes como catalizadoras de la resiliencia

La promesa del progreso tecnológico ha cautivado históricamente a las sociedades, combinando el optimismo y la preocupación. Sin embargo, a menudo estos avances han exacerbado las desigualdades y creado tensiones al beneficiar de manera desproporcionada a ciertos grupos (Acemoglu y Johnson, 2023). Este capítulo ha analizado cómo las tecnologías en rápida evolución, lideradas por la IA, se distinguen no sólo por su velocidad sin precedentes, sino también por su alcance y capacidad disruptiva en múltiples dimensiones de la desigualdad, la productividad y la agencia individual. Estos avances incrementan simultáneamente las presiones sociales y económicas, pero también ofrecen oportunidades para fortalecer la resiliencia, siempre que se adopten estrategias proactivas.

ALC se encuentra en un momento crítico, donde la capacidad de la región para aprovechar la transformación de la IA dependerá de las inversiones que se realicen en tres habilitadores claves: el capital humano, la infraestructura y la gobernanza de datos.

Capital humano: construyendo competencias digitales avanzadas

Para fortalecer la resiliencia y permitir que las personas se adapten a un futuro impulsado por la IA, es fundamental invertir en capital humano. Los avances tecnológicos están redefiniendo cada vez más la acumulación y el uso efectivo del capital humano. Sin embargo, la acumulación de capital

humano como activo también requiere de su uso productivo, lo que puede generar un ciclo potencialmente virtuoso (o vicioso). La intensidad del uso del capital humano y, en particular, la capacidad de las personas para trabajar de manera productiva puede verse influenciada de manera significativa por la expansión de la IA y las tecnologías digitales. Por ejemplo, el desarrollo de habilidades, especialmente en áreas digitales y tecnológicas, mejora la empleabilidad y la estabilidad de los ingresos, asegurando que los trabajadores puedan adaptarse a unas demandas del mercado laboral en constante evolución.

Más allá de los beneficios económicos, la alfabetización digital mejora las capacidades de las personas al facilitar el acceso a la información, promover la participación en la toma de decisiones y abrir espacios para aprovechar oportunidades que mejoren la calidad de vida. Las competencias digitales se vinculan directamente con resultados de desarrollo humano más amplios. Por ejemplo, la alfabetización digital permite a las personas acceder a recursos de salud en línea, utilizar servicios bancarios, participar en procesos de aprendizaje continuo y contribuir a iniciativas de gobernanza digital que mejoran la transparencia y la rendición de cuentas (OCDE, 2024d).

A pesar de los avances en alfabetización digital y en el desarrollo de habilidades digitales básicas, ALC sigue rezagada a nivel global en cuanto a apropiación tecnológica, adopción de IA y desarrollo de habilidades digitales avanzadas, incluidas las relacionadas con la IA y la programación. Según el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial de 2023, el 2,16 por ciento de la población de la región posee las competencias tecnológicas necesarias para desempeñarse en los campos vinculados a la IA, en comparación con un promedio global del 3,59 por ciento (CENIA, 2023). Esto ilustra los desafíos que enfrenta la región en la formación de talento en IA, y la necesidad de programas educativos en esta área para cerrar las brechas existentes.

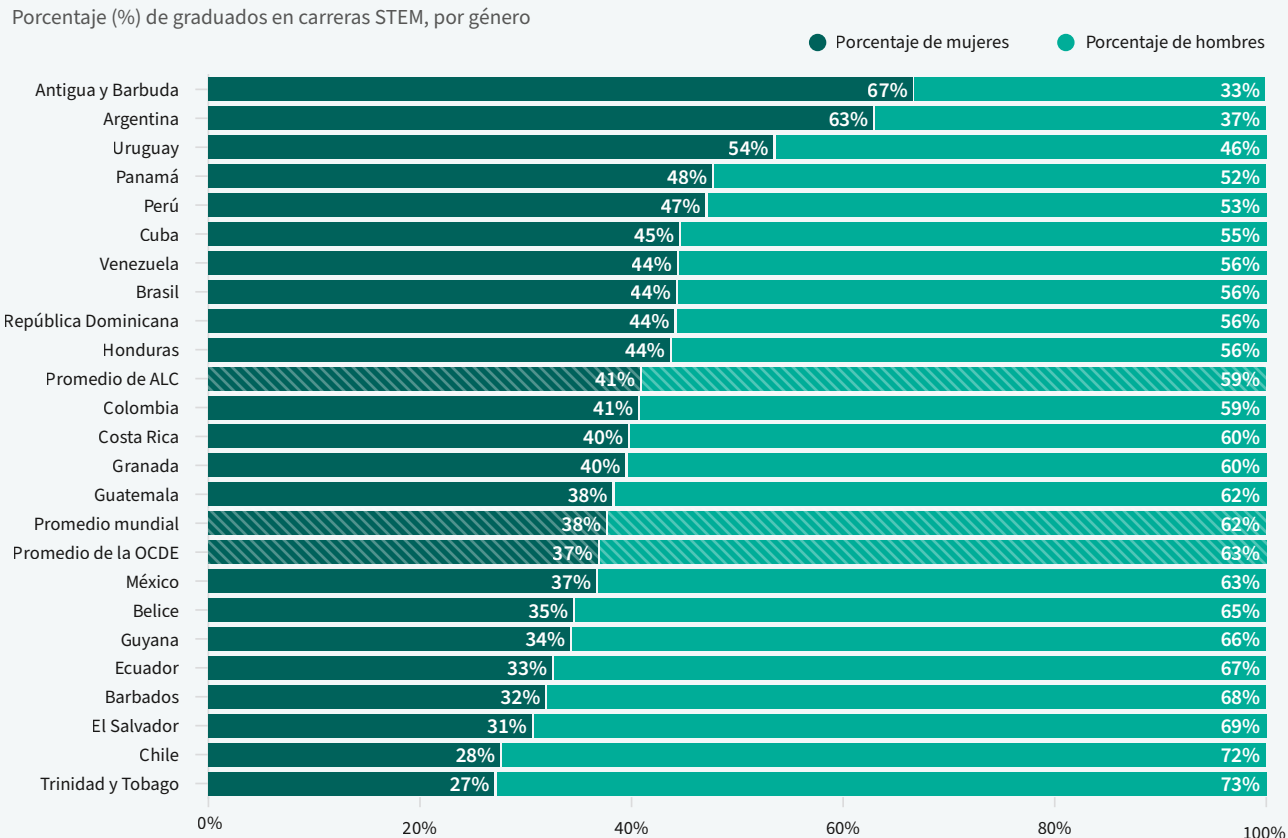
Abordar estos déficits requiere un enfoque significativo en el campo de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Las carreras STEM no solo se encuentran entre las de mayor rápido crecimiento a nivel mundial, sino que también fortalecen la resiliencia al fomentar la innovación y aumentar la empleabilidad. Las inversiones tempranas en formación en STEM, junto con programas avanzados de desarrollo de competencias digitales en IA, como programación, análisis de datos y aprendizaje automático, podrían mejorar la productividad hasta en un 14 por ciento y reducir el desempleo (Gmyrek et al., 2024). En la región, estas iniciativas pueden empoderar a las personas para que participen de manera significativa en la economía digital y puedan adaptarse a un mercado laboral en constante cambio. Además, integrar STEM con las humanidades, las ciencias sociales y la ética puede fomentar un enfoque más integral del desarrollo tecnológico.

Las inversiones focalizadas en capital humano, incluida la educación técnica, permitirán a los trabajadores pasar de funciones de empleos de salarios bajos a puestos que requieren

Recuadro 3.8 Aumentar la participación de las mujeres en los campos STEM

Como se muestra en la figura 3.17, el 41 por ciento de los graduados en STEM de la región de ALC son mujeres, porcentaje superior al promedio global y de la OCDE (38 y 37 por ciento, respectivamente). A pesar de los avances, son pocas las mujeres que desarrollan su carrera en ámbitos STEM, lo cual plantea interrogantes sobre las barreras a las que se enfrentan las mujeres graduadas para incorporarse en profesiones científicas y tecnológicas.

Figura 3.17 En ALC, 4 de cada 10 graduados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas son mujeres, con grandes diferencias entre países



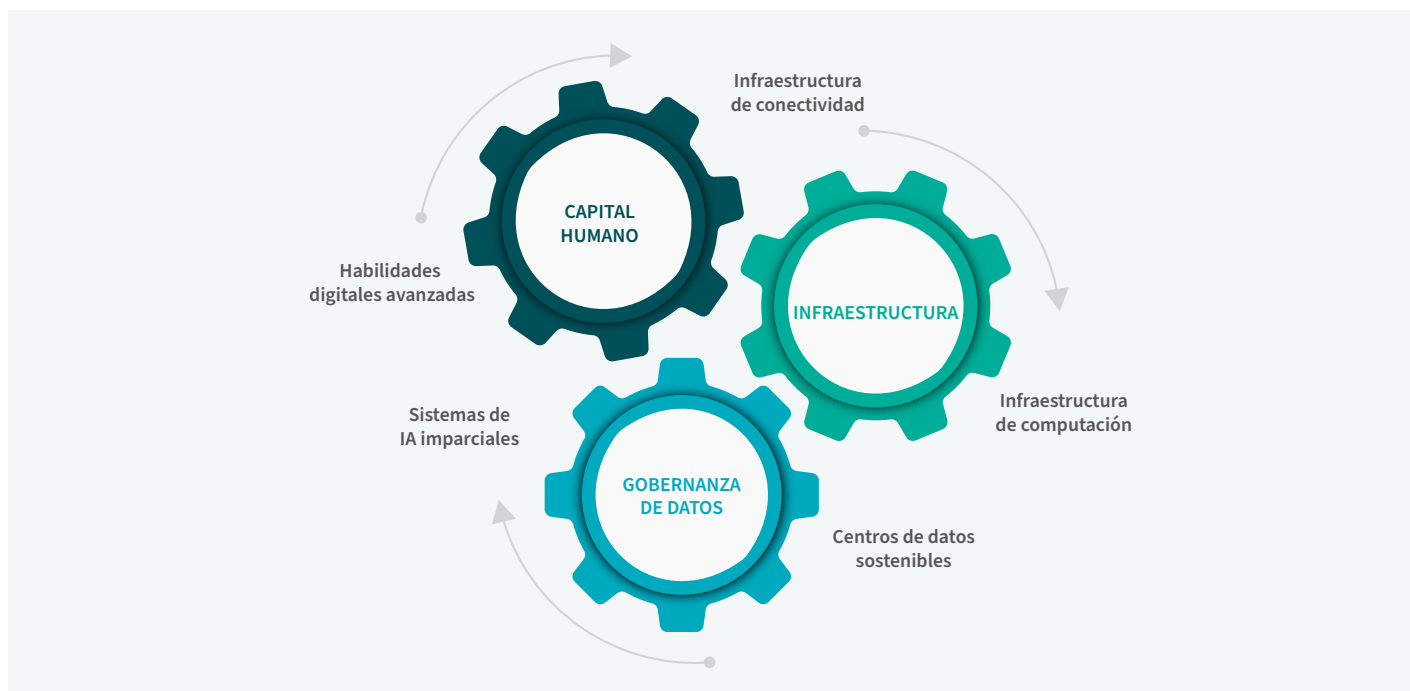
Notas: Los porcentajes representan la participación promedio de hombres y mujeres en carreras relacionadas con STEM, que abarcan Ingeniería, Industria, Construcción, Ciencias Naturales, Matemáticas, Estadística, Ciencia y Tecnología. El promedio regional se calcula como un promedio simple de los datos de los países de ALC. Los promedios de los países de la OCDE y del mundo se calculan de manera similar.

Fuente: Portal de Datos de Género del Banco Mundial, basado en datos recopilados por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

Aunque la proporción de mujeres que se gradúan de la educación terciaria es más alta que la de los hombres y están sobrerrepresentadas en campos como la educación (77 por ciento) y la salud (73 por ciento), lograr la paridad de género en los estudios de STEM y superar los obstáculos laborales en este ámbito siguen siendo desafíos clave en ALC. Más allá de la educación en STEM, persiste en la región una amplia brecha de género en los resultados laborales en este campo. En el sector de las tecnologías de la información (TIC), sólo 3 de cada 10 empleados son mujeres, con variaciones significativas entre países. Por ejemplo, en Guyana las mujeres ocupan el 42 por ciento de los empleos de TIC, pero representan sólo el 22 por ciento en Argentina. Esto refleja una tendencia global, ya que las mujeres ocupan solo el 28 por ciento de los empleos en ciencias e ingeniería y tienden a concentrarse en sectores como la salud y los cuidados. Entre los factores que explican las bajas tasas de empleo en STEM entre las mujeres destacan las disparidades las habilidades básicas, la falta de modelos femeninos a seguir y unas normas culturales de género que no fomentan el interés de las niñas hacia estos campos. Una vez graduadas, las mujeres se enfrentan a otros desafíos, como las responsabilidades de cuidados, los estereotipos de género y unos entornos laborales dominados por hombres. Estos factores pueden derivar en discriminación y acoso, limitando su pertenencia y representación en las carreras STEM. Un diseño de políticas con enfoque inclusivo debe dar prioridad a la amplia participación de todos los sectores, con especial atención al desarrollo de talento y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas.

Fuente: PNUD (2024a).

Figura 3.18 Habilitadores de tecnologías en rápida evolución



Fuente: Elaboración propia.

ALC se encuentra en un momento crítico, donde la capacidad de la región para aprovechar la transformación de la IA dependerá de las inversiones que se realicen en tres habilitadores claves: el capital humano, la infraestructura y la gobernanza de datos.

competencias más complejas, así como mayor autonomía e innovación. Los beneficios de invertir en activos humanos van más allá de los hogares y se extienden a las comunidades y las economías. La mejora de los resultados educativos y el desarrollo de mayores competencias contribuyen a mejorar la resiliencia colectiva, permitiendo a las sociedades recuperarse de las crisis de manera más eficaz. En última instancia, las inversiones sostenidas en el desarrollo del capital humano generan efectos multiplicadores que respaldan la estabilidad económica y social más general (Ecker et al., 2025).

Infraestructura digital: cerrando la brecha

El fortalecimiento de la inversión en activos físicos, como infraestructura digital, promueve la inclusión y garantiza que las personas puedan participar plenamente en una economía cada vez más digitalizada. La conectividad en línea sirve de base para aprovechar otros activos, como el capital humano, al facilitar el acceso a la educación, el empleo y los servicios digitales. El auge de la economía *gig* ha incrementado la dependencia de activos

físicos en los hogares, haciendo que los dispositivos personales, como computadoras y teléfonos móviles, sean fundamentales para la generación de ingresos. Sin embargo, las personas con acceso limitado a estos dispositivos o a la conexión de Internet corren el riesgo de quedar excluidas, lo que reduce su capacidad para acumular capital humano y asegurar a oportunidades económicas en el futuro.

Aunque la conectividad básica en ALC ha mejorado en los últimos años, persisten disparidades sustanciales dentro de los países, particularmente entre las zonas urbanas y las rurales, y entre los distintos grupos socioeconómicos. Las limitaciones de acceso a banda ancha de alta velocidad y a dispositivos digitales continúa marginando a las comunidades rurales y restringiendo su acceso a la educación, el empleo y los servicios básicos. Las inversiones en redes de alta velocidad, como fibra óptica y 5G, junto con políticas para reducir los costos de estos servicios, son pasos iniciales para abordar estas brechas. La mayor competencia en las telecomunicaciones y la reducción de los aranceles de importación pueden contribuir a reducir los costos y aumentar la asequibilidad, mientras que a través de subsidios focalizados para el acceso a Internet y la adquisición de dispositivos se puede ayudar a las comunidades marginadas y las poblaciones vulnerables.

De igual forma, son fundamentales las alianzas público-privadas y las políticas gubernamentales que priorizan el desarrollo de infraestructura sostenible en zonas desatendidas. Estas acciones deben incluir iniciativas de acceso asequible y programas de

capacitación en habilidades digitales que garanticen que nadie quede excluido de participar en la economía digital. En la región, destacan algunas iniciativas como el programa «Internet para todos» de Brasil, que ha expandido la infraestructura de banda ancha en las zonas rurales y marginadas, abordando una barrera crítica para la inclusión digital. Gracias a estas iniciativas, se garantiza que las personas no solo accedan al mundo digital, sino que también sean capaces de usarlo de manera efectiva, fortaleciendo sus capacidades y alcanzando objetivos personales y sociales.

La Infraestructura Pública Digital (IPD) es otra inversión prioritaria que contribuye a cerrar la brecha digital y mejorar la prestación de servicios en ALC. A medida que los servicios públicos tradicionales migran a plataformas en línea, la IPD sirve como eje para la interoperabilidad entre los sistemas gubernamentales, integrando la infraestructura digital física, como la conectividad y el almacenamiento, con las aplicaciones construidas sobre ella. La IPD establece sistemas fundacionales, que incluyen documentos de identificación digital, bases de datos interoperables y plataformas para el intercambio de datos, lo que permite un acceso seguro y sin interrupciones a los servicios básicos. Durante la pandemia de COVID-19, los países con una IPD robusta lograron que sus medidas de protección social llegaran a más del triple de beneficiarios que los países que carecían de tal infraestructura, lo que demuestra su papel fundamental en el fomento del desarrollo inclusivo (Clark *et al.*, 2025). Por lo tanto, priorizar la IPD puede permitir una prestación de servicios públicos más inclusiva, eficiente y resiliente en toda la región. En el capítulo 6 se analiza la IPD en mayor profundidad.

Gobernanza de datos: un pilar de la IA

La expansión de una infraestructura digital sostenible debe ir acompañada de inversiones en marcos de gobernanza de datos que prioricen la inclusión, la seguridad y la equidad, junto con mejoras en prácticas de datos responsables, es decir, garantizar que los datos se recopilen, gestionen y utilicen de manera que reduzcan sesgos y promuevan decisiones transparentes. Los modelos de IA entrenados en datos responsables tienen más posibilidades de producir resultados equitativos en áreas como la salud y la educación, orientando políticas basadas en evidencia y fomentando la rendición de cuentas. Al mantener el control sobre sus datos y su análisis, los países de ALC pueden desarrollar soluciones de IA alineadas con sus prioridades locales, contextos culturales y los objetivos de desarrollo, fortaleciendo la resiliencia y la capacidad de adaptación regional. Sin embargo, dado que los sistemas de IA dependen actualmente de datos históricos, las disparidades existentes en el acceso y la calidad de los datos pueden reproducir los sesgos y las desigualdades ya presentes en la región.

El impacto del sesgo en la IA es especialmente marcado para los grupos marginados que ya se enfrentan a barreras sistémicas para la acumulación de activos (Ecker *et al.*, 2025). Las normas sociales excluyentes limitan el acceso a recursos clave, perpetuando ciclos de vulnerabilidad. Cuando los modelos de IA se desarrollan a partir de datos sesgados, estos grupos sufren una desventaja aún mayor, ya que se incorporan y amplifican patrones discriminatorios. Sin intervenciones proactivas, las decisiones impulsadas por la IA en el empleo, los servicios financieros y la distribución de recursos públicos pueden profundizar las desigualdades sociales en lugar de promover la equidad y la inclusión.

Recuadro 3.9 El futuro cercano de la infraestructura de IA

A medida que los modelos de IA continúan evolucionando rápidamente, la aparición de *DeepSeek* en diciembre de 2024 marca un cambio significativo en la forma de desarrollar y desplegar dichos modelos, desafiando la hegemonía de una industria valorada en miles de millones de dólares e intensificando los debates sobre el futuro de las inversiones en infraestructura de IA. El modelo de IA de bajo costo de *DeepSeek* ha alterado el statu quo, demostrando que es posible desarrollar tecnologías de vanguardia de forma más eficiente y a una fracción del costo tradicional. Su lanzamiento señala una transición hacia modelos de IA que, por defecto, son abiertos y son menos demandantes en términos de recursos, lo que democratiza aún más el acceso a la IA al reducir la dependencia de costosos cuellos de botella en hardware. De mantenerse esta tendencia, podría remodelar los fundamentos de la cadena de suministro de la IA, debilitando la supremacía de un pequeño grupo de fabricantes de hardware. Este giro también puede impulsar cambios en las prioridades de inversión, inclinando a las empresas de IA hacia arquitecturas alternativas y soluciones informáticas eficientes desde el punto de vista energético.

¿Qué significa esto para ALC? Si los tomadores de decisión, las instituciones de investigación y el sector privado de la región alinean sus estrategias para aprovechar esta transformación, ALC podría superar sus barreras estructurales a la adopción de la IA, incluidos los elevados costos de infraestructura y la dependencia de proveedores de tecnología externos. A medida que el desarrollo y el despliegue de la IA se vayan tornando más rentables, el enfoque podría desplazarse de simplemente aumentar la capacidad computacional a optimizar los modelos de IA para que sean más eficientes y relevantes. Esto representa una nueva oportunidad para construir sistemas de IA adaptados a las prioridades regionales, como las aplicaciones de IA para la conservación de la biodiversidad (véase como ejemplo el apartado Interconexiones #3 sobre IA y biodiversidad). Con estos avances, empresas, *startups*, e incluso individuos de la región podrían acceder con mayor facilidad al desarrollo de una IA más sofisticada, habilitando nuevas posibilidades de innovación en múltiples sectores.

Un elemento fundamental para mitigar el riesgo de sistemas de IA sesgados es el uso de conjuntos de datos de entrenamiento diversos y representativos. La implementación de técnicas como algoritmos que tengan en cuenta la equidad, la eliminación de sesgos perjudiciales y el uso de herramientas sólidas para la detección de sesgos puede ayudar a garantizar resultados más equitativos. Los gobiernos y los reguladores deben adoptar medidas proactivas, como la aplicación de auditorías de género y sesgo para los sistemas de IA, y garantizar la transparencia mediante la publicación de datos demográficos y resultados de modelos. Con un diseño intencionado y una implementación responsable, la IA puede pasar de reforzar los prejuicios a convertirse en una herramienta poderosa para detectarlos y corregirlos, fomentando una sociedad más responsable y equitativa (Galdon-Clavell, 2025).

Hacia ecosistemas digitales resilientes

Para aprovechar plenamente el potencial transformador de unas tecnologías en rápida evolución, ALC debe adoptar un enfoque holístico que integre el capital humano, las infraestructuras y la gobernanza de datos dentro de un ecosistema de desarrollo digital coherente. Dicho ecosistema debe conectar a actores públicos y privados, instituciones, academia y sociedad civil, fomentando la colaboración a nivel nacional y regional.

La cooperación multilateral y las alianzas regionales son fundamentales para acelerar la adopción y el desarrollo de la IA,

al tiempo que permiten abordar desafíos comunes. Al promover la colaboración entre los gobiernos y el sector privado, en particular las pequeñas y medianas empresas, y la sociedad civil, ALC puede generar un enfoque más inclusivo y participativo del avance tecnológico.

La gobernanza efectiva será fundamental para implementar estas estrategias. Muchos países de ALC carecen de agendas específicas sobre IA, o las estrategias existentes son fragmentadas y carecen de un enfoque integral. Por lo tanto, es clave fortalecer las capacidades institucionales. Esto implica no solo reforzar los marcos normativos existentes, sino también crear nuevos mecanismos que respondan a los desafíos regionales que plantea la IA.

La revolución tecnológica representa una oportunidad para que ALC redefina su trayectoria de desarrollo y pueda avanzar en materia de desarrollo humano. Invirtiendo en capital humano, infraestructura y gobernanza de datos, la región podrá construir un ecosistema digital inclusivo y resiliente que impulse la innovación y promueva un crecimiento equitativo. Para hacer realidad esta visión, se necesitarán esfuerzos coordinados entre múltiples actores y un compromiso de colaboración regional. A través de una planificación estratégica y de inversiones sostenidas, ALC no solo podrá mitigar las presiones del rápido cambio tecnológico, sino también transformar estas presiones en catalizadores para construir un desarrollo humano resiliente.

Notas

1. La economía *gig* se refiere a un mercado laboral caracterizado por empleos de corto plazo y basados en tareas específicas, donde los trabajadores suelen recibir pago por tarea o proyecto, frecuentemente coordinados a través de plataformas digitales.
2. La UIT define el uso de Internet como el haber accedido al menos una vez a internet en los últimos 3 meses.
3. Según la UIT, las competencias digitales se clasifican en básicas, intermedias y avanzadas. Las competencias básicas incluyen el manejo de dispositivos, la configuración de cuentas y la navegación por Internet. Las competencias intermedias abarcan tareas básicas del ámbito laboral, como la edición digital, el diseño gráfico y el análisis de datos. Las competencias avanzadas, como programación, ciberseguridad, IA y big data, son fundamentales para los profesionales de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y cruciales para el desarrollo de tecnologías.
4. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Viollaz (2025).
5. Las estimaciones del Índice de Trabajo en Línea, elaborado por la Universidad de Oxford y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), proporcionan datos sobre la oferta global de trabajadores independientes en línea, basándose en la ubicación de los trabajadores activos en las principales plataformas digitales de trabajo.
6. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Viollaz (2025).
7. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Viollaz (2025).
8. Teleperformance es una empresa global de terciarización de procesos de negocio con fuerte presencia en la región, que ofrece servicios como atención al cliente, asistencia técnica, servicios financieros y moderación de contenidos.
9. Internet de las Cosas se refiere a una red de dispositivos interconectados que recopilan datos, analizan grandes flujos de información y se comunican entre sí y con los usuarios mediante computación en la nube, software integrado, sensores e interfaces hombre-máquina (PNUD, 2025b).
10. Esta sección está basada en el documento de antecedentes del Informe Regional de Desarrollo Humano 2025, elaborado por Galdon-Clavell (2025).
11. Esta sección está basada en el documento de antecedentes del Informe Regional de Desarrollo Humano 2025, elaborado por Galdon-Clavell (2025).

Referencias

- Acemoglu, Daron. 2024.** "The Simple Macroeconomics of AI". National Bureau of Economic Research, mayo. <https://doi.org/10.3386/w32487>.
- Acemoglu, Daron, y Pascual Restrepo. 2022.** "Tasks, Automation, and the Rise in U.S. Wage Inequality". *Econometrica* 90 (5): 1973–2016. <https://doi.org/10.3982/ecta19815>.
- Acemoglu, Daron, y Simon Johnson. 2023.** "Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity". New York: PublicAffairs.
- Ahuat, Elías y Juan Roberto Hernández. 2025.** "Riesgos Emergentes: Empleo en plataformas digitales. Perspectivas sobre la informalidad y nuevas formas de informalidad ante el auge de la economía digital y el trabajo por plataformas, Caso Guatemala". *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 54 del PNUD para ALC*.
- AIE (Agencia Internacional de la Energía). 2023.** "Latin America Energy Outlook 2023". París. <https://www.iea.org/reports/latinamerica-energy-outlook-2023>.
- . 2024. "Electricity 2024". International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/electricity-2024>.
- Allianz Commercial. 2024.** "Allianz Risk Barometer 2024". Munich: Allianz Group.
- Anshari, Muhammad, Mahani Hamdan, Norainie Ahmad, y Emil Ali. 2025.** "Public service delivery, artificial intelligence the sustainable development goals: trends, evidence complexities". *Journal of Science Technology Policy Management* 16, no. 1: 163-181
- Annarelli, Alessandro, Fabio Nonino, Giulia Palombi. 2020.** "Understanding the Management of Cyber Resilient Systems". *Computers & Industrial Engineering* 149 (November): 106829. <https://doi.org/10.1016/j.cie.2020.106829>.
- Bakker, Bas B., Beatriz Garcia-Nunes, Weicheng Lian, Yang Liu, Camila Perez Marulanda, Adam Siddiq, Mariusz Sumlinski, Dmitry Vasilyev, Yuanchen Yang. 2023.** "The Rise and Impact of Fintech in Latin America". *Fintech Note* 2023/003. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/063/2023/003/article-A001-en.xml>
- Bakker, Bas B., Sophia Chen, Dmitry Vasilyev, Olga Beshpalova, Moya Chin, Daria Kolpakova, Archit Singhal, y Yuanchen Yang. 2024.** "What Can Artificial Intelligence Do for Stagnant Productivity in Latin America and the Caribbean?", *IMF Working Papers*
- Banco Mundial. 2021.** "The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19". World Bank. <https://globalfindex.worldbank.org/>.
- . 2022. "GovTech Maturity Index, 2022 Update: Trends in Public Sector Digital Transformation". <https://hdl.handle.net/10986/38499>.
- . 2024a. "Gender Data Portal". Washington, DC: World Bank. 2024. <https://genderdata.worldbank.org/>.
- . 2024b. "LAC in a Greening World: Critical Minerals". Washington, DC: World Bank, 2024. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099060225142522338/pdf/P1792227920ddfa-2135-4318-804f-124898e1f266.pdf>.
- . 2025. "Latin America and the Caribbean Economic Review". <http://hdl.handle.net/10986/42889>.
- Beck, Ingrid, Florencia Alcaraz, y Paula Rodríguez. 2022.** "Violencia de género en línea hacia mujeres con voz pública: Impacto en la libertad de expresión". *Resumen Ejecutivo*. Ciudad de Panamá: ONU Mujeres y Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
- Beland, Louis-Philippe, y Richard Murphy. 2016.** "Ill Communication: Technology, Distraction & Student Performance". *Labour Economics* 41: 61–76. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0927537116300136?via=ihub>.
- Beneito, Pablo, y Oscar Vicente-Chirivella. 2022.** "Banning Mobile Phones in Schools: Evidence from Regional-Level Policies in Spain". *Applied Economic Analysis* 30 (88): 1-22. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/aea-05-2021-0112/full/pdf>.
- BNamericas. 2025.** "WideLabs launches Amazonia 360, Brazil's first sovereign AI platform". 13 de marzo. <https://www.bnamericas.com/en/news/widelabs-launches-amazonia-360-brazils-firstsovereign-ai-platform>.
- Bosch, Mariano, Daniel Lederman, y William F. Maloney. 2019.** "Productivity and the Misallocation of Resources in Latin America". World Bank Policy Research Working Paper No. 8707, 2019. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/617631560206318385/productivity-and-the-misallocation-of-resources-in-latin-america>.
- Böttger, Tobias, y Klaus Zierer. 2024.** "To Ban or Not to Ban? A Rapid Review on the Impact of Smartphone Bans in Schools on Social Well-Being and Academic Performance". *Education Sciences* 14 (8): 906. <https://doi.org/10.3390/educsci14080906>

Brussevich, M., Dabla-Norris, E., & Khalid, S. 2019. “Is Technology Widening the Gender Gap? Automation and the Future of Female Employment”. IMF Working Papers.

Bustelo, Monserrat, Pablo Egaña del Sol, Laura Ripani, Nicolás Soler, Mariana Viollaz. 2020. “Automation in Latin America: Are Women at Higher Risk of Losing Their Jobs?” <https://doi.org/10.18235/0002566>

Cámara de Diputados de Chile. 2024. “Cámara aprueba regular el uso de celulares en establecimientos educacionales”. <https://www.camara.cl/cms/camara-aprueba-regular-el-uso-de-celulares-en-establecimientos-educacionales/>.

Cazzaniga, Mauro, Florence Jaumotte, Longji Li, Giovanni Melina, Augustus J. Pantón, Carlo Pizzinelli, Emma Rockall y Marina M. Tavares. 2024. “Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work”. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/01/14/Gen-AI-Artificial-Intelligence-and-the-Future-of-Work-542379>

CENIA (Centro Nacional de Inteligencia Artificial). 2023. “Latin American Artificial Intelligence Index 2023”. Santiago, Chile: CENIA, 2023. <https://2023.indicelam.cl/home-en/>.

Center for Cybersecurity Policy and Law. 2024. “Informe LATAM CISO 2024: Preparación cibernética en los sectores públicos de América Latina: Lecciones de la primera línea”. Belisario Contreras, Alexis Steffaro, Inés Jordan-Zoob, eds. Duke University.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. “A Digital Path for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean”. <https://www.cepal.org/en/publications/48461-digital-path-sustainable-developmentlatin-america-and-caribbean>.

———. **2023a.** “CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas”. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

———. **2023b.** “El sector minero en América Latina y el Caribe: Tendencias y perspectivas. Presentación en la XIII Conferencia Anual de Ministerios de Minería de Las Américas (CAMMA)”. Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

———. **2024a.** “Economía de Internet: Crecimiento Con Poca Presencia de Pymes I Observatorio de Desarrollo Digital”. <https://desarrollodigital.cepal.org/es/datos-y-hechos/economia-de-internet-crecimiento-con-poca-presencia-de-pymes>.

———. **2024b.** “Empresas Unicornio. 2024. <https://desarrollodigital.cepal.org/es/datos-y-hechos/empresas-unicornio>.

———. **2025.** “Overcoming Development Traps in Latin America and the Caribbean in the Digital Age: The Transformative Potential of Digital Technologies and Artificial Intelligence. <https://www.cepal.org/en/publications/81383-overcoming-developmenttraps-latin-america-and-caribbean-digital-age>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2024. “Employment Situation in Latin America and the Caribbean. Labour Market Inclusion of Young People and Redistribution of Care Work: Challenges and Opportunities”. <https://www.cepal.org/en/publications/68805-employment-situation-latin-america-andcaribbean-labour-market-inclusion-young>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2024. “G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector”. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/g7-toolkit-forartificial-intelligence-in-the-public-sector_f93fb9fb/421c1244-en.pdf.

Cháidez, Azucena. 2025. “Retratos de la resiliencia en el campo: Investigación cualitativa sobre riesgo, resiliencia y desarrollo”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 49 del PNUD para ALC*.

Clark, Julia, Georgina Marin, Oya Pinar Ardic Alper, Guillermo Galicia Rabadan. 2025. “Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach”. Digital Transformation White Paper, Volume 1. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cca2963e-27bf-4dbb-aa5a-24a0ffc92ed9>

Cloud Carib. 2025. “The Case for Digital Sovereignty in the Caribbean: A CARICOM Strategic Imperative”. Cloud Carib Blog. <https://info.cloudcarib.com/blog/the-case-for-digital-sovereignty>

Cohen, Jared. 2024. “The Next AI Debate Is About Geopolitics”. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2024/10/28/ai-geopolitics-data-center-buildout-infrastructure/>

Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2011. “Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity”. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>

Crunchbase. 2025. <https://www.crunchbase.com>.

Data Center Map. 2025. “Data Center Map: Colocation, Cloud and Connectivity”. <https://www.datacentermap.com/>

Datta, N. y Ruo Chen. 2023. "Working without Borders: The Promise and Peril of Online Gig Work". Banco Mundial, Washington, D.C.

Digi Americas Alliance y Universidad de Duke. 2024. "Cyber Readiness in Latin American Public Sectors: Lessons from the Frontline". <https://www.centerforsecuritypolicy.org/insights-and-research/new-report-highlights-need-for-investment-to-reduce-systemic-risks-of-ransomware-in-latin-america>

Ecker, Salome, Sandra Martínez-Aguilar, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2025. "Unequal Assets, Uneven Resilience: Mapping Poverty Quadrants and Opportunities". *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 51 del PNUD para ALC.*

ESET Latinoamérica. 2023. "ESET Security Report Latinoamérica 2023". <https://web-assets.esetstatic.com/wls/es/articulos/reportes/eset-security-report-latam2023.pdf>.

Filippi, Emilia, Mariasole Bannò, y Sandro Trento. 2023. "Automation Technologies and the Risk of Substitution of Women: Can Gender Equality in the Institutional Context Reduce the Risk?" *Technological Forecasting and Social Change* 191: 122528. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122528>.

Frederick, Stacey. 2024. "LAC Participation in the Digitally Enabled Business Process-Related Services Ecosystem". <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2232>.

Gabinete de Segurança Institucional. 2024. "Estatísticas Resultantes Do Trabalho de Detecção, Triagem, Análise E Resposta a Incidentes Cibernéticos". CTIR Gov - Centro de Prevenção, Tratamento E Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo. <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-emnumeros/visao-geral-cap>.

Galdon-Clavell, Gemma. 2025. "Gender Bias in AI: Risks and Opportunities for Latin America and the Caribbean". *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 45 del PNUD para ALC.*

García Jaramillo, Sandra. 2020. "COVID-19 and primary and secondary education: The impact of the crisis and public policy implications for Latin America and the Caribbean". *VICross-sectional visions* 167 (2020): 233.

Gmyrek, Paweł, Hernan Winkler, y Santiago Garganta. 2024. "Buffer or Bottleneck? Employment Exposure to Generative AI and the Digital Divide in Latin America". OIT. <https://doi.org/10.54394/TFZY7681>.

Gobierno de Chile. 2024. "Latam GPT: Learn about the Latin American AI model developed in Chile". <https://www.gob.cl/en/news/latam-gpt-learn-about-the-latin-american-ai-model-developed-in-chile/>

GSMA. 2024. "The State of 5G 2024: Introducing the GSMA Intelligence 5G Connectivity Index". February 2024, <https://www.gsmaintelligence.com/research/the-state-of-5g-in-2024>

Gudynas, Eduardo. 2015. "Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza". Cochabamba: CEDIB/CLAES.

Gutiérrez, Francisca. 2024. "Precariedad consentida: Las contradicciones del trabajo en las plataformas digitales". Tercera Dosis. <https://terceradosis.cl/2024/10/04/precariadadconsentida-las-contradicciones-del-trabajo-en-las-plataformasdigitales>

GWJ (GlobalWebIndex). 2024. "The 2024 Social Media Trends Report". <https://www.gwi.com/reports/social>.

Hidalgo, Nidia. 2023. "Deepfakes: Gender-Based Violence in the Era of Artificial Intelligence". <https://blogs.iadb.org/igualdad/en/deepfakes-gender-based-violence-in-the-era-of-artificialintelligence/>.

HuffingtonPost. 2024. "Deepfakes: El porno digital falso que usa la IA para atacar a mujeres políticas, activistas y periodistas". *HuffPost España*, 29 de febrero, 2024.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2019. "Panorama Del Estado de Salud En América Latina Y El Caribe".

———. 2020. "The future of work in Latin America and the Caribbean: How can technology facilitate job recovery after COVID-19?" Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

———. 2022. "Fintech in Latin America and the Caribbean: A Consolidated Ecosystem for Recovery". Washington, DC. <https://doi.org/10.18235/000420>.

———. 2023. "The Gig Economy and Financial Inclusion of Women in Latin America".

IDEA Internacional. 2024. "Violencia política de género en la esfera digital en América Latina". <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-12/violencia-politica-de-genero-en-esfera-digital-america-latina.pdf>.

Kearney. 2022. "The Internet Value Chain 2022: A Perspective on the Internet Value Chain and the Dynamics Driving It". <https://www.kenney.com/communications-media-technology/article/-/insights/the-internet-value-chain-2022-a-perspective-on-the-internet-value-chain-and-the-dynamics-driving-it>.

Khanal, Shaleen, Hongzhou Zhang, y Araz Taeihagh. 2024. “Building an AI Ecosystem in a Small Nation: Lessons from Singapore’s Journey to the Forefront of AI”. *Humanities and Social Sciences Communications* 11, Article number: 866 (2024). <https://www.nature.com/articles/s41599-024-03289-7>

La Silla Vacía. 2024. “Gobierno demandará a empresa que recibió ciberataque a entidades del Estado”.

Latam Electronic Security Review. 2024. “A Marked Increase in Deepfakes Is Reported throughout Latin America”. <https://www.ventasdeseguridad.com/en/news/latest-news/431enterprises/24355-a-marked-increase-in-deepfakes-is-reportedthroughout-latin-america.html>.

Lebdioui, Amir, Ángel Melguizo, y Víctor Muñoz. 2025. “From a Resource-Intensive to a Symbiotic Tech”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 43 del PNUD para ALC*.

Lepawsky, Josh. 2024. “Climate change induced water stress and future semiconductor supply chain risk”. *Iscience* 27, no. 2.

Leyton García, J., y Azócar Simonet, R. 2022. “Análisis Crítico de la Regulación del Trabajo en Plataformas en Chile, Introducida al Código del Trabajo por la Ley Nro. 21.431”. *Revista Jurídica del Trabajo* 3 (7): 162–195. <http://revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/126>.

Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, Ch. 2019. “Platform Economy and Employment: What Is It Like to Work for an App in Argentina”. CIPPEC, IDB, and ILO, Buenos Aires.

Microsoft. 2023. “La IA y las PyMEs: un análisis de su adopción e impacto”. *Microsoft News Latinoamérica*. <https://news.microsoft.com/source/latam/noticias-de-microsoft/la-ia-y-las-pymes-unanalisis-de-su-adopcion-e-impacto/>

Morales Cerda, Matías. 2025. “Sharing Risks beyond Social Insurance in LAC”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 48 del PNUD para ALC*.

Msweli, N. T., y T. Mawela. 2020. “Enablers and Barriers for Mobile Commerce and Banking Services Among the Elderly in Developing Countries: A Systematic Review”. In *Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology*, edited by Marié Hattingh, Machdel Matthee, Hossana Smuts, Ioannis Pappas, Yogesh K. Dwivedi, y Matti Mäntymäki, 346–358. *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 12067. Cham: Springer, 2020.

Myaamia Center. 2021. “Indigenous Languages Digital Archive” (ILDA). Miami University. <https://mc.miamioh.edu/nbol/ilda-prospective>

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2022. “Framework for the Classification of AI Systems”. Paris: <https://www.oecd.org/going-digital/ai/classification/>.

———. **2023a.** “Skills in Latin America: Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC)”. <https://doi.org/10.1787/5ab893f0-en>.

———. **2023b.** “PISA 2022 Results (Volume I)”. *Programme for International Student Assessment*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.

———. **2024a.** “Framework for the Classification of AI Systems: 2024 Update”. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development. <https://www.oecd.org/digital/ai/classification/>.

———. **2024b.** “Going Digital Toolkit”. <https://goingdigital.oecd.org>.

———. **2024c.** “Main Science and Technology Indicators”. OECD. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/main-science-and-technology-indicators.html>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2022. “Digital Transition, Technological Change and Productive Development Policies in LAC: Challenges and Opportunities”. Lima: OIT Regional Office for Latin America and the Caribbean. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_849272.pdf.

———. **2025.** “Realizing Decent Work in the Platform Economy”. Geneva: International Labour Office. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/ILC113-V%282%29-%5BWORKQ-241129001%5D-Web-EN.pdf>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) y Universidad de Oxford (2024). *Online Labour Index*. <http://onlinelabourobservatory.org/>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021*.

———. **2024a.** “Coded Bias: The Underrepresentation of Women in STEM in Latin America and the Caribbean”. <https://www.undp.org/latin-america/blog/coded-bias-underrepresentation-womenstem-latin-america-and-caribbean>.

———. **2024b.** “Missed Connections: An Incomplete Digital Revolution in Latin America and the Caribbean”. <https://www.undp.org/latin-america/blog/missed-connections-incompletedigital-revolution-latin-america-and-caribbean-0>.

———. **2024c.** “Riding the Digital Wave: Will Latin America and the Caribbean Take Its Shot at Reshaping Productivity?” <https://www.undp.org/latin-america/blog/riding-digital-wave-will-latinamerica-and-caribbean-take-its-shot-reshaping-productivity>.

———. **2024d.** “The Missing Piece: Valuing Women’s Unrecognized Contribution to the Economy”. <https://www.undp.org/latin-america/blog/missing-piece-valuing-womens-unrecognized-contribution-economy>.

———. **2025a.** “(Still) under the Mattress: LAC’s Incomplete Bancarization”. <https://www.undp.org/latin-america/blog/stillunder-mattress-lacs-incomplete-bancarization>.

———. **2025b.** “Atlas of Artificial Intelligence for Latin America and the Caribbean”. <https://www.undp.org/latin-america/publications/atlas-artificial-intelligence-latin-america-and-caribbean>.

———. **2025c.** “Data in the Clouds, Centers on the Ground: The Role of Data Centers in LAC’s Digital Future”. <https://www.undp.org/latin-america/blog/data-clouds-centers-ground-roledata-centers-lacs-digital-future>.

———. **2025d.** “Human Development Report 2025: A Matter of Choice: People and Possibilities in the Age of AI”. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025>.

Sunkel, Guillermo, y Daniela Trucco. 2012. “Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina: algunos casos de buenas prácticas”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21658>.

Svampa, Maristella. 2019. “Neo-extractivism in Latin America: Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives”. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108752589>

The Economist. 2024. “Suck up to Your Fake CEO”.

Tushman, M., W. K. Smith, R. C. Wood, G. Westerman, y C. O'Reilly. 2010. “Organizational Designs and Innovation Streams”. *Industrial and Corporate Change* 19 (5): 1331–66. <https://doi.org/10.1093/icc/dtq040>.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2019. “Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture—Implications for Developing Countries”. Geneva: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf.

———. **2021.** “Digital Economy Report 2021: Cross-Border Data Flows and Development – for Whom the Data Flow”. https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.

———. **2025.** “Technology and Innovation Report: Inclusive Artificial Intelligence for Development”. https://unctad.org/system/files/official-document/tir2025_en.pdf.

UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2024. “UN E-Government Survey 2024: The Future of Digital Government”. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2025. “World Atlas of Languages”. Paris. <https://en.wal.unesco.org/>.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2024. “An Infographic Guide to Technology-Facilitated Gender-Based Violence (TFGBV)”. New York. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/An%20Infographic%20Guide%20to%20An%20Infographic%20Guide%20to%20TFGBV.pdf>

UNIDO (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). 2022. “Industrialization in Latin America and the Caribbean: Challenges and opportunities” <https://iap.unido.org/articles/industrialization-latin-america-and-caribbean-challenges-and-opportunities>.

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). 2024. “Data Explorer”. UIT DataHub. <https://datahub.itu.int/data/>.

Universidad de los Andes. 2025. “Laboratorio de Sistemas de Algoritmos Públicos. Sistemas de IA En América Latina Y El Caribe”. 30 de abril, 2025. <https://sistemaspublicos.tech/sistemas-de-ia-en-america-latina>.

Valle, Edgar. 2025. “Understanding the Challenge of Resilience and Mental Health in Latin America and the Caribbean”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 42 del PNUD para ALC*.

Vergara Cobos, Estefania. 2024. “Cybersecurity Economics for Emerging Markets”. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/42130>.

Viollaz, Mariana. 2025. “Diversification of Employment in Latin America and the Caribbean: Gig Employment and Implications for Economic Resilience”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 44 del PNUD para ALC.*

Watson, Carol. 2025. “Resilient Human Development in Latin America and the Caribbean”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 52 del PNUD para ALC.*



Capítulo 4

La profundización de la fragmentación social: aspiraciones rotas en sociedades discontinuas

4.1 Las sociedades de América Latina y el Caribe están cada vez más fragmentadas¹

La fragmentación de las relaciones sociales en ALC ejerce una presión significativa sobre la trayectoria del desarrollo humano de la región, presión que, como se analizará en este capítulo, se manifiesta principalmente de tres maneras: limitando la acumulación y el uso efectivo de activos; reduciendo las aspiraciones personales debido a la distancia social; y restringiendo los procesos deliberativos abiertos (razonamiento público), lo cual merma la participación política.

Si bien durante mucho tiempo la región ha sido testigo de importantes conflictos por el poder, recursos y el papel que debe jugar el Estado, actualmente, el clima de riesgos crecientes e incertidumbre amenaza con agudizar las divisiones y debilitar aún más el tejido social. Los estudios más recientes revelan que existen formas y grados de fragmentación social que ya están obstaculizando el progreso del desarrollo, tendencia que se analiza en este capítulo. En algunos casos, tal fragmentación puede limitar de forma significativa las libertades prácticas de las que las personas pueden gozar.

Incluso la mera percepción de una mayor conflictividad social puede tener consecuencias sociales reales, independientemente de si el conflicto está realmente aumentando o no. Sin embargo, los datos apuntan no sólo a un aumento de los conflictos sino también a cambios importantes en su naturaleza y dinámica, como se verá más adelante. El aumento de los conflictos y malestar refleja fracturas más profundas en las relaciones sociales y expone debilidades en los mecanismos institucionales diseñados para gestionarlas.

A pesar del uso generalizado del concepto de fragmentación social en la bibliografía académica, carece de una definición universalmente aceptada.² A menudo se entiende como lo opuesto a la cohesión social.³ En este capítulo, definimos 'fragmentación social' como un proceso en el que las interacciones entre grupos sociales están marcadas por un mayor distanciamiento o falta de interacción significativa, antagonismos crecientes⁴ y la ausencia de mecanismos de mediación eficaces, como instituciones formales, para resolver disputas (Rodríguez-Solórzano, 2025).⁵

Mientras que la cohesión social enfatiza la solidaridad, los valores compartidos y la conexión, la fragmentación social apunta a la desintegración, la división y la falta de un propósito común (figura 4.1).

La relación entre los distintos grupos sociales y el Estado es un factor clave en la configuración de la fragmentación social. En un principio, las instituciones se crean para mediar en las disputas y evitar la escalada de los conflictos. Sin embargo, cuando los distintos grupos sociales perciben a la élite política como una entidad social diferenciada (encarnada en las propias instituciones), la fragmentación puede adoptar una forma

Figura 4.1 Fragmentación social: distancia, antagonismo y falta de mediación eficaz



Fuente: Rodríguez-Solórzano (2025).

En este capítulo, definimos 'fragmentación social' como un proceso en el que las interacciones entre grupos sociales están marcadas por un mayor distanciamiento o falta de interacción significativa, antagonismos crecientes y la ausencia de mecanismos de mediación eficaces, como instituciones formales, para resolver disputas.

diferente. En estos casos, en lugar de enfrentarse entre sí, los grupos sociales pueden dirigir su descontento hacia la élite política, el gobierno y las instituciones estatales. Este rechazo generalizado puede oscurecer temporalmente las tensiones subyacentes entre los propios grupos. Esta dinámica es particularmente relevante en el caso de ALC, como se analiza en la sección 4.3.3.

La fragmentación social en ALC se materializa en tres dimensiones interrelacionadas, las cuales se refuerzan mutuamente y profundizan las divisiones sociales:

1. Fragmentación económica: la persistente desigualdad de ingreso y riqueza alimenta la alienación y erosiona la cohesión social. Estas divisiones reducen las experiencias compartidas y la confianza colectiva, debilitan la solidaridad y amplifican la insatisfacción.
2. Fragmentación espacial: la segregación física, motivada a menudo por factores raciales, de clase o étnicos, propicia la creación de enclaves aislados que limita la interacción entre grupos. Esta separación geográfica fomenta la desconfianza y perpetúa los obstáculos existentes al restringir el acceso a servicios, infraestructura y oportunidades económicas.
3. Fragmentación cultural o identitaria: la erosión de valores compartidos y de un sentido de identidad colectiva resulta en mundos sociales paralelos en los que distintos grupos conviven con un entendimiento y diálogo mínimo entre sí. Estas divisiones, amplificadas por las cámaras de eco en redes sociales, profundizan los prejuicios y refuerzan la separación social.

La fragmentación no es un estado fijo. Está determinada por interacciones y relaciones entre individuos y grupos sociales en constante evolución, éstas estructuran y reestructuran tanto la distribución del poder político como las perspectivas de alcanzar objetivos de desarrollo. Para comprender la fragmentación en ALC es necesario examinar sus orígenes y reconocerla como un proceso dinámico, que puede desencadenar una diversidad de escenarios posibles en el futuro.⁶

La fragmentación también puede entenderse como motor de transformación, es decir, una reorganización de las dinámicas

de poder con resultados impredecibles. Desde esta perspectiva, la creciente fragmentación debe entenderse como parte de un proceso más amplio de cambio social. En una región deseosa de cambios, esto podría parecer una oportunidad. Sin embargo, es esencial evaluar si estos cambios pueden acercar o alejar a la región de la senda de un desarrollo sostenible y resiliente.

Este capítulo define y analiza la evolución de la fragmentación social en ALC y su relación con el desarrollo humano. Se cuestiona si la fragmentación se está intensificando o si simplemente están cambiando de forma, y sopesa su potencial para impulsar una transformación de los desafíos estructurales arraigados en la región. La lente de la fragmentación social nos permite analizar otras presiones relacionadas presentes en la región, como la ineficacia de la gobernanza, el crimen organizado y los patrones emergentes de la movilidad humana.

El contenido se organiza en torno a cuatro preguntas clave, cada una de las cuales se aborda en secciones específicas:

1. ¿Por qué la fragmentación social es una amenaza para el desarrollo humano?
2. ¿Por qué ALC ha experimentado recientemente un incremento de la fragmentación?
3. ¿Cómo impacta la fragmentación en los resultados y procesos de desarrollo humano en la región?
4. ¿Qué se puede hacer para abordar la fragmentación social?

4.2 La fragmentación social, una amenaza para el desarrollo humano

Para explicar por qué la fragmentación social representa una amenaza para el desarrollo humano resiliente, es necesario reconocer una tensión clave: si bien el conflicto es inherente a los procesos de desarrollo (Hirschman, 1995), ciertas formas y grados de fragmentación se vuelven contraproducentes para algunos objetivos de desarrollo. El desarrollo no es una progresión suave y lineal, más bien trae consigo una alteración del equilibrio social, económico y político existente. Cuando las sociedades se modernizan, es inevitable que se produzcan cambios en el poder, en la asignación de recursos y en las normas sociales. Estos cambios pueden crear fricciones entre los diferentes grupos como resultado de las negociaciones de intereses divergentes, valores y posiciones.

Hirschman describe dos tipos de conflictos: aquellos que dejan un «residuo positivo» al fomentar una mayor integración y cohesión (por ejemplo, los muchos logros del movimiento feminista)⁷ y aquellos que desgarran la sociedad, debilitando sus estructuras y disminuyendo su capacidad de resiliencia (Hirschman, 1995, pp. 231-248).

La fragmentación social supone una amenaza para el desarrollo humano porque: (i) dificulta la acumulación y el uso productivo de los activos; (ii) inhibe la formación de aspiraciones; y (iii) obstruye el razonamiento público.

4.2.1 La fragmentación social limita la acumulación y el uso productivo de activos

Desde un enfoque de capacidades (véase el capítulo 2), los activos actúan como medios y como fines y proporcionan a los hogares los recursos necesarios para desempeñar funciones básicas y sortear la adversidad. La resiliencia, es decir, la capacidad de mantener estas funciones a pesar de los riesgos y los choques, depende no solo de la acumulación de los activos, sino también de las condiciones que permitan su uso efectivo.

Entre las cinco formas clave de activos (humano, físico, financiero, natural y social), el capital social desempeña un papel único y fundamental en la reducción de la pobreza, la generación de ingresos y la resiliencia. El capital social, formado por redes sociales de apoyo, confianza y cooperación,⁸ facilita la acción colectiva y las actividades económicas. Si bien puede medirse como un activo en sí mismo, su función principal es mejorar el uso de otros activos. Por ejemplo, incluso con una sólida formación académica (capital humano), las personas dependen de las conexiones sociales y la confianza para que sus habilidades se traduzcan en oportunidades de generación de ingresos, como conseguir un empleo, iniciar un negocio o acceder a los mercados.

En los hogares pobres, la confianza desempeña un papel fundamental en la forma en que las personas planifican e invierten en su futuro. Numerosos estudios económicos y cognitivos reconocen que la falta de recursos económicos puede llevar a valorar los beneficios inmediatos por encima de las ganancias futuras.⁹ Sin embargo, como se señala en Jachimowicz *et al.* (2017), las comunidades de bajos ingresos con una fuerte cohesión social cuentan con incentivos para evitar comportamientos cortoplacistas e invertir en emprendimientos cuyos beneficios llegarán con el tiempo.

Aunque el futuro es incierto para todos, las personas en condiciones de pobreza se enfrentan de manera sistemática a un mayor riesgo de situaciones negativas, por ejemplo, un mayor riesgo de muerte prematura (debido a niveles más bajos de salud general y de acceso a la atención sanitaria), una pérdida de ingresos laborales (relaciones contractuales informales con los empleadores), una mayor probabilidad de desalojo de la vivienda, y una mayor probabilidad de sufrir violencia, entre otras manifestaciones de la multidimensionalidad de la condición de pobreza (Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano, 2024). Cuando existen lazos comunitarios fuertes, una persona podría «asumir el riesgo» de invertir en educación superior o abrir un negocio si sabe que la comunidad la va a respaldar en caso de que algo salga mal. Estos estudios sugieren que la adopción de enfoques cortoplacistas en la toma de decisiones no es completamente intrínseca a la experiencia de la pobreza, sino que está mediada por la confianza comunitaria (o la falta de confianza), funcionando como una red de seguridad informal.

La fragmentación social, por definición, altera estas redes básicas, desconectando a individuos y comunidades en enclaves aislados. Esta erosión de la confianza debilita el capital

Figura 4.2 La fragmentación social puede obstaculizar el desarrollo humano



Fuente: Rodríguez-Solórzano (2025)

La fragmentación no es un estado fijo. Está determinada por interacciones y relaciones entre individuos y grupos sociales en constante evolución, éstas estructuran y reestructuran tanto la distribución del poder político como las perspectivas de alcanzar objetivos de desarrollo.

social y dificulta la colaboración entre las personas, el acceso a oportunidades y el pleno uso de sus activos financieros, humanos, naturales y físicos. Al fomentar la confianza, la cooperación y la acción colectiva, el capital social se convierte en el engranaje que pone en marcha todas estas formas de activos y propicia un desarrollo más inclusivo, eficiente y resiliente.

4.2.2 El impacto de la distancia social en las aspiraciones

La distancia social entre grupos puede ejercer un impacto significativo en la formación de aspiraciones. Los funcionamientos de las personas, es decir, sus opciones reales y efectivas de ser o de hacer, están determinadas por su capacidad para plantearse metas que les importen (aspiraciones) y la capacidad de actuar para lograrlas (agencia). Todo ello está fuertemente condicionado por las sociedades en las que viven los individuos, su posición relativa dentro de dichas sociedades, y la distancia entre los grupos a los que pertenecen y los demás grupos. Las aspiraciones impulsan las decisiones y, por ende, permiten a las personas o a los hogares pasar de su situación

Para explicar por qué la fragmentación social representa una amenaza para el desarrollo humano resiliente, es necesario reconocer una tensión clave: si bien el conflicto es inherente a los procesos de desarrollo (Hirschman, 1995), ciertas formas y grados de fragmentación se vuelven contraproducentes para algunos objetivos de desarrollo específicos.

actual a otra situación de su preferencia, ya sea para sí mismos o para sus hijos.¹⁰

Para transformar la capacidad de tener aspiraciones en una habilidad concreta que pueda utilizarse con fines de desarrollo, debe funcionar como un horizonte ético y psicológico fundado sobre esperanzas creíbles (Appadurai, 2004). La idea de que las esperanzas puedan cumplirse es fundamental para pasar de ser solo «ilusiones» a «deseos bien reflexionados». Las aspiraciones no surgen de la nada. Las aspiraciones se

construyen socialmente en relación con las experiencias de los individuos del «vecindario cognitivo de esa persona» o «a partir de las vidas, logros o ideales de quienes existen en su ventana de aspiraciones» (Ray, 2006). Las personas moldean sus aspiraciones no solo en función de lo que admiran, sino también de lo que perciben como alcanzable, a juzgar por los logros de otras personas que comparten sus antecedentes o circunstancias.

La brecha de aspiraciones refleja la distancia entre la realidad actual de una persona y la vida que imagina para sí misma. Para cerrar esta brecha es necesario invertir en el presente para garantizar los mejores resultados en el futuro. Sin embargo, si las aspiraciones están demasiado alejadas de sus circunstancias actuales, la motivación para invertir también disminuye. En algunos casos, ciertas opciones de vida ni siquiera están al alcance de la imaginación. Para muchos jóvenes en ALC, la cultura predominante en sus comunidades cerradas puede generar una especie de visión de túnel, limitando sus aspiraciones a aquello que les resulta familiar o posible en lo inmediato. En cambio, cuanto más continua es una sociedad en

Recuadro 4.1 Los corridos tumbados: reflexiones sobre las brechas de aspiraciones entre los jóvenes de ALC

Los ‘corridos tumbados’¹¹ empezaron como un género musical disruptivo y un movimiento contracultural, marcado por sus temáticas crudas, una estética distintiva y la fusión de ritmos. Con raíces en el tradicional *corrido* mexicano, el género combina sonidos urbanos como el trap y el hip-hop con un estilo musical creativo e innovador que desafía las normas convencionales. En la actualidad, este género se ha convertido en una tendencia regional masiva y un fenómeno global. A través de sus letras, los corridos tumbados cuestionan las normas sociales y legales establecidas, ofreciendo una salida para las aspiraciones de muchos jóvenes de ALC —especialmente aquellos conectados con las esferas culturales mexicanas— que ven pocas alternativas viables de movilidad ascendente.

Un avance de orden regional y mundial

El género ha evolucionado a gran velocidad pasando de un movimiento *underground* a una tendencia regional y una sensación mundial. *Peso Pluma*, una de las figuras más destacadas del género, estableció un récord mundial Guinness¹² como el artista latino más visto en YouTube, con más de 8,5 mil millones de vistas. Su éxito “Ella baila sola” no solo dominó las listas internacionales, sino que también superó los mil millones de reproducciones en Spotify,¹³ convirtiéndose en la primera canción del género regional mexicano en entrar en el top 10 del Billboard Hot 100. La canción alcanzó la posición número cuatro, la posición más alta jamás alcanzada por un artista mexicano.

Según Billboard, más de 35 canciones regionales mexicanas han ingresado al *Hot 100*, incluidas colaboraciones de superestrellas, como “Un x100To” de Grupo Frontera con Bad Bunny y “Harley Quinn” de Fuerza Regida con Marshmello.¹⁴ El éxito continuó en 2024 con el lanzamiento del álbum “Éxodo” de Peso Pluma, las pistas del álbum obtuvieron 29,8 millones de reproducciones globales en Spotify en sus primeras 24 horas. Muchas de estas canciones también se volvieron virales en plataformas de redes sociales como TikTok e Instagram, amplificando el alcance de los corridos tumbados y consolidando su lugar en la cultura popular global.

Un espejo de identidad y aspiraciones

Las letras de los corridos tumbados abordan temas controvertidos y a menudo tabú, que van desde la violencia, la cultura de las drogas, el amor, la pérdida y la búsqueda del lujo. Su tono crudo y coloquial los distingue de los géneros más tradicionales y resuena entre los jóvenes que se enfrentan a realidades precarias. Este género empezó a hacerse popular entre las comunidades latinas de los Estados Unidos, sirviendo como un puente cultural hacia su herencia latinoamericana y al mismo tiempo reflejando sus luchas actuales. Estas comunidades, que a menudo enfrentan la exclusión y la invisibilidad, comparten dinámicas que también están profundamente arraigadas en las sociedades de ALC.

En este contexto, los corridos tumbados suponen una plataforma de rebeldía y liberación para la autoexpresión y sentido de pertenencia, que ayuda a los jóvenes a lidiar con la fragmentación social ya sea económica y/o identitaria. En esencia, el género presenta una narrativa aspiracional: personas como ellos, que comparten sus orígenes y conflictos, pueden «triunfar». Sin embargo, también transmiten una visión del éxito que se identifica con la riqueza extrema y ostentación, percibidas como fuera del alcance a través de vías convencionales de movilidad social como la educación o el empleo formal. La música refleja un sentido de urgencia y un deseo de gratificación inmediata, por vía de la violencia si es necesario y desafiando las normas sociales.

Esto no debe interpretarse como que todos los oyentes de corridos tumbados van a adoptar las aspiraciones sugeridas en la música de forma literal. En realidad, la popularidad del género refleja una dimensión simbólica más profunda, lo que revela por qué esta música resuena con tanta intensidad entre la juventud de hoy.

*“Disfrutamos esté bien o mal
De esta vida no me vo’a quejar
...
Siento que ando volado ya, carnal
Y aquí nunca nos vamos a quedar
¿Para qué vamos a voltear pa’atras?
Ni me pedo yo le vo’a atorar”¹⁵*

Una fuerza cultural polarizadora

El auge de los corridos tumbados ha provocado gran debate y controversia, dentro y fuera de la comunidad musical. Los críticos argumentan que el género enaltece peligrosamente la violencia y el crimen, haciendo eco de las preocupaciones ya planteadas por la proliferación de programas de televisión con temática del crimen organizado. Sin embargo, sus partidarios lo consideran una forma legítima y orgánica de expresión cultural, que surge directamente de comunidades específicas y retrata de manera auténtica una realidad social fragmentada. Esta polarización de opiniones ha sido característica de los movimientos contraculturales a lo largo de la historia.

Lo que es innegable es que los corridos tumbados ofrecen una perspectiva reveladora de las brechas de aspiraciones a las que se enfrentan los jóvenes de ALC hoy en día. No son sólo una tendencia musical: son un reflejo de las tensiones sociales, culturales y económicas de la región.

Fuente: Elaborado por Ponce y Rodríguez-Solórzano (2025).

su conjunto, más alcanzable se vuelve la aspiración de ascender y más razonable es el esfuerzo requerido para alcanzar dicha aspiración. Las aspiraciones o falta de, son, por tanto, un determinante importante de las trampas de pobreza y de la persistencia de la desigualdad (PNUD, 2010).

Cuando estas aspiraciones se «rompen», es decir, se frustran constantemente o se vuelven inalcanzables, pueden surgir varias consecuencias negativas profundas. Entre ellas la pérdida de confianza en la posibilidad de un futuro mejor, el descontento social y político, incentivos para emprender actividades ilegales, e incluso problemas de salud mental.

La fragmentación social, por definición, altera estas redes básicas, desconectando a individuos y comunidades en enclaves aislados. Esta erosión de la confianza debilita el capital social y dificulta la colaboración entre las personas, el acceso a oportunidades y el pleno uso de sus activos financieros, humanos, naturales y físicos.

Las aspiraciones impulsan las decisiones y, por ende, permiten a las personas o a los hogares pasar de su situación actual a otra situación de su preferencia, ya sea para sí mismos o para sus hijos.

4.2.3 Fragmentación social y razonamiento público

Para comprender mejor la relación entre la toma de decisiones políticas y el desarrollo humano, Amartya Sen (2009) introduce el concepto de *razonamiento público* (public reasoning, en inglés). En esencia, el razonamiento público es un proceso participativo e inclusivo a través del cual los individuos pueden deliberar y debatir sobre cuestiones sociales y políticas. Para que este proceso sea efectivo, deben estar presentes varios elementos clave:

1. Intercambio razonado: «El proceso de razonamiento público [...] implica un intercambio razonado de posiciones, con críticas y contracríticas, que conducen a reevaluaciones razonadas de los propios juicios iniciales» (Sen, 2009). Este ejercicio resalta la naturaleza dinámica e iterativa del razonamiento público.
2. Apertura al cambio: «El razonamiento público no consiste solo en intercambiar opiniones, sino también en examinar los fundamentos de los propios juicios y estar abierto a la posibilidad de una reevaluación razonada» (Sen, 2009). Esto resalta la importancia de la autorreflexión y el potencial para transformar las propias opiniones a lo largo del proceso.
3. Ampliación de la comprensión: «El valor del razonamiento público radica no solo en llegar a un acuerdo (que a menudo puede ser esquivo), sino también en ampliar nuestra comprensión, identificar preocupaciones desatendidas y mejorar la calidad de nuestro razonamiento» (Sen, 2009). Así, el enfoque pasa de la mera construcción de consenso a beneficios más amplios a partir del propio proceso de razonamiento. En otras palabras, los intercambios pueden conducir a más y mejores ideas.

El razonamiento público no es solo un ideal teórico sino una herramienta práctica para lograr el desarrollo humano. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-2022* (PNUD, 2022) ofrece un marco que vincula el razonamiento público con el desarrollo humano, como medio para que las personas impulsen cambios. A través del diálogo abierto e inclusivo, las sociedades pueden comprender mejor sus necesidades y aspiraciones colectivas, identificar y abordar las injusticias y trabajar hacia un futuro más justo y equitativo.

Esta perspectiva resalta una distinción clave: las capacidades no sólo tienen que ver con mejorar el bienestar, sino también con potenciar la agencia personal (PNUD, 2022).

La fragmentación social —manifestada a través de la distancia y el antagonismo— puede marginar a ciertos grupos y excluirlos de estos procesos participativos. Esta exclusión estrecha su

agencia y les niega la oportunidad de influir en el rumbo de sus sociedades.

Cuando las políticas públicas benefician a algunos de manera desproporcionada al tiempo que marginan a otros, la frustración crece, especialmente entre aquellos a quienes se les niega el poder de influir en las decisiones que afectan sus propias vidas. La insatisfacción con el contrato social puede llegar a un punto especialmente peligroso si los adversarios políticos son vistos como amenazas existenciales (Schedler, 2023). En tal escenario, el descontento entre los grupos se profundiza y la capacidad de las instituciones democráticas para mediar y resolver conflictos políticos puede deteriorarse rápidamente (McCoy, 2024).

La interacción dinámica entre activos subutilizados, aspiraciones limitadas y la obstrucción del razonamiento público ejerce una presión significativa sobre el desarrollo humano. La erosión del tejido social y el colapso de los objetivos compartidos pueden manifestarse en diferentes formas e intensidades. Es de vital importancia comprender estos matices para situarlos con precisión en el contexto de ALC.

4.3 En América Latina y el Caribe, la fragmentación social choca con un contexto cada vez más incierto e inestable

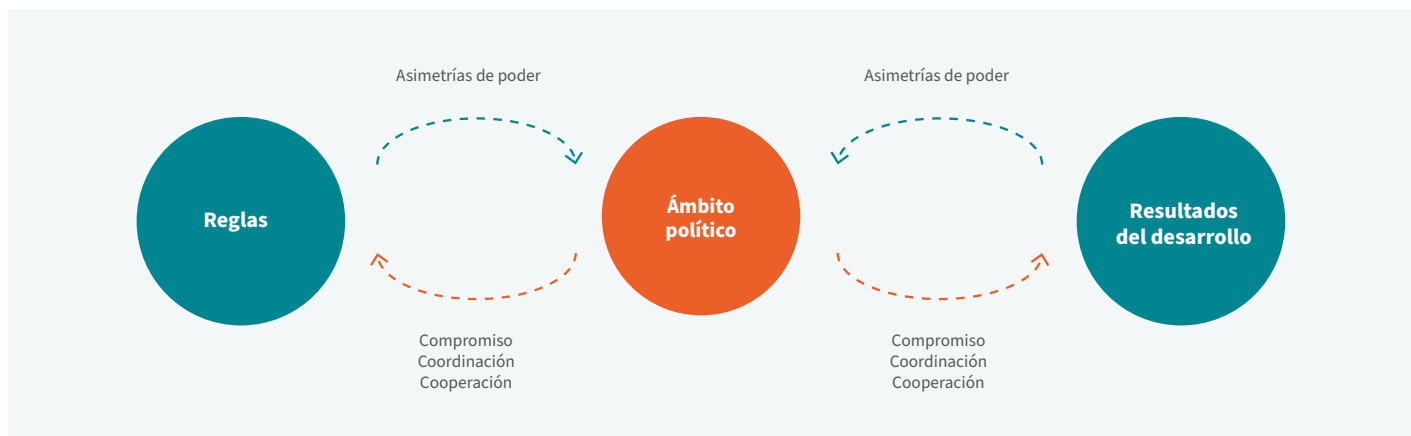
4.3.1 Un legado de sociedades fragmentadas: desigualdad y Estados débiles

Históricamente, ALC ha experimentado niveles más altos de fragmentación que otras regiones. Esto se debe a tres factores interrelacionados: la pugna continua por redefinir normas sociales jerárquicas y excluyentes profundamente arraigadas en un legado del colonial; patrones más recientes de concentración de riqueza y de poder que refuerzan la desigualdad; y la incapacidad de los Estados para construir la capacidad institucional necesaria para ampliar y sostener los logros del desarrollo.

En ALC, una de las principales condiciones estructurales que dan forma a la sociedad es la arraigada desigualdad, a la que Thomas Piketty se refiere como 'régimen de desigualdad' (Piketty, 2020). Este régimen incluye tanto el sistema político como la estructura de los derechos de propiedad, conformando lo que el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017* del Banco Mundial describe como un círculo vicioso por el cual la desigualdad engendra desigualdad. Esta dinámica refleja un ciclo que se refuerza a sí mismo (figura 4.3) en el que las asimetrías de poder y la desigualdad económica (como resultado del desarrollo) se refuerzan mutuamente a través del ámbito político, creando una estructura duradera (normas formales e informales) que perpetúa la desigualdad a lo largo del tiempo.

En ALC, este ciclo o bucle infinito de desigualdad tiene profundas raíces históricas vinculadas al colonialismo, donde una élite mantenía el poder a través del control de la tierra y

Figura 4.3 La gobernanza puede determinar los resultados del desarrollo



Fuente: Banco Mundial (2017).

los recursos y usaba estructuras políticas para mantener su posición. Con el tiempo, estas asimetrías de poder se han ido deslizando en marcos institucionales y normas sociales muy resistentes al cambio. Hoy en día, la desigualdad persiste en diversas formas, como el acceso desigual a una educación de calidad, a las oportunidades de empleo y a la representación política, moldeadas por el estatus socioeconómico, la raza, el género o la ubicación geográfica.

Como se describe en el capítulo 1, a pesar de que la región ha experimentado cambios políticos importantes a lo largo del tiempo, la riqueza sigue concentrada en manos de un pequeño grupo. Las políticas que podrían promover una redistribución económica más amplia, como una reforma fiscal progresiva, se topan con importantes resistencias. Resultado de ello es un ciclo que se retroalimenta y que perpetúa las mismas desigualdades de generación en generación, socavando la capacidad de la región para lograr un desarrollo inclusivo.

Otro elemento estructural crucial que sigue impulsando la fragmentación social de la región es la persistente debilidad de los Estados (Mazzuca, 2021). Esto está relacionado con el régimen de desigualdad, pero tiene sus propias raíces históricas. Como argumenta Mazzuca, los Estados de ALC padecen un 'defecto de nacimiento' de debilidad estructural. Para explicarlo distingue entre los conceptos de formación estatal y construcción estatal. Sostiene que los Estados de ALC tuvieron éxito en lo primero, pero fracasaron en lo segundo.

En ALC, la formación del Estado estuvo impulsada por intereses económicos, a diferencia de Europa, donde estuvo impulsada por la guerra.¹⁶ Esto llevó a la creación de Estados con una autoridad central débil. A menudo se compartía o negociaba el poder con hombres fuertes locales (cacicazgos) en lugar de consolidarse a nivel nacional. Al mismo tiempo, los gobiernos priorizaron la extracción de recursos naturales para la exportación por

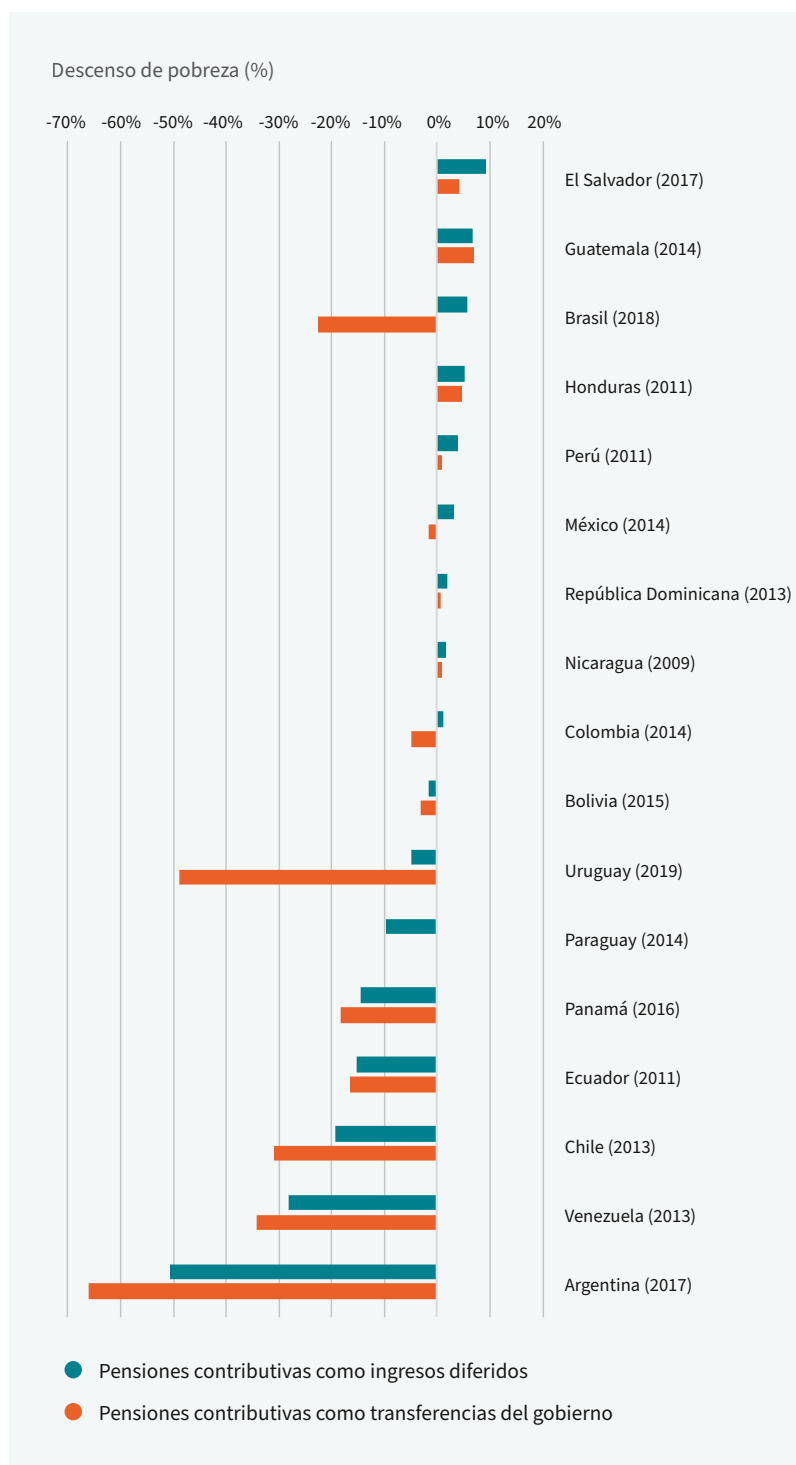
La fragmentación social —manifestada a través de la distancia y el antagonismo político— puede marginar a ciertos grupos y excluirlos de estos procesos participativos. Esta exclusión estrecha su agencia y les niega la oportunidad de influir en el rumbo de sus sociedades.

sobre la construcción de instituciones sólidas. Este foco en las ganancias económicas a corto plazo, junto con el escaso control sobre sus territorios, obstaculizó el desarrollo de una capacidad estatal efectiva. También fomentó sistemas patrimoniales de gobernanza, que concentran el poder en manos de unas pocas élites (Mazzuca, 2021; Acemoglu y Robinson, 2012).

La construcción del Estado, por otro lado, requiere la creación de instituciones sólidas, una burocracia competente y profesional, y la capacidad de proporcionar bienes y servicios públicos en todo el territorio. Sin embargo, en ALC, la debilidad de las estructuras fundacionales y el modelo histórico de extracción económica cortoplacista socavaron el desarrollo de estas capacidades estatales. Esto ha llevado a un Estado de derecho limitado y al arraigo de la corrupción y la desigualdad, lo que ha obstaculizado aún más los esfuerzos de desarrollo y de construcción del Estado.

Por ejemplo, los gobiernos de ALC siguen hoy ante desafíos notorios en la recaudación de impuestos, lo que limita severamente su capacidad para financiar servicios públicos básicos y reducir la pobreza. En promedio, los ingresos fiscales en ALC representan alrededor del 22 por ciento del PIB, muy

Figura 4.4 Para algunos países de ALC, la política fiscal aumenta la pobreza



Fuente: Lustig, Martínez-Pabon y Pessino (2025).

por debajo del promedio de la OCDE del 34 por ciento (Rodríguez-Solórzano y Fernández, 2023). Aunque los sistemas fiscales de la región tienen, en general, un efecto igualador, su impacto es muy modesto y varía significativamente de unos países a otros. El panorama es más preocupante en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. En 9 de los 18 países analizados, la política fiscal en realidad aumenta la pobreza, lo que significa que más personas que caen por debajo de la línea de pobreza debido a los impuestos y las transferencias, que aquellas que logran salir de ella. Esta dinámica se ilustra en la figura 4.4.

Otro de los rasgos significativos de la construcción del Estado en ALC es la 'discontinuidad estatal' (O'Donnell, 2010), que se refiere a la incapacidad de las instituciones estatales para operar con la necesaria capacidad y efectividad en todas las regiones y poblaciones. Esta presencia desigual del Estado genera bolsones geográficos de exclusión que limitan las oportunidades de que los individuos de ciertos territorios participen plenamente en la vida económica, social y política del país (Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola, 2025).

Inspirado en la metodología de Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola (2025), De los Ríos (2025) desarrolló índices de densidad estatal y de discontinuidad estatal específicamente para siete países de ALC. El índice de densidad estatal mide la presencia del Estado en los territorios subnacionales, evaluando la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos básicos como educación, salud, infraestructura y seguridad. En este contexto, la "densidad" se refiere a la intensidad y cobertura de la acción estatal en diferentes espacios geográficos, garantizando que los servicios públicos lleguen de manera efectiva a toda la población. El índice de discontinuidad estatal mide las desigualdades en la prestación de estos servicios entre distintos territorios. En otras palabras, mientras que el índice de densidad se centra en la cantidad y calidad de los servicios prestados, el índice de discontinuidad se centra en la equidad de su distribución.

El índice de densidad estatal revela una importante heterogeneidad en la región. Países como Argentina (0,75) y México (0,76) se encuentran en el rango superior, lo que indica una provisión relativamente sólida y equilibrada de servicios públicos en la mayoría de los ámbitos evaluados. Le siguen Chile (0,66) y Perú (0,67), cuyos valores indican una cobertura importante, aunque con debilidades específicas en infraestructura básica y seguridad. Brasil (0,57), República Dominicana (0,60) y Colombia (0,58) se sitúan por debajo del promedio regional, lo que refleja algunos déficits en al menos dos de las cinco dimensiones críticas (salud, educación, seguridad, servicios básicos y conectividad).

El índice de discontinuidad confirma esta heterogeneidad. Argentina presenta el valor más bajo (0,021), correspondiente a un patrón territorial más homogéneo. México (0,052), Perú (0,063) y República Dominicana (0,050) muestran discontinuidades moderadas, lo que implica divergencias subnacionales manejables. Chile (0,072) y Brasil (0,096) muestran discontinuidades medias-altas, asociadas a la extensión geográfica y a la concentración de la oferta pública en los centros urbanos. Colombia presenta el valor de discontinuidad más alto (0,164), lo que indica una diferencia pronunciada entre las regiones con alta densidad estatal y las demás.

Los países de ALC comparten varias características comunes en sus historias de formación del Estado, incluidos modelos extractivos, jerarquías sociales arraigadas y deficiencias históricas en la provisión de bienes públicos. Cabe señalar que el legado colonial del Caribe difiere del de los otros países del continente. El Caribe experimentó formas más diversas de colonialismo debido a la presencia de dominio francés, británico y holandés, lo que condujo a una mayor diversidad cultural y lingüística. Y lo que es más importante, su independencia llegó mucho más tarde que la de los países del continente latinoamericano.

Históricamente, las economías del Caribe han dependido más de la agricultura de plantación (especialmente azúcar y tabaco), lo que las vuelve más vulnerables a las crisis externas y a las fluctuaciones de los mercados mundiales de materias primas. Políticamente, numerosos países del Caribe adoptaron sistemas políticos influidos por el modelo parlamentario al estilo Westminster, lo que ha permitido mitigar algunos de los vicios del presidencialismo fuerte que se ven en muchos países del continente.

4.3.2 El nuevo complejo de incertidumbre: miedo y expectativas limitadas sobre el futuro en LAC

En los últimos años, se ha observado una tendencia al alza en indicadores específicos de fragmentación social en toda la región, como la disminución de la confianza social, las fluctuaciones en los delitos violentos, el aumento de la movilidad humana por la escasez de oportunidades, la baja confianza en las instituciones, las protestas y la violencia política. Estas tendencias reflejan no sólo el legado histórico de fragmentación de la región, sino también su choque con una nueva era en la que los riesgos sistémicos son la nueva normalidad (PNUD, 2022).

Las estructuras de desigualdad y baja capacidad estatal influyen en los tipos de emociones y actitudes que las personas muestran entre sí y hacia el Estado, por ejemplo, las expectativas sobre el futuro o la desconfianza hacia la élite política. Además, la gente está cada vez más preocupada por vivir en una región donde los riesgos y las crisis son cada vez más frecuentes, graves y complejas. Experimentar eventos climáticos, conflictos armados, pandemias o crisis económicas puede dejar un profundo costo emocional, que se manifiesta a menudo en niveles elevados de estrés, ansiedad y depresión. Esto, a su vez, influirá en cómo las personas se relacionan entre sí.

El miedo engendra miedo: aprendizaje, contagio y salud mental

El proceso de aprendizaje y generalización del miedo es un elemento central de la configuración de las respuestas psicológicas duraderas a los riesgos y choques, un mecanismo a través del cual los individuos aprenden a asociar todo tipo de estímulos, incluso los neutros, con un evento adverso (Dymond *et al.*, 2025). Este proceso es clave para el desarrollo y la continuidad de los trastornos de ansiedad. Por ejemplo, las víctimas de delitos violentos suelen desconfiar y tener miedo de cualquier desconocido que se les acerque. La incertidumbre también desempeña un papel importante en la configuración de las respuestas emocionales. Cuando una persona se enfrenta a incógnitas, tiene muchas posibilidades de entrar en una 'simulación mental', un proceso cognitivo por el cual se imaginan posibles resultados, a menudo negativos, en un intento de prepararse para lo que podría suceder. Esta tendencia a anticipar los peores escenarios puede conducir a estados afectivos negativos persistentes, especialmente cuando la tolerancia a la incertidumbre es baja (Anderson *et al.*, 2019).

Las emociones pueden propagarse dentro de las comunidades y generar estados emocionales colectivos. El contagio emocional se refiere al fenómeno de adoptar el estado emocional de las personas que están a nuestro alrededor, a menudo de forma automática e inconsciente (Singer y Tusche, 2014). Esto significa que emociones como el miedo, la ira o la esperanza pueden propagarse a través de interacciones sociales, especialmente en comunidades muy unidas o en tiempos de crisis. A través de su propagación, estas emociones van dando forma a la opinión pública, las dinámicas de grupo e incluso los comportamientos político-electorales. En tiempos de crisis, el contagio afectivo puede amplificar la ansiedad colectiva, convirtiéndose en un obstáculo para la estabilidad y la resiliencia de las sociedades. Los ejemplos van desde el miedo colectivo, la ansiedad y la desinformación en casi todos los países de ALC durante la pandemia de COVID-19 (Mejía *et al.*, 2023), hasta la experiencia de la Comisión de la Verdad en Colombia, que marcó un viaje transformador desde la catarsis individual al ajuste de cuentas emocional colectivo, remodelando la forma en que la nación enfrenta su pasado violento (Ruiz *et al.*, 2022).

Numerosos estudios académicos¹⁷ han proporcionado pruebas sólidas sobre la relación bidireccional entre la salud mental y la cohesión social. Una buena salud mental requiere de contar con conexiones sociales sólidas y, a su vez, las personas con buena salud mental contribuyen a una sociedad más cohesiva y solidaria.

En ALC se ha observado un aumento de problemas de salud mental clasificados como trastornos de ansiedad y depresión.¹⁸ Estudios recientes sugieren que los problemas de salud mental en general están alcanzando niveles epidémicos, lo cual supone una seria amenaza para el bienestar general. Como se menciona en el capítulo 1, uno de cada cuatro habitantes de ALC sufrirá algún trastorno de salud mental en algún momento de su vida. (OPS, 2018)

Las estructuras de desigualdad y baja capacidad estatal influyen en los tipos de emociones y actitudes que las personas muestran entre sí y hacia el Estado, por ejemplo, las expectativas sobre el futuro o la desconfianza hacia la élite política.

Los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) confirmaron que los trastornos relacionados con la depresión y la ansiedad habían crecido considerablemente en ALC, donde algunos países reportaron incrementos de más del 30 por ciento desde 2013 (OMS, 2023). Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también confirmó que casi el 35 por ciento de las personas de ALC han experimentado ansiedad en algún momento de sus vidas, mientras que el 25 por ciento ha atravesado episodios de depresión. Según este informe, estas cifras tienen una mayor prevalencia en las zonas urbanas, que son las que presentan mayores niveles de violencia y pobreza (BID, 2022). Existen importantes diferencias de género como se muestra en la sección Interconexiones #1.

El cambio climático y el crimen son percibidos como grandes amenazas en ALC: un costo para las expectativas de futuro

Los efectos agudos y a largo plazo del cambio climático son cada vez más visibles en ALC, y con ellos, crece la angustia psicológica relacionada con la degradación ambiental y los riesgos climáticos. Las encuestas de opinión pública revelan una creciente ansiedad, reflejo de una profunda preocupación por el futuro. Estas percepciones influyen no sólo en el comportamiento y las decisiones individuales, sino también en las expectativas de las generaciones futuras (Ojala et al., 2021; PNUD y Universidad de Oxford, 2024).

En general, ALC reporta niveles de preocupación por el cambio climático más altos que países como Estados Unidos o Canadá (Evans y Zechmeister, 2018). La anticipación del recrudecimiento de los desastres naturales, el aumento de las temperaturas y otras crisis ambientales contribuye a aumentar los sentimientos de impotencia y estrés. Por ejemplo, casi el 60 por ciento de las personas de ALC piensa que es algo probable o muy probable que ellos mismos o alguien de su familia inmediata puedan morir o resultar gravemente heridos por un desastre natural en los próximos 25 años (Latinobarómetro, 2023). En el capítulo 5 se analizan con mayor detalle estas preocupaciones y sus implicaciones generales.

Los delitos violentos, definidos como aquellos que resultan en lesiones graves o muerte, generan también ansiedad. Según las encuestas de Latinobarómetro, aproximadamente el 60 por ciento de la población teme ser víctima de delitos violentos, ya sea “todo el tiempo” o “algunas veces”. Este miedo persistente está presente independientemente de las tasas reales de criminalidad y supone una pesada carga psicológica.

El miedo al crimen no es uniforme en la región; varía significativamente de unos países a otros y evoluciona con el tiempo, con la transformación de zonas tradicionalmente seguras en zonas de riesgo emergente. Esta volatilidad refuerza la sensación de imprevisibilidad y mina la sensación de seguridad y estabilidad de las personas.

Como se explicaba en el capítulo 1, desde 2009, la percepción del progreso en ALC se ha ido estancando o incluso retrocediendo. En 2020, el 77 por ciento de la población creía que su país estaba estancado o en retroceso. Este pesimismo creciente es reflejo de una erosión más general de la confianza en el futuro. Según una encuesta internacional de Gallup de 2022 realizada en cinco países latinoamericanos, el 52 por ciento de las personas encuestadas no creía que la vida de sus hijos fuera a ser mejor que la suya (Gallup International, 2023).

“Mi esperanza para el futuro es tener un lugar seguro y estable para mis hijos, donde puedan estudiar y tener un futuro mejor que el mío” - Haití (hombre, 32 años).

La expectativa de progreso material, especialmente la creencia de que los hijos disfrutarán de una mejor calidad de vida, ha sido la piedra angular de la civilización occidental durante los dos últimos siglos (Przeworski, 2019). La erosión de la expectativa de que las generaciones futuras vayan a experimentar mejores condiciones financieras o sociales crea una sensación de inseguridad existencial que debilita la esperanza y la estabilidad social. Esta situación puede tener profundas consecuencias culturales y políticas, como el retroceso democrático¹⁹ (Przeworski, 2019).

4.3.3 Interacción social: la confianza está cambiando en ALC

El contexto en el que tienen lugar las interacciones sociales ha cambiado. En medio de una fragmentación histórica, los riesgos y las incertidumbres de nuestros tiempos tienden a exacerbar los sentimientos de miedo, ansiedad y desaliento, y fomentar una sensación de pesimismo acerca del futuro. Para entender estos cambios, es útil considerarlos desde la perspectiva de la confianza. La confianza es un facilitador fundamental de la interacción social, y sirve como medida de la fortaleza y la calidad de las relaciones sociales. La confianza permite a las personas cooperar, compartir recursos y apoyarse mutuamente, lo cual es esencial para la resiliencia en tiempos de adversidad.

En ALC, si bien la confianza en “la mayoría de la gente” ha disminuido, las personas continúan dependiendo en gran medida de su comunidad más cercana, principalmente familiares, amigos y vecinos.²⁰ Los niveles de confianza en “la mayoría de la gente” se mantuvieron relativamente estables entre 1996, momento en que el Latinobarómetro comenzó a medir la confianza, hasta alrededor de 2009. Desde entonces, se ha iniciado un lento pero claro declive. En 2020, la confianza en “la mayoría de la gente” alcanzó nuevos mínimos.

Esta disminución de la confianza es fruto de un complejo entramado de dinámicas sociales. Confiar en “la mayoría de la gente” significa extender la confianza más allá del círculo inmediato, a individuos de diversas clases sociales, identidades y orígenes étnicos y raciales. Se basa en un sentimiento de normas compartidas, respeto mutuo y reciprocidad en toda la sociedad. Una disminución de la confianza en “la mayoría de la gente” significa, a menudo, una creciente fragmentación social y el debilitamiento de los lazos sociales más amplios. Refleja el miedo subyacente de que otros, especialmente quienes son percibidos como diferentes o están fuera de la comunidad inmediata, puedan no actuar como se espera, incumplir compromisos o aprovecharse de los demás.

Por el contrario, la confianza dentro de comunidad cercana, como la familia, los amigos y los vecinos, tiende a ser más resiliente. Estas relaciones se basan en experiencias compartidas, similitudes culturales y proximidad económica, lo que proporciona una sensación de estabilidad y previsibilidad, especialmente durante periodos de mayor riesgo e incertidumbre. Sin embargo, una dependencia excesiva de estos círculos cerrados puede profundizar la fragmentación social.

Cuando la confianza se limita a un grupo reducido, debilita la cohesión social más amplia necesaria para la resiliencia colectiva.

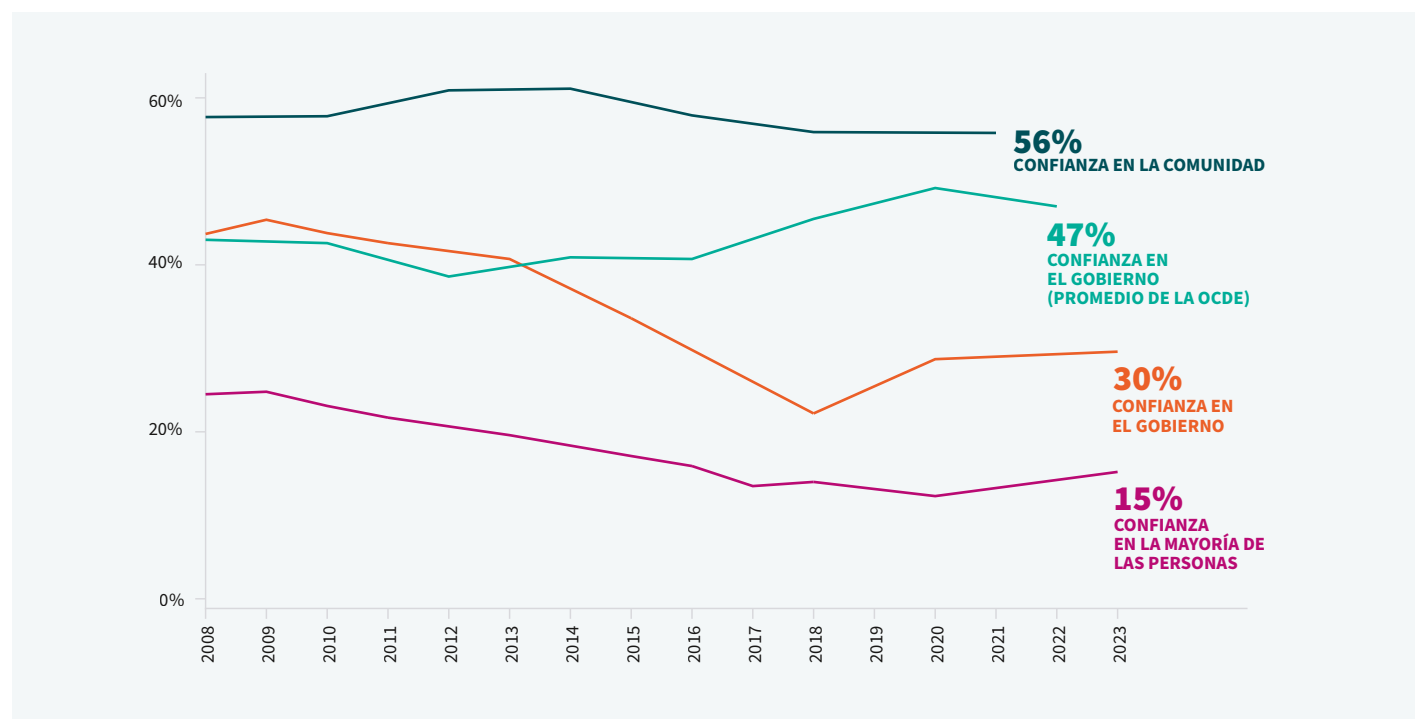
“La familia es el pilar central cuando todo se pone difícil” - Bolivia (mujer, 21 años)

“La familia ayuda a alcanzar metas difíciles, especialmente en tiempos de crisis” - Panamá (mujer, 22 años)

En sociedades donde los grupos sociales se concentran en nodos con distancias sustanciales entre ellos y escasa interacción, los esfuerzos necesarios para fomentar un cambio social son mucho mayores, lo cual desincentiva la acción. Esta fragmentación puede, a su vez, mermar las aspiraciones, sobre todo entre los grupos más rezagados, reforzando las privaciones ya existentes. Las aspiraciones no son sólo de orden material sino también simbólico y determinan las opciones de vida que la gente percibe y, por lo tanto, la toma de decisiones.

Si bien la confianza al interior de la comunidad cercana puede ofrecer un apoyo vital a sus miembros, las comunidades de

Figura 4.5 La caída de la confianza en la mayoría de las personas y en los gobiernos ha llevado a la gente a buscar refugio en su familia y amigos



Notas: Todos los promedios calculados son promedios simples.

Fuente: Los datos sobre «confianza en la mayoría de las personas» y «confianza en el gobierno» se han extraído del Latinobarómetro 2008-2023; la fuente de «confianza en la comunidad» corresponde al Barómetro de las Américas de LAPOP 2008-2021. El promedio de la OCDE se ha tomado del documento de la OCDE (2024) «confianza en el gobierno (indicador)».

bajos ingresos tienen recursos limitados para brindar dicha ayuda. Como apuntan Esteban y Ray (1994) y Appadurai (2004), esta escasez de recursos puede conducir a un equilibrio de bajo nivel, un ciclo de pobreza persistente que se retroalimenta y del que se vuelve cada vez más difícil escapar (Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano, 2024).

En un contexto de baja confianza en “la mayoría de la gente”, los ciudadanos tienden a recurrir al gobierno para que actúe como un árbitro neutral y confiable, garantice la protección de sus derechos y resuelva las disputas de manera justa. Entre 2009 y 2018, la confianza en los gobiernos disminuyó significativamente a lo largo de toda la región. Esta erosión de la confianza se extendió principalmente a los partidos políticos, pero también a las instituciones y el concepto más amplio del «establishment». Esta erosión generalizada de la confianza hace pensar en una crisis más profunda del contrato social, en la que las instituciones tradicionalmente vistas como pilares de estabilidad y equidad son, cada vez más, consideradas con escepticismo e incluso total desconfianza.

“Lo que pasa es que la política está asociada al partidismo, y para mí eso ya es un problema desde el principio. Cuando se trata de política partidista, y lo vi el otro día mientras escuchaba discursos en el Congreso, nadie estaba discutiendo realmente la idea real que había tras la ley. Apenas ni se mencionó. En cambio, la conversación giró en torno al gobierno anterior, al actual, a lo que “nosotros” hicimos, a lo que “ustedes” hicieron, todo fue pura retórica partidista” – Argentina (hombre, 33 años).

La erosión de la confianza institucional ha provocado cambios significativos en las actitudes y los comportamientos sociales en toda ALC. A falta de confianza en los sistemas formales, las personas dependen más de las redes informales para la resolución de conflictos, la protección y apoyos de distinta índole. Este giro suele dar lugar a un surgimiento de mecanismos alternativos para garantizar la justicia o satisfacer las necesidades básicas, y algunos de ellos pueden pasar la línea de lo informal hacia lo ilícito. Por ejemplo, en comunidades en las que no se confía en la ley, los individuos pueden verse inclinados a recurrir a medidas comunitarias o extrajudiciales para abordar el delito, en lugar

Recuadro 4.2 Baja confianza y exclusiones específicas en el Caribe anglófono

Los datos de cohesión social sobre ALC rara vez reflejan la singular dinámica del Caribe anglófono. Para abordar esta situación, el PNUD desarrolló el Índice de Cohesión y Reconciliación Social (SCORE, por sus siglas en inglés) que proporciona datos estadísticamente representativos de siete países: Las Bahamas, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago.

Aceptación con poca confianza, especialmente entre las preferencias políticas

La diversa población de la región está compuesta de múltiples culturas, religiones y etnias, subdivididas además por diferencias socioeconómicas, lingüísticas y políticas. Si bien esta diversidad enriquece la vida social, también plantea desafíos en términos de confianza y tolerancia, elementos clave que pueden derivar en fragmentación y polarización. Todos y cada uno de estos países caribeños reflejan esta complejidad en diversos grados, constituyendo mosaicos demográficos y culturales únicos.

Para medir la ‘armonía intergrupal’, la encuesta evaluó la ‘proximidad social’, los ‘sentimientos positivos’ y la ‘confianza intergrupal’. Los resultados muestran una puntuación de armonía general alta, con 7,9 puntos en una escala del 1 al 10, lo que sugiere fuertes vínculos intergrupales que contribuyen a la resiliencia social de la zona. La proximidad social es especialmente alta (9,0), lo que indica una aceptación amplia de personas de diferentes grupos sociales como colegas o familiares. Los sentimientos positivos (8,5) también son fuertes, y la mayoría de los encuestados expresan actitudes favorables hacia las personas de diferentes orígenes.

De los tres indicadores, la confianza intergrupal es el que obtiene la puntuación más baja (6,3). Esto implica que la naturaleza de las tensiones intergrupales en el Caribe no se debe a una negatividad, hostilidad o rechazo categórico hacia los otros grupos, sino que simplemente hay un menor nivel de confianza entre ellos. Este es un matiz importante a tener en cuenta, ya que apunta a que iniciativas de desarrollo que brinden oportunidades para que los grupos compartan y aprendan unos de otros a nivel comunitario podrían aumentar los niveles de confianza intergrupal, en particular, y la cohesión social, en general.

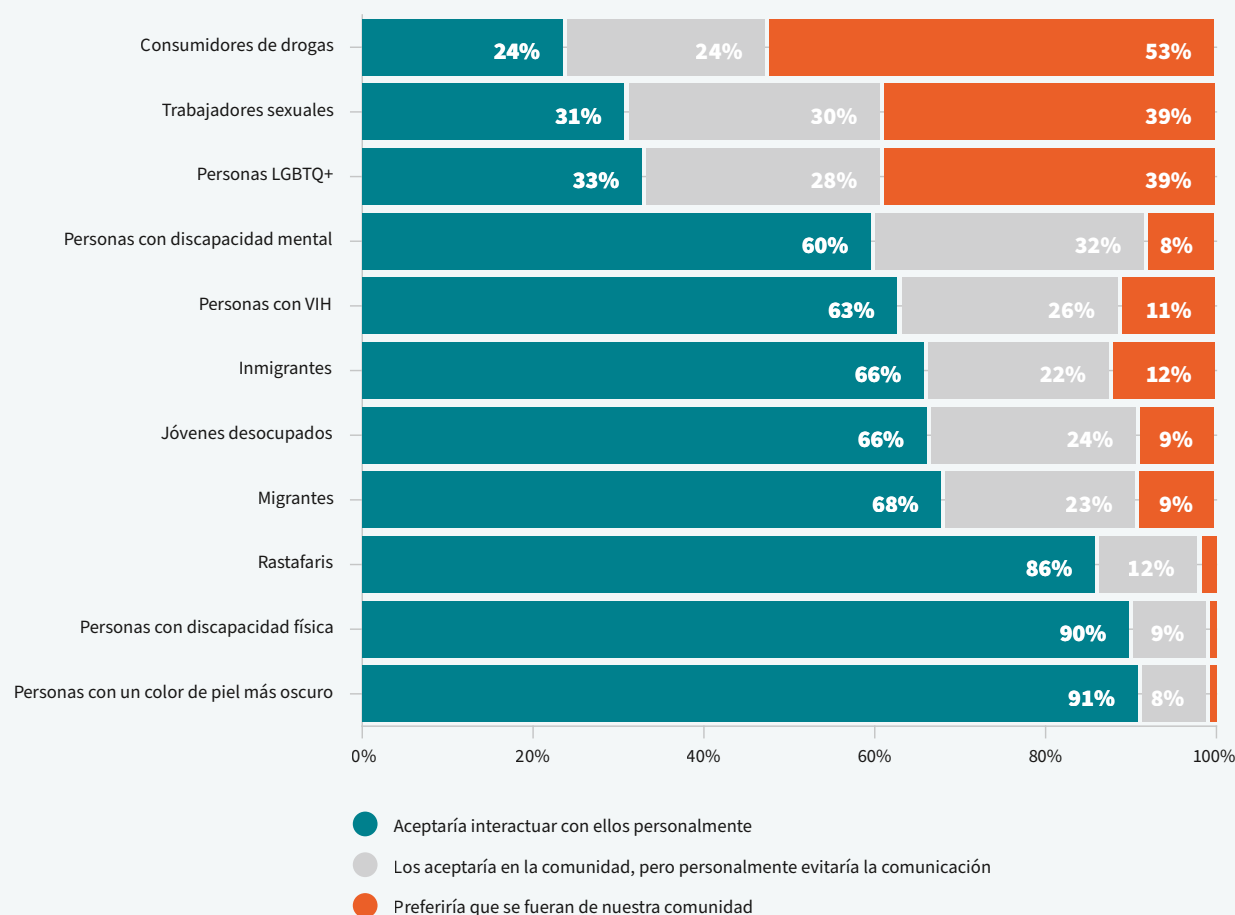
Tanto en sentimientos positivos como en confianza, la gente suele manifestar mayor antagonismo cuando se tocan temas relativos a la orientación política. Esto podría indicar que, si la armonía intergrupal fuera un área prioritaria, las divisiones en las que hay que focalizarse son de orden político más que sociales, étnicas o religiosas.

Baja tolerancia a grupos específicos

El nivel de tolerancia social hacia los miembros de grupos específicos es desigual y problemático en toda la región. En dichos grupos encontramos personas que se enfrentan a marginación económica, social, estructural o basada en la identidad, por ejemplo, personas con

diferentes tipos de discapacidad, personas que viven con VIH, inmigrantes, rastafaris, personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, queer y otras identidades y orientaciones sexuales diversas (LGBTQ+), entre otros. De entre estos grupos, las personas encuestadas se mostraron más abiertas a aceptar a las personas de piel más oscura que ellas o con discapacidades físicas, así como a los rastafaris. Por el contrario, las personas que se identifican LGBTQ+, las trabajadoras sexuales y los consumidores de drogas tienen menos probabilidades de ser aceptadas; solo una de cada tres personas de la subregión estaría dispuesta a interactuar personalmente con personas LGBTQ+, y el 38 por ciento de la muestra preferiría que estas personas abandonaran su comunidad. También se observó que un tercio de las personas de la muestra evitaría comunicarse con jóvenes desocupados o preferiría que estos abandonaran la comunidad, lo que sugiere que la estigmatización de los jóvenes es un punto álgido a nivel comunitario.

Figura 4.6 Barreras a la inclusión: baja tolerancia social hacia las poblaciones de grupos específicos



Notas: Los datos incluyen los resultados de Las Bahamas, Belice, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

Fuente: Basado en el Índice de Cohesión Social y Reconciliación (SCORE) para los países del Caribe (Guest, Martínez, Machlouzarides y Uretic, 2024).

El índice SCORE también preguntaba a las personas encuestadas si consideraban que se estaban realizando progresos hacia la inclusión de los miembros de estos grupos, correspondiendo 0 a un empeoramiento total de la situación, 10 a fuertes mejoras y 5 a ningún cambio. El resultado de 4,3 indica que, en toda la región, el consenso es que la inclusión de grupos marginados está empeorando ligeramente y, por lo tanto, sigue siendo un tema que hay que abordar con urgencia.

de recurrir al sistema legal formal. Hay muchos ejemplos en la región de fuerzas de autodefensa o policía comunitaria, generalmente en áreas rurales: *Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria* (CRAC-PC), en México; *Rondas Campesinas*, en Perú; *Autodefensas*, en México; *Guardia Indígena*, en Colombia; *Brigadas de Seguridad Musukpa*, en Venezuela; y *Federación de Juntas Vecinales* (FEJUVE), en Bolivia. En el otro extremo del espectro de ingresos, los barrios y los individuos ricos dependen cada vez más de las fuerzas de seguridad privadas.

4.3.4 La polarización está impulsando cada vez más la acción política

Los datos de la organización *Armed Conflict Location & Event Data* (ACLED, 2024) muestra un aumento del 45 por ciento en las manifestaciones en ALC entre 2018 y 2021. Este aumento de las protestas, que abarca desde marchas pacíficas hasta disturbios violentos, ha sido denominado por algunos analistas como la “Primavera Latinoamericana”,²¹ lo que sugiere un pico en la insatisfacción popular con los gobiernos en toda la región.

Si bien las protestas disminuyeron en 2023 y 2024, esta tendencia puede atribuirse a un aumento reciente de la legitimidad política, que se analizará más adelante en este capítulo. A pesar de estos cambios, hay un patrón que sigue siendo constante: el uso persistente de la violencia como medio de resolución de conflictos. Es decir, a pesar de los cambios en la legitimidad general del gobierno, la violencia contra los civiles sigue siendo alta y relativamente estable.

Uno de los elementos que distinguen a ALC del resto del mundo es la violencia política dirigida a las mujeres. Entre 2019 y 2022, los incidentes de este tipo de violencia aumentaron en casi un 40 por ciento. En 2023, ALC concentraba cerca del 20 por ciento de la violencia política global dirigida a las mujeres, lo que subraya una prevalencia desproporcionada de tales incidentes en la región.

Abandonar los partidos políticos, salir a la calle y buscar un liderazgo personalista

A pesar de la desconfianza generalizada en el *establishment* político, la población de ALC sigue confiando firmemente en las elecciones y el interés en la política sigue siendo alto. Esta aparente paradoja de una baja confianza en las instituciones tradicionales en paralelo con una alta participación electoral ha creado un terreno fértil para los *outsiders* políticos,²² que aprovechan la frustración pública. Como se ilustra en la figura 4.8, la identificación con partidos ha disminuido (de 35 a 25 por ciento), al mismo tiempo que hay una mejor opinión sobre líderes individuales. Este cambio refleja una tendencia más amplia hacia formas más directas y personalizadas de participación política, lo que indica una demanda de alternativas a los partidos políticos tradicionales.

Estos *outsiders*, que a menudo se presentan como alternativas a las élites arraigadas, atraen a una población frustrada con el *statu quo*. En este contexto, han ido ganando terreno nuevas plataformas políticas con narrativas antisistema que han resultado en notables victorias electorales. Como se muestra en la figura 4.9, la edad promedio de los partidos políticos ganadores ha disminuido sustancialmente en la última década, pasando de casi 45 años en el período electoral 2012-2015 a 35 años en 2016-2019, y por debajo de 15 años en el período 2020-2022. Este cambio refleja el creciente atractivo de nuevos movimientos políticos y el deseo de cambio por parte del electorado.

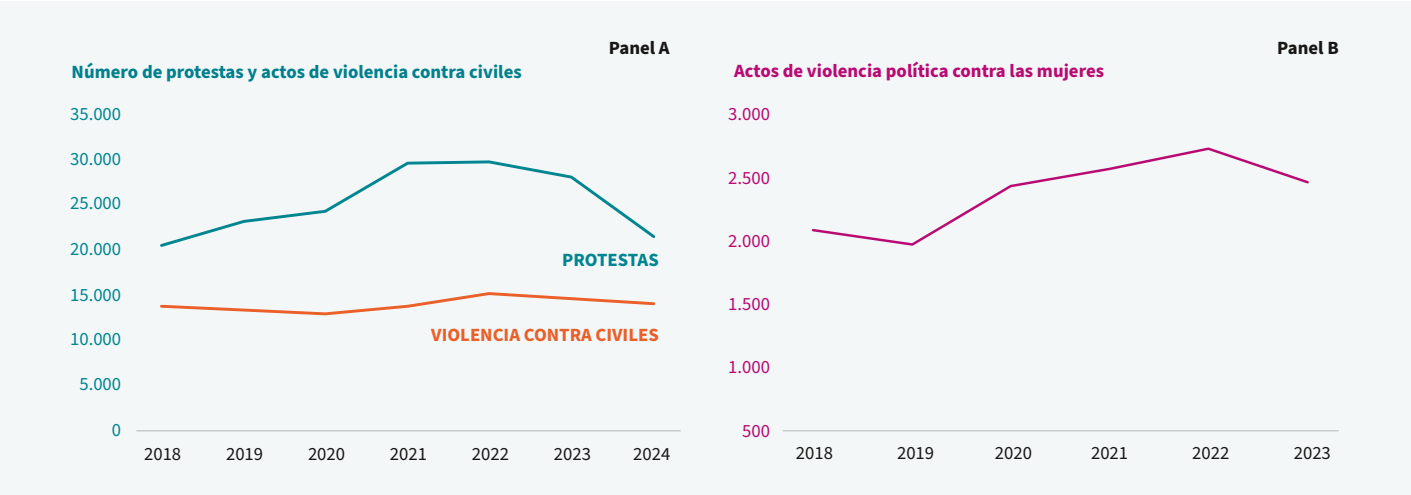
De la insatisfacción general a la polarización explícita

A medida que las nuevas fuerzas políticas ganan terreno, el panorama político de la región se polariza cada vez más. La división entre quienes se sienten ‘representados’ por sus gobiernos actuales y quienes se sienten ‘excluidos’ es cada vez más pronunciada, lo que sugiere un paso de la insatisfacción generalizada con el *establishment* político a la confrontación política explícita entre facciones opuestas. Si bien esta tendencia de polarización no es exclusiva de ALC, la región ha experimentado el mayor aumento de la polarización a nivel mundial. La polarización en ALC comenzó a repuntar alrededor de 2012 y se aceleró en 2017 hasta superar el promedio mundial, marcando un punto de inflexión en la dinámica política de la región.

Aunque la confianza en los gobiernos de ALC sigue siendo más baja que en los países de la OCDE e incluso que los propios niveles de la región en 2009, el aumento de la legitimidad entre 2018 y 2023 agrega cierta complejidad a la narrativa general de la fragmentación social. Entre 2018 y 2023, la confianza en los gobiernos de toda la región aumentó en 9 puntos porcentuales.²³ Este aumento coincidió con el momento en que ALC se convirtió en la región más polarizada a nivel mundial, de acuerdo con la metodología de V-Dem.²⁴

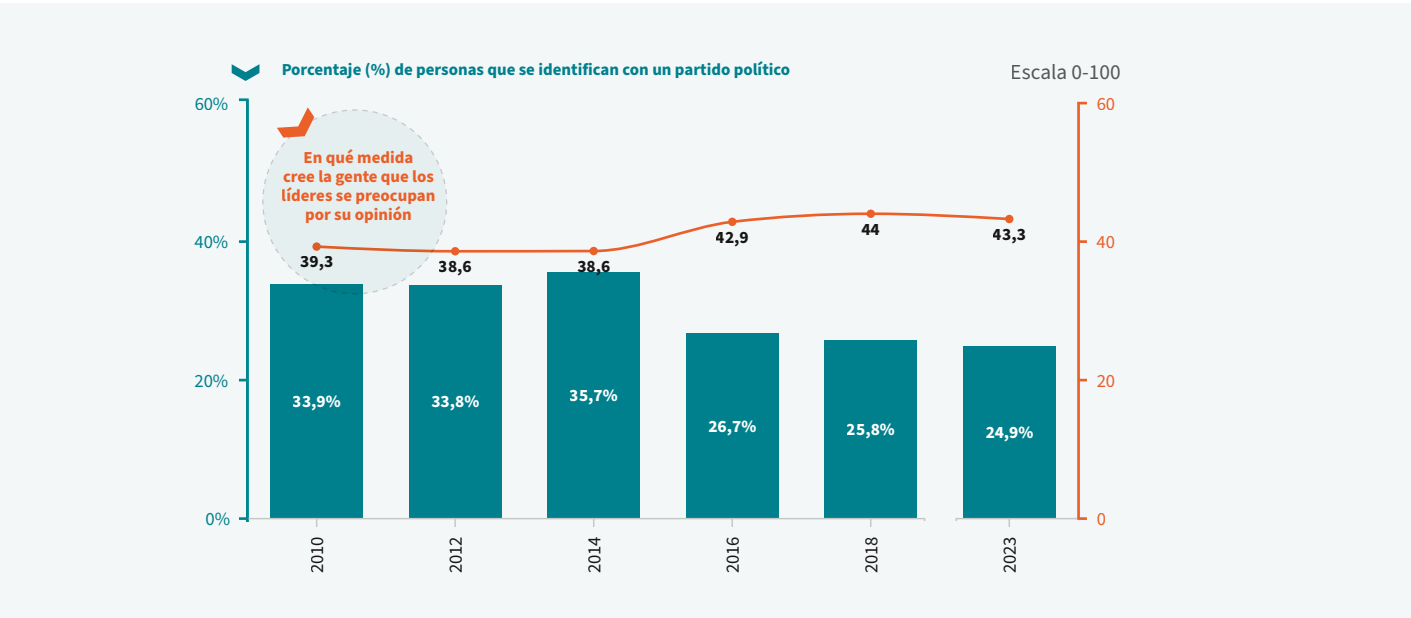
Durante este período, las plataformas políticas, a menudo centradas en torno a líderes fuertes y carismáticos, ganaron terreno al adoptar posiciones antisistema o extremas. Si bien estos movimientos movilizaron con éxito a segmentos más amplios del electorado, también profundizaron las divisiones al alienar a quienes estaban fuera de sus bases. Esto marca un cambio con respecto a la ola anterior de insatisfacción generalizada con todo el *establishment* político, tocando fondo en 2018, año en que se registró la puntuación más baja de confianza en los gobiernos de la región. Este panorama político en plena evolución subraya cómo estas divisiones políticas cada vez más profundas están dando forma a los sistemas de representación política en ALC.

Figura 4.7 La violencia política es una práctica extendida en la región



Fuente: ACLED (2024).

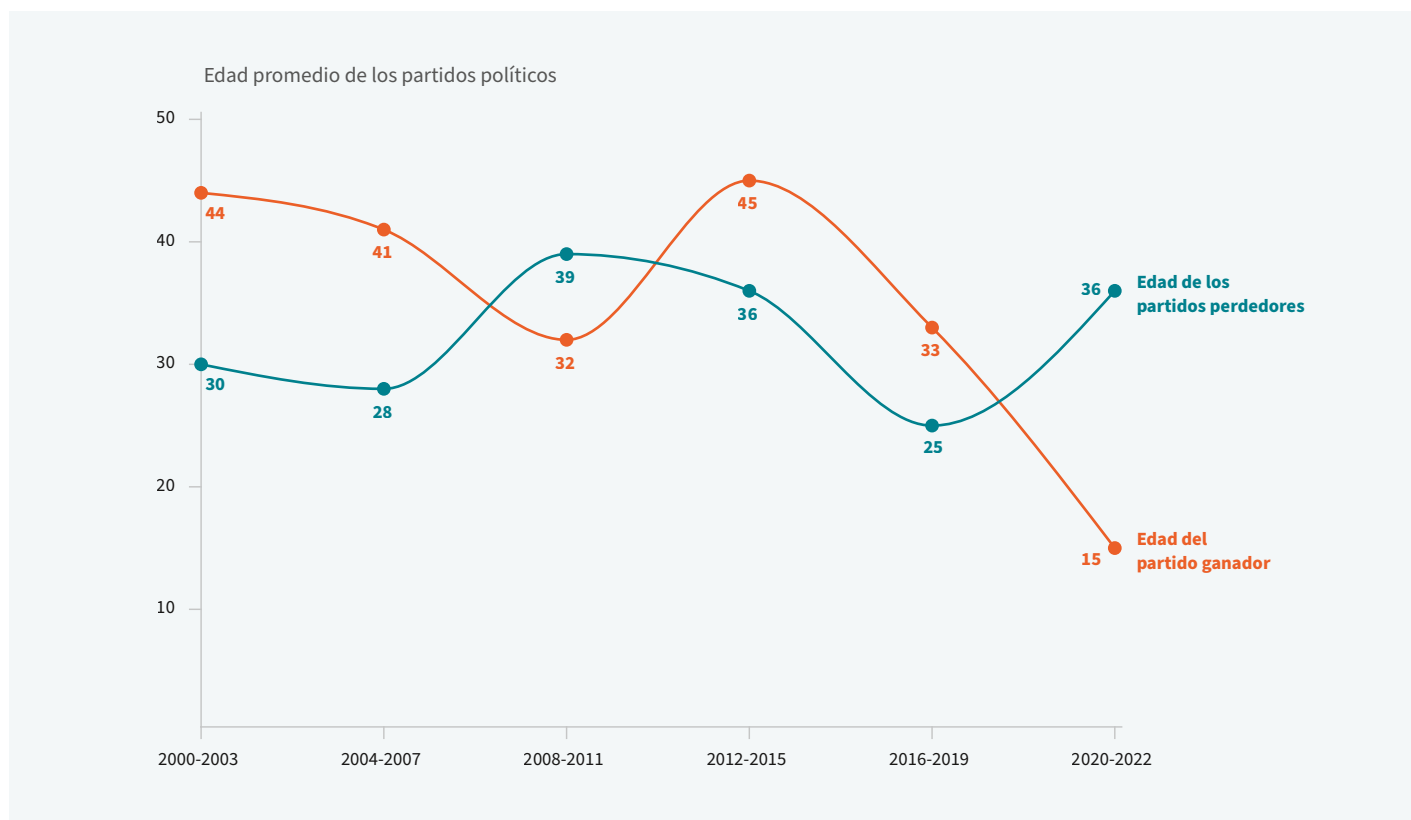
Figura 4.8 Girando hacia un liderazgo personalista y distanciándose de los partidos políticos



Notas: LAPOP mide la variable "Se identifica con un partido político" a través de preguntas cerradas (Sí/No), que reflejan el porcentaje de encuestados que respondieron "Sí". La variable "Los líderes se interesan por lo que piensa la gente" se mide en una escala de siete puntos, desde "Totalmente en desacuerdo" (1) hasta "Totalmente de acuerdo" (7). Las medias regionales que se muestran están recodificadas en una escala de 0 a 100 y no deben interpretarse como porcentajes.

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2010-2023. Vanderbilt University.

Figura 4.9 El auge de lo nuevo: reducción en la edad promedio de los partidos que ganan la presidencia



Fuente: Cálculos del PNUD basados en LAPOP (2000-2022), Vanderbilt University.

El último aumento sostenido en la confianza en el gobierno en ALC ocurrió entre 2002 y 2009, un período fuertemente influenciado por el auge de las materias primas, que mejoró significativamente las condiciones sociales de muchas personas, como se señaló en el capítulo 1. En contraste, el reciente repunte de la confianza (desde 2018) tuvo lugar en medio de un crecimiento económico lento, lo que hace que este aumento sea aún más sorprendente.

Históricamente, la fragmentación social en ALC se ha construido entorno a diferentes divisiones que enfrentan a los grupos entre sí. Si bien la polarización en muchas partes del mundo a menudo tiene sus raíces en divisiones basadas en la identidad,²⁵ en la región, la fragmentación se debe principalmente a desigualdades económicas profundas y persistentes (McCoy, 2024). Estas divisiones primordialmente económicas concurren con otros factores basados en la identidad, en particular el género, la raza y la etnicidad, lo que intensifica la exclusión social (De La Mata et al., 2022).

ALC se ubica de manera consistente entre las regiones con los niveles de desigualdad de ingresos y riqueza más altos del mundo, niveles que son particularmente preocupantes

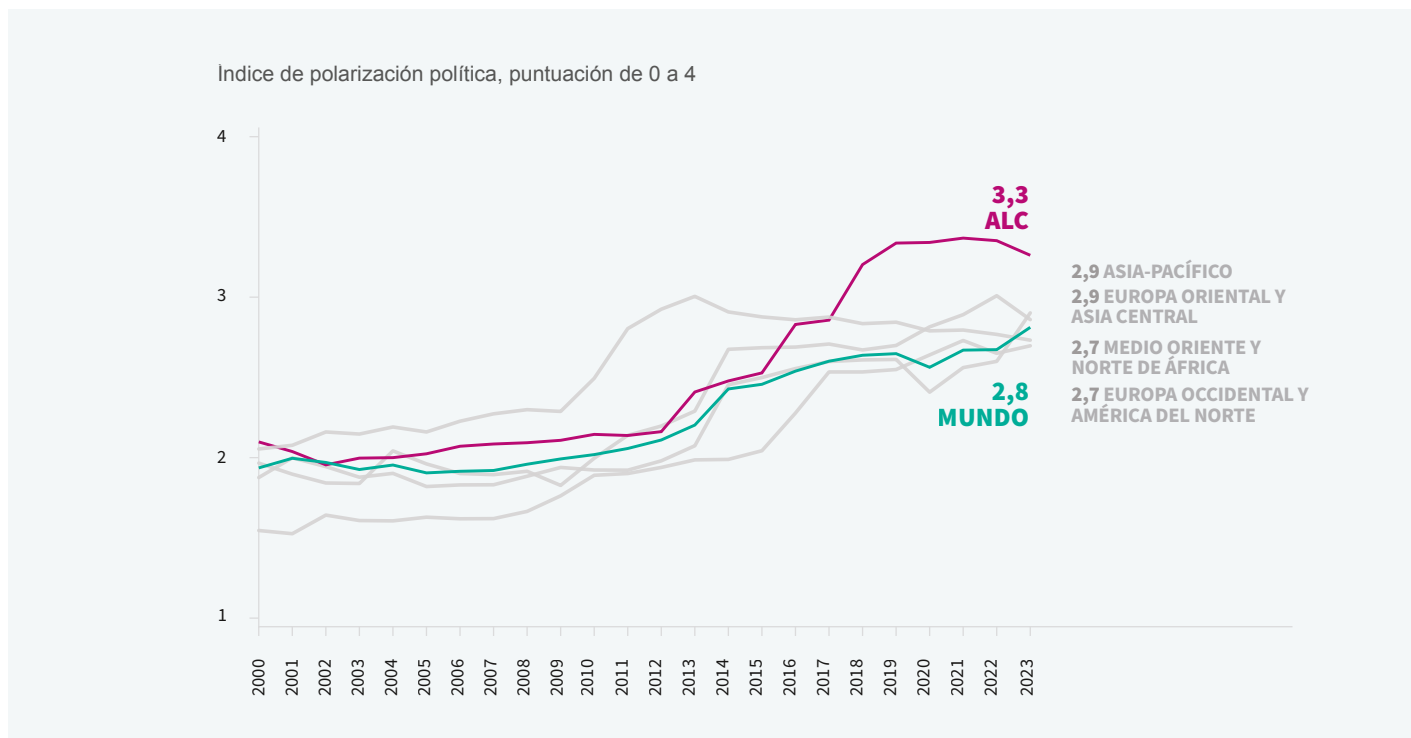
dado el nivel desarrollo de la región y que se han mantenido prácticamente sin cambios durante décadas (De La Mata et al., 2022). Una de las características definitorias de la desigualdad en ALC es su fuerte resistencia a la movilidad social, que perpetúa patrones de desventajas heredadas entre generaciones. La falta de movilidad social es una de las principales preocupaciones expresadas en las protestas y votos contra el *establishment* (McCoy, 2024).

“Solíamos pensar que estudiar era la mejor manera de garantizar el bienestar, pero ahora nos damos cuenta de que no lo es todo”
- Argentina (mujer, 46 años)

“Yo creo que siempre hubo polarización política en nuestro país, pero siempre ha concentrado el poder en manos de unos pocos, mientras deja a la gran mayoría en un estado de total desigualdad, ¿no?” - Perú (mujer, 70 años)

Una vez creadas las condiciones para la polarización, ésta se ha visto intensificada por la creciente digitalización del discurso público, que ha transformado profundamente el modo en que se desarrollan los debates políticos. Las plataformas de redes sociales generan cámaras de eco que refuerzan las creencias

Figura 4.10 América Latina y el Caribe, una región polarizada como ninguna otra



Notas: El indicador emplea una escala de cinco puntos, donde 0 representa que los partidarios de bandos políticos opuestos interactúan generalmente de forma amistosa, y 4 significa polarización extrema donde los bandos políticos opuestos interactúan generalmente de forma hostil. Los valores de las etiquetas representan datos del año 2023.

Fuente: Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem).

preexistentes al tiempo que filtran las opiniones opuestas. También, facilitan la rápida propagación de desinformación, amplifican narrativas extremistas y sirven cada vez más como plataformas de violencia política, especialmente contra las mujeres en roles de liderazgo público. Estas dinámicas se exploran con más detalle en la sección Interconexiones #2.

En este contexto cambiante, los partidos políticos emergentes contruidos alrededor de un líder político fuerte, a menudo se alejan de las posiciones centristas y adoptan posturas más radicales o ideológicamente extremas que reflejan los distintos agravios e historias de sus países. Si bien estos movimientos son, en parte, una respuesta (o una adaptación del sistema) a la insatisfacción generalizada, su viabilidad e impacto a largo plazo aún no son claros. La eficacia de estos gobiernos de *outsiders* en el abordaje de problemáticas tan arraigadas como la desigualdad o la debilidad del Estado, sigue siendo incierta.

Aunque muchos de estos líderes y partidos afirman representar las voces de los excluidos, su capacidad para implementar reformas significativas será una prueba crítica de su liderazgo. De hecho, su éxito necesita algo más que retórica: dependerá no solo de la voluntad política sino también de su capacidad para lidiar con un panorama social, económico y climático de gran complejidad.

4.4 La fragmentación social afecta al desarrollo humano a través de gobernanza ineficaz, crimen organizado y migración

La fragmentación social tiene importantes consecuencias directas y de largo alcance en los resultados y procesos de desarrollo humano. Cada nueva crisis intensifica las desigualdades preexistentes en ALC, especialmente en contextos de frágil capacidad del Estado. En este tipo de entorno, es fácil que emociones como el miedo, el resentimiento y el pesimismo se intensifiquen y condicionen las relaciones sociales y la interacción política.

Este informe identifica tres puntos de presión específicos a través de los cuales los efectos de la fragmentación social obstaculizan de forma más aguda el desarrollo humano en la región: las fallas persistentes de la gobernanza, la expansión del crimen organizado y los patrones cambiantes de la movilidad humana.

4.4.1 Fallas de gobernanza

Una mayor inseguridad y ansiedad, arraigadas en la desigualdad persistente y la débil capacidad del Estado, pueden socavar la eficacia de la gobernanza a través de tres mecanismos clave: gobernanza cortoplacista, gobernanza cerrada y renuncia o salida del contrato social (Rodríguez-Solórzano, 2025). Se entiende por gobernanza el proceso a través del cual los actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un determinado conjunto de reglas formales e informales que reflejan y son moldeadas por las dinámicas de poder (Banco Mundial, 2017). En este contexto, una gobernanza efectiva se define por su capacidad para promover objetivos de desarrollo y responder a las necesidades de la sociedad de manera justa, inclusiva y sostenible.

Gobernanza con visión cortoplacista

En ALC, se ha intensificado la reivindicación de resultados de gobierno inmediatos y visibles, lo cual está condicionando tanto el panorama político-electoral como los tipos de políticas que se priorizan. Esta urgencia favorece a menudo figuras políticas que prometen resultados rápidos y tangibles, lo que lleva a los gobiernos a priorizar políticas que ofrecen logros instantáneos o picos de popularidad, por delante de aquellas que requieren inversiones a más largo plazo, como educación, productividad, infraestructura, investigación y desarrollo, y protección ambiental. Estas estrategias a largo plazo se descartan a menudo por sus altos costos inmediatos y beneficios políticos diferidos en el tiempo.

Así como la confianza en la comunidad permite a los individuos invertir en iniciativas con visión de futuro (Jachimowicz *et al.*, 2017), la confianza en los gobiernos es esencial para que las sociedades respalden políticas que incurran en costos en el corto plazo a cambio de beneficios a largo plazo. La política climática es un ejemplo paradigmático: las iniciativas de mitigación requieren sacrificios presentes —como la reducción de las emisiones de carbono— en favor de la estabilidad ambiental en el futuro (Keefer y Scartascini, 2022).

En las estrategias de seguridad ciudadana se observa un sesgo similar. Con frecuencia los gobiernos responden al crimen con medidas punitivas, como el despliegue de fuerzas militares para la seguridad interna, que ofrecen un control temporal, pero retrasan la adopción de respuestas integrales y multisectoriales que aborden las causas fundamentales. De igual manera, las transferencias monetarias de emergencias pueden brindar ayuda inmediata a los hogares durante las crisis, pero rara vez están vinculadas a políticas más generales que integren a las personas en la economía productiva.²⁶ Sin esta conexión, se corre el riesgo de que tales medidas refuercen los ciclos de dependencia en lugar de promover vías de movilidad social.

Esta dinámica crea un bucle de retroalimentación entre las demandas sociales de corto plazo y las promesas de campaña. Los políticos, al responder a las necesidades inmediatas del electorado, tienden a priorizar las ganancias a corto plazo sobre las estrategias de desarrollo sostenible, reforzando un patrón que puede debilitar el progreso hacia los objetivos a largo plazo.

Equilibrar la necesidad de actuar de inmediato con la importancia de las inversiones a largo plazo será clave para garantizar que las políticas a corto plazo no afecten el crecimiento inclusivo en el futuro. En este sentido, será necesario adoptar un enfoque que integre los resultados inmediatos con las estrategias de desarrollo a largo plazo, para evitar la erosión de la confianza institucional y garantizar la sostenibilidad de los logros en materia de desarrollo.

Gobernanza cerrada

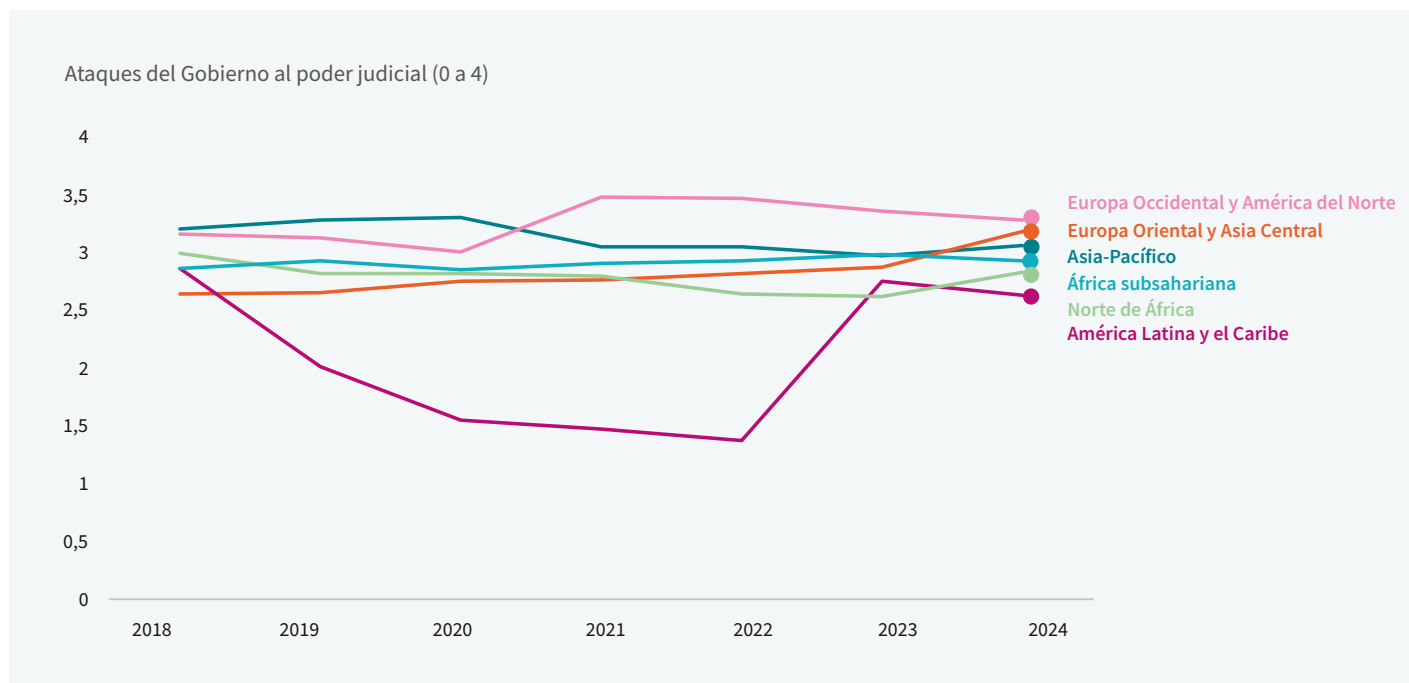
En entornos marcados por una incertidumbre generalizada, el miedo se convierte en una poderosa fuerza que influye en el comportamiento social y profundiza divisiones sociales, que, a su vez, se extienden a la esfera política. A medida que esta situación se intensifica, los grupos políticos se van mostrando cada vez más reacios a comprometerse o a entablar un diálogo con las facciones opuestas. Esto fomenta una atmósfera de mayor antagonismo y abre las puertas a enfrentamientos políticos.²⁷

Son entonces habituales dos posibles escenarios: o bien uno de los grupos obtiene suficiente poder para gobernar de forma unilateral, o bien se produce un estancamiento político que paraliza los procesos de toma de decisiones. En el primer caso, el grupo dominante podría aprovechar su poder para atender exclusivamente las demandas de sus propias bases, marginando o ignorando por completo las preocupaciones de otros segmentos de la sociedad. Cuando los grupos marginados perciben que los mecanismos institucionales para la resolución de conflictos como inaccesibles, sesgados o injustos, sus frustraciones corren el riesgo de convertirse en acciones visibles como protestas, huelgas o, en algunos casos, manifestaciones violentas. Estas expresiones de disidencia pueden a veces ser objeto de represión, lo que agrava aún más las tensiones.

Esta dinámica es especialmente aguda en países donde las instituciones políticas son consideradas predominantemente corruptas o profundamente parciales. En esos entornos, la confianza en las vías institucionales y pacíficas para resolver los conflictos se deteriora, lo que refuerza un círculo vicioso de confrontación, inestabilidad y erosión democrática.

“La democracia es que todos, toda la gente que conforma un país o una comunidad, tengamos voz para dar a conocer ante las autoridades que nos gobiernan en ese momento, los problemas a los que nos enfrentamos” – Panamá (mujer, 43 años).

Figura 4.11 El poder judicial independiente está bajo presión



Notas: El gráfico muestra el indicador de Variedades de la Democracia (V-Dem) "Ataques del gobierno al poder judicial", basado en las respuestas a la pregunta: "¿Con qué frecuencia atacó el gobierno la integridad del poder judicial en público?". Los valores más cercanos a 0 indican ataques más frecuentes, mientras que los valores más cercanos a 4 indican menos ataques. Todos los agregados están ponderados por población y se muestran tal como los reporta V-Dem.

Fuente: V-Dem (2025).

En algunos países, las grandes mayorías legislativas logradas en las últimas dos décadas han permitido que se concentre el poder en el ejecutivo. Esta centralización —a menudo en manos de un solo líder— ha profundizado las divisiones sociales, dejando a los grupos excluidos cada vez más alejados de la toma de decisiones. Una señal clave de esta concentración de poder es la erosión deliberada de los controles y equilibrios institucionales, como la independencia judicial, por parte de líderes elegidos democráticamente. Según datos de V-Dem, América Latina presenta los puntajes más bajos a nivel mundial en el indicador que mide los ataques del ejecutivo al poder judicial, indicador que empeoró drásticamente entre 2018 y 2022 (las puntuaciones más bajas representan más ataques al poder judicial).²⁸

El segundo escenario, el estancamiento político, puede resultar en una parálisis gubernamental que impide tratar adecuadamente las demandas vengan del grupo social que vengan. Cuando la población es testigo repetidamente de situaciones en las que el poder legislativo bloquea las reformas propuestas por el ejecutivo, puede crecer la frustración. Con el tiempo, esto puede erosionar el apoyo público a los controles y equilibrios institucionales, e inclinar a los individuos a prescindir de ellos en busca de acciones más rápidas y decisivas. En tales contextos, aumenta la probabilidad de que la población apoye

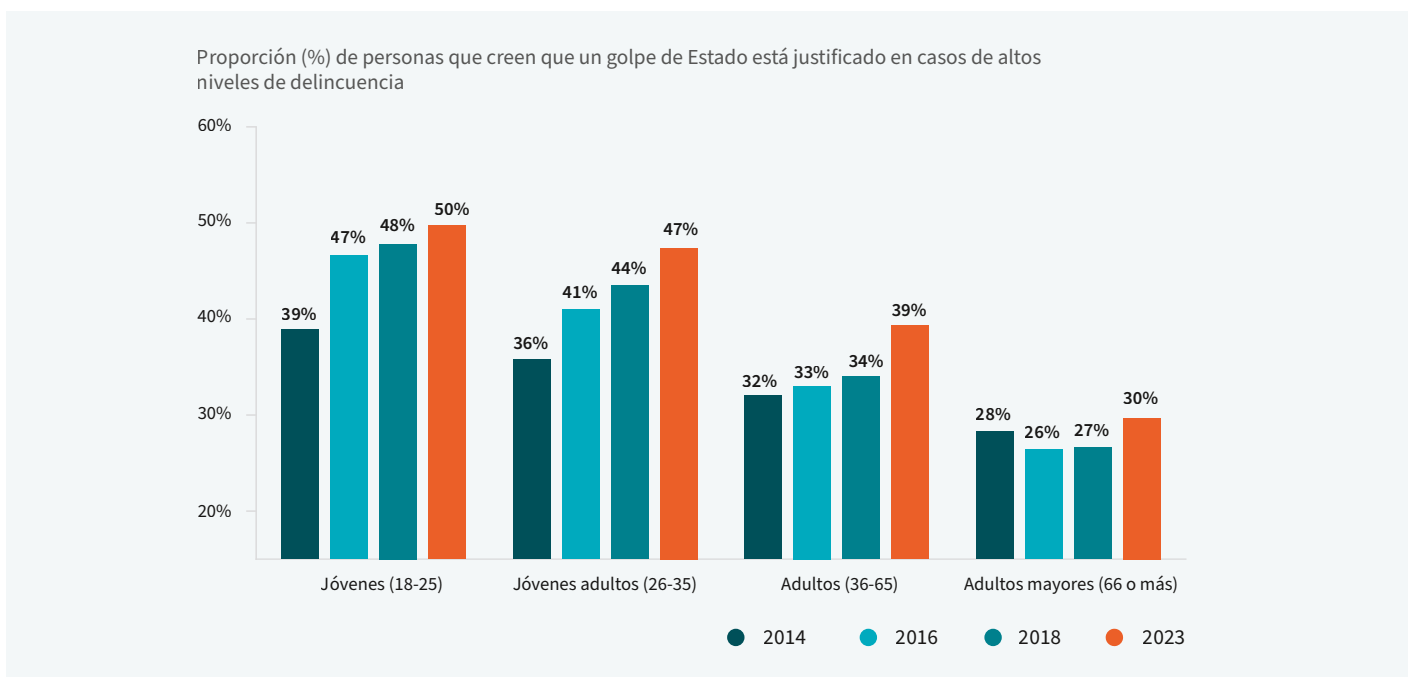
la concesión de poderes extraordinarios al ejecutivo, incluso a costa de ignorar las salvaguardas institucionales.

Uno de los desencadenantes más claros de este cambio es la percepción de crímenes que no se pueden abordar por la vía ordinaria, lo que alimenta la demanda pública de soluciones radicales a la ineficacia del gobierno (figura 4.12). Esta disposición a negociar las salvaguardas democráticas a cambio de resultados rápidos refleja una decepción más profunda con respecto al estancamiento institucional y un deseo de respuestas inmediatas a problemas sociales urgentes (Forteza, Mussio y Pereyra, 2024).

Renuncias o salidas del contrato social

La tendencia creciente de los ciudadanos de optar por no participar en los servicios públicos supone una importante amenaza para la sostenibilidad del Estado de bienestar (CEPAL, 2014) y el contrato social en ALC (Ferreira, *et al.*, 2013; López-Calva, *et al.*, 2014). Esta tendencia es especialmente pronunciada en zonas marcadas por altos niveles de inseguridad, corrupción y desconfianza institucional. En respuesta a esta situación, muchas personas recurren cada vez más a alternativas privadas para obtener servicios básicos como educación, atención médica y seguridad, desvinculándose a menudo de responsabilidades ciudadanas como el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Figura 4.12 Los jóvenes están más dispuestos a justificar un golpe de Estado para enfrentar a los altos niveles de delincuencia



Notas: Porcentaje de personas que respondieron "Sí" a la pregunta: "¿Estaría justificado un golpe militar en una situación de alta criminalidad?" El grupo "Adultos (36-65)" representa el promedio simple de las puntuaciones de los grupos de edad 36-45, 46-55 y 56-65.

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2014-2023. Vanderbilt University.

Recuadro 4.3 La propuesta de un índice para medir la incorporación política en América Latina: influencia limitada en los asuntos públicos

Según Pérez-Betancur, Piñeiro-Rodríguez y Rossenbaltt (2025), la incorporación política en América Latina tiene dos dimensiones clave: los derechos políticos (inclusión formal) y la agregación política (inclusión sustantiva). Si bien muchos países defienden la libertad de asociación, la capacidad real de los ciudadanos para influir en las decisiones sigue estando limitada por la segmentación política. Además, los partidos se encuentran a menudo con dificultades para representar y canalizar las demandas de los grupos marginados, especialmente en sociedades altamente desiguales.

En un esfuerzo por evaluar la incorporación política, los autores desarrollaron un índice con una escala de 0 a 1 que combina ambas dimensiones. Los resultados deben interpretarse con cautela, ya que representan una aproximación basada en análisis de datos de encuestas de expertos, como los índices V-Dem.

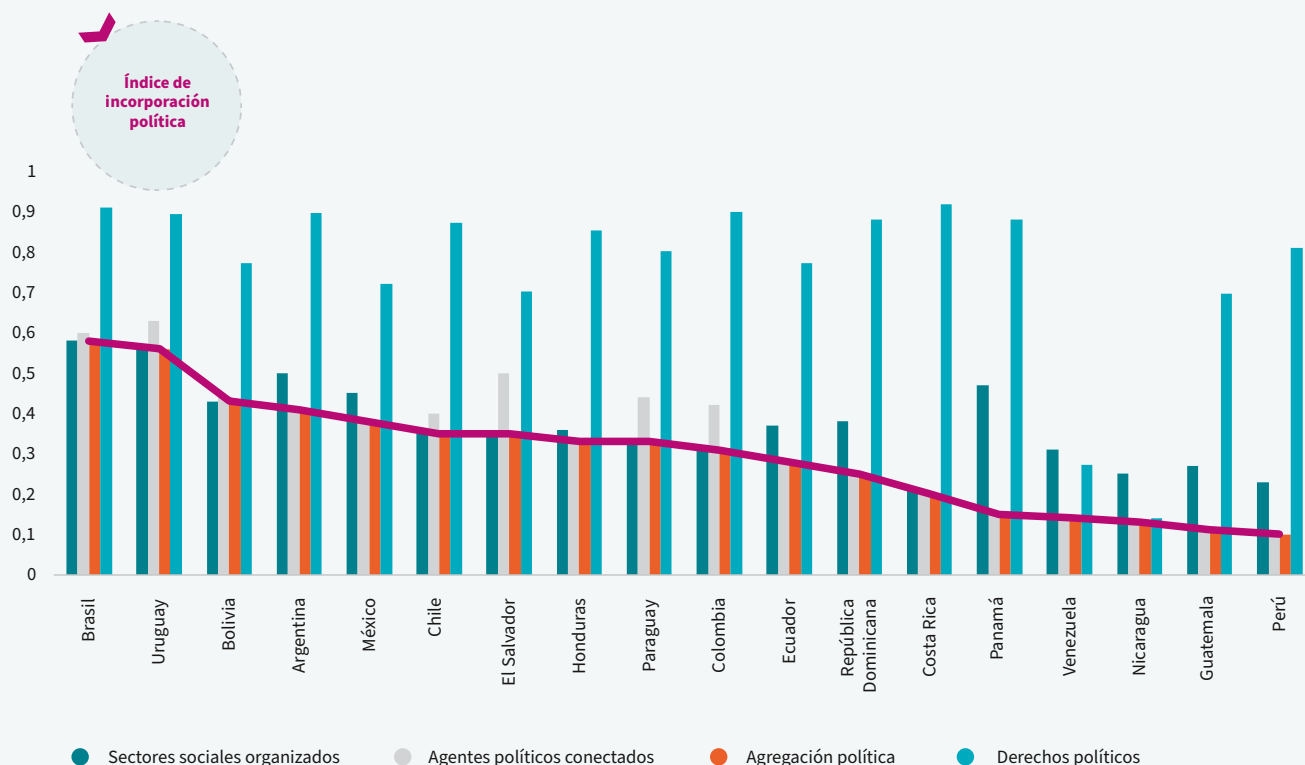
El estudio identifica tres tipos de incorporación disminuida:

1. Incorporación sin raíces - Los partidos políticos tienen vínculos formales con las organizaciones sociales, pero carecen de la capacidad necesaria para organizar sus demandas.
2. Incorporación desconectada - Los actores sociales están organizados, pero los partidos no se involucran con ellos.
3. Ausencia de incorporación - No existen organizaciones sociales ni conexiones políticas.

Estas distinciones ayudan a explicar los diferentes niveles de legitimidad democrática e inclusión social en toda la región.

El índice revela que América Latina se enfrenta a bajos niveles de incorporación política, marcados por una débil organización del sector social y conexiones limitadas entre los agentes políticos y estos grupos. Si bien, en general, la libertad de asociación está protegida, la agregación política efectiva sigue siendo débil, lo que demuestra que los derechos legales por sí solos no garantizan una participación política significativa. Esta desconexión entre las instituciones formales, como los partidos políticos, y las organizaciones sociales limita la capacidad de amplios sectores sociales para influir en la toma de decisiones.

Figura 4.13 Índice de incorporación política



Fuente: Pérez-Betancur, Piñeiro-Rodríguez y Rosenblatt (2025).

A pesar de los bajos niveles generales de incorporación observados a través de este estudio, la capacidad para integrar las demandas populares varía de unos países a otros. Uruguay y Brasil muestran altos niveles de incorporación, con una fuerte organización del sector social y compromiso político. La comparación entre Chile y Uruguay, dos naciones con antecedentes democráticos y económicos similares, pero trayectorias políticas diferentes, ilustra el impacto directo de estas diferencias en la incorporación política. Mientras Uruguay ha mostrado niveles estables de legitimidad en sus instituciones políticas, Chile viene experimentando ciclos de creciente malestar social y violencia desafiando el orden político desde hace más de una década. Especialmente desde principios de la década de 2000, los partidos tradicionales se han ido desconectando gradualmente de la sociedad. Con matices, se puede decir que Uruguay mantiene un sistema de partidos institucionalizado, con organizaciones políticas arraigadas en la sociedad y niveles relativamente altos de identificación partidaria.

En general, el índice revela una crisis de legitimidad en América Latina, impulsada por la fragmentación y la desinstitucionalización política. Si bien algunos países han avanzado en materia de inclusión política al fortalecer los lazos entre movimientos sociales y partidos, muchos de ellos siguen haciendo frente a una débil institucionalización y una desconexión partidaria que amenazan la resiliencia democrática.

Fuente: Pérez-Betancur, Piñeiro-Rodríguez y Rosenblatt (2025)

La educación pública constituye un ámbito de gran preocupación. Los datos muestran un aumento en la proporción de niños en edad escolar matriculados en escuelas privadas en ALC (UNESCO, 2022).²⁹ Esta tendencia al alza es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la proporción de niños en edad escolar matriculados en centros privados ya es de por sí alta en comparación con otras regiones (Arcidiácono *et al.*, 2014). Por ejemplo, en 2023, la matrícula en escuelas primarias privadas era del 20 por ciento, frente al 13 por ciento en los países de altos ingresos (UNESCO, 2025). En ALC, la segregación socioeconómica entre las escuelas públicas y privadas es más pronunciada que en otras regiones del mundo, lo que pone en entredicho la sostenibilidad a largo plazo del contrato social (Fernández, Olivieri y Sanchez, 2023).

Según un análisis de De la O, Rossel y Manzi (2023), la clase alta y una parte sustancial de la clase media optaron por abandonar la educación pública en ALC. Si bien la decisión de prescindir de la atención sanitaria pública sigue concentrada en los hogares de clase alta (tomando como indicador aproximado el seguro de salud privado), el alejamiento de la clase media de las escuelas públicas es especialmente preocupante. Una mayor distancia social a menudo se traduce en una menor empatía y solidaridad entre los grupos. Esta dinámica puede ayudar a explicar los hallazgos de su investigación: las personas que dependen de los servicios privados no solo expresan una preferencia por reducir el gasto público en esos servicios, sino que también favorecen a los gobiernos que restan importancia a la redistribución de ingresos y ampliar oportunidades. Además, tienden a apoyar políticas que ponen menos énfasis en garantizar el bienestar social, profundizando aún más las divisiones y socavando la cohesión social (De la O, Rossel y Manzi, 2023).

Una tendencia paralela se observa en el sector de la seguridad. El aumento de las tasas de criminalidad y la ineficacia de la aplicación de la ley en ALC han llevado a una mayor demanda de seguridad privada formal e informal en toda la región. Según el informe Latin America Security Market 2023-2028 (Informe de Expertos, 2023), en 2024, el mercado de la seguridad privada en América Latina alcanzó un valor estimado de 8.930 millones de dólares y se proyecta que crecerá a una tasa anual compuesta del 3,8 por ciento entre 2025 y 2034, llegando a 12.490 millones de dólares en 2034. En la actualidad, ALC cuenta con la proporción más alta de personal de seguridad privada por oficial de policía del mundo. En Brasil, el personal de seguridad privada supera en número a la policía en una proporción de 4 a 1. En Guatemala, la proporción es de 5 a 1, y en Honduras, es casi de 7 a 1 (Kinoshian y Bosworth, 2018).

Esta privatización de la seguridad significa que solo quienes la puedan costear tienen acceso a una protección confiable, mientras que la mayoría debe recurrir a fuerzas públicas con capacidades limitadas o, como se señaló anteriormente, recurrir a policías comunitarias y a mecanismos de autodefensa.

Uno de los indicadores más claros de renuncia al contrato social es la evasión fiscal, frecuentemente vinculada a la desconfianza en la capacidad del Estado para asignar recursos de manera

efectiva o equitativa. Cuando los ciudadanos piensan que sus contribuciones tributarias están mal utilizadas, desviadas a través de la corrupción o utilizadas para beneficiar a grupos selectos, disminuye el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Torgler, 2007). Se estima que en 2018 se perdió un 6,1 por ciento del PIB de la región por incumplimiento fiscal (Rodríguez-Solórzano y Fernández, 2023).

La fiscalidad es fundamental para el funcionamiento de los gobiernos e incide en la calidad y el alcance de la prestación de servicios. Además, la política fiscal desempeña un papel clave a la hora de reforzar o reducir la desigualdad. En ALC, los países con mayores niveles de desigualdad pre-fiscal tienden a asignar menor cantidad de recursos a la redistribución y lograr efectos redistributivos más reducidos. Este patrón sugiere que las élites de la región pueden ejercer influencia para limitar el papel redistributivo del Estado (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025).

Las actitudes públicas hacia el cumplimiento tributario también están cambiando. Las encuestas de Latinobarómetro muestran un aumento constante en la creencia de que la evasión fiscal es justificable, pasando del 9 por ciento en 2011 al 24 por ciento en 2023. Este aumento de casi el triple refleja un deterioro de las normas sociales que respaldan el cumplimiento tributario y un mayor desapego del contrato social (Latinobarómetro, 2025).

4.4.2 Sociedades fragmentadas: un terreno fértil para un crimen organizado dinámico³⁰

“Gran parte de los delitos que se cometen son básicamente crimen organizado, delitos relacionados con pandillas y delitos de cuello blanco. El crimen no empieza por el hombre de a pie. El crimen se basa en mucha corrupción” - Trinidad y Tobago (hombre, 24 años)

La fragmentación social tiene un profundo impacto en la delincuencia, y ambas se refuerzan mutuamente. La agudización de la distancia social y el antagonismo contribuyen a aumentar la criminalidad, mientras que el crimen, a su vez, erosiona aún más la cohesión social. Diversos estudios muestran una fuerte correlación entre una mayor confianza social y menores tasas de criminalidad. En entornos con niveles de confianza altos, los mecanismos de control social informal son más sólidos: los vecinos se cuidan mutuamente, abordan los problemas de forma colectiva y cooperan con las fuerzas del orden, contribuyendo a la prevención y resolución del delito.³¹ Por el contrario, en sociedades caracterizadas por una gran distancia social, ya sea económica, cultural o geográfica, la empatía tiende a disminuir y se debilita el sentimiento de identidad compartida. Las sociedades fragmentadas son un terreno fértil para que prospere la criminalidad, especialmente en zonas con una presencia estatal limitada. La capacidad de aplicación de la ley y la administración de justicia tienen resultados muy diferentes en los distintos territorios; en algunos, simplemente no existen.

La región tiene ante sí un complejo panorama criminal cuyo impacto en las libertades efectivas de las personas es enorme. Si bien las formas de violencia que afectan a la región son múltiples, esta sección se centra específicamente en aquellas vinculadas al crimen organizado, por dos razones clave: la violencia letal y multidimensional que estos grupos generan y su gran influencia en los sistemas de gobernanza.

A pesar de representar solo el 9 por ciento de la población mundial, ALC registra casi un tercio de los homicidios a nivel mundial. Aproximadamente el 50 por ciento de estos homicidios están directamente relacionados con organizaciones criminales y pandillas. La situación es especialmente grave en el Caribe, donde la violencia y el crimen organizado ejercen una gran influencia (UNODC, 2023).

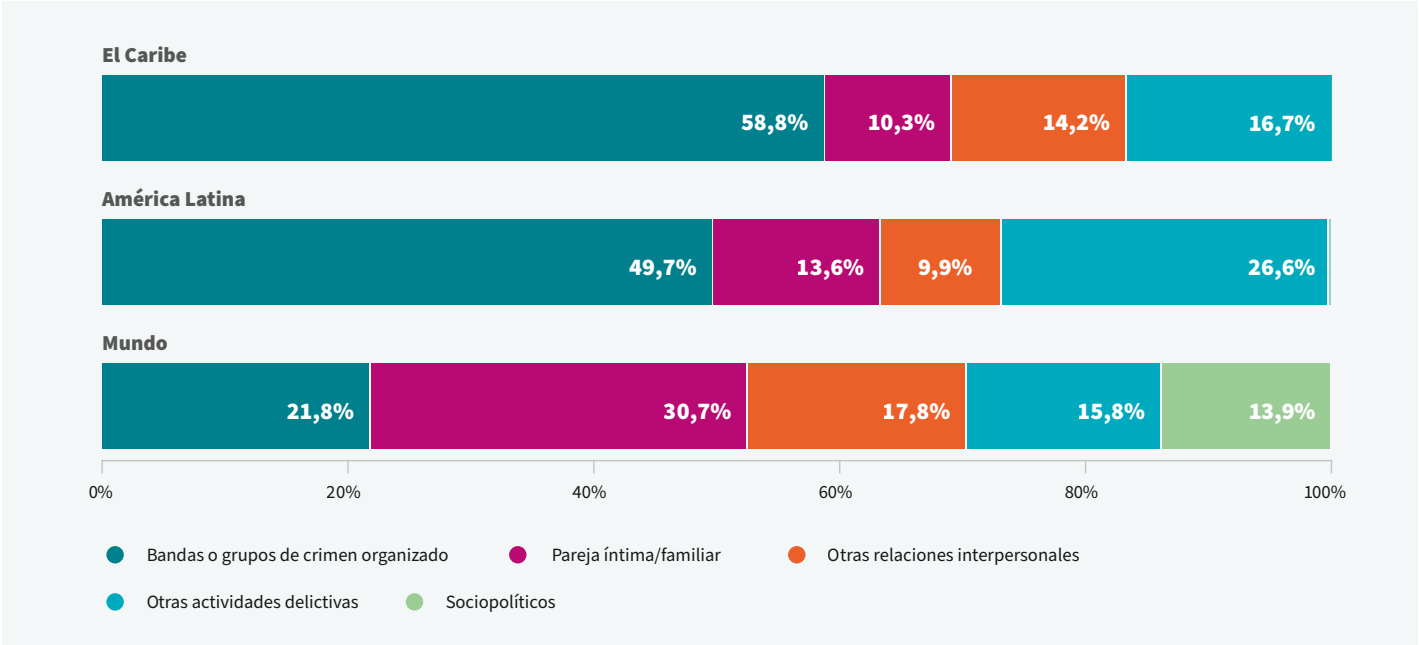
En regiones en las que otros delitos están sub-reportados, las tasas de homicidio sirven como indicador aproximado para medir la violencia. A pesar de que las amenazas, las agresiones, los secuestros y los robos siguen siendo hechos generalizados, a menudo no quedan registrados en las estadísticas oficiales (Dammert, Croci y Frey, 2024). Las amenazas se convierten a menudo en extorsión, una de las prácticas criminales más generalizadas de ALC, donde el miedo se convierte en un arma para controlar comunidades y negocios (Cruz, 1999).

La violencia y el crimen socavan el desarrollo humano en múltiples niveles. En el nivel más fundamental, violan los derechos básicos, incluido el derecho a la vida, la seguridad personal y la dignidad humana, como se analiza en el capítulo 2 bajo el concepto de “seguridad humana”. El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe de 2014 se centró por completo en la seguridad ciudadana, subrayando su importancia crítica en la región. Además de dañar a las personas, la violencia y el crimen también debilitan la cohesión comunitaria y social, perturbando la confianza y la estabilidad. También tiene un grave impacto en la gobernanza, pues erosiona las instituciones y el Estado de derecho (PNUD, 2013).

Gobernanza criminal: un equilibrio nocivo

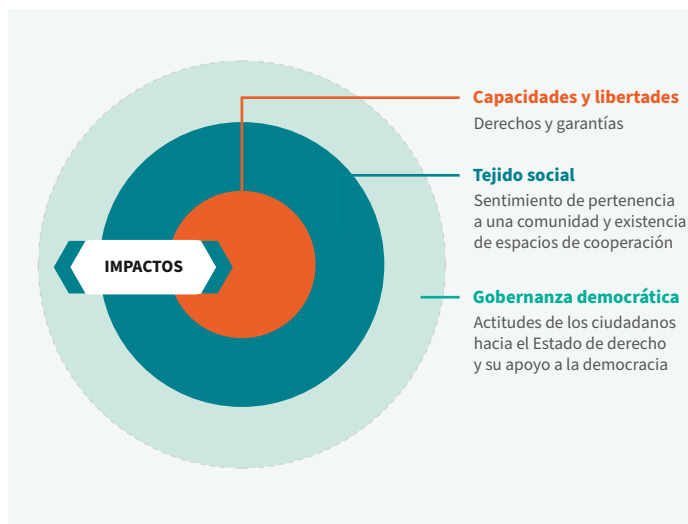
Los arreglos de gobernanza criminal son habituales en la región y plantean uno de los mayores obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo. A través de estos arreglos se controlan y regulan las interacciones sociales, políticas y económicas de comunidades y territorios específicos mediante acciones criminales (Trejo y Ley, 2018). Más que reemplazar al Estado o competir con él, la gobernanza criminal suele ofrecer un orden alternativo que coexiste con él y opera con él (Sampó, 2021).

Figura 4.14 La mitad de los homicidios en América Latina y el Caribe están directamente relacionados con organizaciones criminales



Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNODC, "Estudio Mundial sobre el Homicidio 2023" y datos de "Estadísticas de homicidios intencionales".

Figura 4.15 La violencia y la delincuencia afectan al desarrollo humano en múltiples niveles



Fuente: PNUD (2013).

En muchos casos, los actores criminales operan con el consentimiento tácito o explícito de las élites políticas, especialmente a nivel local (Blattman *et al.*, 2024). Esta colaboración favorece un ecosistema complejo en el que criminales, políticos y miembros de la comunidad obtienen ciertos beneficios: los ciudadanos pueden experimentar un cierto grado de estabilidad o protección, los políticos obtienen una apariencia de orden social que respalda la gobernanza y dinero que impulsa sus ambiciones políticas, y los grupos criminales se aseguran las condiciones necesarias para mantener sus operaciones ilícitas. Esto representa una forma de frágil equilibrio.

A diferencia de la gobernanza rebelde, que generalmente busca reemplazar o derrocar a un gobierno, la gobernanza criminal no tiene como objetivo hacerse cargo de las funciones estatales formales ni afirmar el control territorial para desafiar directamente a la autoridad estatal (McColl, 1969). Las organizaciones criminales no están interesadas en demostrar su capacidad para gobernar un país, ni aspiran a derrocar un gobierno. Su objetivo principal es operar dentro de las estructuras existentes para maximizar las ganancias de sus actividades ilegales. Al permanecer integrados dentro del marco formal del Estado, pueden continuar explotando sistemas que permiten, o en ocasiones facilitan, sus actividades ilícitas.

La gobernanza criminal suele prosperar en espacios en los que la autoridad estatal es débil o su aplicación selectiva. Los

grupos criminales colaboran con diversos actores estatales, incluidos políticos, burócratas y funcionarios de seguridad, para promover objetivos mutuamente beneficiosos. Esta interdependencia pone de manifiesto que la gobernanza criminal no es monolítica; más bien, varía significativamente según la organización y los objetivos de los grupos criminales y la naturaleza de sus interacciones con los actores estatales (Arias, 2017). Por ejemplo, un grupo criminal altamente organizado con una jerarquía clara y recursos sólidos puede ejercer una mayor influencia y control, gobernando aspectos más amplios de la vida social, política y económica de lo que podría hacerlo una red de actores ilícitos con asociaciones débiles.

En algunos casos, esta interacción produce lo que Ferreira y Richmond (2021) describen como un régimen híbrido, en el que actores violentos no estatales colaboran con actores estatales específicos, difuminando aún más las líneas entre el gobierno legítimo y la influencia criminal. En estos entornos, algunos ciudadanos se enfrentan a situaciones de violencia, coerción y reclutamiento forzado como hechos habituales. El cumplimiento de las reglas establecidas por los grupos criminales se vuelve esencial para la supervivencia, con la amenaza implícita de graves consecuencias, incluida la muerte, para quienes disienten.

Los mercados ilegales desvían recursos que podrían haber servido a usos productivos, lo cual profundiza la desigualdad y favorece el surgimiento de economías paralelas. Este ciclo afianza la inestabilidad, normaliza la violencia e interrumpe la educación, ya que los jóvenes se ven abocados a participar en redes criminales. La salud también se deteriora debido a la proliferación de adicciones, problemas de salud mental y la degradación ambiental por actividades ilícitas como la minería ilegal y la deforestación. El estancamiento resultante en términos de desarrollo humano obliga a las comunidades a tener que centrarse en su supervivencia en lugar de en su progreso.

Por ejemplo, la violencia contra las mujeres y las niñas por parte del crimen organizado no es sólo un medio para obtener poder o beneficios económicos: también es una herramienta de control e intimidación. El crimen organizado intensifica las vulnerabilidades de las mujeres a través del desplazamiento forzado, la migración y otros procesos desestabilizadores. La participación de las mujeres en el crimen organizado suele ser incidental, colaborativa y pocas veces en una posición de liderazgo, más bien, a menudo ocurre en condiciones de explotación. Esta dinámica refuerza el vínculo entre el crimen organizado y la explotación sexual, al tiempo que expone a las mujeres a mayores riesgos, incluidos arrestos desproporcionados y castigos más severos (Spotlight Initiative Regional Programme for Latin America, 2021).

El panorama cambiante de los mercados ilícitos: del dominio de las drogas a la diversificación

Los acuerdos de gobernanza criminal han permitido a las organizaciones criminales diversificar sus actividades. El narcotráfico sigue siendo el mercado más lucrativo, pero está perdiendo su supremacía frente a otros mercados ilícitos. El informe de la UNODC de 2024 indica que, en 2022, se produjo una nueva cifra récord de 2,757 toneladas de cocaína, lo que representa un aumento del 20 por ciento respecto a 2021. Este aumento ha hecho bajar los precios minoristas en América del Sur y ha aumentado la violencia en países de tránsito, como se vio en los últimos años (UNODC, 2024b).

El tráfico de drogas está más arraigado hoy que hace una década, con una creciente producción y demanda global que presentan desafíos significativos para la gobernanza, la seguridad y la salud pública en ALC. La llamada 'guerra contra las drogas' ha dominado el panorama político de la región, haciendo que las iniciativas contra el crimen sean equiparadas a menudo con estrategias antidrogas. Las políticas destinadas a dismantelar los centros de producción, particularmente en Colombia, Perú y Bolivia, han tenido un impacto dispar a largo plazo, mientras que los países de tránsito y consumo tienen dificultades para contener el tráfico dentro de sus fronteras. En el caso de Bolivia, estos esfuerzos se desarrollan en un contexto sociopolítico y económico complejo, donde las limitaciones estructurales y un modelo único de regulación de la hoja de coca dan forma a la respuesta del país.

Las iniciativas de legalización de la marihuana no han frenado el mercado ilícito debido a las limitaciones de acceso legal para la mayoría de los consumidores, lo cual sigue incentivando el

contrabando internacional. Mientras tanto, las autoridades de ALC temen que la crisis del consumo de fentanilo en Norteamérica se extienda a sus países. A pesar de décadas de políticas antidrogas, tanto la oferta como la demanda de drogas continúan creciendo.

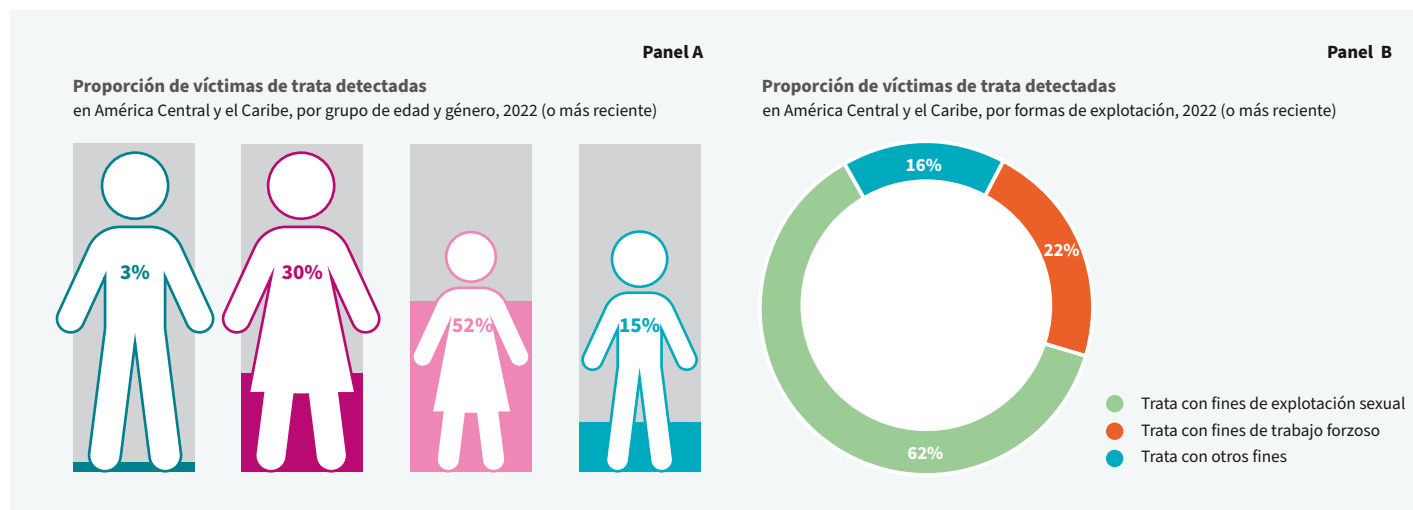
El tráfico y la trata de personas, fenómenos distintos pero superpuestos, han aumentado significativamente. Mientras que el tráfico consiste en cruzar fronteras de forma voluntaria, la trata explota a las personas mediante coerción y engaño en trabajos forzados, explotación sexual o extracción de órganos. La trata es el segundo mercado ilegal más grande de la región, y las víctimas generan ganancias sostenidas a través de la explotación repetida. Las mujeres y las niñas corren mayores riesgos y se ven, con frecuencia, atrapadas en ciclos de abuso (figura 4.16).

La escasez de datos sobre la trata de personas dificulta la formulación de políticas y la realización de intervenciones focalizadas, evidenciando la necesidad urgente de realizar estudios más completos para comprender y combatir mejor las redes de trata (UNODC, 2024a).

La minería y la tala ilegal también se encuentran entre las actividades ilícitas más lucrativas de la región, impulsados por la demanda global de madera y metales preciosos. Estas actividades devastan el medio ambiente, provocando deforestación y acelerando la contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad, especialmente en la Amazonia.

La minería ilegal se ha convertido en la economía criminal de más rápido crecimiento dondequiera que haya yacimientos

Figura 4.16 En América Central y el Caribe, la trata de personas está centrada principalmente en las niñas con fines de explotación sexual



Notas: Los cálculos se basan en datos sobre el género y la edad de las víctimas detectadas en 12 países de América Central y el Caribe.
Fuente: Basado en UNODC (2024a).

minerales. A veces se hace referencia al oro como la “nueva cocaína”: más rentable, más fácil de blanquear y mucho menos riesgosa (Kurylo, 2024). Según el Informe Mundial sobre Drogas 2019 (UNODC, 2019), el valor de las exportaciones ilegales de oro superaba al de la cocaína en Colombia y Perú, dos de los mayores productores de cocaína. El tráfico de oro en América Latina y el Caribe nunca ha sido más rentable. Los precios de este metal precioso aumentaron más del 40 por ciento en 2024 para alcanzar un máximo histórico de más de 3.000 dólares por onza en marzo de 2025 (Schmidt, 2025).

Las organizaciones criminales controlan ahora vastas operaciones mineras ilegales de Colombia, Brasil, Perú y Venezuela, y utilizan las ganancias para financiar otras actividades ilícitas. Las comunidades indígenas son a menudo las más afectadas y se enfrentan a situaciones de desplazamiento y violencia, debido a que sus tierras son frecuentemente atacadas. El costo humano que tiene defender la tierra es pasmoso: en 2022, ALC registró el 88 por ciento de las muertes de defensores ambientales a nivel mundial (Global Witness, 2023).

La extorsión se ha convertido en una de las actividades delictivas más extendidas y profundamente arraigadas en toda la región, afectando a empresas, ciudadanos y servicios públicos (Dammert, 2021; Moncada, 2021). Las organizaciones criminales transnacionales que operan en la región dependen cada vez más de la extorsión como fuente principal de ingresos y como mecanismo para afirmar su influencia territorial sobre las comunidades locales, a menudo en contextos donde la presencia del Estado es débil o fragmentada.

En muchos casos, el poder extorsivo de las organizaciones criminales se ha vuelto apabullante y difícil de controlar (International Crisis Group, 2023). En algunas ciudades de América Latina, los medios locales informan con frecuencia sobre redes de extorsión dirigidas no solo a empresas y comerciantes, sino también a escuelas, hospitales y sistemas de transporte público. En casos extremos, los residentes deben pagar por su propia seguridad, ya sea para circular por sus barrios, asistir a la escuela o asegurar el bienestar de sus hijos. El crimen generalizado socava la confianza, desestabiliza las economías y debilita la cohesión comunitaria, perpetuando un clima de miedo e inseguridad.

Otros mercados ilegales, como el robo de petróleo y combustible, representan un serio problema en las regiones fronterizas, donde grupos organizados extraen petróleo, lo que genera importantes pérdidas financieras y daños ambientales. Del mismo modo, las operaciones de contrabando, que incluyen el tráfico de bienes cotidianos como cigarrillos y ropa, no solo debilitan los negocios locales, sino que refuerzan las redes criminales. El tráfico de armas alimenta la violencia y las disputas territoriales. En general, las armas de fuego provienen de los Estados Unidos o se desvían desde las fábricas locales. Como se analizó en el capítulo 3, el aumento de la ciberdelincuencia, impulsado por una rápida digitalización y una ciberseguridad insuficiente, ha permitido la proliferación tanto de nuevos delitos como la adaptación de delitos

tradicionales a las plataformas digitales. Por último, el lavado de dinero sigue siendo una herramienta crucial a través de la cual las organizaciones criminales legitiman sus operaciones. En este sentido, el Caribe se enfrenta a desafíos particulares debido a su ubicación geográfica y vínculos económicos.

Las organizaciones criminales están cambiando sus estructuras operativas

Las organizaciones criminales operan con un alto grado de sofisticación, mostrando una orientación racional que equilibra los riesgos calculados con los objetivos de maximización de ganancias. Estos grupos realizan una planificación rigurosa para evadir la ley y superar a las facciones rivales. También invierten mucho en asegurar la lealtad dentro de las comunidades a través de una combinación de incentivos y coerción. En muchos casos, los grupos delictivos se integran en las economías locales proporcionando ‘servicios’ como préstamos, seguridad o empleo, a menudo en empresas legales, incrustándose así en el entramado social de la comunidad.

En algunas regiones, las organizaciones criminales ejercen un poder significativo, controlan territorios y desarrollan redes globales. Sin embargo, la mayoría de los mercados ilegales de ALC están administrados por grupos fragmentados y más pequeños que forman alianzas flexibles y temporales para adaptarse a la demanda cambiante y las presiones de cumplimiento.

Este modelo “en red” complica la regulación, ya que algunos grupos con cierto grado de asociación colaboran entre sí a nivel transfronterizo para mantener las operaciones. Si bien cada vez hay más estudios sobre el crimen organizado, estos grupos evolucionan a un ritmo más rápido. Para poder dar respuestas políticas efectivas a esta problemática, es importante conocer estas estructuras diversas y adaptativas en mayor profundidad.

Las organizaciones criminales de ALC presentan estructuras diversas, que abarcan los niveles local, regional, nacional y transnacional. Entre ellas figuran las mafias, cárteles, organizaciones criminales transnacionales, pandillas, mega pandillas y clanes familiares. Estas redes de organizaciones van mucho más allá del estereotipo tradicional del ‘señor del narco’ que pone énfasis en la persona más que en las redes. La imagen popular del gran “capo” que centraliza las actividades criminales ha quedado rebasada en la práctica. Las organizaciones siguen funcionando aún cuando son descabezadas.

Las mafias dominan los territorios mediante la extorsión y el crimen organizado, controlando tanto los mercados lícitos como los ilícitos. Aprovechan las conexiones políticas y sociales para operar con una resistencia mínima y participar en actividades transnacionales como la trata de personas (Sergi, 2023). Los cárteles han pasado de estructuras verticales, como los de Medellín y Cali, a modelos descentralizados. Los cárteles modernos como el *cártel Jalisco Nueva Generación* (CJNG) y el *cártel de Sinaloa*, ambos en México, mantienen el dominio territorial al tiempo que amplían su actuación a actividades como la minería ilícita, la trata de personas y el contrabando.

La diversificación de las actividades y la evolución de las estructuras operativas, así como el nivel de inserción de las organizaciones criminales en la sociedad, han alterado significativamente el modo en que el Estado puede —y debe— responder. La atención tradicional centrada en el tráfico de drogas y en los traficantes de alto perfil a menudo ha eclipsado otras formas de actividad ilícita. Sin embargo, aunque el tráfico de drogas sigue siendo un tema prioritario, otros mercados ilícitos y crímenes predatorios están demostrando ser igualmente perturbadores para las economías, la gobernanza y la cohesión social. Con frecuencia, las organizaciones criminales operan en múltiples mercados ilícitos. Los crímenes predatorios como la extorsión, el secuestro y la trata de personas tienen a menudo un impacto más directo y devastador en las comunidades locales que el tráfico de drogas. Estos crímenes socavan la seguridad pública, obstaculizan el desarrollo económico y erosionan el tejido social de las comunidades.

Ningún lugar en ALC es seguro

Las economías ilícitas se han ido infiltrando en áreas urbanas, periurbanas y rurales, incrustándose profundamente en las comunidades locales. Sin embargo, las estadísticas nacionales sobre delitos a menudo no logran reflejar su verdadero impacto, lo que hace que los datos a nivel de barrio sean esenciales para comprender los efectos de las economías ilegales a nivel local. El crimen organizado también se ha expandido a regiones que hasta ahora se encontraban aisladas de este fenómeno, desafiando la aplicación de la ley y la gobernanza. Mientras tanto, las antiguas zonas de tránsito de contrabando se han transformado en centros criminales permanentes, consolidando

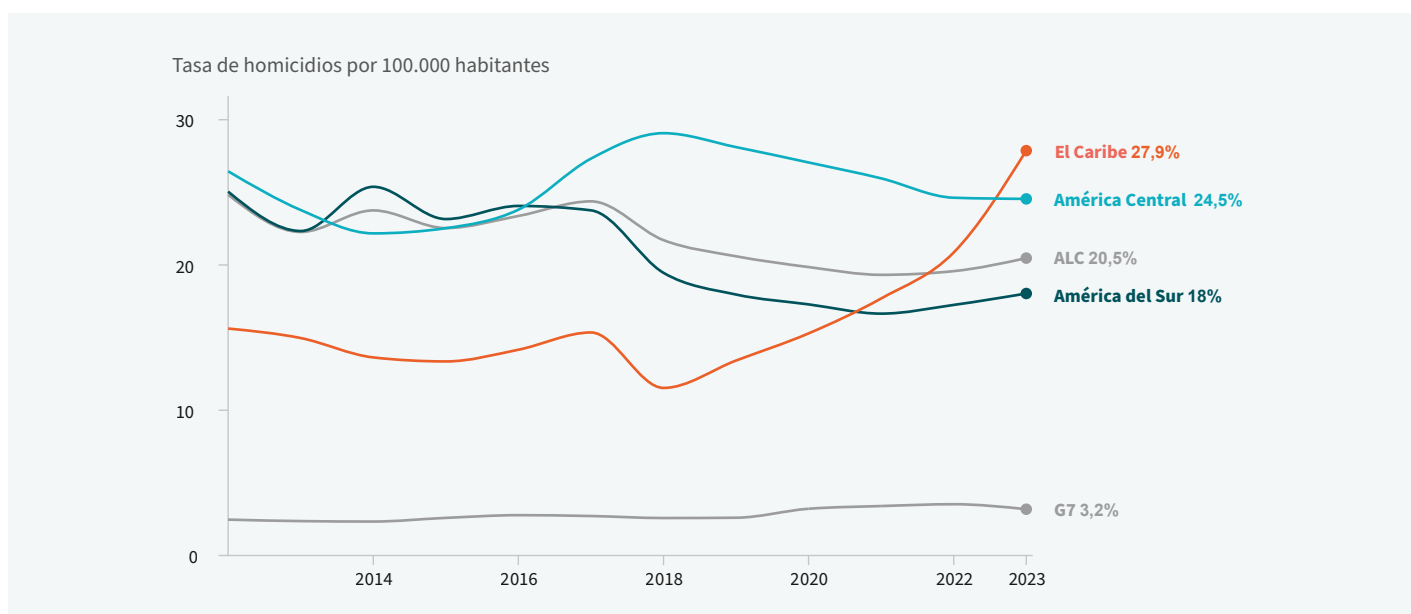
aún más las actividades ilegales en estas áreas. Si bien unas tasas altas de homicidios suelen indicar presencia criminal, muchos mercados ilícitos operan a través de mecanismos más sutiles, como la extorsión, la corrupción y el control social de las comunidades.

Incluso determinados países que anteriormente eran considerados entre los más seguros de la región, como Uruguay, Chile o Costa Rica, han experimentado un fuerte aumento en las tasas de homicidios relacionados con el crimen organizado. Esta tendencia subraya un aumento de la violencia en toda la región, que afecta incluso a naciones tradicionalmente de bajo riesgo. La creciente complejidad de estas redes criminales exige estrategias específicas y adaptativas para proteger la gobernanza, la seguridad pública y la estabilidad económica en ALC.

4.4.3 La movilidad humana es cada vez más riesgosa³²

Las tendencias migratorias de ALC presentan desafíos crecientes para el desarrollo humano de las personas, las comunidades y los Estados. La movilidad humana puede considerarse como una expresión de la agencia de las personas, mediante la cual los individuos buscan mejorar sus condiciones sociales y económicas ofreciendo su trabajo allá donde más se necesite. Una parte de los ingresos obtenidos se suele enviar en forma de remesas, lo que proporciona un apoyo importante a las familias y comunidades en sus países de origen. Mudarse a otros países, a pesar de los riesgos que esto pueda suponer, se suele traducir en una mejora del bienestar, al menos a medio y largo plazo. Las

Figura 4.17 La violencia letal en ALC se ha desplazado de América Central a América del Sur y el Caribe



Notas: Los promedios regionales están ponderados por población.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNODC, "Estudio Mundial sobre el Homicidio 2023" y datos de "Estadísticas de homicidios intencionales".

personas en desplazamiento forzado pueden encontrar refugios más seguros y oportunidades para comenzar una nueva vida en sus países de acogida.

Si bien esta dinámica sigue siendo una característica importante de la región, las tendencias más recientes plantean cada vez mayores preocupaciones. La escalada de crisis económicas, sociales, políticas y ambientales ha generado un cúmulo de circunstancias que han impulsado la migración tanto dentro como hacia afuera de la región. Estas presiones están desdibujando cada vez más la distinción entre migración voluntaria y desplazamiento forzado. Una parte significativa de la migración de ALC se produce actualmente en esta intersección, lo que refleja no sólo una respuesta a las dificultades sino también la ruptura de las protecciones básicas del contrato social y, por lo tanto, la necesidad de renunciar a él.

Este cambio tiene implicaciones de largo alcance. La migración forzada —frente a la migración por elección— representa una pérdida de agencia personal y expone a las personas a graves riesgos a lo largo de su viaje.

Los impactos no se limitan a los que migran. Las comunidades que dejan atrás experimentan a menudo una vulnerabilidad social y económica cada vez más profunda, mientras que las zonas de tránsito y destino se ven expuestas a una presión adicional sobre la cohesión, los servicios y la confianza pública. En este contexto, la movilidad humana —que en otro tiempo era una vía hacia el empoderamiento— está cada vez más condicionada por la fragilidad y la inseguridad, lo que refuerza patrones de fragmentación social en toda la región.

Al momento de redactarse este informe, los últimos cambios en las políticas de inmigración de Estados Unidos ya están transformando drásticamente las dinámicas migratorias. En febrero de 2025, el número de migrantes indocumentados que cruzaron la frontera sur de Estados Unidos se desplomó al nivel más bajo visto en décadas, según datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, 2025). Esto podría indicar un cambio en los patrones migratorios, donde la movilidad intrarregional adquiere mayor relevancia.

Las personas en tránsito se enfrentan a riesgos extremos

Los migrantes en tránsito, especialmente las mujeres y los niños, corren un mayor riesgo de ser víctimas de los traficantes de personas o de violencia sexual y de género. A su llegada a los países de destino, los migrantes y las personas en situación de desplazamiento forzado están expuestos a racismo, xenofobia y discriminación, incluida la discriminación por motivos de género, todo lo cual representa graves obstáculos para su integración y para la cohesión social.

Los desplazamientos son cada vez más peligrosos, en gran medida debido a políticas migratorias más restrictivas. Esto ha provocado un aumento en el tráfico ilícito de personas, con rutas cada vez más arriesgadas y una mayor vulnerabilidad

de las personas ante la explotación y la trata de personas. La frontera entre Estados Unidos y México y el Tapón del Darién han sido dos de las zonas más preocupantes en este sentido. El Estudio Mundial sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes 2018, hizo hincapié en las cuantiosas ganancias que generan las redes de tráfico ilícito. El informe calculó que los contrabandistas de las rutas terrestres hacia América del Norte habrían generado entre 3.700 y 4.200 millones de dólares en ingresos solo en 2016 (UNODC, 2018).

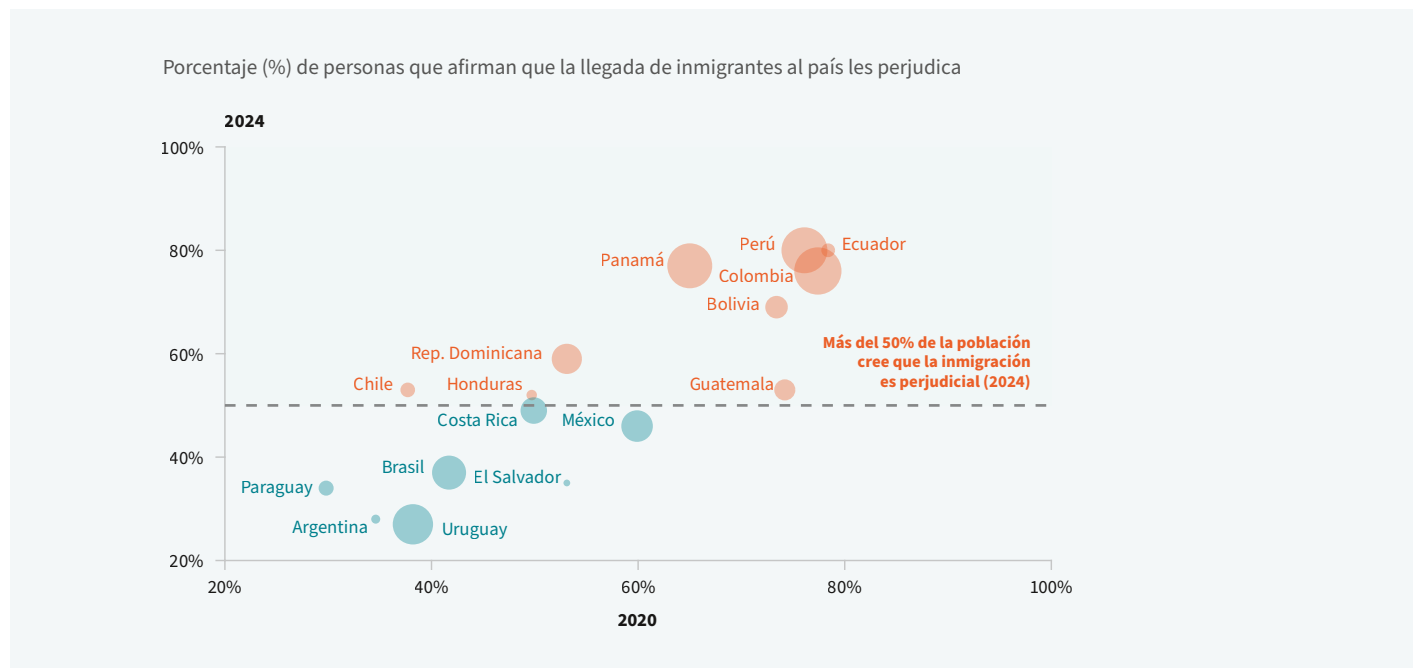
Miles de personas pierden la vida de forma trágica todos los años debido a accidentes, condiciones adversas y episodios de violencia durante estos viajes. Según el Proyecto Migrantes Desaparecidos, dirigido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), más de 11.000 personas murieron o desaparecieron a lo largo de las rutas migratorias en las Américas entre enero de 2014 y mayo de 2025 (IOM, 2025). Casi la mitad de las víctimas mortales que se produjeron entre 2020 y 2024 tuvieron lugar en la frontera entre Estados Unidos y México (48,4 por ciento de todas las muertes y desapariciones en América). Las rutas marítimas del Caribe representan la segunda fuente de peligro para los migrantes irregulares, ya que el 19,4 por ciento del total de las víctimas mortales del continente americano se produjeron en esta subregión entre 2020 y 2024. Sin embargo, en los últimos tiempos las muertes en la frontera estadounidense han disminuido debido a la disminución del número de personas que han intentado cruzarla.

Las personas en situación de migración o desplazamiento forzado suelen encontrar dificultades para acceder a la asistencia sanitaria en sus países de acogida. Entre ellas destacan la precariedad de su situación legal, las barreras lingüísticas, la xenofobia y el miedo a la detención o la deportación. La pandemia de COVID-19 exacerbó estos desafíos, con especial impacto entre los migrantes varados y los refugiados. Las repercusiones de los procesos de migración y desplazamiento en la salud mental son relevantes, ya que con frecuencia estas personas sufren ansiedad, depresión, trastorno de estrés postraumático (TEPT) y tendencias suicidas.

En toda la región, ha ido ganando fuerza un sentimiento antiinmigración, siendo la inmigración percibida como perjudicial por una parte significativa de la población. Este sentimiento se ve alimentado por una cobertura mediática y un discurso político sesgados, que a menudo deshumanizan a migrantes y refugiados. Este caldo de cultivo para el racismo, la xenofobia y la discriminación, deriva en violaciones de los derechos humanos y limita el acceso de los inmigrantes a los servicios básicos.

A pesar de contar a menudo educación superior, no es raro que los migrantes de ALC tengan que enfrentarse a dificultades para encontrar un empleo formal y de calidad. Tienen más probabilidades de trabajar en empleos informales y de sufrir lo que se denomina ‘desperdicio de cerebros’, es decir, que se infrutilicen sus calificaciones y competencias. Por su parte, los inmigrantes más jóvenes se encuentran con desafíos específicos comparados con sus compañeros nacidos en el país

Figura 4.18 Aumenta la percepción negativa de los inmigrantes en ALC



Notas: La pregunta analizada es: "¿Cree que la llegada de inmigrantes al país le beneficia o le perjudica?" El tamaño de la burbuja representa la tasa de crecimiento de los inmigrantes que viven en cada país de 2020 a 2024.

Fuente: Datos de Latinobarómetro para 2020 y 2024, y UNDESA International Migrant Stock (2024).

de destino, como unas tasas de asistencia a la escuela más bajas o unas tasas más altas de abandono escolar. Estas dificultades de integración socioeconómica contribuyen a la exclusión social y económica e impiden la integración satisfactoria de los inmigrantes en sus comunidades de acogida.

Las comunidades de tránsito y destino se enfrentan a graves problemas de cohesión social

En los últimos años ha aumentado de manera significativa la migración de tránsito, fenómeno que supone una presión importante sobre los recursos de las comunidades de tránsito, como una mayor demanda de atención sanitaria, alojamiento y servicios de agua y saneamiento. La afluencia de inmigrantes también exacerba los problemas de seguridad existentes, ya que puede facilitar las actividades de las organizaciones delictivas dedicadas al contrabando y la trata de personas. Además, la presencia de grandes grupos de inmigrantes puede percibirse como una amenaza para la seguridad local y provocar tensiones sociales. La migración de tránsito también es susceptible de contribuir a aumentar la corrupción, ya que las autoridades locales pueden aprovecharse de la situación en beneficio propio. Por último, el impacto ambiental de la migración en tránsito es significativo, siendo la deforestación, la contaminación y la degradación de los hábitats de la fauna silvestre las principales preocupaciones. Es importante destacar que mucha de la

migración considerada de tránsito podría volverse de destino, principalmente si la frontera con Estados Unidos permanece cerrada.

Si bien hay ciudadanos de la región que creen que la inmigración contribuye al desarrollo económico del país receptor (57 por ciento según Latinobarómetro 2024), sigue preocupando el posible impacto de la inmigración en el mercado laboral y la seguridad de la comunidad. En este sentido, a pesar de que los datos empíricos sugieren que el impacto de la inmigración en el mercado laboral de los trabajadores nativos es generalmente limitado, algunos estudios han revelado posibles efectos negativos en los salarios de los trabajadores poco cualificados, sobre todo en el sector informal.

Las percepciones sobre el impacto de la inmigración en la seguridad suelen diferir de la evidencia empírica. Aunque algunos sectores de la población asocian la migración con el aumento de la delincuencia, numerosos estudios demuestran que, en general, los migrantes no son más propensos —y, en muchos casos, son menos propensos— que la población nativa a participar en actividades delictivas. No obstante, estas percepciones erróneas pueden alimentar el sentimiento antiinmigrante y contribuir a la polarización social.

El impacto de la migración en las sociedades de acogida es complejo y multidimensional. A pesar de la preocupación relativa a la competencia por los puestos de trabajo y las posibles amenazas a la seguridad, es importante apoyarse en análisis contrastados y evitar las generalizaciones.

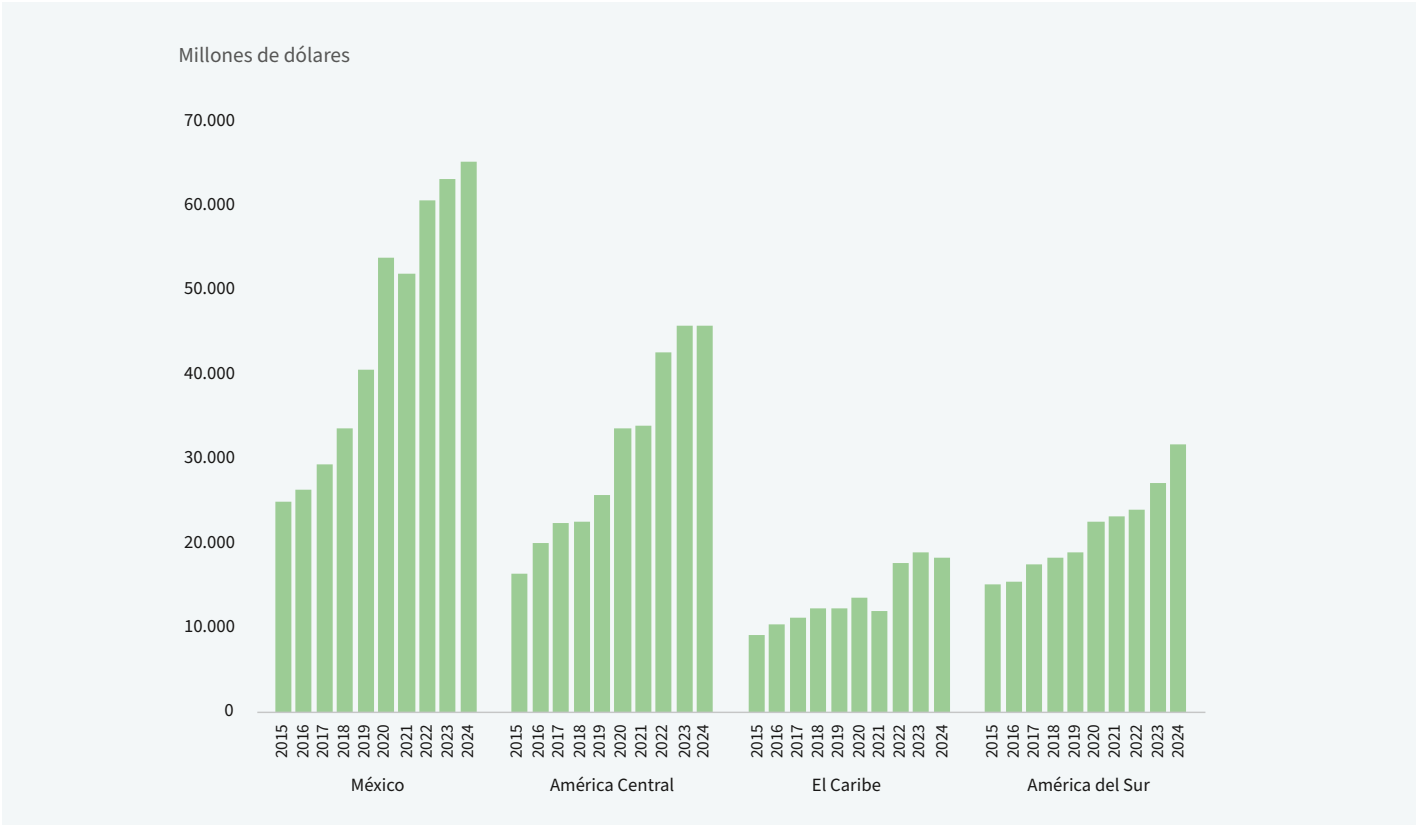
El impacto de la migración y los desplazamientos forzados en las comunidades de origen

La migración, considerada a menudo una oportunidad para las personas y sus familias, también puede tener consecuencias importantes para las comunidades que se quedan en el lugar de origen. Las remesas aportan un apoyo financiero de vital importancia. En 2024, los flujos totales de remesas a la región alcanzaron los 160.900 millones de dólares, lo que refleja un aumento de 7.700 millones de dólares respecto de 2023. Esto representa el 2,3 por ciento del PIB total de la región. Si bien los flujos de remesas crecieron en toda la región, existen variaciones significativas entre países y subregiones (figura 4.19).

México recibió remesas por un valor sin precedentes de 65.100 millones de dólares (3,2 por ciento del PIB), reafirmando su condición como el mayor receptor neto de remesas de la región. Centroamérica recibió aproximadamente 45.700 millones de dólares en 2024, con una tasa de crecimiento promedio del 6,6 por ciento anual. De particular importancia fueron las remesas a Nicaragua (que representan el 27,6 por ciento de su PIB) y Honduras (25,9 por ciento de su PIB).

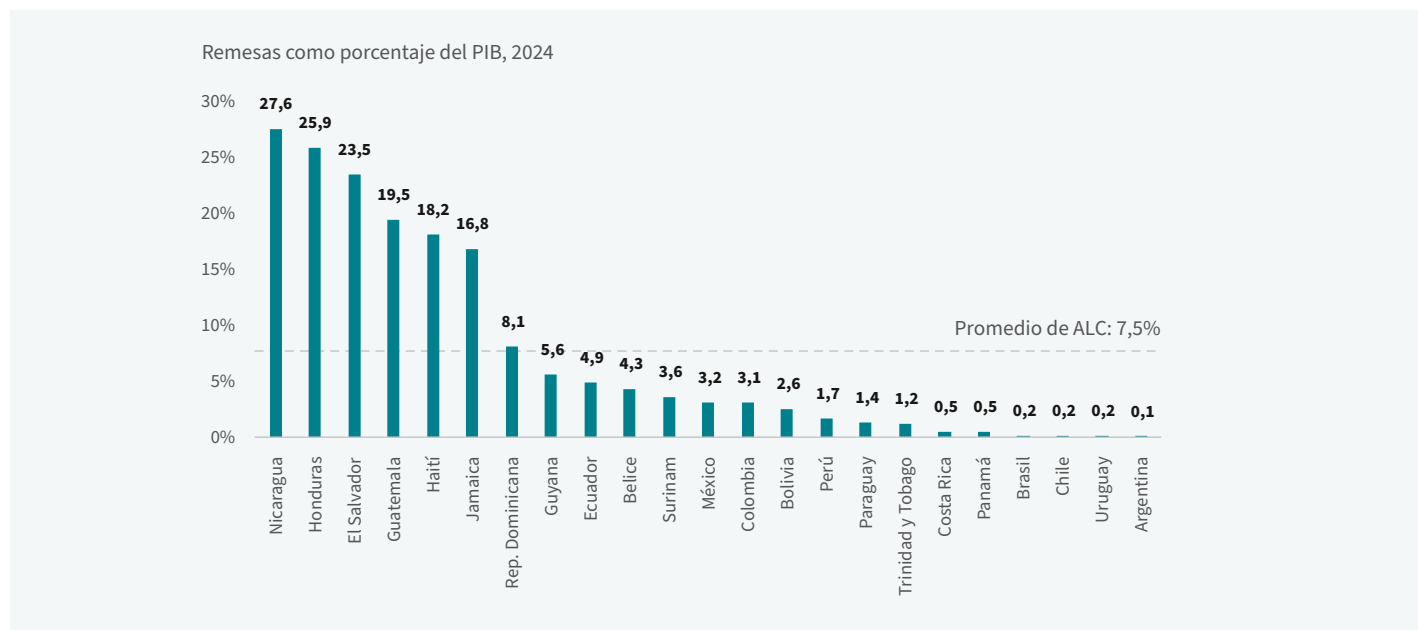
Se espera que una posible desaceleración del crecimiento de las remesas debido a medidas migratorias más estrictas tenga un impacto relativo en el crecimiento económico. Sin embargo, los efectos para los hogares podrían ser significativos, especialmente en aquellos con mayor dependencia de las remesas o que se vean directamente afectados por las deportaciones. En varios países de Centroamérica, las remesas constituyen alrededor del 25 por ciento del PIB, lo que los hace muy susceptibles a las fluctuaciones en las políticas migratorias, las crisis económicas mundiales y las devaluaciones monetarias.

Figura 4.19 Las remesas a ALC siguen creciendo, pero a un ritmo menor



Notas: El último trimestre de 2024 utiliza datos estimados.
Fuente: Maldonado y Harris (2024).

Figura 4.20 Para algunos países las remesas representan una proporción importante de su PIB



Fuente: Maldonado y Harris (2024).

Por otro lado, la partida de personas, sobre todo de trabajadores calificados, puede tener efectos perjudiciales en la economía local. El efecto de 'pérdida de mano de obra' se produce cuando la marcha de una parte de la fuerza laboral genera escasez en sectores cruciales, lo cual obstaculiza la productividad agrícola y puede repercutir en la seguridad alimentaria de las zonas rurales. Además, la emigración de personas altamente cualificadas puede dar lugar a una 'fuga de cerebros', dejando al país sin un valioso capital humano y obstaculizando el desarrollo a largo plazo.

Más allá de las repercusiones económicas, la separación familiar causada por la migración puede tener profundas consecuencias sociales y emocionales. Los niños que se quedan atrás corren un mayor riesgo de padecer trastornos psicológicos y emocionales, como depresión y ansiedad, debido a la separación prolongada de sus progenitores. Esto puede acarrear problemas de comportamiento, dificultades académicas e incluso una mayor vulnerabilidad frente al abuso de sustancias y la delincuencia.

Las dinámicas de género dentro de los hogares también se resultan muy afectadas por la migración. Cuando los hombres emigran, las mujeres suelen asumir mayores responsabilidades en las tareas domésticas, las tareas de cuidado y mayor carga laboral. Esta situación puede reducir sus oportunidades educativas y económicas, perpetuando las desigualdades de género.

El retorno y la reintegración, un importante reto para la región

ALC debe prepararse para un posible aumento de retornados en 2025 y 2026 debido a los cambios que se están produciendo

en la política migratoria de Estados Unidos. Es probable que esta situación genere muchas tensiones, sobre todo en lo que respecta a la reintegración de la población retornada en las economías y sociedades de sus países de origen.

El retorno de inmigrantes, especialmente a través de la deportación forzosa, trae consigo desafíos complejos. La deportación en sí puede ser una experiencia traumática, ya que a menudo supone pasar por situaciones de detención, separación de la familia y pérdida de los medios de vida. Una vez de regreso, muchas personas se enfrentan a obstáculos considerables que dificultan su reintegración.

Las dificultades económicas son uno de los grandes problemas. Los costos asociados a la migración generan a menudo endeudamiento, y la pérdida de remesas puede afectar gravemente al bienestar económico de sus familias y comunidades. Además, no siempre es fácil encontrar empleo a la vuelta, sobre todo para quienes tienen escasas cualificaciones o en regiones con altas tasas de desempleo.

Más allá de los problemas económicos, las personas retornadas también se enfrentan a retos sociales y psicológicos. La deportación puede conllevar un importante estigma, lo que dificulta la reintegración de las personas en sus comunidades. Muchos migrantes pueden llegar a sufrir problemas de salud mental como depresión, ansiedad y TEPT. Además, algunas personas deportadas pueden volverse vulnerables a la delincuencia, ya sea como víctimas o a través de su participación en actividades delictivas, lo cual puede contribuir a aumentar la violencia y la inseguridad en sus comunidades.

El éxito de la reinserción de las personas retornadas exige un enfoque global y multidimensional. Para ayudar a los retornados a reconstruir sus vidas será necesario garantizar su acceso a los servicios básicos, abordar el estigma asociado a la deportación, apoyar la reintegración económica y reforzar las redes de seguridad social.

4.5 Cómo abordar la fragmentación: reducir las distancias sociales y cuestionar su potencial como motor del cambio

Abordar la fragmentación social es un desafío complejo. En este informe se proponen dos ejes de actuación. En primer lugar, es esencial continuar y redoblar los esfuerzos para cerrar las brechas (económicas, geográficas e identitarias) que impulsan la fragmentación. En segundo lugar, es igualmente importante considerar si la fragmentación en sí misma puede representar una forma de energía social, una demanda colectiva de cambio que, si se entiende y se guía de manera constructiva, podría aprovecharse para un desarrollo inclusivo y sostenible.

4.5.1 Reducir las distancias sociales

Según nuestra definición de fragmentación social, su disminución pasa por reducir la distancia social. Una de las principales conclusiones de este capítulo es que la fuente más importante de fragmentación no se encuentra dentro de las comunidades (aunque existe cierto desgaste en esta dimensión), sino entre los distintos grupos sociales y, especialmente, en función de las divisiones económicas.

Al igual que las dimensiones de la fragmentación social (económica, identitaria y geográfica) interactúan y se refuerzan mutuamente, los elementos de la cohesión social también pueden fomentar ciclos virtuosos. Si bien son pocas las políticas que están diseñadas explícitamente para fortalecer la cohesión social, todas las políticas públicas influyen inevitablemente en las relaciones sociales. Por ello, los formuladores de políticas deben considerar el potencial de cualquier intervención para superar o profundizar las divisiones sociales existentes.

Dimensión económica: cerrar las brechas de ingresos

Reducir las disparidades económicas y las desigualdades es la base para fomentar la cohesión social. El tema de cómo reducir las desigualdades en ALC se trata en profundidad en el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021* (PNUD, 2021). Exige una sociedad que cuente con una distribución mucho más continua del ingreso y que se sustente en una clase media fuerte y estable. Sin embargo, cuando se analiza desde una perspectiva de política pública, se destaca un principio clave: la necesidad de ampliar la agencia de las personas. Fomentar la movilidad económica es tan importante como la reducción de la desigualdad: las personas deben tener oportunidades reales para mejorar sus vidas y no sólo satisfacer sus necesidades básicas.

Desde una perspectiva de política social, esto exige dejar de considerar a los individuos como beneficiarios pasivos de subsidios o transferencias. El modelo debería más bien igualar el acceso a aquellos activos que permiten a las personas prosperar, como la educación, la salud, y el capital financiero. Las transferencias monetarias pueden ser ciertamente un componente central de esta estrategia, pero no son suficientes por sí solas. Las políticas deben ir más allá y ayudar a las personas a desarrollar capacidades y participar de manera productiva en la sociedad. Esto, a su vez, fomenta un sentido más profundo de dignidad, orgullo y pertenencia: ingredientes clave para una cohesión social duradera que va mucho más allá del bienestar material.

Dimensión identitaria: cultivar la empatía social desde edades tempranas

Cada vez son más las investigaciones que analizan las intervenciones diseñadas para fomentar la empatía social, es decir, la capacidad de comprender y compartir las experiencias de los demás, especialmente de quienes proceden de entornos diferentes, al tiempo que se reconoce el papel que desempeñan las desigualdades sistémicas. Una revisión exhaustiva de la evidencia disponible identificó cinco tipos de intervención clave para mejorar las relaciones intergrupales (Sonnenfeld et al., 2022): educación para la paz en la escuela, contacto colaborativo, diálogo entre grupos, educación para la paz basada en talleres con contacto intergrupar y apoyo económico, y medios de comunicación para intervenciones en favor de la paz.

El estudio subraya la importancia de recurrir a enfoques que aborden tanto las perspectivas individuales como las barreras sistémicas. Por ejemplo, se ha observado que aquellas intervenciones que combinan contacto intergrupar con apoyo económico obtienen resultados significativos y positivos en términos de cohesión social. Esto concuerda con los principios básicos de la empatía social, que hacen hincapié en la necesidad de comprender no sólo las experiencias individuales, sino también los contextos sociales y económicos más amplios que moldean tales experiencias.

Los programas escolares de construcción de la paz resultaron especialmente prometedores. Se ha demostrado que estos programas, como el currículo de toma de perspectiva implementado en Turquía (Alan et al., 2020), contribuyen de manera eficaz a reducir la violencia entre pares, la exclusión social y la segregación étnica, al tiempo que fomentan comportamientos prosociales como la confianza y el altruismo. Estas conclusiones ponen de relieve el papel fundamental de la educación para cultivar la empatía social entre los jóvenes y dotarlos de los conocimientos, las capacidades y los valores necesarios para desenvolverse en un mundo diverso e interconectado.

Dimensión geográfica: cerrar las brechas en la presencia del Estado

La efectividad del Estado debe ser uniforme a lo largo de todo su territorio. En ALC, la desigualdad en el desarrollo humano adopta a menudo una forma geográfica clara. Dentro de los países, las regiones no están convergiendo necesariamente hacia niveles similares de capacidades básicas o avanzadas, si no que, en muchos casos, están divergiendo. El *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* de Colombia se refiere a estas disparidades como “fracturas territoriales”: zonas en las que determinados desafíos superpuestos como la baja productividad, la violencia o el crimen, la débil capacidad institucional y la degradación ambiental crean ciclos arraigados de subdesarrollo (PNUD Colombia, 2024).

Para abordar estas disparidades territoriales se necesitan datos subnacionales detallados que reflejen la desigual presencia y eficacia de las instituciones del Estado. Al centrarse en las dimensiones clave que afectan directamente la vida cotidiana de las personas (distancias a centros de salud, educación o falta de servicios básicos), los formuladores de políticas pueden identificar mejor las zonas prioritarias, adaptar las intervenciones e implementar estrategias que apoyen el crecimiento equitativo y el desarrollo sostenible.

4.5.2 ¿Puede la fragmentación social impulsar el desarrollo? Cómo liberar su potencial para el cambio

El antagonismo de las sociedades fragmentadas puede verse como una forma de energía latente: una expresión de insatisfacción con el equilibrio político y socioeconómico existente. No implica una trayectoria predeterminada, sino que refleja un ímpetu por el cambio. Durante los periodos de quiebre político, entran en juego diversos factores contextuales, contingencias y agentes de cambio social, que configuran los resultados de las interacciones sociales. Estos resultados pueden impulsar cambios transformadores o reforzar las viejas estructuras existentes.

Este capítulo ha analizado las formas en que la fragmentación social supone un desafío para el desarrollo humano en ALC. Dado el profundo arraigo de estas divisiones, surge una pregunta esencial: ¿qué condiciones deben cumplirse para que la energía del descontento se pueda canalizar para avanzar en objetivos de desarrollo? Aunque es poco habitual, algunos momentos históricos demuestran que es posible.

Como se argumenta en este capítulo, la confianza pública promedio en los gobiernos ha mostrado una leve pero constante recuperación desde 2018, revirtiendo una larga tendencia a la baja. No se trata de una mejora radical, pero marca el paso de una desconfianza generalizada a una distribución más polarizada de la confianza. A pesar de que la mayor parte de los estudios hacen hincapié en los riesgos de la polarización política, algunos sugieren que esto puede activar mecanismos constructivos, aunque no exentos de riesgos.

La obra de referencia de John Zaller (1992) sobre la formación de la opinión pública, por ejemplo, sostiene que los periodos de mayor conflicto político —incluso cuando están alimentados por la polarización— pueden conducir a una mayor conciencia y participación política. En este sentido, la fragmentación y la polarización, si bien a menudo son desestabilizadoras, también pueden contener las semillas de la revitalización cívica y la renovación democrática, si se aprovechan adecuadamente.

La polarización puede obligar a los partidos políticos a definir sus posiciones de forma más clara y ofrecer alternativas políticas concretas a los votantes. Esta mayor claridad puede ayudar a la ciudadanía a comprender mejor las diferencias entre los distintos candidatos y elegir con mayor conocimiento de causa. Sin embargo, la bibliografía también insiste en los posibles riesgos de la polarización, como el aumento de la rigidez y una menor voluntad lograr acuerdos, que pueden dificultar el funcionamiento democrático.

Al mismo tiempo, una mayor polarización puede conducir a un mayor compromiso político. Cuando los votantes son más conscientes y participan de forma más activa, los políticos pueden sentir una mayor presión para responder a la opinión pública y rendir cuentas de sus actos.

Este contexto invita a una reflexión más profunda sobre la función de la agencia en tiempos de fragmentación social. Los líderes políticos y sociales deben ser comunicadores hábiles, especialmente en una era digital en la que mensajes simples y convincentes pueden ganar terreno rápidamente. Igualmente importante es el papel de la agencia colectiva, en constante evolución, especialmente a través de los movimientos sociales. Algunas experiencias recientes en la región apuntan a que, incluso en entornos polarizados, los movimientos que luchan por la defensa y la expansión de las capacidades y las libertades individuales pueden lograr hacerse un lugar en la configuración de las agendas públicas.

En sociedades con divisiones profundas, donde dos fuerzas políticas opuestas tienen una influencia similar, algunos factores mínimos pero cruciales pueden hacer que la balanza del poder cambie de lado. En esos momentos, la capacidad de los líderes para elaborar narrativas resonantes y movilizar el apoyo popular puede ser decisiva. Además, las consecuencias imprevistas de determinadas decisiones políticas y contingencias impredecibles pueden alterar las trayectorias de maneras inesperadas. Aun así, es esencial reconocer que ningún resultado u orden político es definitivo: cada uno de ellos representa un equilibrio temporal que prepara el escenario para un próximo ciclo de transformación social (Rodríguez-Solorzano, 2025).

Recuadro 4.4 El papel de los movimientos sociales durante los recientes procesos constituyentes en Chile: logros y lecciones

El caso de Chile ilustra cómo el cambio social puede surgir incluso en contextos marcados por la fragmentación o una polarización abierta. Los movimientos sociales son actores cruciales del impulso hacia el cambio colectivo, ya que canalizan las demandas ciudadanas y movilizan a la población para influir en las decisiones que se toman en la esfera pública. En el caso de Chile, estos movimientos desempeñaron un rol central en la transición democrática. Durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989), diversos sectores de la población se afiliaron a partidos políticos y protagonizaron protestas que contribuyeron al fin del régimen. Tras la vuelta a la democracia, los movimientos sociales se disolvieron y perdieron su capacidad de movilización e influencia. Sin embargo, a mediados de la década de 2000, resurgieron diversos movimientos sociales en respuesta al debilitamiento de los canales institucionales para abordar el descontento social, con reivindicaciones relacionadas con el ambientalismo, el regionalismo, el feminismo y la educación.

Las protestas, manifestación de estos movimientos sociales, alcanzaron su punto álgido en 2019, año marcado por un aumento de la violencia y las alteraciones del orden público. La clase política inició a partir de ahí el Acuerdo de Paz y propuso una nueva Constitución. En octubre de 2020, el 78 por ciento de los votantes aprobaron un referéndum en apoyo de la redacción de una nueva Constitución. Además, se nombró con un 79 por ciento de apoyo una «Convención Constitucional», una asamblea compuesta principalmente por miembros de la sociedad civil sin vínculos con la política formal (PNUD Chile, 2022). Algunos expertos en derecho, constitucionalismo y políticas públicas se unieron a defensoras de género para proponer un sistema electoral paritario para la Convención Constituyente. La propuesta obtuvo el apoyo multipartidista de las mujeres parlamentarias, quienes la impulsaron dentro de sus partidos, lo que llevó a su aprobación (Llanos, de los Santos e Incio, 2023).

El borrador de la nueva Constitución incorporó demandas clave de movimientos sociales anteriores, como la universalidad de los derechos sociales, la igualdad de género, la plurinacionalidad y la sostenibilidad ambiental.³³ Este proceso demostró la capacidad de los movimientos para desafiar al sistema político e influir directamente en los espacios institucionales, incluida la Constitución.

Sin embargo, en cuanto la nueva Constitución empezó a abrirse camino a través del sistema político establecido, empezaron los desafíos. La polarización política dificultó el consenso y favoreció la fragmentación, el maximalismo, la política identitaria y los sentimientos antipartidistas. Los participantes del movimiento reconocieron que las negociaciones y la integración de numerosas demandas populares estaban bloqueadas, lo que generaba dificultades para vincular los movimientos sociales con el sistema político y ejercer la representación (PNUD Chile, 2024). Resultado de ello, el 61,8 por ciento de los votantes rechazaron el proyecto de Constitución en un referéndum celebrado en 2022. Esto condujo a un segundo proceso constitucional, esta vez dominado por expertos y políticos y con menor participación de la sociedad civil. En 2023, esta nueva propuesta también fue rechazada, esta vez por el 55,7 por ciento.

La experiencia chilena demuestra que los movimientos sociales pueden movilizar demandas e impulsar el cambio presionando al sistema político y moldeando la opinión pública. Sin embargo, también muestra que, en contextos polarizados, estas estrategias pueden obstaculizar la creación de consenso y el avance hacia un desarrollo humano sostenible. En tiempos de polarización, el gran reto para los movimientos sociales es equilibrar la acción colectiva adoptando estrategias que permitan una conexión eficaz con el sistema político. El éxito de los procesos de transformación depende en parte de la consecución de este equilibrio.

El análisis del caso chileno subraya la naturaleza compleja y polifacética del cambio social y político en las sociedades contemporáneas fragmentadas. Aunque la fragmentación plantea retos importantes, también puede servir de catalizador de la movilización social y política.

Fuente: Elaborado por M. Retamales, V. Silva, y M. Zilveti, PNUD Chile (2025).

La fragmentación social en ALC ha evolucionado lentamente desde una condición de latencia —arraigada en la desigualdad y la débil capacidad del Estado— a un factor explícito de inestabilidad y riesgo. La repetición de choques (desastres ambientales, crisis económicas, emergencias sanitarias y amenazas a la seguridad) han infundido temor sobre el futuro, alimentado la desconfianza entre los grupos y erosionado la solidaridad mutua, transformando el modo en que los individuos y las comunidades interactúan y cooperan. Los fallos de gobernanza, los arreglos de gobernanza criminal y los cambios en los patrones migratorios forman entonces círculos de retroalimentación que se refuerzan y socavan tanto las libertades individuales como la resiliencia colectiva. El reciente aumento de la polarización política y de la formulación de políticas cortoplacistas ha debilitado aún más las instituciones públicas. Una de las principales características de las instituciones débiles en ALC es la variabilidad de la calidad de los servicios públicos de un territorio a otro. Por lo tanto, las personas con recursos recurren cada vez más a proveedores privados, mientras que el resto de la población debe recurrir a servicios subóptimos o acuerdos informales, a veces ilícitos, lo que afianza aún más la exclusión y erosiona el contrato social.

De cara al futuro, toda estrategia de reconstrucción de la cohesión debe abordar tanto las brechas estructurales que alimentan la fragmentación como la capacidad de acción de las poblaciones afectadas. La reducción de las divisiones económicas, identitarias y geográficas aminorará las presiones que precipitan la ineficiencia o el colapso de la gobernanza, los acuerdos de gobernanza criminal y las dinámicas migratorias impulsadas por la vulnerabilidad. Igualmente crucial es aprovechar la energía latente de la fragmentación fomentando el diálogo inclusivo, apoyando las iniciativas de base y empoderando a los movimientos sociales para que participen realmente en los procesos políticos. De ese modo, se puede canalizar la insatisfacción generalizada hacia alianzas y reformas en lugar de conflictos, transformando las mismas fuerzas que hoy amenazan el desarrollo humano en motores de un progreso más profundo y resiliente en toda la región.

Notas

1. Las secciones 4.1, 4.2 y 4.3 se basan en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Rodríguez-Solórzano (2025).
2. Para una perspectiva de sistemas complejos, véase Minh Pham *et al.* (2020); para una perspectiva socioespacial, véase Saverio y Beltrao (2020) y Navez-Bouchanine (2002); para una perspectiva socioeconómica, véase Saraví (2009) y Azaola (2021).
3. Andersen, Hans y Ronald Van Kempen (2019).
4. La idea de entender la fragmentación como una función de la «distancia» entre grupos sociales y del antagonismo fue desarrollada inicialmente por Esteban y Ray (1994) a través de los conceptos de identificación y alienación.
5. Esta definición se basa en el marco desarrollado en *Poverty, Trust and Social Distance: A self-reinforcing 'poverty trap'?* por Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano (2024).
6. Véase el marco de referencia en Rodríguez-Solórzano (2025).
7. Según los resultados del estudio *New Dimensions of Global Feminist Influence: Tracking Feminist Mobilization Worldwide, 1975-2015*, se pueden observar algunas vías fructíferas para explorar las relaciones entre los movimientos feministas, las normas internacionales y la democracia. “Las trayectorias regionales también sugieren que la democratización está asociada con la movilización feminista, aunque la dirección de la relación puede ser difícil de determinar” (Summer *et al.*, 2022, p. 19).
8. Las obras clásicas de Putman (1993), Fukuyama (1995) y Coleman (1998) coinciden en estos tres rasgos como parte de sus definiciones de capital social.
9. Véanse entre otros: Lawrance (1991); López *et al.* (2014); y Yesuf y Bluffstone (2008).
10. Appadurai (2004), Genicot y Ray (2017) y Ray (2006), citado en Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano (2024).
11. Según eMastered, los corridos tumbados son un género musical mexicano moderno que surge alrededor de 2010 y que combina la narrativa tradicional de los corridos con elementos de trap, hip-hop y reggaetón (Connaghan, 2025).
12. <https://www.guinnessworldrecords.es/news/2024/4/peso-pluma-gana-record-mundial-por-ser-el-artista-latino-mas-visto-en-youtube>
13. <https://www.billboard.com/espanol/musica/ella-baila-sola-musica-regional-mexicana-colaboraciones-analisis-1235550182/>
14. <https://www.latimes.com/espanol/entretenimiento/articulo/2024-01-26/la-musica-regional-mexicana-se-vuelve-global-como-sucedio>
15. De “PRC”, canción de Peso Pluma y Natanael Cano, <https://www.youtube.com/watch?v=kJfIWOiAc6>
16. Las presiones militares convirtieron al belicista westfaliano en el principal agente de formación estatal en Europa occidental. Estas presiones también obligaron a los Estados a converger en el desarrollo de capacidades, la extensión territorial y la estandarización política interna. En América Latina, la ausencia de amenazas militares permitió el surgimiento de una diversidad de agentes de formación estatal: un puerto, un partido o un proceso dirigido por un señor. También permitió a los agentes formar Estados sin atributos weberianos, les dio espacio para combinar y excluir regiones en función de cálculos coalicionales en lugar de imperativos geopolíticos, y los eximió del esfuerzo de ejercer un control uniforme en todo el territorio (Mazucca, 2021).
17. Por ejemplo, Kawachi & Berkman (2000) y Thoits (2011) han elaborado buenos panoramas generales.
18. Los datos y argumentos sobre salud mental se basan en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Valle (2025).
19. Para una definición de retroceso democrático véase Pippa Norris (2017).
20. La expresión “la mayoría de la gente” se utiliza para referirse a cualquier miembro de una sociedad, incluso aquellos considerados “diferentes”, y se distingue de otras formas de confianza, como la confianza únicamente en la familia o en miembros cercanos de la comunidad.
21. Véase por ejemplo: «Could 2020 Be the Beginning of the ‘Latin American Spring’?». The Politics Society. 21 de noviembre de 2020; «El efecto dominó de las protestas en Latinoamérica». SBS Español. 14 de enero de 2020.
22. El concepto de *outsider* ha sido minuciosamente analizado en ciencias políticas, en particular, en el contexto de los sistemas presidenciales latinoamericanos (Linz, 1994). Si bien el término ha recibido diferentes interpretaciones en las distintas fuentes, podríamos establecer la siguiente definición operativa de *outsider*: «alguien que gana prominencia política no a través de, o en asociación con, un partido establecido y competitivo, sino como un político independiente o en asociación con partidos nuevos o que compiten desde hace poco tiempo» (Barr, 2009). Aunque su ‘independencia’ es a menudo cuestionada por los críticos, estas figuras aprovechan hábilmente esta narrativa para ganar terreno político.

- 
23. El Latinobarómetro presenta los datos de ALC como región como un promedio simple (no ponderado). El incremento mencionado en la confianza en el gobierno está fuertemente influenciado por países como El Salvador (aumento de 56 puntos porcentuales), México (36 puntos porcentuales) y República Dominicana (30 puntos porcentuales). En un segundo nivel, están los países que muestran mejoras notables, como Brasil y Panamá, ambos con un aumento de 21 puntos porcentuales.
 24. Basado en encuestas realizadas por expertos del país.
 25. El caso de Estados Unidos es paradigmático. Los académicos elaboraron lo que se conoció como el concepto de polarización afectiva: rechazo y desagrado emocional entre miembros de partidos opuestos basado no en la política sino en la identidad. Los partidarios polarizados afectivamente podrían, en realidad, superponerse en sus opiniones políticas (sin saberlo, debido a percepciones erróneas) o diferir; la alineación de políticas no daba cuenta de la medida de las emociones (Kleinfeld, 2023).
 26. Un cambio de paradigma implica pasar de limitarse a pensar únicamente en cómo el crecimiento económico puede mejorar la vida de los pobres, para empezar a considerar de qué manera la capacidad productiva de los pobres puede contribuir al crecimiento económico (López-Calva y Rodríguez, 2024).
 27. Hace más de 40 años, la tesis del libro de referencia *La revolución silenciosa* (Inglehart, 1977) sostenía que cuando las personas crecen dando por sentada la supervivencia, están más abiertas a incorporar nuevas ideas y son más tolerantes con los grupos externos. La inseguridad tiene el efecto opuesto, estimula un reflejo autoritario por el cual las personas cierran filas detrás de líderes fuertes, con una firme solidaridad de grupo, rechazo del 'otro' y una conformidad rígida con las normas del grupo (Inglehart y Norris, 2017).
 28. Entre los ataques a la integridad del poder judicial figuran afirmaciones como que es corrupto, incompetente o que sus decisiones estaban condicionadas por motivaciones políticas. Estos ataques pueden manifestarse de varias formas, como declaraciones preparadas y difundidas por los medios de comunicación, conferencias de prensa, entrevistas y discursos de campaña (2025 «V-Dem Codebook v15» Proyecto Varieties of Democracy (V-Dem).
 29. El rendimiento académico, un currículo más completo y una mejor infraestructura, seguridad y protección son muchas de las razones que impulsan a los padres a colocar a sus hijos en escuelas privadas en cuanto su situación económica se lo permite. Véase, por ejemplo, Santibañez *et al.* (2021).
 30. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Dammert y Sampó (2025).
 31. Clásicos como Putman (2000) y Coleman (1990) iniciaron gran parte de la investigación en esta materia.
 32. Los argumentos y datos de la sección sobre movilidad humana se basan en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Khoudour (2025).
 33. Consejo Constitucional de Chile (2023).

Referencias

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012.** *Why Nations Fail*. Nueva York: Crown Publishers.
- ACLED. 2024.** Armed Conflict Location and Event Data. 2024. <https://acleddata.com/>.
- Alan, S., C. Gunrem, y E. Kubilay. 2020.** "Building Social Cohesion in Ethnically Mixed Schools: An Intervention on Perspective Taking." *CESifo Working Paper Series* 8754.
- Andersen, H., y R. Van Kempem. 2019.** *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Routledge.
- Anderson, Eric C., R. Nicholas Carleton, Michael Diefenbach, y Paul K. J. Han. 2019.** "The Relationship between Uncertainty and Affect." *Frontiers in Psychology* 10 (10). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02504>.
- Appadurai, Arjun. 2004.** The capacity to aspire: culture and the terms of recognition. En M. Walton, *Culture and public Action*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Arcidiácono, M., G.A. Cruces, L. Gasparini, D. Jaume, M. Serio, y E. Vasquez. 2014.** *La Segregación Escolar Público-Privada En América Latina*. Serie Políticas Sociales.
- Arias, Enrique Desmond. 2017.** *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316650073>.
- Azaola, Marta Cristina. 2021.** "Social Fragmentation and the Public-Private School Divide: The Case of High-Achieving High Schools in Mexico City." *Globalisation, Societies and Education* 19 (5): 1–15. <https://doi.org/10.1080/14767724.2021.1878011>.
- Banco Mundial. 2017.** "World Development Report 2017: Governance and the Law." <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.
- Barr, Robert R. 2009.** "Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics." *Party Politics* 15 (1): 29–48. <https://doi.org/10.1177/1354068808097890>.
- Blattman, Christopher, Gustavo Duncan, Benjamin Lessing, y Santiago Tobón. 2024.** "Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance." *The Review of Economic Studies* 92 (3). <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014.** "Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future."
- Ceriani, Lidia, Luis F. López-Calva, y Samuel D. Restrepo-Oyola. 2025.** "Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity." *Policy Research Working Paper; 11139*. Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/43305>.
- Cháidez, Azucena. 2025.** "Retratos de la resiliencia en el campo: investigación cualitativa sobre riesgo, resiliencia y desarrollo." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo No. 49 del PNUD para ALC*.
- Coleman, James S. 1988.** "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 (1): 95–120. <https://www.jstor.org/stable/2780243>.
- . 1990. "Foundations of Social Theory". Cambridge: Harvard University Press.
- Connaghan, Tyler. 2025.** "Qué son los corridos tumbados." https://emastered.com/es/blog/what-is-corridos-tumbados?utm_source.
- Consejo Constitucional de Chile. 2023.** "Propuesta de Constitución Política de La República de Chile." <https://www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>.
- Cruz, José Miguel. 1999.** "La victimización por violencia urbana: Niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España." *Revista Panamericana de Salud Pública* 5 (4/5). <https://iris.paho.org/handle/10665.2/8942>.
- Dammert, Lucía. 2019.** "Extortion: The Backbone of Criminal Activity in Latin America." *FIU Digital Commons*. https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/.
- Dammert, Lucía, Gonzalo Croci, y Antonio Frey. 2024.** "¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación." *Fundación Carolina*, no. 94 (2da época). <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/por-que-tanta-violencia-homicida-en-america-latina/>.
- Dammert, Lucía, y Carolina Sampó. 2025.** "What Do We Know about Organized Crime in Latin America and the Caribbean? Trends, Definitions, and Risks for Democracy." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo No. 46 del PNUD para ALC*.
- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., y Alves, G. 2022.** *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas: CAF.
- De la O, Ana, Cecilia Rossel, y Pilar Manzi. 2023.** "Opting out from Public Services and the Social Contract in Latin America." *IDB Working Paper Series*, Diciembre. <https://doi.org/10.18235/0005329>.
- De los Rios, Carlos. 2025.** "Calculating a State Density Index for Latin America and the Caribbean." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo No. 65 del PNUD para ALC*.

Dymond, Simon, Joseph E. Dunsmoor, Bram Vervliet, Bryan Roche, y Dirk Hermans. 2015. "Fear Generalization in Humans: Systematic Review and Implications for Anxiety Disorder Research." *Behavior Therapy* 46 (5): 561–82. <https://doi.org/10.1016/j.beth.2014.10.001>.

Esteban, Joan-Maria, y Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62 (4): 819. <https://doi.org/10.2307/2951734>.

Fernández, Almudena, Luis F. López-Calva, y Santiago Rodríguez-Solórzano. 2023. "Poverty, Trust and Social Distance: A Self-Reinforcing 'Poverty Trap'?" *Social Philosophy and Policy/Social Philosophy & Policy* 40 (1): 129–49. <https://doi.org/10.1017/s0265052523000407>.

Fernández, Jaime, Sergio Olivieri, y Diana Sánchez. 2023. "A Methodology for Updating International Middle-Class Lines for the Latin American and Caribbean Region." Policy Research Working Papers; 10447. Banco Mundial.

Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. *La Movilidad Económica Y El Crecimiento de La Clase Media En América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ferreira, M., y Richmond, O. 2021. "Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance". *Journal of Intervention and Statebuilding*, 161-180.

Flores, Griselda. 2023. "What 'Ella Baila Sola' Taught Us about the Future of Latin Music." *Billboard*. <https://www.billboard.com/music/latin/ella-baila-sola-regional-mexican-music-collaborations-analysis-1235547755/>.

Forester, Summer, Kaitlin Kelly-Thompson, Amber Lusvardi, y S Laurel Weldon. 2022. "New Dimensions of Global Feminist Influence: Tracking Feminist Mobilization Worldwide, 1975–2015." *International Studies Quarterly* 66 (1). <https://doi.org/10.1093/isq/sqab093>.

Forteza, Álvaro, Irene Mussio, y Juan Sebastián Pereyra. 2024. "Can Political Gridlock Undermine Checks and Balances? A Lab Experiment." *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 108 (Febrero). <https://doi.org/10.1016/j.socec.2023.102128>.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Gallup International. 2023. "Do We Live Better than Our Parents? And What about Our Children?" <https://gallup-international.com/survey-results-and-news/survey-result/do-we-live-better-than-our-parents-and-what-about-our-children>.

Genicot, Garance, y Debraj Ray. 2017. "Aspirations and Inequality." *Econometrica* 85 (2): 489–519. <https://doi.org/10.2307/44955127>.

Global Witness. 2023. "Standing Firm: The Land and Environmental Defenders on the Frontlines of the Climate Crisis." <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/standing-firm/>.

Hirschman, Albert O. 1995. *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Informe de Expertos. 2023. *Latin America Security Market 2023-2028*.

Inglehart, Ronald. 1975. *The Silent Revolution*. Princeton University Press. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald, y Pippa Norris. 2017. "Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse." *Perspectives on Politics* 15 (2): 443–54. <https://doi.org/10.1017/s1537592717000111>.

International Crisis Group. 2023. "Latin America Wrestles with a New Crime Wave." <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>.

Jachimowicz, Jon M., Salah Chafik, Sabeth Munrat, Jaideep C. Prabhu, y Elke U. Weber. 2017. "Community Trust Reduces Myopic Decisions of Low-Income Individuals" *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (21): 5401–6. <https://doi.org/10.1073/pnas.1617395114>.

Jimenez, Carmenza. 2020. "The 'Latin-American Spring': Why South America Is Protesting." SBS Spanish. January 14, 2020. <https://www.sbs.com.au/language/spanish/en/article/the-latin-american-spring-why-south-america-is-protesting/owvugn65l>.

Johri, Amber. 2020. "Could 2020 Be the Beginning of the 'Latin American Spring'?" The Politics Society. November 21, 2020. <https://www.politicsatnyu.org/zeitgeist/2020/11/could-2020-be-the-beginning-of-the-latin-american-spring/>.

Kawachi, Ichiro, y Lisa Berkman. 2000. "Social Cohesion, Social Capital, and Health." *Social Epidemiology*, 174–90. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195083316.003.0008>.

Keefer, Philip, y Carlos Scartascini. 2022. "Trust: The Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003911>.

Khoudour, David. 2025. "Human Mobility, Resilience and Development in Latin America and the Caribbean." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo No. 50 del PNUD para ALC*.

Kinosian, S., y Bosworth, J. 2018. *Security for Sale: Challenges and Good Practices in Regulating Private Military and Security Companies in Latin America*. Washington, DC: Peter D. Bell Rule of Law Program en el Inter-American Dialogue.

Kleinfeld, R. 2023. *Polarization, Democracy, and Political Violence in the United States: What the Research Says*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Kurylo, Benjamin. 2024. "The Environmental Impact of Illegal Mining in Latin America." *Earth.org*. Abril 26, 2024. <https://earth.org/the-environmental-impact-of-illegal-mining-in-latin-america/>.

Latinobarómetro. 2025. "Datos 2008- 2023." *Corporación Latinobarómetro*. Santiago, Chile. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Lawrance, Emily C. 1991. "Poverty and the Rate of Time Preference: Evidence from Panel Data." *Journal of Political Economy* 99 (1): 54–77. <https://doi.org/10.2307/2937712>.

Linz, Juan J. 1994. "Democracy: Presidential or Parliamentary Does It Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Llanos, Beatriz, Daniela de los Santos, y José Incio. 2023. "Mujeres En Movimiento(S): El Poder Del Activismo, La Incidencia Y Las Estrategias Digitales Para La Igualdad Sustantiva." Atenea. PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/mujeres-en-movimientos-el-poder-del-activismo-la-incidencia-y-las-estrategias-digitales-para-la-igualdad-sustantiva>.

López, Richard B., Wilhelm Hofmann, Dylan D. Wagner, William M. Kelley, y Todd F. Heatherton. 2014. "Neural Predictors of Giving in to Temptation in Daily Life." *Psychological Science* 25 (7): 1337–44. <https://doi.org/10.1177/0956797614531492>.

López-Calva, Luis F., Guillermo Cruces, Samantha Lach, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2014. "Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza. Reflexiones desde América Latina." *El Trimestre Económico* 81 (322): 281–307.

López-Calva, Luis F., y Santiago Rodríguez-Solorzano. 2024. "Nostalgia sobre el futuro: Como lograr una América Latina sin pobreza y con menor desigualdad." En *América Latina: La visión de sus líderes*. Bogotá: Editorial Planeta.

Lustig, Nora, Valentina Martínez-Pabón, y Carola Pessino. 2025. "Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Latin America." *Oxford Open Economics* 4 (Supplement_1): i426–46. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae034>.

Maldonado, René, y Jeremy Harris. 2024. "Remittances to Latin America and the Caribbean in 2024: Diminishing Rates of Growth." *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://doi.org/10.18235/0013258>.

Mazzuca, Sebastian. 2021. *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

McColl, Robert W. 1969. "The Insurgent State: Territorial Bases of Revolution." *Annals of the Association of American Geographers* 59 (4): 613–31. <https://www.jstor.org/stable/2561830>.

McCoy, Jennifer. 2024. "Latin America's Polarization in Comparative Perspective." *Latin American Politics and Society* 66 (2): 161–78. <https://doi.org/10.1017/lap.2024.17>.

Mejía, Christian R, Telmo Raúl Aveiro-Róbal, Luciana Daniela, Alejandra, Jhino Valeriano, David Alfonso Ibarra-Montenegro, Aram Conde-Escobar, et al. 2023. "Latin American Perceptions of Fear and Exaggeration Transmitted by the Media with Regard to COVID-19: Frequency and Association with Severe Mental Pathologies." *Frontiers in Psychology* 14 (Mayo). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1037450>.

Minh Pham, Tuan, Imre Kondor, Rudolf Hanel, y Stefan Thurner. 2020. "The Effect of Social Balance on Social Fragmentation." *Journal of the Royal Society Interface* 17 (172): 20200752. <https://doi.org/10.1098/rsif.2020.0752>.

Moncada, Eduardo. 2021. "The Politics of Crime in Latin America: New Insights, Future Challenges." *Latin American Politics and Society* 63 (1): 165–73. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.37>.

Navez-Bouchanine, F. 2002. *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*. Paris: L'Harmattan.

Norris, Pippa. 2017. "Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks." *HKS Faculty Research Working Paper Series*, no. RWP17-012 (Marzo).

O'Donnell, G. 2010. *Democracy, Agency and the State: Theory with comparative intent*. Oxford University Press.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2023. "Missing Migrants Project." <https://missingmigrants.iom.int>.

Ojala, María, Ashlee Cunsolo, Charles A. Ogunbode, y Jacqueline Middleton. 2021. "Anxiety, Worry, and Grief in a Time of Environmental and Climate Crisis: A Narrative Review." *Annual Review of Environment and Resources* 46 (1): 35–58. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012220-022716>.

OPS (Organización Panamericana para la Salud). 2018. "Mental Health in the Americas: Key Indicators and Prevalence Rates." <https://hia.paho.org/en>.

———. 2023. "Una nueva agenda para la salud mental en Las Américas. Informe de la Comisión de Alto Nivel sobre Salud Mental y COVID-19 de la Organización Panamericana de la Salud." https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/57504/9789275327265_spa.pdf.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2022. "World Mental Health Report: Transforming Mental Health for All." <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/356119/9789240049338-eng.pdf?sequence=1>.

Pérez-Betancur, V., Piñeiro-Rodríguez, R., y Rossenblatt, F. 2025. "Desafíos de la incorporación política, estabilidad y resiliencia democrática en América Latina." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo* No. 55 del PNUD para ALC.

Piketty, T. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. "Regional Human Development Report for Latin America and Caribbean 2010: Acting on the Future Breaking the Intergenerational Transmission of Inequality." Nueva York. <https://www.undp.org/latin-america/publications/regional-human-development-report-latin-america-and-caribbean-2010>.

———. 2013. "Regional Human Development Report 2013-2014: Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America." Nueva York. <https://www.undp.org/publications/human-development-report-latin-america-2013-2014>.

———. 2022. "Human Development Report 2021-22." Nueva York. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y Oxford University. 2024. "Peoples' Climate Vote 2024 Results."

PNUD Chile (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. "El camino de las mujeres hacia la Convención Constitucional."

———. 2024. "Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024: ¿Por qué nos cuesta tanto cambiar?"

PNUD Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. "National Human Development Report: Territories between Fractures and Opportunities."

PNUD Panamá (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Panamá 2024. Entender el presente para develar el futuro - Cuaderno I: Desigualdades y nuevos desafíos." <https://www.undp.org/sites/gf/files/zskgke326/files/2024-04/undp-pa-indhc1.pdf>

Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect*, 4, 35-42.

———. 2000. "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community." *New York: Simon & Schuster*.

Przeworski, A. 2019. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ray, Debraj. 2006. "Aspirations, Poverty, and Economic Change." In *Understanding Poverty*, 409-22. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195305191.003.0028>.

Rodríguez-Solorzano, Santiago. 2025. "Fragmented Societies in LAC." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo* No. 53 del PNUD para ALC.

Rodríguez-Solorzano, Santiago, y Almudena Fernández. 2023. "Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe." *PNUD para ALC Serie de Documentos de Política Pública*, no. 42. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/un-sistema-de-proteccion-social-universal-en-el-centro-de-un-nuevo-pacto-fiscal-en-america-latina-y-el-caribe>.

Ruiz, José Ignacio, Pablo Castro-Abril, Wilson López-López, Darío Páez, Lander Méndez, Suly Castro-Molinares, Zulma Yadir-Cepeda, et al. 2022. "La Comisión de la Verdad en Colombia: Conocimiento, percepción, eficacia y emociones asociadas." *Revista de Psicología* 40 (1): 119-54. <https://doi.org/10.18800/psico.202201.005>.

Sampó, Carolina. 2021. "Una aproximación teórica, el concepto de gobernanza criminal en América Latina." In *Los Actores Implicados En La Gobernanza Criminal En América Latina*. Real Instituto Elcano. <https://doi.org/978-84-92983-29-2>.

Sánchez, Luisa. 2024. "Peso Pluma gana récord mundial por ser el artista latino más visto en YouTube." *Guinness World Records*. <https://www.guinnessworldrecords.es/news/2024/4/peso-pluma-gana-record-mundial-por-ser-el-artista-latino-mas-visto-en-youtube>.

Santibáñez, Lucrecia, Juan E. Saavedra, Raja B. Kattan, y Harry A. Patrinos. 2021. "Comprehensive Private Schooling for Low-Income Children: Experimental Case-Study Evidence from Mexico." *International Journal of Educational Development* 87 (November). <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102494>.

Saraví, G. A. 2009. Youth and Feelings of Belonging in Latin America: Causes and Risks of Social Fragmentation. *Cepal Review*, 98, 47-64.

Schedler, Andreas. 2023. "Rethinking Political Polarization." *Political Science Quarterly* 138 (3): 335-59. <https://doi.org/10.1093/psqar/qquad038>.

Schmidt, Liza. 2025. "Organized Crime Cashes in on Record Gold Prices." *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/news/organized-crime-cashes-in-record-gold-prices/>.

Sen, A. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Sergi, A. 2023. Measuring the scope and scale of mafia-style crimes. *Organized Crime Index, Background paper*.

Sherman, María, y Berenice Bautista. 2024. “La música regional mexicana se vuelve global ¿cómo sucedió?” *Los Ángeles Times en español*. <https://www.latimes.com/espanol/entretenimiento/articulo/2024-01-26/la-musica-regional-mexicana-se-vuelve-global-como-sucedio>.

Singer, Tania, y Anita Tusche. 2014. “Understanding Others: Brain Mechanisms of Theory of Mind and Empathy.” En *Neuroeconomics*, 513–32. San Diego: Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-416008-8.00027-9>.

Sonnenfeld, Ada, Jennifer Doherty, Miriam Berretta, Shannon Shisler, Birte Snilstveit, John Eysers, Kiara Castaman, et al. 2021. “Strengthening Intergroup Social Cohesion in Fragile Situations.” *3ie Systematic Review*, no. 46. <https://doi.org/10.23846/sr00046>.

Sposito, Eliseu Savério, y Maria Encarnação Beltrão Sposito. 2020. “Socioespacial Fragmentation.” *Mercator* 19 (6): 1–12. <https://doi.org/10.4215/rm2020.e19015>.

Spotlight Initiative Regional Programme for Latin America. 2021. *Análisis regional de legislación y políticas sobre crimen organizado y violencia contralas mujeres y niñas y el femicidio/feminicidio. Adecuación de marcos regulatorios según el Protocolo de Palermo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Iniciativa Spotlight.

Thoits, Peggy A. 2011. “Mechanisms Linking Social Ties and Support to Physical and Mental Health.” *Journal of Health and Social Behavior* 52 (2): 145–61. <https://doi.org/10.1177/0022146510395592>.

Torgler, B. 2007. *Tax Compliance and Tax Morale*. Edward Elgar Publishing.

Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2020. *Votes, Drugs, and Violence*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108894807>.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2022. “Education in Latin America at a Crossroads Regional Monitoring Report SDG4—Education 2030.”

———. 2025. “UNESCO Institute for Statistics.” <https://uis.unesco.org/bdds>.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2018. “Global Study on Smuggling of Migrants.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLO-SOM_2018_web_small.pdf.

———. 2019. “World Drug Report 2019.” <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>.

———. 2023. “Global Study on Homicide 2023.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf.

———. 2024a. “Global Report on Trafficking in Persons 2024.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf.

———. 2024b. “World Drug Report 2024.” <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>.

U.S. Customs and Border Protection. 2025. “CBP Releases February 2025 Monthly Update.” <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-february-2025-monthly-update>.

V-Dem. 2025. “V-Dem Country-Year Dataset V15.” Data for 2000–2033. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://v-dem.net/data/dataset-archive/>.

Valle, Edgar. 2025. “Understanding the Challenge of Resilience and Mental Health in Latin America and the Caribbean.” *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo* No. 42 del PNUD para ALC.

Yesuf, Mahmud, y Randall Bluffstone. 2008. “Wealth and Time Preference in Rural Ethiopia.” <https://doi.org/10.2307/resrep14879>.

Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511818691>.

Capítulo 5

Un clima cada vez más cambiante: gestionar los riesgos de una crisis anunciada

5.1 Del realismo mágico a la realidad implacable

La emblemática obra del realismo mágico latinoamericano, *Cien años de soledad*, ofrece un vívido retrato del profundo impacto que un clima cambiante puede tener sobre la vida y la resiliencia de las personas. La novela del Premio Nobel de Literatura, Gabriel García Márquez, relata una inundación implacable de 4 años, 11 meses y 2 días de duración, un desastre que paraliza la vida del mítico pueblo de Macondo. La abrumadora presión climática hizo que se alteraran las rutinas diarias, los alimentos escasearan, la salud se deteriorara, se intensificaran las responsabilidades de cuidado, se desvaneciera la prosperidad y se agotara la riqueza acumulada. Los pastos sumergidos por la lluvia dejaron de producir cosechas y el ganado se ahogó o huyó. Cuando al fin la lluvia cesó, Macondo yacía en ruinas, en sus calles pantanosas flotaban muebles rotos y esqueletos de animales. Los sobrevivientes se vieron obligados a enfrentar una cruda realidad y adaptarse a un clima profundamente alterado.

América Latina y el Caribe (ALC) está experimentando un aumento significativo tanto de la frecuencia como de la intensidad de los eventos relacionados con el clima. En los casos más extremos, algunos de estos eventos evocan las inundaciones de Macondo; otros, aunque menos intensos, se han vuelto alarmantes por su recurrencia. En cualquier caso, los fenómenos relacionados con el clima han trastornado vidas, dañado cosechas, exacerbado desigualdades y transformado la supervivencia diaria en una lucha cada vez más intensa que exige una buena dosis de resiliencia a las generaciones actuales y futuras. En los últimos años, lugares como Carriacou en Granada, la costa sur de Jamaica, la costa atlántica de Centroamérica, Valparaíso en Chile o Rio Grande do Sul en Brasil han sufrido lluvias devastadoras, huracanes, inundaciones, sequías, incendios forestales o deslaves que dejaron ciudades enteras en ruinas y obligaron a la población a abandonar sus hogares y medios de vida.

Cuando *Cien años de soledad* fue publicado en 1967, la inundación que retrataba formaban parte de los muchos elementos surrealistas de su característico realismo mágico. Sin embargo, más de cincuenta años después, algunos de los escenarios antes fantásticos resultan inquietantemente familiares. La

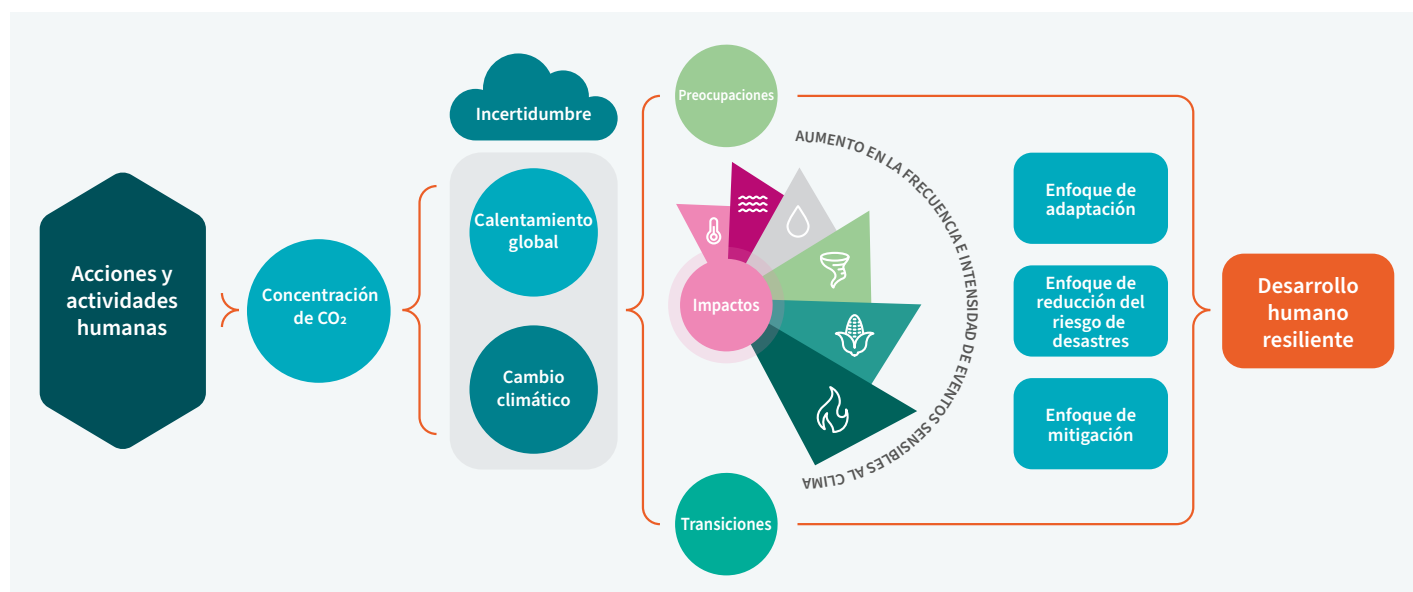
humanidad se encuentra en la era del Antropoceno, una nueva época geológica marcada por la profunda y desestabilizadora influencia humana en los sistemas naturales de la Tierra. Al igual que con la «plaga del insomnio» de la novela, en la que los límites de la realidad se desdibujan, el Antropoceno nos enfrenta a un mundo creado por nosotros mismos, en el que los límites de lo posible cambian constantemente. En esta nueva era, los «límites planetarios» son las fronteras para mantener un espacio operativo seguro para la humanidad (Rockström et al., 2009).

El calentamiento global y el cambio climático hace tiempo son reconocidos como grandes amenazas y crecientes fuentes de incertidumbre. Ambos aceleran las disrupciones en los sistemas naturales del planeta, y repercuten cada vez más en la vida cotidiana, limitando las capacidades y libertades de las personas y ejerciendo una presión sin precedentes sobre la agencia humana. Este capítulo analiza el impacto de un clima cambiante en la configuración del desarrollo humano en ALC, y los riesgos que plantea para el futuro. Más que centrarse en las tendencias climáticas o en las estrategias de mitigación y adaptación, ofrece una reflexión sobre las presiones que el cambio climático ejerce sobre el desarrollo humano y cómo estas podrían replantearse como oportunidades.

El capítulo se basa en las ideas de los últimos *Informes sobre Desarrollo Humano* y en el reconocimiento de que las acciones y actividades humanas son la principal fuerza que da forma a los sistemas planetarios en el Antropoceno, especialmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provocan el calentamiento global y el efecto invernadero. Estos procesos subyacen al cambio climático antropogénico, cuyos resultados futuros están marcados por una «cascada de incertidumbre» que se deriva del hecho de que los escenarios climáticos dependen de supuestos relativos a las trayectorias actuales y futuras de emisiones de GEI globales (Hawkins, 2014).

Los habitantes de ALC están cada vez más preocupados por el cambio climático, y su nivel de conciencia es mayor que el de los habitantes de otras regiones.

Figura 5.1 Cambio climático y desarrollo humano: impactos, transiciones y preocupaciones



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los elementos anteriores y reconociendo diferentes niveles de incertidumbre, este capítulo identifica tres áreas clave a través de las cuales el cambio climático ejerce presión sobre el desarrollo humano: percepciones, transiciones e impactos (figura 5.1).

En las percepciones se examina cómo el cambio climático actúa como una fuente de incertidumbre en toda la región. Como se analizó en capítulos previos, una mayor percepción de incertidumbre puede erosionar la agencia y limitar la capacidad de las personas para tomar decisiones significativas sobre sus vidas y sobre las transformaciones necesarias para hacer frente al cambio climático. La segunda área, las transiciones, aborda los cambios sistémicos necesarios tanto para mitigar el cambio climático como para adaptarse a sus consecuencias, garantizando que las trayectorias de desarrollo sigan siendo sostenibles y resilientes ante la intensificación de las presiones planetarias. La tercera área, los impactos, resalta cómo las distintas manifestaciones del cambio climático afectan la salud, la educación, los medios de vida y el bienestar.

El capítulo está estructurado en cuatro secciones. En la primera sección, se analiza el nivel de conciencia sobre el cambio climático en ALC, destacando cómo transformar las preocupaciones en oportunidades para fortalecer la agencia y promover la acción desde una perspectiva de desarrollo humano. La segunda examina los desafíos que enfrenta la región para avanzar hacia una transición verde, con ejemplos de dilemas emergentes en varios países e introduciendo una taxonomía de los riesgos de las transiciones. La tercera sección analiza los impactos del cambio climático a través de cinco presiones clave sobre el

desarrollo humano: el aumento de temperaturas, el incremento de las amenazas naturales, el aumento del nivel del mar, la inseguridad alimentaria y la escasez de agua. La cuarta sección sitúa a ALC dentro del marco más amplio del Antropoceno, abordando cómo interactúan las amenazas, la exposición, la vulnerabilidad y la desigualdad; y destacando la necesidad de nuevos enfoques para enfrentar los desafíos interrelacionados que el cambio climático exacerba. El capítulo concluye con unas reflexiones finales y lecciones clave para avanzar hacia un desarrollo humano resiliente al clima en la región.

5.2 De la preocupación por el cambio climático al fortalecimiento de la agencia

Las personas en ALC están cada vez más preocupadas por el cambio climático, y su nivel de conciencia es mayor que el de las personas de otras regiones. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los países de ALC en cuanto a las consecuencias percibidas del cambio climático.

Como señalan Evans y Zechmeister (2018), los datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) de 2016 revelan tanto altos niveles de preocupación como notables variaciones en la gravedad percibida de la amenaza que representa el cambio climático en las Américas. En México y América Central, el 81 por ciento de las personas encuestadas consideró que el cambio climático es «muy grave», en comparación con el 75 por ciento en América del Sur y el 66 por ciento en el Caribe. Estas cifras contrastan con el 39 por ciento de encuestados en Estados Unidos y Canadá que

compartían esa misma percepción (Evans y Zechmeister, 2018). De manera similar, una encuesta mundial realizada en 2020 reveló que más del 80 por ciento de los encuestados en Chile, Colombia y Perú apoyaban la acción gubernamental para enfrentar el cambio climático, en comparación con el 57 por ciento de los Estados Unidos (Ipsos, 2020 en Cárdenas y Orozco, 2022).

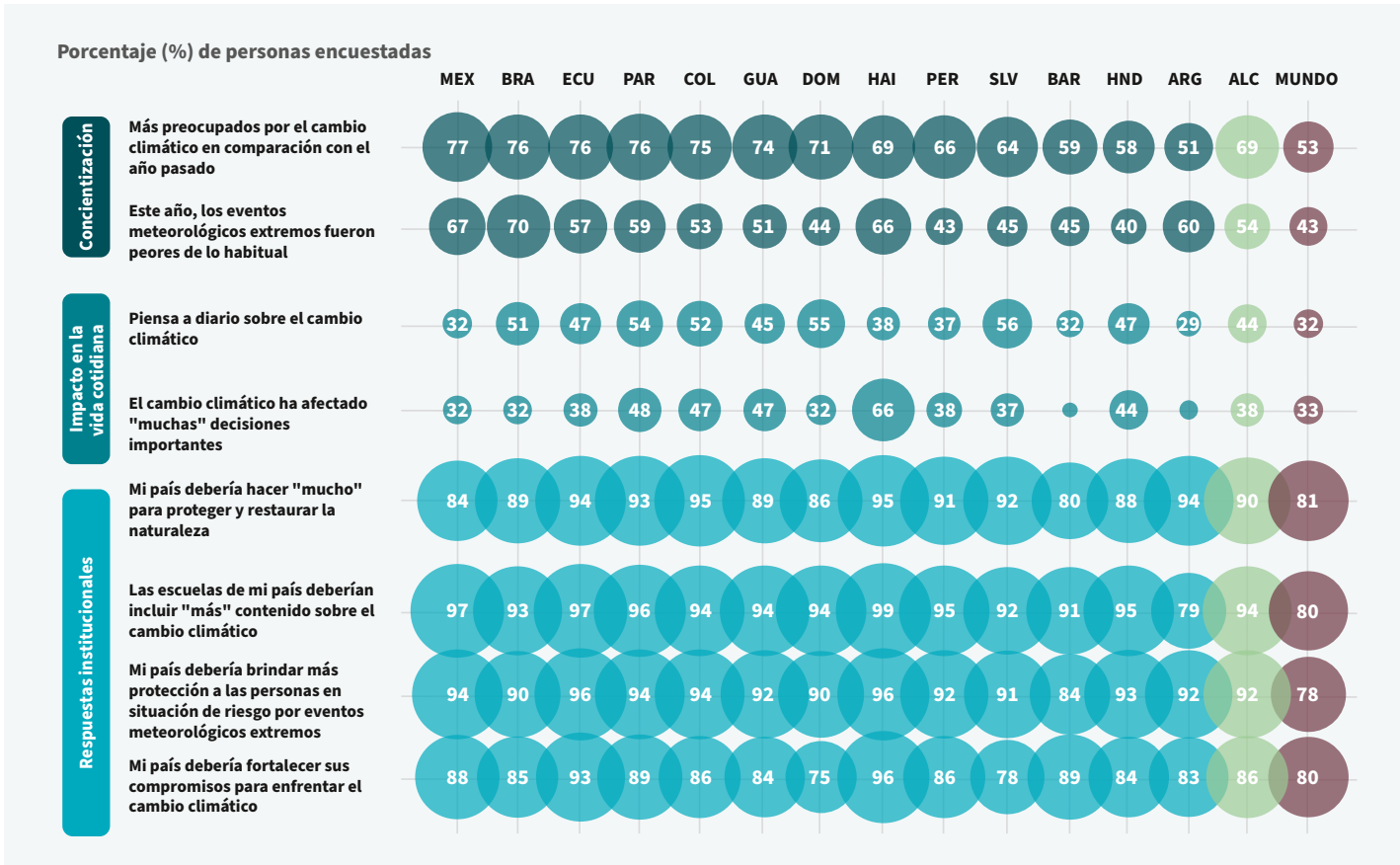
La preocupación por los impactos del cambio climático en ALC está bien fundamentada, dada su alta dependencia de sectores sensibles al clima, como la agricultura y el turismo. Esta dependencia expone a grandes segmentos de la población a patrones climáticos cambiantes y a eventos meteorológicos cada vez más frecuentes. Sin embargo, los niveles de preocupación varían de un país a otro, lo que se suma a disparidades significativas en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI),¹ la contribución al PIB de los sectores agrícolas y de uso intensivo de la tierra,² el tamaño geográfico y la vulnerabilidad ante eventos meteorológicos extremos recurrentes.³ El abundante capital natural de la región, incluidos océanos, pesquerías, bosques, suelos, biodiversidad y vida silvestre, representa un recurso que ofrece importantes oportunidades económicas para mejorar las capacidades.

Sin embargo, las crecientes amenazas del cambio climático erosionan esta riqueza natural y limitan el funcionamiento, las opciones y la agencia de las personas.

5.2.1 La creciente preocupación por el cambio climático en ALC

Los datos del Voto Popular por el Clima 2024⁴ muestran que el nivel de conciencia y preocupación por el cambio climático en ALC siguen siendo mayores que en otras regiones. La figura 5.2 resume los resultados obtenidos en 13 países de la región incluidos en la encuesta, y los compara con los promedios regionales y mundiales.⁵ Los resultados reflejan únicamente las opciones de respuesta más categóricas (aquellas que revelan el mayor nivel de concientización, preocupación o demanda), agrupadas en tres categorías principales: concientización, impactos en la vida cotidiana y respuestas institucionales. La primera categoría agrupa los resultados relacionados con el nivel de preocupación por el cambio climático y los fenómenos extremos, la segunda se refiere a las repercusiones en aspectos de la vida cotidiana, y la última a las prioridades percibidas de respuestas institucionales en materia de compromisos, protección y educación.

Figura 5.2 Las voces de ALC sobre el cambio climático: preocupaciones, impactos y llamados a la acción



Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD y Universidad de Oxford (2024).

En cuanto al nivel de conciencia, el 69 por ciento de los encuestados declaró estar “mucho más preocupado que el año pasado” por el cambio climático, una proporción que es superior al promedio mundial del 53 por ciento (PNUD y Universidad de Oxford, 2024). En México, Brasil, Ecuador, Paraguay, Colombia, Guatemala, República Dominicana y Haití, ese nivel de preocupación alcanzó a 7 de cada 10 personas encuestadas. En Perú, El Salvador, Barbados y Honduras, la proporción ronda las 6 de cada 10 personas. Argentina destaca como excepción, ya que menos de 5 de cada 10 personas encuestadas expresan una mayor preocupación.

Las catástrofes y desastres desempeñan un papel relevante en la formación de conciencia de la población sobre el cambio climático. Muchas personas en ALC perciben que los eventos meteorológicos extremos, como sequías, inundaciones, tormentas y temperaturas extremas, están empeorando tanto en términos de frecuencia como de intensidad.⁶ Más de la mitad de la población de ALC declaró que las condiciones meteorológicas extremas experimentadas por su comunidad en el último año habían sido peores de lo habitual, una percepción que superó el promedio mundial. Las excepciones son Perú, que sitúa en el promedio mundial, y Honduras, que registra un nivel ligeramente inferior. En contraste, países como Brasil, México, Haití, Argentina y Paraguay, perciben una intensificación de los fenómenos meteorológicos superior al promedio, lo que concuerda con los eventos meteorológicos reales ocurridos el año anterior.

La encuesta mundial también exploró cómo el cambio climático afecta la vida cotidiana de las personas, agrupando las respuestas bajo la categoría «impactos en la vida cotidiana».

Esto incluye la frecuencia con que la gente piensa en el cambio climático y hasta qué punto influye en decisiones importantes, como dónde vivir y trabajar o en qué invertir (PNUD y Universidad de Oxford, 2024). ALC se ubica entre los niveles más altos del mundo en esta categoría, junto con los Estados árabes y el África subsahariana. En promedio, en todo el mundo 32 de cada 100 personas afirman pensar en el cambio climático cotidianamente, frente a 44 de cada 100 en ALC. En países como El Salvador, República Dominicana, Colombia, Brasil, Paraguay, Ecuador y Honduras, esta proporción se eleva a casi la mitad de la población. Cuando se pregunta hasta qué punto el cambio climático ha influido en decisiones importantes, el porcentaje de encuestados que responden «mucho» supera el promedio mundial en 9 de los 13 países de ALC encuestados.

Respuestas aún más contundentes emergen cuando se consulta por las medidas que los países deberían adoptar en cuestiones climáticas importantes como protección y restauración de la naturaleza, mejora de la educación sobre el cambio climático, salvaguarda de las poblaciones en peligro y aumento de los compromisos para combatir el cambio climático. Todas estas respuestas se engloban en la categoría de respuestas institucionales, cuyos resultados en todas las áreas muestran un apoyo significativamente mayor en ALC comparado al promedio mundial. De hecho, más de 8 de cada 10 personas seleccionan el nivel más alto de compromiso. Estos resultados evidencian el fuerte respaldo público a una acción climática contundente y una clara demanda por una mayor ambición de parte de las instituciones nacionales. Sin embargo, el nivel en que estas preferencias se traducen en opciones electorales o presiones políticas es incierto, lo cual se discute brevemente en la siguiente sección.

Recuadro 5.1 En Argentina, los adultos mayores y las mujeres expresan una mayor preocupación por los impactos de los riesgos climáticos en comparación con los jóvenes y los hombres

Varios estudios internacionales han revelado una pequeña pero consistente brecha de género en las preocupaciones ambientales y de cambio climático, en los cuales las mujeres muestran mayores niveles de preocupación que los hombres en la percepción de los riesgos del cambio climático, la identificación de riesgos entre un abanico de amenazas ambientales, y el reconocimiento del calentamiento global como peligro a lo largo de su ciclo de vida (Pearson *et al.*, 2017).

Los resultados del Voto Popular por el Clima 2024 también muestran que las mujeres manifiestan una mayor preocupación por el clima. A escala mundial, el 55 por ciento de las mujeres expresan una mayor preocupación por el cambio climático, frente al 51 por ciento de los hombres. Esta disparidad es aún más pronunciada en ALC, donde el 76 por ciento de las mujeres, frente al 70 por ciento de los hombres, manifiestan preocupación. Esa brecha es más evidente en Argentina, con una diferencia de 21 puntos porcentuales, seguida de Colombia (8 puntos), Ecuador (7 puntos) y Brasil (6 puntos) (PNUD y Universidad de Oxford, 2024).

A escala regional, crece el interés y la evidencia sobre cómo la ciudadanía percibe los riesgos asociados al cambio climático. Argentina ha sido pionera en este ámbito y ha realizado encuestas recientemente para indagar acerca de la percepción pública de los crecientes riesgos climáticos. Los resultados de estas encuestas fueron publicados en *Acción ambiental: Creencias, expectativas y participación ciudadana* (PNUD, 2024a). Las encuestas locales realizadas también revelan importantes diferencias en la percepción del riesgo en función de la edad y el género.⁷

En total, el 88 por ciento de los argentinos encuestados cree que el cambio climático es una cuestión muy o bastante importante para el futuro del país. Sin embargo, las percepciones de riesgos climáticos específicos y su expectativa de gravedad varían significativamente de unos grupos demográficos a otros. Los encuestados citan con mayor frecuencia los eventos meteorológicos extremos, la pérdida de especies y la menor disponibilidad de alimentos como principales consecuencias del cambio climático.

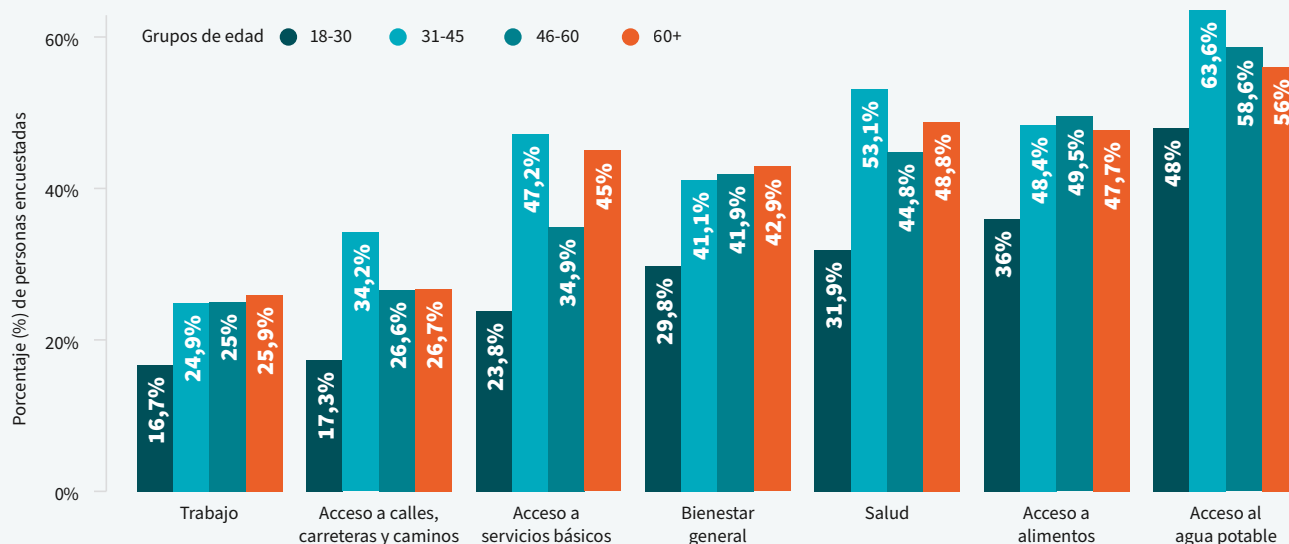
Notablemente, los encuestados más jóvenes priorizaron la disponibilidad de alimentos como la consecuencia más importante, mientras que la preocupación por las repercusiones personales —como el acceso al agua potable, la seguridad alimentaria y los efectos sobre la salud— ocupó un lugar destacado entre todas las personas encuestadas. En concreto, el 47 por ciento de los encuestados menores de 30 años consideraron que los impactos de los riesgos climáticos en el acceso al agua eran altos, frente al 54 y 63 por ciento entre los grupos de mayor edad. Además, sólo el 35 por ciento de los hombres menores de 30 años consideraba que las variaciones climáticas tendrían un efecto significativo en su vida personal, frente a tasas más elevadas entre las mujeres jóvenes.

El análisis también reveló que las mujeres menores de 30 años reportan de manera constante una mayor percepción del impacto que tienen las variaciones climáticas, junto con un mayor respaldo a discusiones orientadas a la acción y una mayor disposición a participar en iniciativas ambientales, en comparación con los hombres del mismo grupo de edad. Estos resultados persisten incluso cuando se tienen en cuenta factores de control como la región, el nivel educativo y la condición parental. Curiosamente, la condición parental parece reducir la brecha en algunos indicadores, hasta el punto de que la diferencia entre hombres y mujeres pasa a ser estadísticamente insignificante.

Por último, el estudio identifica un grupo relativamente pequeño, pero muy comprometido, de jóvenes que participan en campañas de protección del medio ambiente. Uno de los factores clave que impulsan este compromiso, como demuestran entrevistas en profundidad que complementaron la investigación, es el contacto directo con la naturaleza, el cual fomenta la curiosidad y la toma de conciencia. Además, algunos testimonios complementarios a la encuesta destacan la necesidad de definir acciones que se ajusten a las prioridades y demandas locales, fomentando así una mayor apropiación y comprensión de los riesgos ambientales a nivel local.

Figura 5.3 Los adultos están más preocupados que los jóvenes por los riesgos climáticos en Argentina

¿Crees que las amenazas climáticas pueden afectar estos aspectos de tu vida?



Notas: Los valores mostrados corresponden a encuestados que respondieron 'mucho' y son estadísticamente significativos con un nivel de confianza del 95%.

Fuente: Catterberg, Yamin y Moreno (2025).

Respuestas aún más contundentes emergen cuando se consulta por las medidas que los países deberían adoptar en cuestiones climáticas importantes como protección y restauración de la naturaleza, mejora de la educación sobre el cambio climático, salvaguarda de las poblaciones en peligro y aumento de los compromisos para combatir el cambio climático.

5.2.2 Desbloquear el poder de la agencia

Como se discute en el capítulo 2, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2020* subrayó la importancia de integrar valores, capacidades y agencia para hacer frente a las presiones planetarias de manera eficaz. En él se argumentaba que no basta con ampliar las capacidades de las personas para llevar una vida que valoren, debiendo considerar igualmente la agencia (es decir, la capacidad de tomar decisiones y que cada persona pueda decidir por sí misma) y los valores (esto es, tomar las decisiones que cada cual prefiera), especialmente en relación a las interacciones con la naturaleza. Como si se tratara de una silla con tres patas, las capacidades, la agencia y los valores son inseparables de nuestra concepción del desarrollo humano en el contexto del Antropoceno. Abordar la agencia y los valores requiere algo más que políticas públicas; exige incentivos fuertes, reglamentos y normas sociales que fomenten la equidad, la innovación y la gestión ambiental.

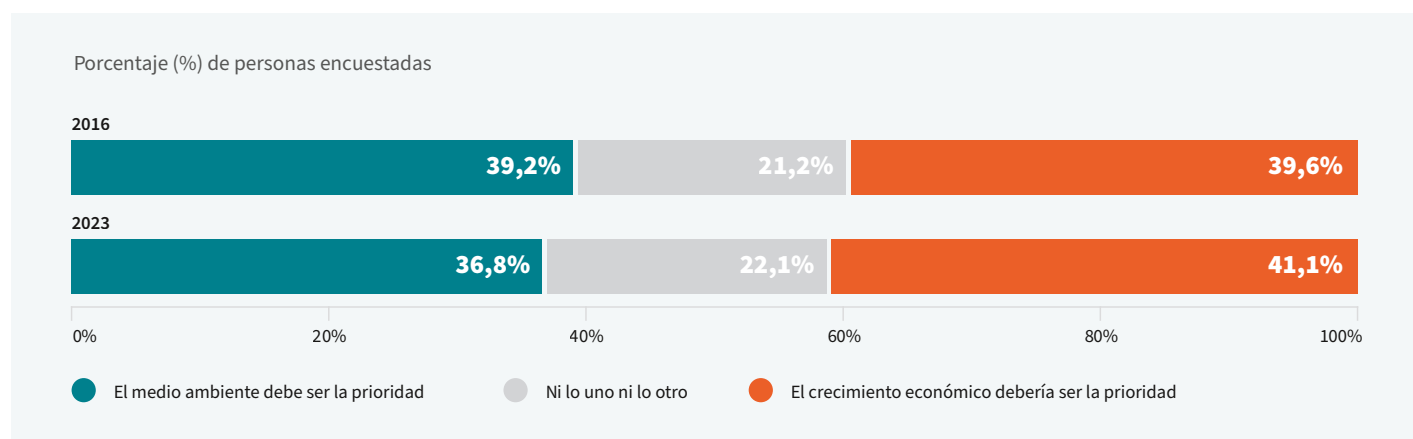
La agencia de las personas está en el centro de los procesos de transformación necesarios para aliviar las presiones sobre el planeta y mejorar la equidad en el desarrollo humano. Para

habilitar esta transformación, es importante tener claro qué es lo que la gente realmente valora y eliminar las barreras que limitan su capacidad para participar e influir en el cambio. Aunque los valores asociados al cambio climático y la conservación del medio ambiente pueden parecer en tensión con el crecimiento económico, también ofrecen oportunidades para construir modelos de crecimiento verde. Las tensiones entre las prioridades económicas y ambientales ofrecen una valiosa perspectiva de los valores sociales y destacan las complejas disyuntivas a las que se enfrentan los tomadores de decisión a la hora de impulsar el desarrollo humano.

Los datos de LAPOP en 2016 y 2023 muestran cómo las personas en ALC sopesan los valores en relación a la protección del medio ambiente y el crecimiento económico. Los resultados muestran que, a pesar de expresar altos niveles de preocupación por el cambio climático, las personas priorizan cada vez más el crecimiento económico. La figura 5.4 muestra que, entre 2016 y 2023, el porcentaje de personas que priorizaron el crecimiento económico aumentó del 39,6 al 41,1 por ciento. Entre tanto, la proporción de quienes consideraron el medio ambiente como la principal prioridad disminuyó del 39,2 al 36,8 por ciento. Por el contrario, la proporción de encuestados que durante ese mismo período mantuvo opiniones neutrales, sin priorizar ni el medio ambiente ni el crecimiento económico, experimentó una ligera alza de menos de 1 punto porcentual, al pasar del 21,2 al 22,1 por ciento.

El descenso del apoyo a la preservación del medio ambiente ocurrido entre 2016 y 2023 sugiere que las presiones económicas de corto plazo pueden llevar a los individuos a restar prioridad a la sostenibilidad ambiental a largo plazo. Como se señala en el capítulo 1, el crecimiento promedio anual del PIB ha venido disminuyendo, pasando del 3 por ciento durante el período 2001-2014 a sólo el 1,4 por ciento durante

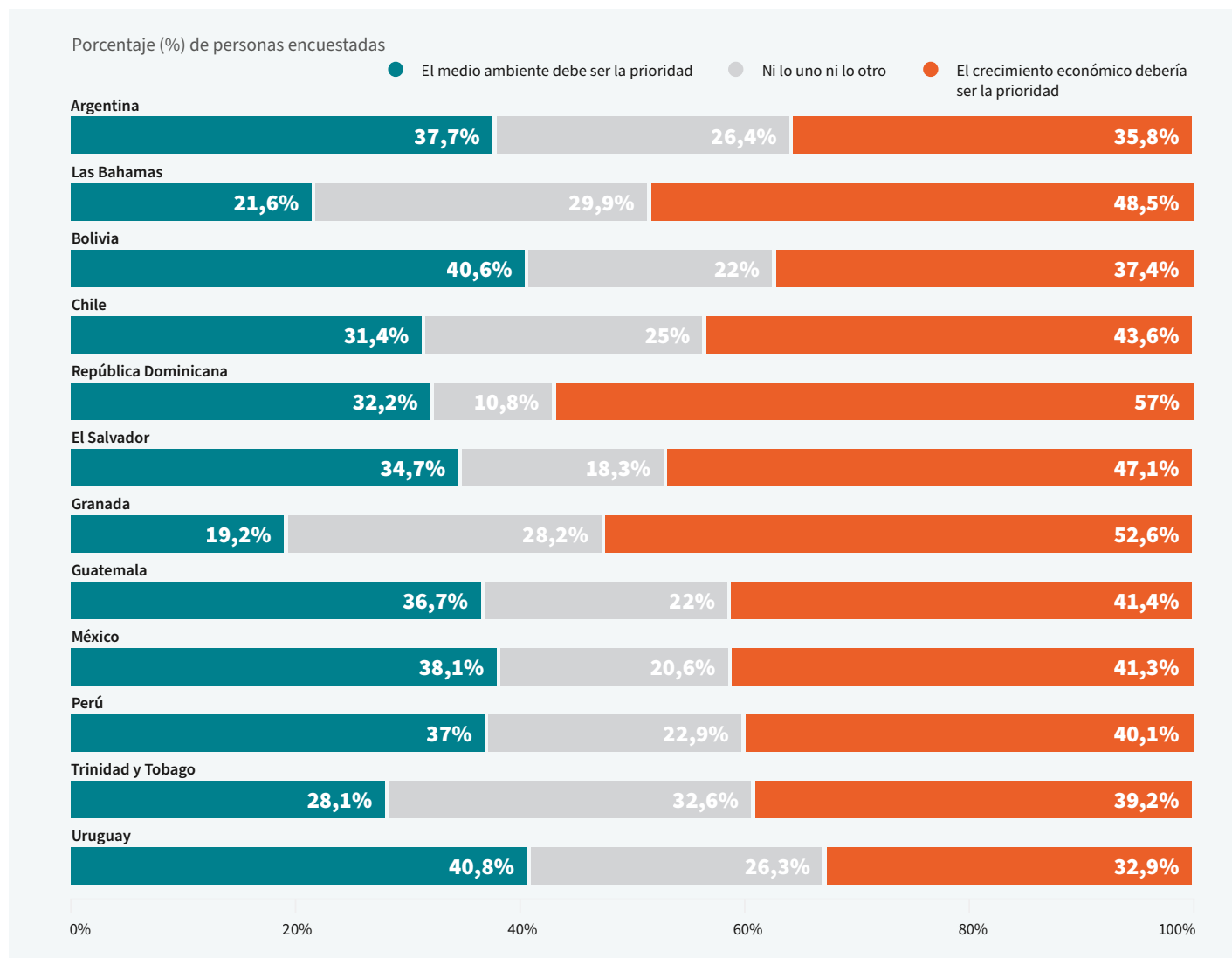
Figura 5.4 Las opiniones sobre priorizar el medio ambiente frente al crecimiento económico en ALC se mantienen casi sin cambios⁸



Notas: El promedio se basa en los 12 países incluidos en la encuesta de 2023: Argentina, Las Bahamas, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Granada, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2016-2023. Vanderbilt University.

Figura 5.5 Un panorama mixto de prioridades entre el medio ambiente y el crecimiento económico en ALC (2023)⁹



Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2016-2023. Vanderbilt University.

el decenio siguiente. Al comparar las tasas de crecimiento promedio anual del PIB en los quinquenios previos a las rondas LAPOP de 2016 y 2023, utilizadas como puntos de referencia, se observa una tendencia descendente similar. Este cambio en la preferencia por el crecimiento económico también resulta especialmente plausible tras la pandemia de COVID-19, que provocó una generalizada contracción económica. En este contexto, las personas podrían sentirse obligadas a sacrificar las preocupaciones ambientales para satisfacer las necesidades inmediatas, de manera similar a como liquidarían otros activos durante una crisis. Estas tendencias también podrían apuntar al papel central de la seguridad económica, que es un pilar fundamental de la seguridad humana, ya que las personas que carecen de medios de vida estables o temen una pérdida

repentina de ingresos son más vulnerables a los efectos de las crisis y la incertidumbre (PNUD, 2022).

El análisis sobre cómo las personas encuestadas priorizan la protección del medio ambiente frente al crecimiento económico revela variaciones significativas entre países. Como se muestra en la figura 5.5, los datos de 2023 indican que la República Dominicana y Granada son los países con mayor porcentaje de encuestados que favorecen el crecimiento económico, seguidos de cerca por las Bahamas, Chile y El Salvador. Por el contrario, Uruguay, Bolivia y, en menor medida, Argentina, muestran mayor preferencia por la protección del medio ambiente, con un 40,8, un 40,6 y un 37,7 por ciento, respectivamente. Otros países muestran preferencias más equilibradas, aunque el

La agencia de las personas está en el centro de los procesos de transformación necesarios para aliviar las presiones sobre el planeta y mejorar la equidad en el desarrollo humano.

crecimiento económico sigue estando ligeramente por encima de la protección del medio ambiente.

Las teorías sobre los valores y determinantes de las actitudes proambientales suelen referirse al marco post materialista de Ronald Inglehart, quien argumenta que la estabilidad económica libera recursos que pueden ir dirigidos a intereses que van más allá de las necesidades inmediatas, como los temas ambientales. La evidencia muestra que los individuos que se alinean con valores «post materialistas» son más propensos a comprometerse en la protección del medio ambiente que los que se alinean con valores «materialistas», centrados principalmente en la seguridad económica y física (Inglehart, 1990). El autor también señala que «el apoyo público a la protección del medio ambiente está determinado por factores culturales subjetivos, y determinadas regiones culturales tienden a ocupar puestos relativamente altos en comparación con otras en el apoyo a la protección del medio ambiente» (Inglehart, 1995, p. 57).

Análisis empíricos en ALC indican que los factores socioeconómicos tradicionales —como la riqueza, la edad y el nivel educativo— no afectan significativamente el apoyo de las personas a la protección del medio ambiente en ALC; en cambio, las únicas variables estadísticamente significativas que explican las actitudes ambientales son el género y el hecho de vivir en una zona urbana o rural (siendo menos probable que las personas que viven en zonas urbanas expresen apoyo proambiental) (Evans, 2015). Los datos presentados en el recuadro 5.1 sugieren que la relevancia de características individuales, como la edad o el género, puede variar en función del contexto y, como sostiene Inglehart, están determinadas por factores culturales y contextuales de otro tipo.

Asimismo, los resultados citados no son claros en qué medida indicadores de riqueza, como el PIB per cápita e ingreso, explican la disposición de un individuo a dar prioridad al crecimiento económico o al medio ambiente. Estos señalan que las naciones más ricas no tienen más probabilidades de contar con individuos que apoyen el medio ambiente que los países pobres. Y en oposición a los argumentos del marco post materialista, los individuos que viven en regiones más pobres apoyan más la protección del medio ambiente que los que viven en regiones más ricas (Evans, 2015). Dichos resultados corroboran las disparidades observadas en la figura 5.5 entre países como Uruguay y las Bahamas, que, a pesar de tener ambos los PIB per cápita más alto del grupo, muestran niveles muy diferentes de apoyo al medio ambiente.

Los valores son esenciales para fomentar el desarrollo ya que moldean las actitudes, comportamientos, políticas y normas sociales. En *Desarrollo y libertad*, Amartya Sen subrayó la importancia de las políticas públicas para que los valores y las prioridades de la sociedad se materialicen en acciones, fomentando al mismo tiempo debates públicos inclusivos y abiertos (Sen, 1999). La idea clave de este enfoque es reconocer a los individuos como agentes activos del cambio, y no como meros receptores pasivos de las políticas. El debate público puede mejorarse a través de diversos medios, como la libertad de prensa y la independencia de los medios de comunicación (incluida la ausencia de censura), el acceso a una educación de calidad, especialmente para las mujeres, la promoción de la autonomía económica a través del empleo, y reformas sociales y económicas amplias que permitan un compromiso cívico significativo. El creciente nivel de conciencia sobre el cambio climático en ALC representa una buena oportunidad para empoderar a las personas y promover estrategias de crecimiento verde basadas en la participación y los valores compartidos.

Para aprovechar plenamente esta oportunidad, es fundamental abordar los retos de la participación y la representación política, particularmente las percepciones erróneas y la incorporación política. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2023-2024* identificó las percepciones erróneas como un obstáculo importante para la agencia y un factor que contribuye a la polarización política (PNUD, 2024, p. 200). Se habla de percepciones erróneas cuando los individuos asumen incorrectamente que a los demás no les preocupa el medio ambiente y que no apoyan la acción por el clima, cuando en realidad muchos sí lo hacen. Una percepción errónea generalizada acerca de la medida en que las demás personas están dispuestas a actuar puede obstaculizar la acción colectiva. Si bien las creencias individuales sobre el cambio climático son importantes, por sí solas no bastan para impulsar el compromiso social amplio que requiere. Estas percepciones erróneas pueden dar lugar a la persistencia de la ignorancia pluralista, en la que las políticas públicas o arreglos políticos se mantienen a pesar de no estar alineados con las verdaderas preferencias de la mayoría. Esto no sólo debilita la agencia, sino que también alimenta la polarización y refuerza liderazgos polarizantes, como se analiza en el capítulo 4.

El estudio cualitativo realizado por Cháidez (2025) en ALC revela que las poblaciones vulnerables perciben y experimentan los efectos del cambio climático de maneras diversas y específicas según el contexto. Las personas entrevistadas en los países estudiados reportaron numerosos desafíos ambientales, como la mala gestión de los recursos naturales, la deforestación, la escasez de agua generalizada y persistente, y la creciente vulnerabilidad ante las amenazas climáticas (Cháidez, 2025). Estos resultados evidencian que las preocupaciones recopiladas por instrumentos como el Voto Popular por el Clima no son abstractas ni distantes, sino que están profundamente arraigadas en la vida cotidiana de las personas de toda la región. Al mismo tiempo, el estudio subraya que, aunque todos los países comparten la preocupación por el cambio climático,

los desafíos específicos y sus repercusiones difieren según el contexto y son modelados por las condiciones locales.

A pesar de la preocupación y concientización generalizadas sobre el cambio climático, los partidos ecologistas de la región siguen siendo actores políticos de nicho (Kerneck y Wagner, 2018). Esto puede explicarse en parte por los niveles generalmente bajos de incorporación política de la región —definida como la integración coherente de las demandas e intereses de grupos sociales clave en el sistema político—, tal y como destacan Pérez-Bentancur, Piñeiro-Rodríguez y Rosenblatt (2025) (véase el recuadro 4.3). Existe la posibilidad de que las preocupaciones ambientales y las demandas relacionadas con el clima no estén aún reconocidas como prioridades sustantivas por el *establishment* político, lo que apunta a la necesidad de reforzar la agencia. Estas dinámicas plantean más preguntas que respuestas sobre si es posible que las preocupaciones ambientales y climáticas puedan traducirse en un cambio político significativo en la región. No obstante, representan una oportunidad para integrar más plenamente estas agendas en los sistemas políticos de toda la región.

Finalmente, las preocupaciones por el cambio climático representa una oportunidad única para promover las estrategias de crecimiento verde. La transición a una economía más verde podría ayudar a alcanzar algunos objetivos económicos, sociales y ambientales, si se invierte en infraestructuras y tecnologías que ayuden a mejorar la productividad, la innovación y el empleo (Ivanova, Kozack y Muñoz, 2024). Balancear el crecimiento económico y la protección ambiental no solo es posible sino también deseable, y representa una valiosa oportunidad para la región. En este contexto, debería aprovecharse la creciente preocupación ambiental de la ciudadanía para impulsar agendas de producción sostenible que incorporen las energías renovables, promuevan tecnologías más limpias y aborden los retos climáticos a los que se enfrentan los distintos sectores productivos. Alinear las estrategias de desarrollo con las prioridades ambientales no sólo es necesario, sino también representa una oportunidad para innovar, generar empleos verdes y construir un futuro más inclusivo y sostenible para la región, con un papel clave para el sector privado en el fomento de un consumo y una producción responsables. Sin embargo, para hacer realidad este potencial será necesario superar desafíos como las limitaciones financieras y gestionar los riesgos de la transición, como se detalla en la siguiente sección.

5.3 Desafíos y riesgos de las transiciones verdes en ALC

ALC se encuentra en una encrucijada a medida que avanza la era del Antropoceno, y que el mundo acelera hacia la descarbonización con el objetivo de alcanzar unas emisiones de GEI netas a mediados de siglo. Para alcanzar este objetivo será necesaria una transformación fundamental en todos los sectores de la economía, desde la producción de energía hasta la fabricación y el suministro de bienes y servicios, la construcción de edificios, y la gestión del suelo y los recursos

Balancear el crecimiento económico y la protección ambiental no solo es posible sino también deseable, y representa una valiosa oportunidad para la región. En este contexto, debería aprovecharse la creciente preocupación ambiental de la ciudadanía para impulsar agendas de producción sostenible que incorporen las energías renovables, promuevan tecnologías más limpias y aborden los retos climáticos a los que se enfrentan los distintos sectores productivos.

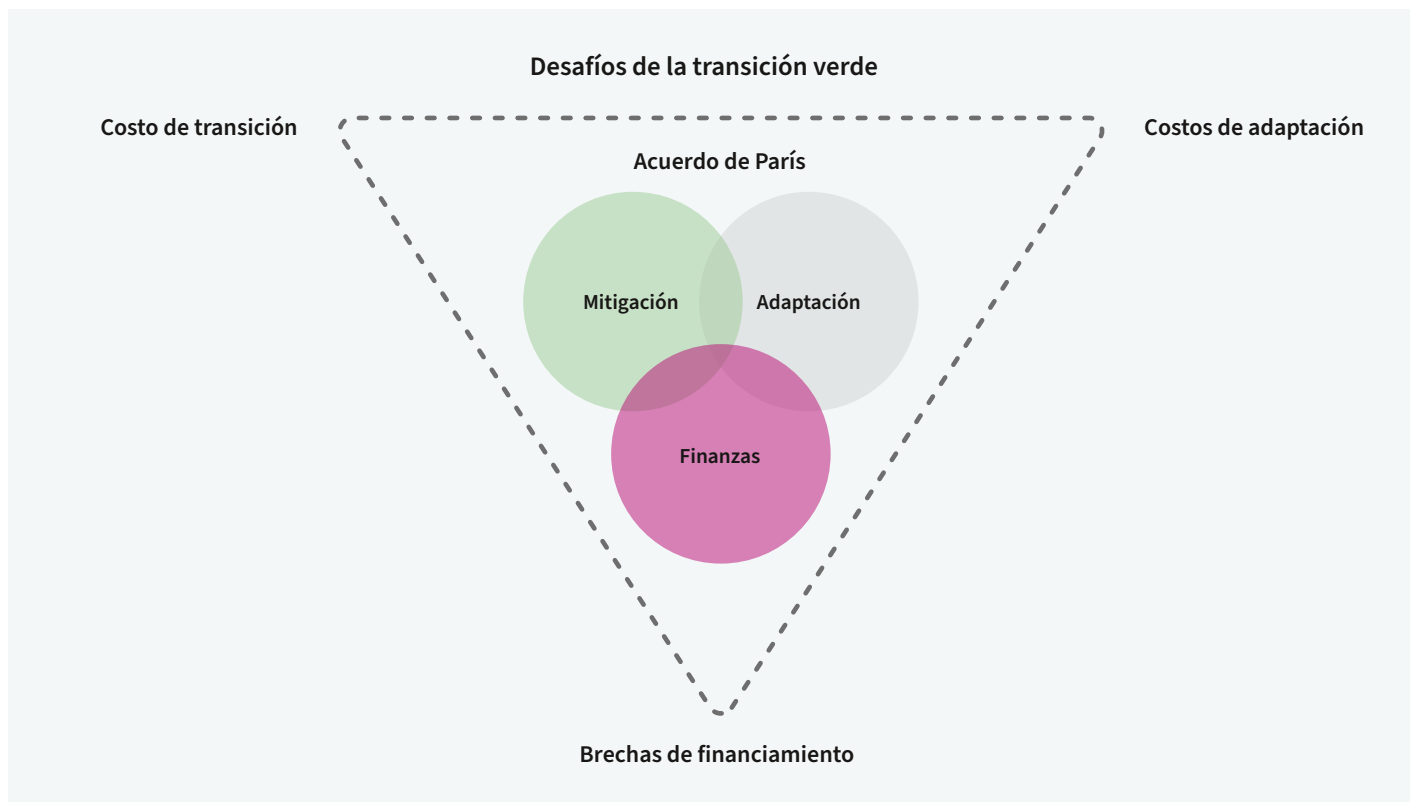
naturales. Equilibrar las emisiones de GEI con su eliminación mediante sumideros y depósitos es parte del Acuerdo de París, un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el cambio climático adoptado por 195 Partes¹⁰ en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) en París, en diciembre de 2015. Este acuerdo exige una acción global integral en materia de mitigación,¹¹ adaptación y financiación climática para salvar la brecha entre la ambición y la implementación.

La adaptación y la mitigación están intrínsecamente relacionadas que a menudo son descritas como «las dos caras de una misma moneda». La adaptación al cambio climático se refiere a las medidas que se adoptan para gestionar los impactos del cambio climático, mediante la reducción de la vulnerabilidad y la exposición a sus efectos perjudiciales, así como para el aprovechamiento de sus posibles beneficios. La mitigación del cambio climático tiene como objetivo reducir o evitar las emisiones de GEI (IPCC, 2018 en OCDE, 2021). Para alcanzar el compromiso global del Acuerdo de París se requieren inversiones sustanciales y acumulativas en adaptación y mitigación en toda ALC.

Se estima que los recursos acumulados totales que la región requiere para la adaptación y la mitigación al cambio climático —basados en las necesidades anuales para alcanzar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) durante el período 2023-2030— ascienden a entre el 3,7 y el 4,9 por ciento del PIB regional anual que es equivalente a un monto que oscila entre 215.000 y 284.000 millones de dólares (CEPAL, 2024, p. 35). De ese monto total, y en relación con el PIB anual de la región, las medidas de mitigación requieren inversiones equivalentes a entre el 2,3 y el 3,1 por ciento, mientras que las inversiones de adaptación oscilan entre el 1,4 y el 1,8 por ciento.

Bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas —y dado que la región representa menos del 10 por ciento de las emisiones mundiales— existe consenso en que ALC debe priorizar la adaptación frente a la mitigación. Las medidas de adaptación son fundamentales para proteger a las comunidades de los efectos perjudiciales de la variabilidad

Figura 5.6 Compromisos y desafíos del Acuerdo de París



Fuente: Elaboración propia.

y el cambio climático. Estas acciones son especialmente cruciales a medida que los eventos meteorológicos se vuelven cada vez más intensos y cambiantes, las enfermedades transmitidas por vectores se generalizan y se alcanzan puntos de inflexión climáticos que desencadenan cambios ambientales potencialmente irreversibles (OCDE, 2021).

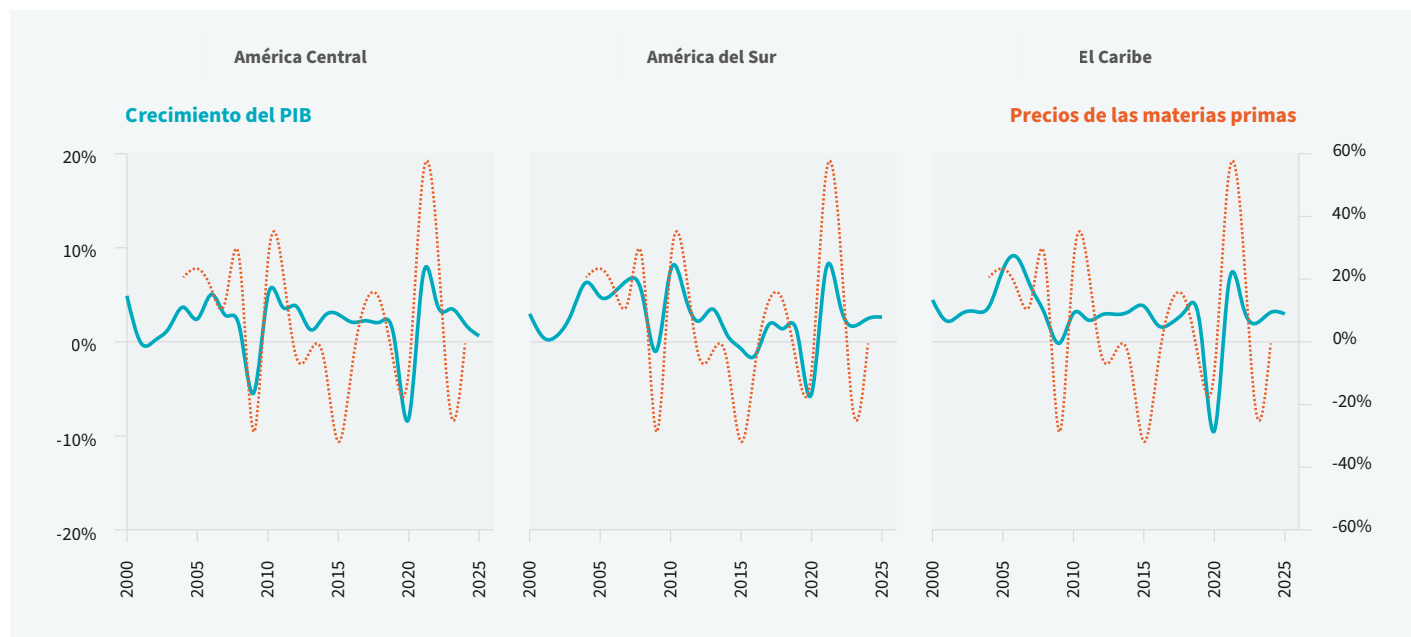
A pesar de contribuir con una cuota relativamente baja a las emisiones mundiales, la región sigue estando muy expuesta y es vulnerable al impacto de los riesgos físicos relacionados con el clima. Sin embargo, los actuales niveles de financiamiento podrían ser insuficientes, lo que revela una brecha clara y persistente. El fortalecimiento de la resiliencia al cambio climático, y por lo tanto de un desarrollo humano resiliente, deben entenderse como un proceso a largo plazo, que a menudo se ven comprometidos por las emergencias y crisis recurrentes que agotan la capacidad financiera e incrementan presiones que dificultan la planificación más allá del corto plazo. Esta sección presenta una breve reflexión sobre los desafíos relacionados con los riesgos de transición y la adaptación climática en ALC.

5.3.1 Una taxonomía de los riesgos de transición para ALC

Más allá de las limitaciones financieras, las transiciones verdes presentan desafíos adicionales para ALC y otras regiones en desarrollo, particularmente debido a sus estructuras productivas y su fuerte dependencia de actividades intensivas en el uso de la tierra. El crecimiento económico de ALC está estrechamente relacionado a los ciclos de precios de las materias primas. Las materias primas representan el 40 por ciento del total de las exportaciones de bienes de la región, lo que la hace especialmente sensible a los choques externos y a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Las caídas en los precios de las materias primas han desencadenado a menudo contracciones económicas, mientras que los períodos de crecimiento han seguido de cerca los auges de estos productos (figura 5.7).

Desde una perspectiva más amplia, Addison y Roe (2024) subrayan el papel fundamental que desempeñan las industrias extractivas en los países en desarrollo para alcanzar el objetivo global de emisiones netas cero. Estas industrias no sólo son fuentes de ingresos fiscales, que pueden permitir financiar gastos básicos para el desarrollo, sino que también tienen el potencial de impulsar la diversificación económica. Sin

Figura 5.7 El crecimiento en ALC ha estado tradicionalmente muy correlacionado con los precios de las materias primas



Notas: La línea punteada representa el cambio porcentual anual en los precios de las materias primas. Todos los agregados son promedios ponderados.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2023) y el Análisis Económico de América Latina y el Caribe (abril de 2025).

embargo, los autores también identifican una serie de desafíos específicos, particularmente relevantes para ALC.

El primer desafío viene dado por la doble naturaleza de las industrias extractivas: mientras que la venta de recursos naturales puede ayudar a sacar a la gente de la pobreza, estas industrias suelen generar tensiones sociales y políticas, además de plantear serios riesgos para el capital natural renovable (Addison y Roe, 2024, p. 14). Como se ha demostrado en múltiples casos en ALC, las industrias extractivas suelen estar vinculadas a conflictos y a la fragmentación social, dinámicas que se analizan en el capítulo 4 de este Informe. Por ejemplo, en Sudamérica la minería ilegal se ha convertido en una fuente de ingresos para el crimen organizado, causando importantes perjuicios a las comunidades locales (Dammert y Sampó, 2025; López Villanes, 2025).

Además, entre 1990 y 2020, el 80,2 por ciento de los conflictos socioambientales en América Central estuvieron vinculados a disputas por el uso del suelo, la agricultura, la gestión del agua, la extracción de combustibles fósiles y demandas por justicia ambiental (Programa Estado de la Nación, 2021). Un análisis sobre el *nearshoring* en México sugiere que los estímulos económicos y las estrategias de industrialización orientadas a atraer inversión extranjera también conllevan presiones ambientales, incluyendo una mayor demanda de tierra, agua y energía, así como un aumento en los niveles de residuos sólidos y emisiones de gases de efecto invernadero (García De Alba, Martínez y Pacheco, 2025).

Un segundo desafío está relacionado con la demanda de materiales requerida por la transición energética mundial. Los minerales esenciales necesarios para las tecnologías verdes emergentes superan con creces lo que se puede obtener actualmente mediante el reciclado.¹² Las reservas minerales de ALC son de vital importancia para satisfacer la demanda mundial como se argumenta en el capítulo 3. Sin embargo, la región necesita trascender su papel tradicional de exportadora de materias primas. Para beneficiarse plenamente de la transición verde, ALC debe invertir en la generación de valor agregado, desarrollando industrias que transformen y manufacturen, al mismo tiempo que cumplan con altos estándares medioambientales. En el caso del litio, por ejemplo, ALC podría pasar de exportar litio en bruto a producir baterías dentro de su territorio, lo que le permitiría generar empleo, aumentar la rentabilidad económica y posicionarse en el mercado mundial de las energías limpias.

En conjunto, estos desafíos ilustran el complejo panorama de la transición verde en ALC y las tensiones existentes entre la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. Aunque las industrias extractivas y los recursos naturales siguen siendo fuentes vitales de ingresos y desarrollo, la falta de gobernanza dentro de marcos sostenibles y equitativos conlleva el riesgo de socavar el progreso a largo plazo. Estas tensiones añaden capas de complejidad e incertidumbre a la agenda de las personas, lo que resalta la urgente necesidad de que los formuladores de política equilibren objetivos contrapuestos.

Cárdenas y Orozco (2022) proponen una taxonomía de riesgos de transición para los países de ALC basada en sus estructuras económicas. Muchas economías de la región enfrentan altos riesgos de transición debido a su dependencia de exportaciones intensivas en emisiones de GEI, como los combustibles fósiles y la agricultura. El petróleo, el gas natural y los minerales constituyen una parte importante del PIB y de las exportaciones de países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, México y Trinidad y Tobago. De manera similar, los productos agrícolas dominan las exportaciones de Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Con base en esta combinación de factores, los países de la región se clasifican de una de estas tres categorías:

1. **Productores de combustibles fósiles:** Países que corren el riesgo de perder ingresos públicos, enfrentar activos varados en las industrias extractivas y una caída de la demanda de exportaciones intensivas en carbono.
2. **Economías basadas en la agricultura:** Países expuestos a riesgos de transición debido a que el sector agrícola —que debe reducir las emisiones— representa una parte considerable de sus economías.
3. **Economías agrícolas de subsistencia con uso intensivo de la tierra:** Países que dependen en gran medida de su capital natural y de actividades intensivas en el uso de la tierra, como la ganadería extensiva y la silvicultura. Estos países se enfrentan a una pérdida de ingresos para las comunidades que dependen de actividades de subsistencia basadas en el uso intensivo de la tierra.

Esta taxonomía es útil para reflexionar sobre los desafíos que enfrenta ALC en este proceso de transiciones globales y para comprender las compensaciones que supone impulsar el desarrollo humano en la región. Las economías de estos países dependen en gran medida de su capital natural y de actividades que hacen un uso intensivo de la tierra. Cabe destacar que, en países como Brasil y Colombia, coexisten los tres tipos de riesgos de transición.

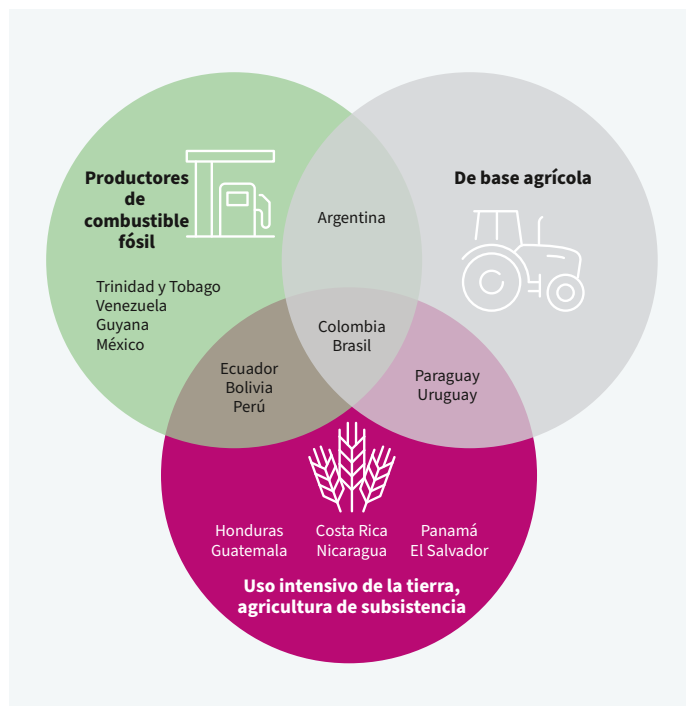
La dependencia de la extracción de recursos y la expansión agrícola en ALC ha tenido profundas repercusiones ambientales y sociales. Entre 2013 y 2023, la agricultura representó en promedio el 5,6 por ciento del PIB de la región, frente al 10 por ciento de décadas anteriores. Las exportaciones agrícolas producidas mediante prácticas intensivas han contribuido al agotamiento de los recursos naturales, a la contaminación ambiental y a importantes riesgos para la salud. El sector de agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés) son centrales en la huella ambiental de la región, siendo responsables de aproximadamente la mitad de las emisiones totales de GEI. A nivel global las actividades relacionadas con el sistema energético (generación de electricidad y calor, y extracción y refinamiento de petróleo, que generan emisiones fugitivas) son las principales fuentes de emisiones de GEI; sin embargo, en ALC el 38 por ciento de las emisiones totales provienen de los cambios en el

uso del suelo, en particular de la deforestación, y el 20 por ciento de la agricultura y la silvicultura (FAO y PNUMA, 2020 en CEPAL, 2024). Estas actividades han acelerado la pérdida de biodiversidad, aumentado la vulnerabilidad ante choques climáticos y agravado los conflictos socioambientales.

El Índice de Desarrollo Humano ajustado a las presiones planetarias (IDHP) ofrece una perspectiva valiosa para comprender la contribución de ALC a las presiones ambientales globales. Este índice experimental ajusta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a las presiones planetarias del Antropoceno, considerando las emisiones de dióxido de carbono per cápita (producción) y la huella material por persona, dos indicadores clave para entender la presión que ejercen los seres humanos sobre el planeta (PNUD, 2020). En un escenario ideal sin degradación ambiental, el IDHP sería igual al IDH. Sin embargo, a medida que aumentan las presiones ambientales, el IDHP disminuye en relación con el IDH, reflejando las compensaciones en las trayectorias de desarrollo.

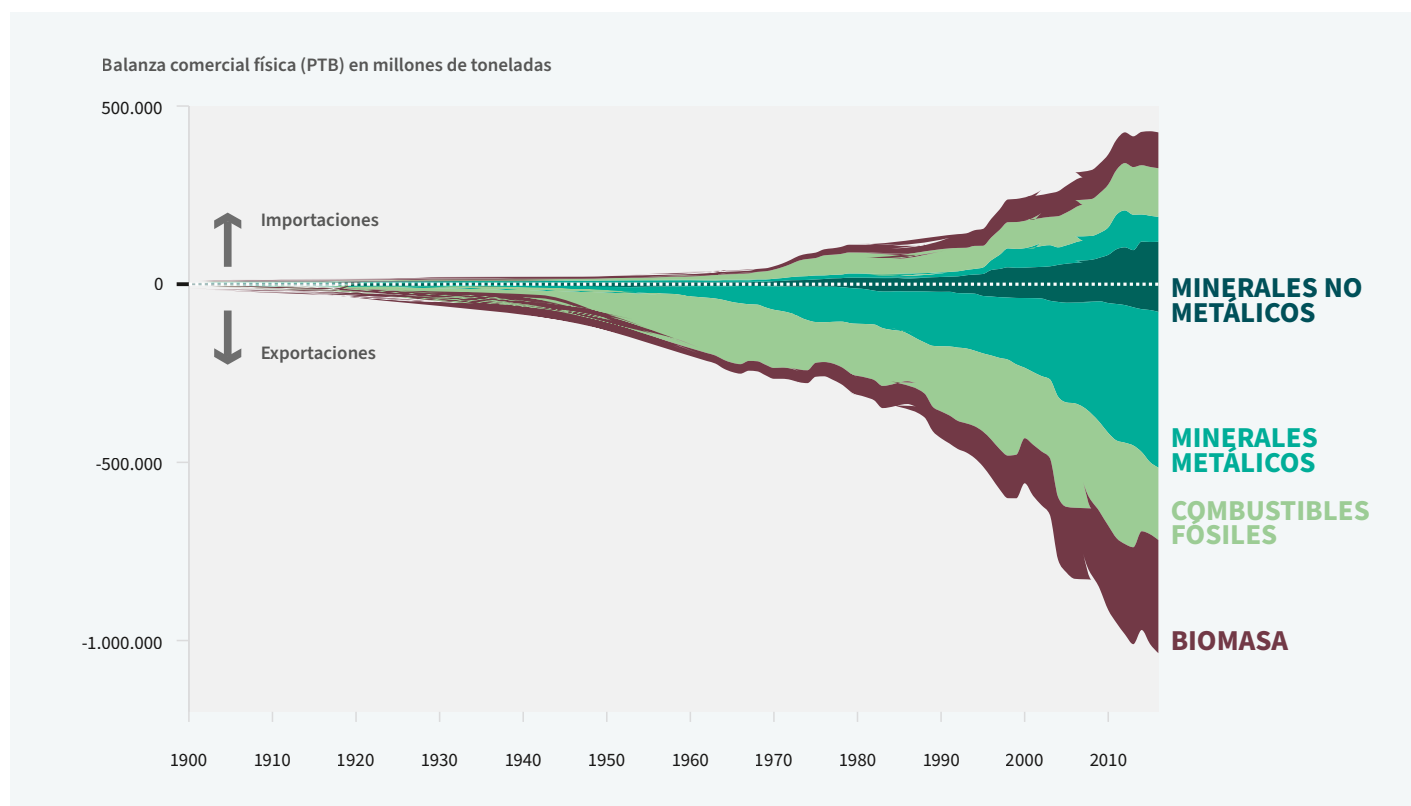
El IDHP de 2023 revela que, en promedio, el IDH de ALC cae un 8,7 por ciento cuando se ajusta por presiones planetarias, disminuyendo de 0,783 a 0,715 (PNUD, 2025). Las caídas más pronunciadas, que superan el promedio regional se registran en Panamá, las Bahamas, Argentina, Chile, Brasil y Paraguay.

Figura 5.8 Taxonomía de los riesgos de transición para los países de ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de Cárdenas y Orozco (2022).

Figura 5.9 El déficit material de ALC ha aumentado considerablemente con el tiempo



Fuente: Infante-Amate *et al.* (2022).

Históricamente América Latina ha desempeñado un papel clave en el suministro global de recursos naturales y materias primas. El crecimiento de la extracción de recursos de la región supera con creces el promedio mundial, lo que refuerza su posición en la economía global. El nivel de déficit material de la región se ha acrecentado de forma exponencial a lo largo del tiempo, con un aumento de las exportaciones netas de 4 de toneladas métricas (Mt) en 1900 a 610 Mt en 2016 (figura 5.9) (Infante-Amate *et al.*, 2022). Mientras que la «Gran Aceleración» del Norte Global —término utilizado para describir el aumento en el comercio de materiales desde mediados del siglo XX— comenzó tras la Segunda Guerra Mundial, el período más intenso de extracción en América Latina se inició en la década de 1990 (Infante-Amate *et al.*, 2022).

La variedad de materiales exportados evidencia los complejos retos ambientales y sociales a los que se enfrenta la región. Equilibrar el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, sigue siendo una tarea difícil. La

transición hacia modelos de bajas emisiones de GEI se complica aún más por las desigualdades estructurales, que agravan las vulnerabilidades y aumentan el riesgo de disrupción. En este contexto, la perspectiva del Antropoceno desarrollada en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2020* presenta un valioso marco para comprender y gestionar estas presiones superpuestas, como se analiza en las secciones siguientes.

La transición verde plantea en ALC el desafío de desvincular el crecimiento económico de las emisiones de GEI, gestionando al mismo tiempo los riesgos inherentes a las transiciones globales. Este proceso requiere navegar las tensiones entre los objetivos de desarrollo y la protección de los recursos naturales. Al aprovechar de manera responsable su capital natural e invertir en prácticas sostenibles, la región podría liderar la definición de una ruta justa y equitativa hacia la transición verde. Sin embargo, la región debe reconocer el carácter intensivo de sus industrias extractivas.

Recuadro 5.2 Vías decoloniales y reparadoras: hacia la resiliencia climática en el Caribe

El Caribe ha entrado en una nueva era de complejidad marcada por desastres climáticos y el deterioro de los ecosistemas, consecuencias en tiempo real para las comunidades y graves riesgos de que se reviertan los logros alcanzados en la reducción de la pobreza. Tal y como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, la región es «el epicentro de la emergencia climática mundial», en medio de una crisis planetaria que constituye «el mayor desafío al que se enfrenta nuestro mundo hoy en día». El nexo entre el riesgo climático y los ecosistemas es especialmente crítico para el Caribe, que no sólo se encuentra en el centro de la crisis climática, sino que también posee algunos de los ecosistemas coralinos y marinos más importantes del mundo, fundamentales para la seguridad humana y los medios de vida.

Intensificar la acción frente a estos desafíos, cerrar las brechas en financiamiento y tecnología, y fortalecer la resiliencia exigen una comprensión más profunda de las causas estructurales subyacentes a la crisis, y una reconsideración de los paradigmas de desarrollo y soluciones. Mientras los sistemas socioecológicos se encuentran en transformación, los enfoques convencionales del desarrollo y construcción de resiliencia están siendo cuestionados. Desde el Caribe y el Sur Global, ha surgido la necesidad de corregir la visión frecuentemente ahistórica de la crisis planetaria que predomina en los discursos globales. Es necesario reconocer mejor cómo las injusticias coloniales y poscoloniales del pasado están directamente conectadas con la acelerada crisis planetaria actual y su desproporcionado impacto en todo el Sur Global. En este sentido, la experiencia y la voz del Caribe son fundamentales, en medio de crecientes llamados por justicia climática y enfoques reparadores para construir resiliencia.

Las comunidades de todo el Caribe comparten una historia de vulnerabilidad sistémica arraigada en las herencias coloniales de la esclavitud y las economías de plantación, que diezmaron los sistemas sociales y ecológicos y, en muchos sentidos, sentaron las bases de los actuales perfiles de riesgo y crisis multidimensional. Desde la llegada de Colón al Caribe el 12 de octubre de 1492 y durante los siglos posteriores, las comunidades soportaron uno de los períodos más intensos del mundo de transformación social y ecológica. El Caribe fue reconfigurado a través de la extracción colonial que aspiraba a «lograr la máxima extracción de riqueza con el fin de alimentar [...] la transformación industrial» en las capitales imperiales, lo que dio lugar a una explotación generalizada tanto de las personas como de los ecosistemas.

Una perspectiva decolonial es esencial para comprender la continuidad entre la generación pasada de pobreza y subdesarrollo, los estados actuales de vulnerabilidad y las futuras oportunidades de reparación. En 2019, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho al desarrollo señaló que garantizar el derecho a la alimentación, al agua y a otros determinantes del desarrollo humano depende de lograr la justicia climática. Eso, a su vez, implica «una reparación integral, que comprenda la restitución, la indemnización y la rehabilitación», entre otros elementos. La decolonialidad implica fundamentalmente reconocer las causas profundas de la vulnerabilidad socioecológica, las fallas históricas y responsabilidades, y la creación de nuevas políticas e iniciativas reparadoras para superar los legados estructurales y epistémicos dentro de los sistemas convencionales de desarrollo actual.

En el contexto caribeño, asumir el peso del pasado no es un mero ejercicio académico; es un acto de autoconciencia y una forma de acción colectiva para cerrar la brecha entre el daño del pasado y el potencial del futuro. Frente a las intensas presiones del pasado y del presente, el Caribe ha demostrado niveles extraordinarios de resiliencia. De cara al futuro, sus experiencias vividas e imaginación colectiva pueden desempeñar un papel catalizador en la difusión de nuevos enfoques para el desarrollo desde una perspectiva decolonial y reparadora, en un momento en que la región simultáneamente se está convirtiendo a la vez en el ojo del huracán de la crisis planetaria y «epicentro del movimiento mundial por la justicia reparadora». Visibilizar las profundas conexiones entre las injusticias del pasado y las vulnerabilidades de hoy es una prioridad fundamental para enfrentar la crisis planetaria y garantizar la resiliencia socioecológica de las comunidades más expuestas al riesgo.

Fuente: Khoday (2025).

5.4 Presiones climáticas y desarrollo humano

El documental *Cuando el Río Suena* (2024) narra la lucha y la resiliencia de dos comunidades guatemaltecas en *El Arenal*, situado en el municipio de Cabañas, Zacapa, en el llamado Corredor Seco Centroamericano. Con la intensificación del cambio climático, estas comunidades han visto cómo se reducían sus opciones de subsistencia y se erosionaban sus activos. La alteración de los patrones climáticos provocó una disminución de la productividad de los suelos que obligó a los agricultores a buscar tierras más fértiles o a emigrar a las ciudades cercanas en busca de trabajo.

El documental es un ejemplo de cómo, a medida que las condiciones climáticas erráticas se convirtieron en norma, las comunidades se vieron obligadas a tomar decisiones cada vez más difíciles sobre la manera de asegurar el futuro de las próximas generaciones. Muchos optaron por emigrar a los Estados Unidos, enviando remesas a sus comunidades de origen como salvavidas para los que se quedaron luchando por rehabilitar sus tierras. Sin embargo, esa estrategia de afrontamiento fue insuficiente para los crecientes riesgos climáticos. A la larga, en 2016, una repentina tormenta desató lluvias torrenciales que provocaron devastadores deslizamientos de tierra desde las colinas circundantes. El desbordamiento de un río cercano, crecido por las lluvias, avanzó con fuerza letal, arrasando viviendas y los medios de subsistencia. Los deslizamientos de tierra sepultaron las viviendas y la escuela local bajo 25 metros de sedimento, dejando a la comunidad sin otra opción que abandonar todo y empezar de nuevo en otro lugar.

Las experiencias recopiladas y presentadas en el documental ilustran cómo las condiciones ambientales pueden potenciar o limitar las capacidades de las personas. Las condiciones ambientales, los recursos naturales e incluso la tecnología, no son inherentemente transformadores, sino que sirven como recursos que permiten la expansión o realización de las capacidades humanas. Los recursos naturales como el agua, los minerales, los bosques o la tierra adquieren su valor a través de las oportunidades que crean para que los individuos y comunidades puedan «ser» o «hacer», de manera que amplíen sus capacidades. Algunos países caribeños utilizan su capital natural, por ejemplo, sus playas vírgenes, su rica biodiversidad y sus dinámicos ecosistemas, para prosperar como destinos turísticos, impulsando economías centradas en la hospitalidad y la recreación. Sin duda, el cambio climático tiene el potencial generalizado de reducir las capacidades humanas, ya que puede disminuir las opciones que las personas valoran y generar amenazas para la vida humana y las comunidades.

En relación con el riesgo que el cambio climático representa para la vida humana en ALC, el *Sexto Informe de Evaluación* del IPCC, finalizado en 2023, ha identificado siete riesgos específicos para la región: (i) inseguridad alimentaria causada por sequías más frecuentes o severas; (ii) riesgos para la vida y las infraestructuras debido a inundaciones y deslizamientos de tierra; (iii) inseguridad hídrica; (iv) graves impactos sobre

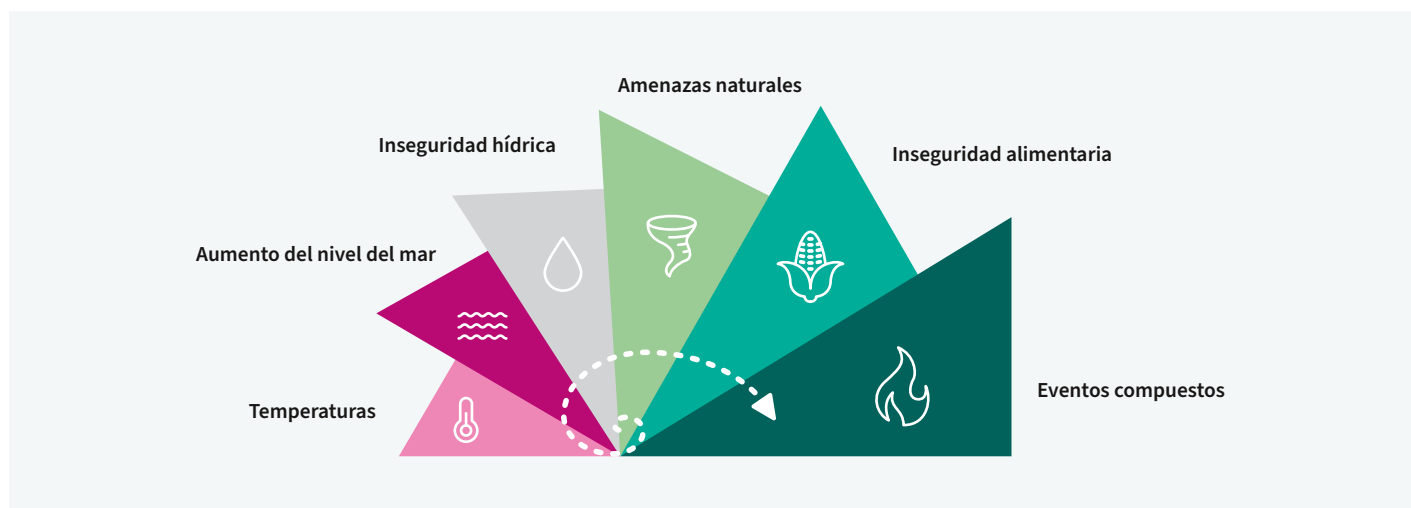
la salud por el aumento de enfermedades transmitidas por vectores; (v) vulnerabilidades sistémicas derivadas del deterioro de la infraestructuras y los servicios públicos; (vi) degradación de los ecosistemas asociada al blanqueamiento de los corales; y (vii) riesgos socioecológicos en las zonas costeras derivados de la aumento del nivel del mar, las marejadas ciclónicas y la erosión costera.

Asimismo, anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* han identificado algunos de los riesgos que el cambio climático supone para el desarrollo humano. El *Informe de 2008* señaló cinco canales clave a través de los cuales el cambio climático podría frenar e incluso revertir los avances en desarrollo humano: la producción agrícola y seguridad alimentaria; el estrés e inseguridad hídrica; el aumento del nivel del mar y la exposición a desastres climáticos; los ecosistemas y la biodiversidad; y la salud humana (PNUD, 2008). Centrado en la Era del Antropoceno, el *Informe 2020* también identificó los siguientes riesgos para el desarrollo humano: aumento del hambre; aumento de los efectos de las amenazas naturales; aumento del número de eventos de temperaturas extremas; aumento del nivel del mar; y aumento de la mortalidad debido a los costos relacionados con la salud y a una menor capacidad de adaptación (PNUD, 2020).

Esta sección presenta datos sobre algunos de las presiones más apremiantes del cambio climático para ALC: el aumento de las temperaturas; los impactos de las amenazas naturales; la inseguridad alimentaria e hídrica; y la subida del nivel del mar. La espiral de Fibonacci en la figura 5.10, ilustra cómo estos riesgos se acumulan y se combinan para crear un efecto cascada que puede impactar en todas las dimensiones del desarrollo humano. Todas ellas están profundamente interconectadas, son sistémicas, y no actúan de forma aislada. Por el contrario, se acumulan e intensifican progresivamente, socavando los cimientos del bienestar, las capacidades y las libertades.

Muchas de estas presiones están profundamente arraigadas en la vida cotidiana de las personas de toda la región. Una mirada rápida a los medios de comunicación regionales revela titulares frecuentes y recurrentes sobre desafíos climáticos. Sin embargo, y a pesar de la preocupación pública que se mencionaba en la primera sección de este capítulo, un estudio regional en el que participaron más de 130 periodistas de 18 países reveló que menos del 2 por ciento de las noticias publicadas en los medios de comunicación de la región abordan temas relacionados con el cambio climático (Cigarán, Celi y Dancuart, 2023). Esta brecha resulta especialmente llamativa, dado que el creciente impacto de las presiones climáticas en la vida cotidiana hace que sea necesario contar información accesible y una comunicación efectiva.

Figura 5.10 Influencia del cambio climático sobre el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

5.4.1 Presiones derivadas del aumento de las temperaturas

«MÉXICO EN ALERTA POR OLA DE CALOR, CON MÁXIMAS DE 45 GRADOS CELSIUS EN GRAN PARTE DEL PAÍS»

- CNN, marzo de 2025

«OLA DE CALOR EXTREMO EN BRASIL: ADVIERTEN QUE LA SENSACIÓN TÉRMICA PODRÍA SUPERAR LOS 60° Y MARCAR UN NUEVO RÉCORD»

- Infobae, febrero de 2024

«LLEGA UNA OLA DE CALOR EXTREMO QUE SOMETERÁ A CASI TODO EL PAÍS ESTA SEMANA».

- La Nación Argentina, enero de 2025

El planeta se está calentando. La temperatura es una de las dimensiones más visibles y con mayores consecuencias del cambio climático. Elevadas temperaturas ambientales representan serios desafíos a la salud humana, aumentan el riesgo de estrés térmico, y ejercen presión sobre pilares del bienestar humano como los recursos hídricos, los ecosistemas y la agricultura. El calor es tanto una consecuencia directa del calentamiento global como un catalizador de otras amenazas climáticas, incluidos cambios en los patrones de precipitación, el aumento de la evapotranspiración¹³ que afecta a los recursos hídricos, y fenómenos extremos como olas de calor, incendios forestales y sequías. El aumento de las temperaturas también puede comprometer el funcionamiento de servicios básicos

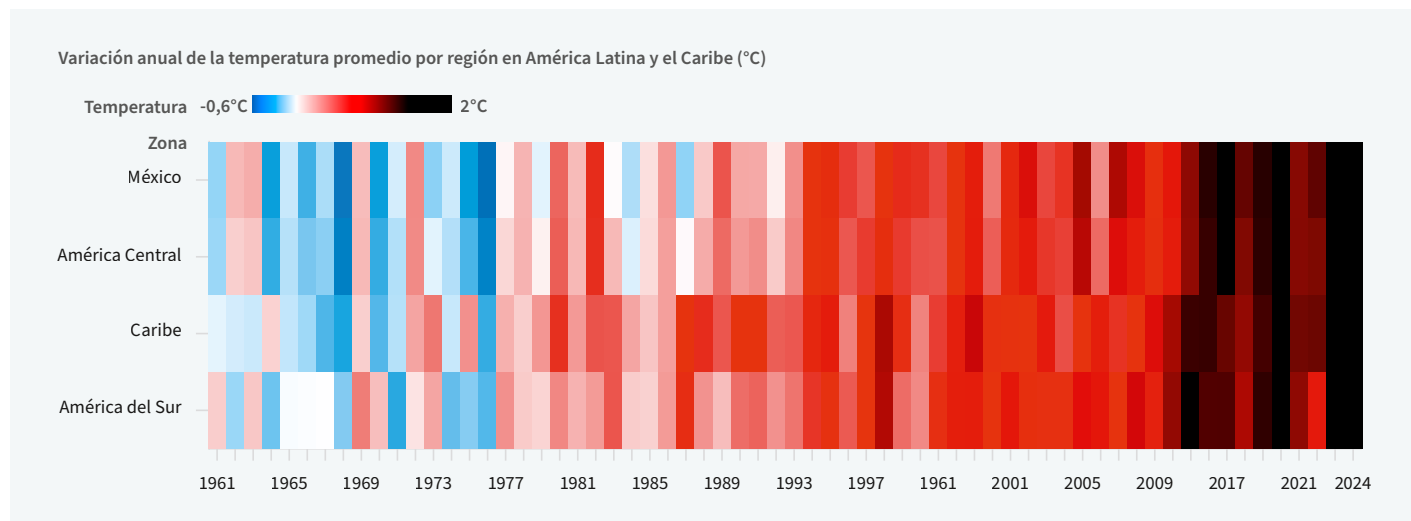
como la electricidad, el suministro de agua y el transporte, sobre todo cuando las infraestructuras no están diseñadas para resistir períodos prolongados de calor.

Desde el siglo XIX, las actividades humanas han provocado un aumento de aproximadamente 1,2°C en la temperatura promedio de la Tierra, y más de dos tercios de dicho calentamiento ha tenido lugar desde 1975 (PNUD, 2023). La Organización Meteorológica Mundial (OMM) confirmó que 2024 fue el año más cálido jamás registrado al superar en cerca de 1,55°C el promedio del período 1850-1900. La OMM también informó de que la década comprendida entre 2015 y 2024 fue la más calurosa desde que se tiene constancia (OMM, 2025). Este hito no sólo aumenta la incertidumbre mundial, sino que también marca la primera vez que las temperaturas medias globales superan el umbral de 1,5°C fijado por el Acuerdo de París.

El aumento de las temperaturas globales ha sido perceptible en todas las subregiones y países de ALC. En 2024, la temperatura superficial promedio registrada en todo el continente americano fue 2,3°C superior a la de la línea de base de 1951-1980; esto incluye todos los territorios de América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe. En las subregiones de ALC, el cambio de temperatura en 2024 con respecto al mismo período fue de 1,6°C en el Caribe, 1,8°C en América Central, 1,4°C en América del Sur y 1,9°C solo en México.

Las altas temperaturas afectan la productividad de las personas trabajadoras en todos los sectores debido a su impacto en la salud física y mental. Cada vez son más los estudios que intentan comprender cómo las altas temperaturas afectan a la salud, la cognición y el rendimiento en las tareas. La economía del cambio climático ha señalado que el aumento de la temperatura probablemente afectará la productividad a largo plazo en casi

Figura 5.11 La temperatura promedio de ALC ha aumentado significativamente en las últimas décadas



Notas: La figura refleja el cambio en la temperatura promedio de la superficie en relación con la climatología de referencia para el período 1951-1980.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAOSTAT).

todos los países de ALC para 2030 y 2050 (CEPAL, 2024). La figura 5.12 ilustra los niveles de disminución de la productividad laboral en ALC (medida por la producción por hora de trabajo) y que se prevé siga disminuyendo a causa del estrés térmico, en relación con los niveles promedio durante el período de referencia de 1986-2006. Los datos disponibles muestran que se espera que países como Surinam, Guyana, Venezuela, Belice, Brasil, Nicaragua, El Salvador, Panamá y Colombia experimenten las pérdidas más significativas en productividad laboral —más de 9 puntos porcentuales— para 2050 (figura 5.12). En cambio, Chile, Uruguay y Dominica presentan impactos negativos relativamente menores, rondando niveles neutros para 2050.

Las repercusiones del aumento del calor van más allá de la salud, ya que afectan la productividad y los ingresos de distintos sectores económicos. Los riesgos para la salud relacionados con el calor son particularmente agudos en entornos de trabajo al aire libre, como la agricultura, la pesca, la caza, la silvicultura y la construcción (Gubernot, Anderson y Hunting, 2015). Una consecuencia crítica de esta situación es la reducción de la capacidad laboral, es decir, la capacidad de un trabajador para realizar tareas físicas o cognitivas, debido a las altas temperaturas.

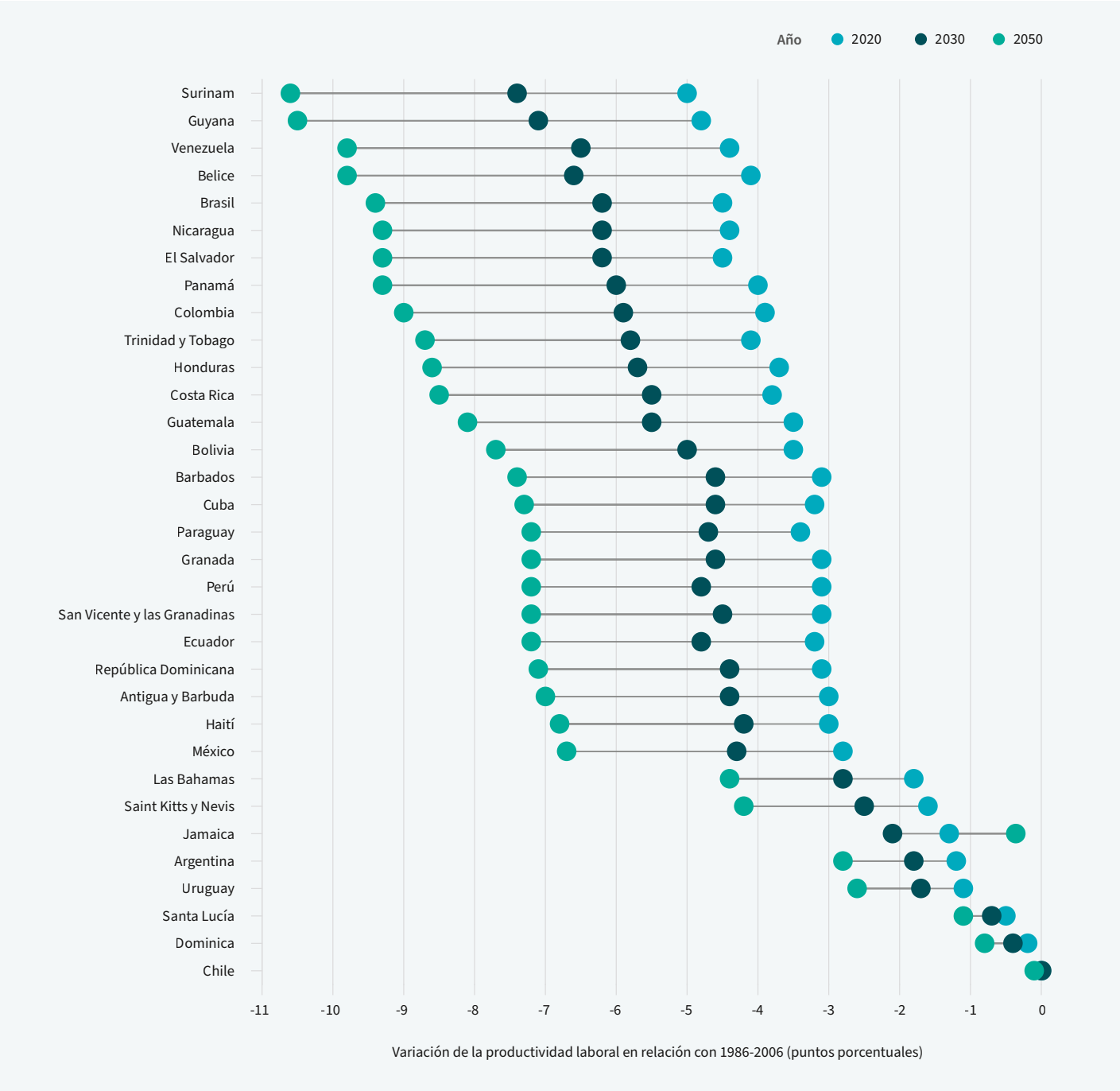
En 2022, los países de Latinoamérica enfrentaron pérdidas estimadas en ingresos de aproximadamente 1.780 millones de dólares debido a la reducción de la capacidad laboral relacionada con el calor, lo cual equivale al 1,34 por ciento de su PIB combinado (Hartinger *et al.*, 2024). La mayor proporción de esas pérdidas correspondieron al sector agrícola (40,6 por ciento), seguido de la construcción (32,5 por ciento). En el Caribe, los datos más completos disponibles corresponden a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).¹⁴ Entre

1990 y 2023, los PEID perdieron colectivamente un estimado de 273.000 millones en ingresos potenciales debido a la reducción de la capacidad laboral relacionada con el calor, lo que equivale a un promedio de 8.200 millones de dólares al año. De esta cifra, casi el 37 por ciento se produjo en la agricultura, el 33 por ciento en la construcción, el 17 por ciento en los servicios y el 13 por ciento en la industria manufacturera (Gordon-Strachan *et al.*, 2024).

El calor extremo también actúa como catalizador de disrupciones en sectores económicos clave, al imponer tensiones sobre insumos críticos como el agua y la electricidad. Las altas temperaturas aceleran la evaporación del agua, reducen el nivel de los embalses y deterioran su calidad, al tiempo que aumenta su demanda para el riego y el consumo doméstico. Paralelamente, los sistemas eléctricos se ven sometidos a una presión creciente, ya que el aumento de las necesidades de refrigeración —particularmente por el uso de aire acondicionado— eleva las cargas máximas de energía y la demanda general, lo que contribuye a su vez a aumentar las emisiones de GEI.

Estos impactos en cascada no sólo ponen en riesgo la continuidad de los servicios esenciales, sino que también elevan los costos operativos y de infraestructura. Por ejemplo, si ALC, como se discute en el capítulo 3, aspira a albergar más centros de datos —instalaciones que requieren grandes cantidades de electricidad y refrigeración—, entonces el calor extremo podría convertirse en un factor limitante para su crecimiento futuro.

Figura 5.12 Reducción de la productividad laboral debido al estrés térmico en la mayoría de los países de ALC



Notas: La variación de la productividad laboral es relativa al período de referencia 1986-2006.
Fuente: CEPAL (2024).

«Muriendo de calor»:
cambio climático y cuestiones relacionadas con la salud

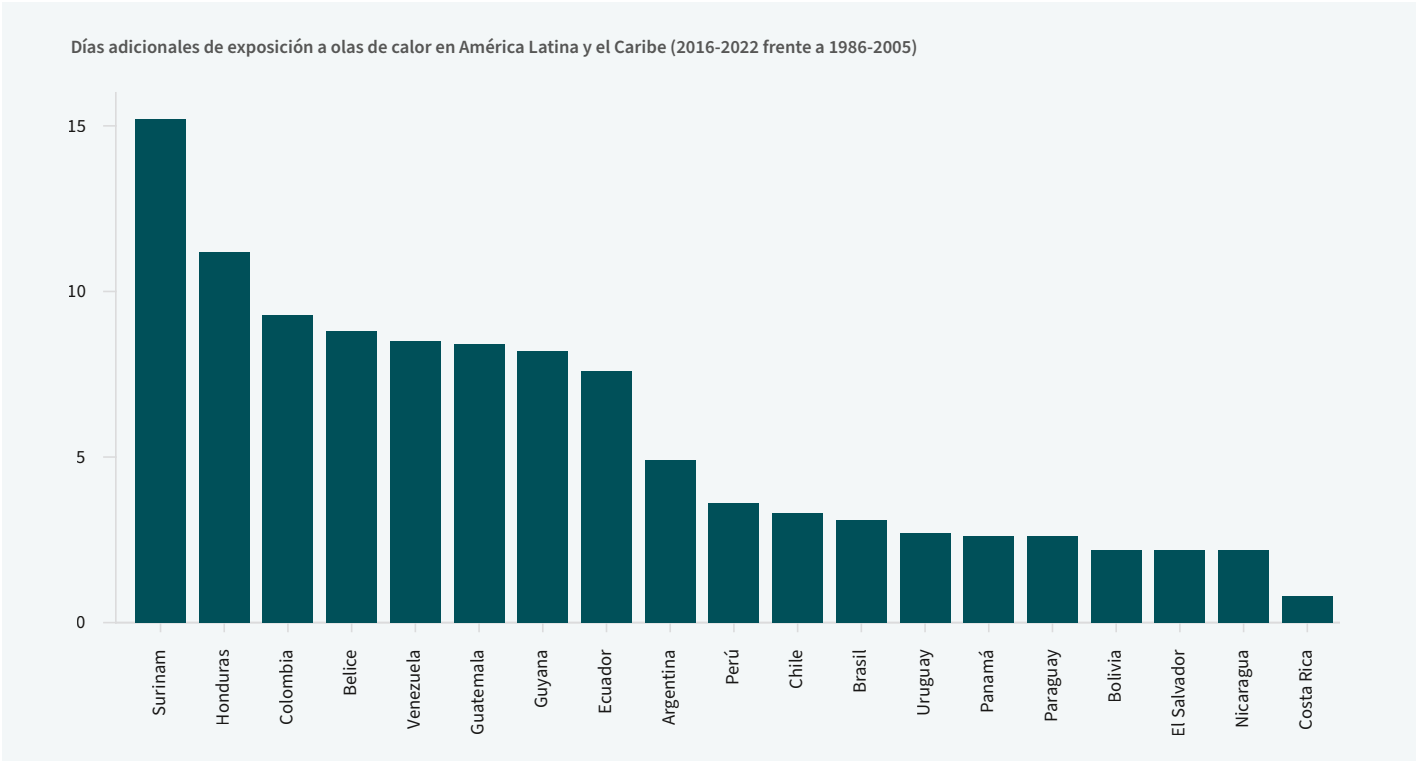
Las temperaturas elevadas y la exposición al calor extremo afectan negativamente la posibilidad de vivir una vida larga y saludable, amenazando directamente los avances en desarrollo humano. La temperatura de bulbo húmedo —una medida que indica qué tan bien puede enfriarse el cuerpo humano a través de la sudoración cuando hace calor y hay humedad— es un concepto crucial para comprender los riesgos del calor extremo. Cuando las altas temperaturas se combinan con humedad elevada durante mucho tiempo, el cuerpo sigue calentándose porque no puede liberar el calor, lo que puede provocar graves problemas golpes de calor, fallo orgánico e incluso la muerte. Temperaturas de bulbo húmedo superiores a 35°C marcan el límite a partir del cual el cuerpo humano no puede sobrevivir por más de unas pocas horas.

Varios países de la región que históricamente no estaban sometidos a altas temperaturas están experimentando en la actualidad, de forma recurrente, numerosos días en los que las temperaturas superan los 35°C. Se prevé que estos episodios aumenten significativamente bajo distintos escenarios de Trayectorias Socioeconómica Compartida (SSP).¹⁵ El aumento de las temperaturas ha incrementado el número de días en los que la población de todos los países de la región soportan olas

de calor, pasando de 0,8 días al año entre 1986 y 2005 a 15,2 días entre 2016 y 2022, registrándose los mayores aumentos en Surinam (15,2 días); Honduras (11,2 días); Colombia (9,3 días); Belice (8,8 días); Venezuela (8,5 días); Guatemala (8,4 días); y Guyana (8,2 días) (CEPAL, 2024).

Se considera que los lactantes y los adultos mayores son especialmente vulnerables a los efectos adversos para la salud de la exposición al calor. Estos grupos están cada vez más expuestos a las olas de calor, definidas como un período de dos o más días durante el cual tanto la temperatura mínima como la máxima superan el percentil 95 de las temperaturas registradas durante el período 1986-2005 (The Lancet, 2024). Los días-persona de exposición a olas de calor han aumentado en las últimas décadas entre los lactantes y las personas mayores de 65 años. El término «días-persona» se refiere al número acumulado de días en que las personas han estado, de manera colectiva, expuestas a olas de calor. En otras palabras, si 100 personas están expuestas cada una durante 5 días, se contabilizan 500 persona de exposición (Lancet, 2024). La figura 5.14 muestra el aumento absoluto (medido en millones de días-persona) experimentados por las personas de los grupos de menor y de mayor edad. Aunque hubo algunos valores inusualmente altos antes del año 2000, la tendencia general de ambos grupos —excluyendo los valores atípicos— ha sido ascendente.

Figura 5.13 El número de días que las personas soportan olas de calor ha aumentado en todos los países de la región



Fuente: CEPAL (2024).

Otro impacto grave del aumento de las temperaturas es el incremento de las muertes relacionadas con el calor. Entre 2000 y 2019, se produjeron en ALC unas 36.695 muertes anuales adicionales relacionadas con el calor, una cifra que probablemente esté subestimada (Zhao *et al.*, 2021). Para poner esto en perspectiva, estas muertes representan alrededor de dos quintas partes (40 por ciento) de todas las muertes por accidentes de tráfico en las Américas (OMS, 2018).

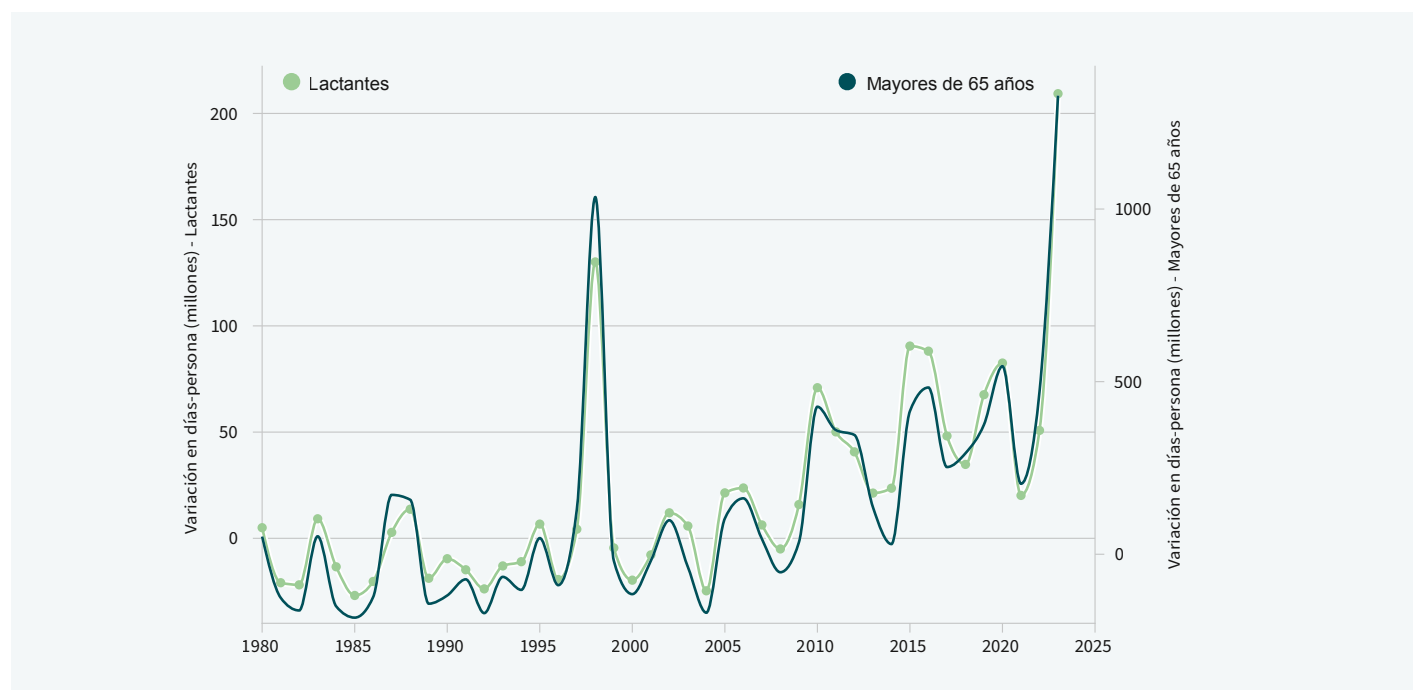
La carga para la salud es especialmente grave entre las personas adultas mayores. En América Latina, las muertes relacionadas con el calor entre personas de 65 años o más aumentaron un 140 por ciento en el período comprendido entre 2013 y 2022, en comparación con el período comprendido entre 2000 y 2009 (Hartinger *et al.*, 2024). En el Caribe, el mismo grupo experimentó un aumento del 103 por ciento durante el mismo período (Gordon-Strachan *et al.*, 2024).

El calor excesivo también puede plantear riesgos indirectos que amenazan la vida, al intensificar la violencia de género y agravar los problemas de salud mental (véase la sección Interconexiones #1). Cada vez se está investigando más la relación entre el aumento de las temperaturas, la salud mental y al comportamiento humano, con evidencia que muestra que las altas temperaturas se correlacionan con un aumento del 4 por ciento de la violencia interpersonal y del 14 por ciento de los conflictos intergrupales a nivel mundial (Woods y Agoncillo,

2024). Dada la escasez de datos sobre vínculos entre las olas de calor y la violencia de género, se necesita más evidencia para diseñar intervenciones que le prevengan y aborden antes y durante estos eventos.

Las islas de calor urbanas (ICU), vinculadas al proceso acelerado de urbanización de ALC, representa otra amenaza relacionadas con el calor. El efecto de las ICU se produce cuando las zonas urbanas experimentan temperaturas significativamente más altas que sus alrededores (Libertun y Pecina-López, 2024). Al ser una de las regiones más urbanizadas del mundo (UNDESA, 2019), las ICU representan una amenaza importante, ya que las poblaciones que viven en zonas urbanas densas y desatendidas se enfrentan a un mayor riesgo de estrés térmico, lo que pone de manifiesto la intersección entre cambio climático y desigualdad. En el caso de la Ciudad de México, por ejemplo, el efecto de las ICU hace que la temperatura sea cerca de 4°C más alta que en las zonas aledañas y, además, las zonas más urbanizadas y pobladas experimentan temperaturas hasta 8°C más que las zonas más acomodadas (GCDMX-SMA, 2021). La distribución desigual de infraestructuras como áreas sombreadas, parques y equipamiento exacerba estas vulnerabilidades, lo que pone de relieve la urgente necesidad de una planificación urbana inclusiva que aborde tanto la resiliencia climática como la equidad social. En la siguiente sección se analiza cómo estos desequilibrios climáticos exacerban la desigualdad y su distribución desigual.

Figura 5.14 El número de días-personas de olas de calor entre lactantes y adultos mayores ha aumentado en las últimas cuatro décadas



Fuente: The Lancet (2024).

5.4.2 La presión producida por la subida del nivel del mar

«LA SUBIDA DEL NIVEL DEL MAR DUPLICA SU VELOCIDAD POR UN CALENTAMIENTO QUE BATE RÉCORDS»

- EFE Verde, marzo de 2025

«LA COMUNIDAD PANAMEÑA EXPULSADA DE UNA ISLA CARIBEÑA POR LA SUBIDA DEL NIVEL DEL MAR SE MUDA A SUS NUEVAS CASAS»

- AP, junio de 2024

«EN LA ISLA GRANADINA DE CARRIACOU, HASTA LOS MUERTOS SON AHORA VÍCTIMAS DEL CLIMA»

- The Guardian, diciembre de 2024

El aumento del nivel medio global del mar se debe a la combinación de la expansión térmica del agua del mar¹⁶ y el derretimiento del hielo terrestre¹⁷ consecuencia del calentamiento global (IPCC, 2021a). ALC, con una extensa línea costera de 72.182 km que se prolonga por América del Norte, América Central, América del Sur y las islas del Caribe (CEPAL, 2012), es especialmente vulnerable a este fenómeno. En todos los escenarios de emisiones, se prevé que la región experimentará un aumento del nivel del mar constante y sostenido durante las próximas décadas.¹⁸

El aumento del nivel del mar supone una importante amenaza para el desarrollo humano al desencadenar una serie de impactos, incluyendo inundaciones temporales y permanentes, erosión de playas, intrusión de agua salada en acuíferos y suelos agrícolas, desplazamiento de poblaciones, interrupción de la actividad portuaria, blanqueamiento de corales y alteración del transporte de sedimentos.

El Caribe, debido a su geografía costera de baja altitud, se enfrenta a algunos de los riesgos más graves de la subida del nivel del mar. Las proyecciones para el corto, mediano y largo plazo (2020-2039, 2040-2059 y 2080-2099) bajo un escenario de emisiones moderado, estiman una subida promedio del nivel del mar de 10 cm, 23 cm y 53 cm, respectivamente (PNUD, 2025). La diferencia más significativa entre los distintos escenarios de emisiones se manifiesta a finales de siglo, con una variación de aproximadamente ± 10 cm entre las trayectorias de emisión.

Los países que se proyecta experimentarán los mayores aumentos absolutos del nivel del mar —medidos en centímetros— bajo el escenario de emisiones moderadas en los tres períodos son Belice, las Bahamas, Cuba, Haití y Trinidad y Tobago. En todos estos países, las proyecciones para la última década del siglo superan los 50 cm; Belice es el país con el mayor aumento esperado, con una proyección de 78 cm (figura 5.15, panel A).

También se espera que la subida del nivel del mar afecte a los países situados a lo largo de las costas continentales de América Latina. En general, se proyecta una tendencia ascendente constante en toda la región, con un aumento más pronunciado a lo largo de la costa atlántica (CEPAL, 2012b). En el escenario de emisiones moderadas, los mayores aumentos hacia finales de siglo se esperan en Honduras, con un aumento proyectado de 66 cm; Guatemala, 62 cm; México, 59 cm; Colombia y Nicaragua, 54 cm; y Costa Rica, 53 cm (figura 5.15, panel B).

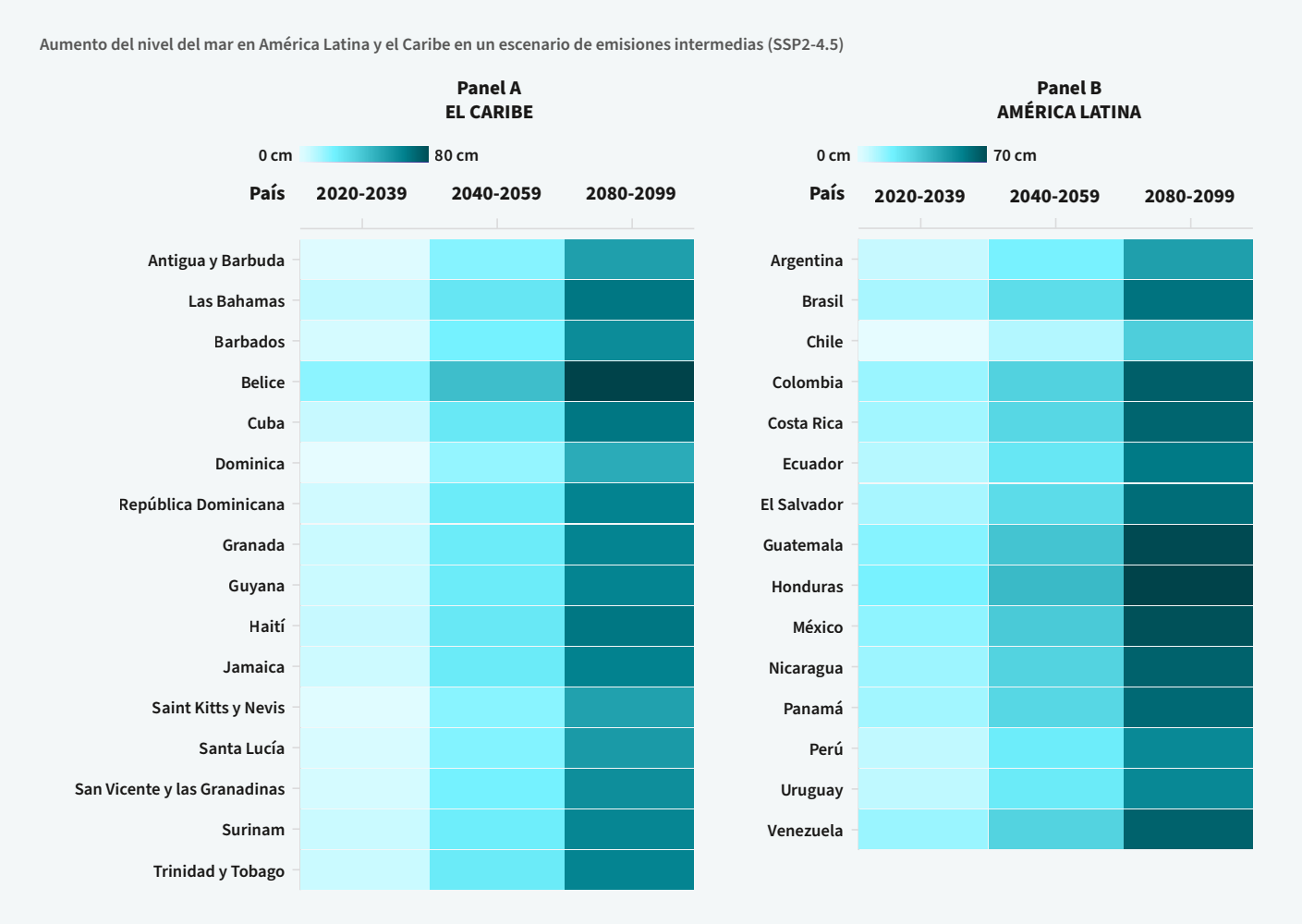
Existen tres indicadores principales utilizados para evaluar el impacto del aumento del nivel del mar: el porcentaje proyectado de superficie por debajo del nivel medio del mar local; la superficie terrestre mediana proyectada por debajo de este umbral; y el porcentaje de la población que vive en áreas que se inunda en promedio cada 20 años (PNUD, 2025). Al igual que el aumento previsto del nivel del mar medido en centímetros, estos indicadores varían en función del escenario de emisiones que se aplique; y sus impactos difieren significativamente de un país a otro. La figura 5.16 resume las tendencias en tres escenarios diferentes para los países del Caribe.

Bajo el escenario de emisiones moderadas, los países del Caribe que se espera experimenten el mayor porcentaje de inundación de tierras serán las Bahamas (2 por ciento) y Cuba (1,1 por ciento).¹⁹ En términos absolutos, se estima que Cuba perderá la mayor superficie terrestre (1.205 km²), seguida de las Bahamas (249,5 km²) y la República Dominicana (139,2 km²). El recuadro 5.3 ofrece más detalles respecto a esta situación para el caso de Cuba. Para contextualizar estas cifras, la Ciudad de México tiene una extensión aproximada de 1.495 km² (INEGI, 2025), mientras que sólo el municipio de Ciudad de Guatemala abarca unos 228,74 km² (Municipalidad Guatemala, 2025), lo que ilustra la magnitud de las pérdidas en Cuba y las Bahamas.

Por último, los países que se proyecta tendrán la mayor proporción de su población viviendo en la llanura de inundación mediana con recurrencia de 1 en 20 años son Guyana (7,98 por ciento), Surinam (7,85 por ciento) y Belice (2,48 por ciento). Con el aumento del nivel del mar provocado por el calentamiento global, las inundaciones por marejada ciclónica ocurrirán con mayor frecuencia, especialmente en las zonas costeras de baja altitud (IPCC, 2019). Surinam y Guyana son claros exponentes de esta problemática. Una importante proporción de la población, el 68 por ciento en Surinam y el 31 por ciento en Guyana, reside a altitudes inferiores a los 5 metros sobre el nivel del mar. Además, una superficie significativa de Georgetown, la capital de Guyana, se encuentra por debajo del nivel del mar.

El aumento del nivel del mar interactúa con una serie de otras presiones relacionadas con el cambio climático que afectan a ALC. Por ejemplo, el ascenso del mar incrementa la probabilidad y la gravedad de las inundaciones costeras, sobre todo cuando se combina con fenómenos hidrometeorológicos, como tormentas y huracanes, cuya frecuencia se prevé que aumente y que se analizarán en la siguiente sección. En las zonas de baja altitud, el aumento del nivel del mar también acelera la intrusión de agua salada en los sistemas de agua dulce, lo que reduce la

Figura 5.15 Se espera que el nivel del mar aumente en toda ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de la plataforma de datos Human Climate Horizons (PNUD, 2025).

productividad agrícola y compromete el suministro de agua potable. Estos efectos están directamente relacionados con la inseguridad hídrica, otra de las presiones que están creciendo en la región.

En las zonas costeras, la subida del nivel del mar ejerce una presión creciente sobre la inseguridad alimentaria y los medios de vida. La pesca, que constituye una fuente vital de alimentos, de ingresos e identidad cultural, está cada vez más amenazada por la acidificación de los océanos, la disminución de bancos de peces y la degradación de los ecosistemas marinos. A medida disminuyen los bancos de peces, las comunidades costeras enfrentan crecientes dificultades económicas y menos oportunidades para generar ingresos, lo que pone en peligro su capacidad para mantener prácticas tradicionales y su patrimonio cultural. Para millones de personas en la región,

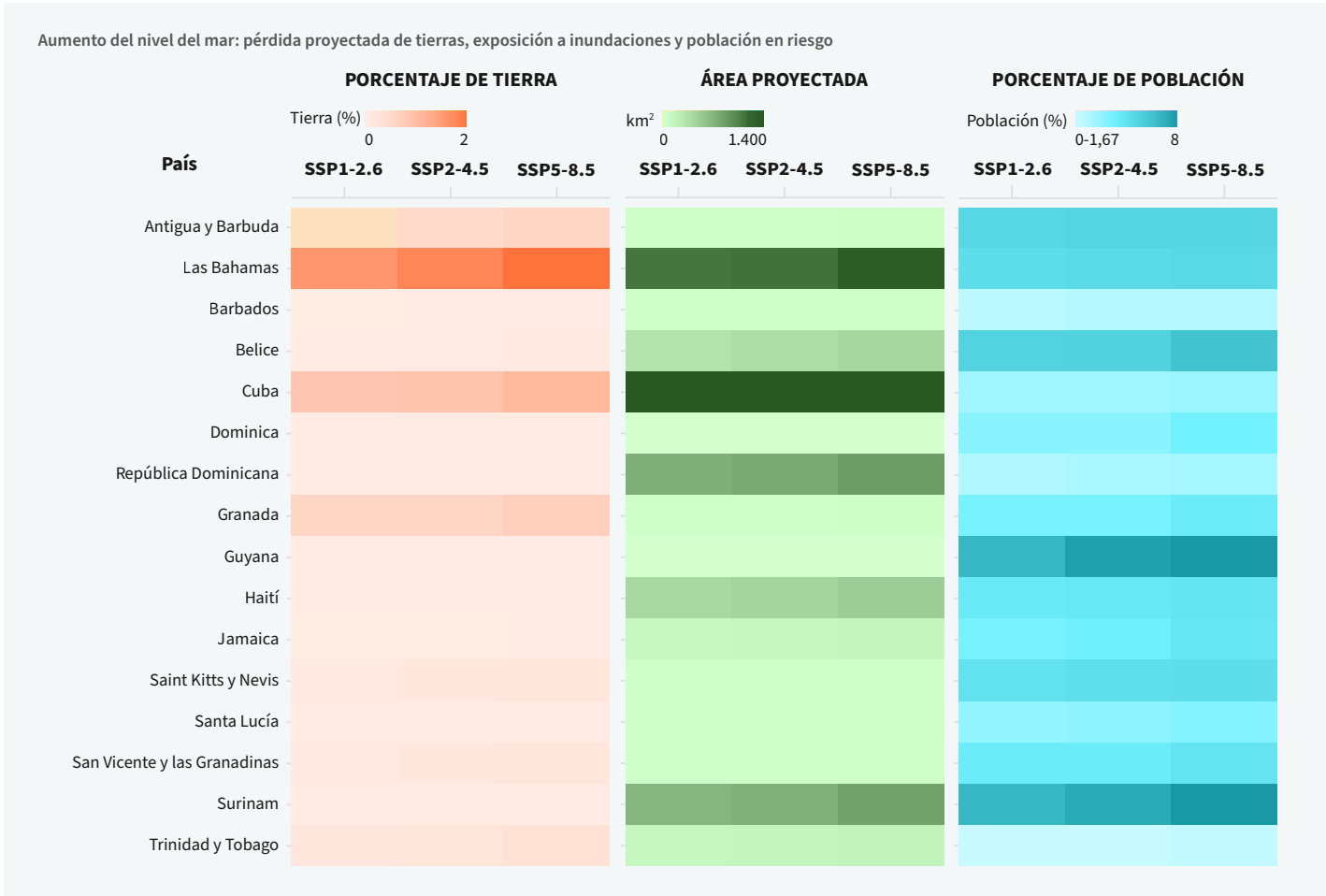
la disminución de la pesca también significa un menor acceso a una fuente esencial de proteínas diarias, lo que agrava el problema de la inseguridad alimentaria.

La subida del nivel del mar también afecta a las infraestructuras físicas. Según las proyecciones, casi todas las instalaciones portuarias y marítimas del Caribe sufrirán inundaciones en el futuro (Cashman y Nagdee, 2017). De aumentar en 1,5°C la temperatura media de la superficie en Jamaica y Santa Lucía, se prevé que los fenómenos de subida del nivel del mar y niveles extremos del nivel del mar representarían riesgos importantes para la infraestructura de transporte, a menos que se implementen nuevas medidas de adaptación (Monioudi et al., 2018).

Ante el aumento del nivel del mar, las comunidades costeras podrían reubicarse, alejándose de las zonas de alto riesgo. Sin embargo, este cambio tendría que estar promovido desde las respuestas de política pública. Por ejemplo, en Barbados se han implementado políticas de retroceso costero para hoteles. Generalmente las iniciativas de reubicación suelen estar impulsadas y financiadas por los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG), dentro de un marco de política bien estructurado (Mycoo *et al.*, 2022). En áreas donde los riesgos asociados al aumento del nivel del mar, las inundaciones y la erosión son extremadamente altos y no pueden mitigarse de forma efectiva, alejarse de la línea costera se convierte en la única opción viable para eliminar o reducir los riesgos. Dado los altos costos y los trastornos asociados a la reubicación, el desplazamiento o la migración suelen considerarse estrategias de adaptación de último recurso.

El aumento del nivel del mar es tanto una amenaza creciente, como un desastre de evolución lenta. Este se desarrolla gradualmente a lo largo del tiempo, pero sus impactos son de gran alcance y no deben considerarse de forma aislada. La subida del nivel del mar debe entenderse como parte de un conjunto más amplio e interconectado de presiones asociadas al cambio climático que requieren una adaptación coordinada y respuestas políticas anticipatorias. Los efectos combinados del aumento del nivel del mar con otros factores de estrés ambiental, suponen graves riesgos para el bienestar y la resiliencia de las poblaciones costeras, especialmente de aquellas cuyos medios de vida depende de la pesca, el turismo y las industrias relacionadas.

Figura 5.16 Se proyecta que el aumento del nivel del mar genere pérdida de territorio en diversos países del Caribe



Fuente: Elaboración propia a partir de la plataforma de datos Human Climate Horizons (PNUD, 2025).

Recuadro 5.3 Cuba: Más allá del aumento del nivel del mar

Cuba, un archipiélago de las Antillas es una de las naciones insulares más poblada del Caribe, con 10 millones de habitantes en 2023. Su naturaleza insular, extensión geográfica, alta exposición a fenómenos hidrometeorológicos extremos, concentración de población e infraestructuras en zonas costeras, y dependencia de los ecosistemas marinos y costeros para sus medios de vida, hacen que Cuba sea especialmente vulnerable a los impactos del cambio climático. En particular, la subida del nivel del mar constituye de por sí una problemática multidimensional que va más allá de soluciones ambientales o de infraestructura.

Según el Instituto Nacional de Meteorología (INSMET), se prevé que el nivel del mar suba 29 centímetros de aquí a 2050. Los impactos del aumento del nivel del mar se ven exacerbados por la mayor frecuencia de fenómenos extremos como los huracanes, que suponen una amenaza directa para 262 asentamientos costeros donde viven 1,5 millones de personas, incluidas las principales capitales provinciales de Cienfuegos, Santiago de Cuba y Matanzas.

Los impactos físicos y ambientales del aumento del nivel del mar incluyen inundaciones costeras, que podrían afectar a hasta 19.935 kilómetros cuadrados bajo escenarios extremos. La intrusión salina también supone una amenaza importante, ya que degrada la calidad del agua potable y saliniza las tierras agrícolas, poniendo en peligro la seguridad hídrica y la alimentaria. Además, la rápida degradación de algunos ecosistemas, como los manglares y los arrecifes de coral, reduce su capacidad para proteger de forma natural las zonas costeras de los impactos climáticos, lo que agrava aún más la vulnerabilidad de estas regiones.

Desde una perspectiva socioeconómica, los daños recurrentes a las infraestructuras y los sistemas de drenaje empeora las condiciones de vida de las comunidades costeras. Los medios de vida, particularmente en la industria pesquera, que constituye la principal fuente de ingresos para muchos asentamientos, se ven negativamente afectados por la degradación de los hábitats marinos, lo que conlleva a una disminución de capturas y a la reducción de las oportunidades de empleo.

Si bien los residentes de la costa sur reconocen los impactos inmediatos de los eventos meteorológicos extremos, no existe suficiente conciencia acerca de las consecuencias del aumento del nivel del mar. La subestimación del riesgo dificulta la adopción e implementación de medidas de adaptación sostenibles.

El aumento del nivel del mar representa un desafío complejo para Cuba, no sólo por sus impactos físicos inmediatos, sino también por sus repercusiones sociales, económicas y ambientales de largo alcance. Estos efectos agravan las desigualdades existentes y amenazan los medios de vida de las poblaciones costeras. Abordar estos desafíos requerirá un enfoque integral que incluya soluciones basadas en la naturaleza, una planificación territorial inclusiva y el fortalecimiento de las capacidades locales para mitigar y adaptarse de manera efectiva a estas amenazas. Sólo a través de esfuerzos coordinados y multidimensionales —respaldados por la cooperación internacional— Cuba podrá construir comunidades costeras resilientes y proteger sus ecosistemas naturales para las generaciones futuras.

Fuente: Campos *et al.* (2024).

5.4.3 Inseguridad hídrica y estrés hídrico

«NO SE SUPONÍA QUE URUGUAY SE QUEDARA SIN AGUA»

– The New York Times, agosto de 2023

«UNA CRISIS ELÉCTRICA AMENAZA A COSTA RICA CON UNA OLEADA DE CORTES»

– El País, mayo de 2024

«LOS RÍOS SE SECAN Y LAS LUCES SE APAGAN: EL CÍRCULO VICIOSO DE UNA NACIÓN QUE SE CALIENTA» (ECUADOR)

– The New York Times, diciembre de 2024

El agua y el cambio climático están profundamente interrelacionados. El cambio climático afecta la disponibilidad, la calidad y la cantidad del agua. El aumento de las temperaturas altera los patrones de precipitación, acelera el derretimiento de los glaciares, e intensifican los fenómenos extremos como las inundaciones y las sequías. Estos cambios hidrológicos ejercen presión sobre los recursos hídricos disponibles para el consumo humano y representan una importante fuente de presión en toda la región, que se manifiesta a través de intensas sequías y escasez de agua.

Entre 2020 y 2023, se registraron sequías en México, América Central y del Sur, y el Caribe. En 2020, más de la mitad del territorio mexicano se vio afectada, mientras que Haití, la República Dominicana y Cuba se enfrentaron condiciones de sequía aguda. La cuenca del Paraná-La Plata sufrió una de las

peores sequías registradas, lo que redujo considerablemente el suministro mundial de productos agrícolas básicos como la soja y el maíz. En 2022, la situación se deterioró aún más, y la cuenca del Río de la Plata experimentó la sequía más severa desde 1944 (OMM, 2023).

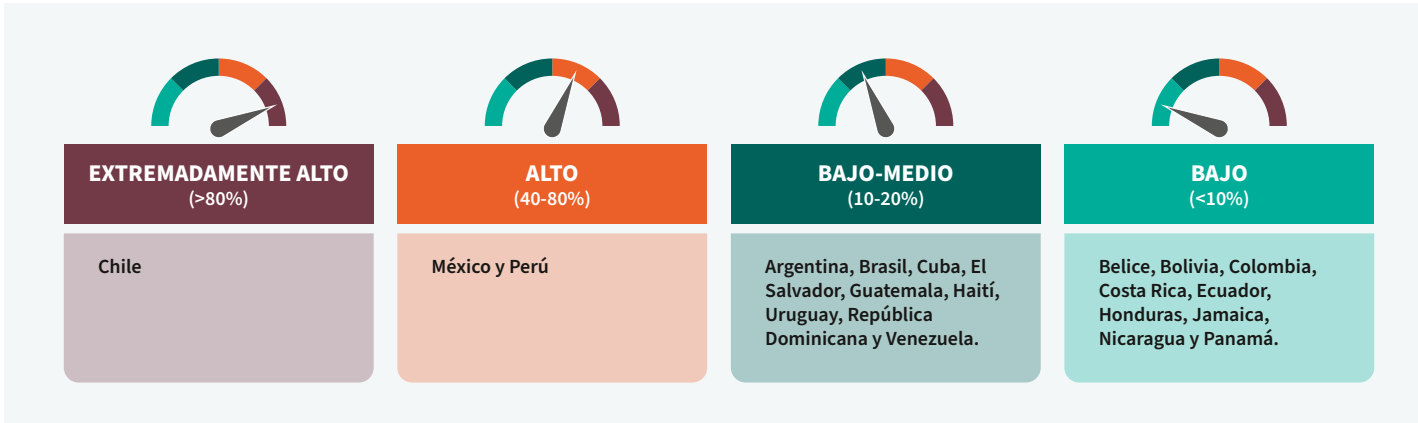
En 2023, las condiciones de sequía severa se recrudecieron aún más, afectando al 76 por ciento del territorio de México en el año más seco jamás registrado en el país. En Uruguay, el gobierno declaró emergencia hídrica debido a los bajos niveles de sus reservas de agua, lo que afectó a más del 60 por ciento de la población. La escasez de agua también amenazó a ciudades de Chile y Colombia. Sequías sin precedentes, provocadas por la influencia de El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) también perturbaron el tráfico marítimo a través del Canal de Panamá, afectando una porción significativa del PIB del país y una parte significativa del comercio marítimo mundial.

Estos eventos no son aislados sino que forman parte de una tendencia más amplia de estrés hídrico inducido por el clima que está remodelando las trayectorias de desarrollo en toda la región. El déficit energético que sufrió Ecuador en 2024 es un claro ejemplo de la rapidez con que se intensifican los riesgos del cambio climático y cómo sus efectos acumulativos pueden socavar el desarrollo a largo plazo. Hace apenas una década, Ecuador realizó una audaz inversión en energía hidroeléctrica, con el objetivo de aprovechar sus abundantes ríos para satisfacer la creciente demanda energética y reducir la pobreza. Hoy, estas ambiciones se ven desafiadas por un clima cambiante. Una extraordinaria sequía —agravada por el calentamiento global e intensificada por El Niño— secó ríos y represas, sometiendo a la red eléctrica a una grave tensión y poniendo en peligro la seguridad energética del país.

El estrés hídrico mide el equilibrio entre la demanda de agua y el suministro renovable (Kuzma, Saccoccia y Chertock, 2023). Cuanto mayor es la demanda en relación con el suministro, mayor es el estrés y más vulnerable es la zona a la escasez de agua. Los países clasificados en la categoría de «estrés hídrico extremo» utilizan más del 80 por ciento de su suministro renovable de agua para el riego, la ganadería, la industria y las necesidades domésticas. El «estrés hídrico alto» se considera cuando se extrae entre el 40 y el 80 por ciento del suministro. Datos del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés) evalúan en ALC el estrés hídrico para 2023 y el proyectado, bajo escenarios influenciados por el cambio climático y el aumento de las temperaturas globales, revelando que Chile se encuentra entre los países que enfrentan niveles extremadamente altos de estrés, mientras que México y Perú experimentan niveles de estrés altos. El resto de la región presenta niveles menores de estrés hídrico (véase la figura 5.17).

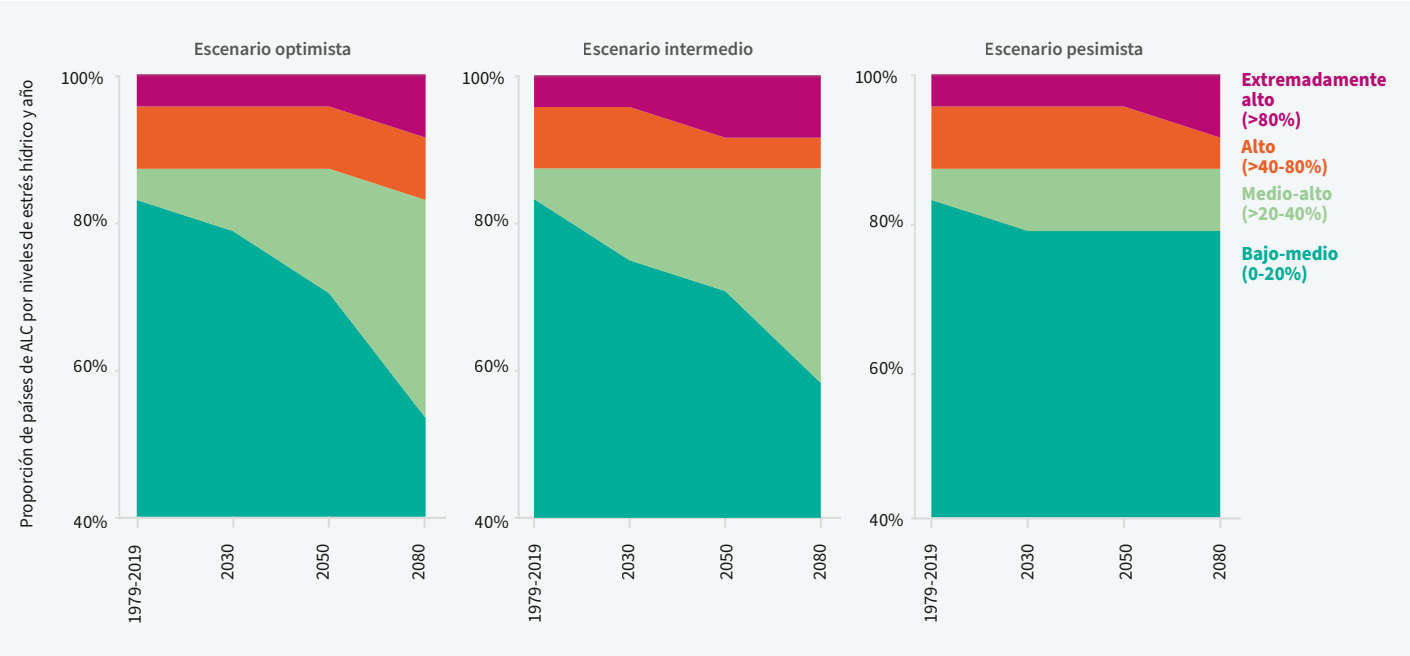
El estrés hídrico es un estado progresivo que puede intensificarse con el tiempo, especialmente en respuesta al aumento de las temperaturas. A partir de las categorías del WRI, la figura 5.18 muestra el porcentaje proyectado de países según los diferentes niveles de estrés hídrico bajo diversos escenarios de aumento de las temperaturas, que van de optimistas a pesimistas utilizando como referencia los niveles del período 1979-2019. En un escenario intermedio o de «continuidad de las tendencias actuales», casi la mitad de los países de la región enfrentará niveles de estrés hídrico de moderado a extremo en 2080. En concreto, el 29 por ciento experimentará un estrés de medio a alto, mientras que el 16 por ciento se enfrentará a un estrés de alto a extremo.

Figura 5.17 Más de la mitad de los países de ALC experimentan actualmente algún nivel de estrés hídrico



Fuente: Kuzma, Saccoccia y Chertock (2023).

Figura 5.18 Si los esfuerzos climáticos continúan como hasta ahora, se espera que más del 80 por ciento de los países de ALC sufran al menos un nivel medio de estrés hídrico



Notas: En el escenario optimista los aumentos de temperatura para el año 2100 cumplirían con lo estipulado en el Acuerdo de París. El escenario intermedio asume que se continúa con los esfuerzos actuales de mitigación del clima. El escenario pesimista asume que el uso de combustibles fósiles se intensifica, llevando a temperaturas aún más altas.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en las proyecciones del WRI (2024).

Los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ofrecen una perspectiva global y regional sobre la evolución del estrés hídrico de 2000 a 2022, basados en el indicador 6.4.2 de la Agenda 2030 (figura 5.19).²⁰ Este indicador mide la extracción de agua dulce como proporción de los recursos disponibles. Entre 2000 y 2022, el estrés hídrico promedio en las subregiones de América Latina y el Caribe superó generalmente el promedio mundial —excepto en América del Sur. En 2022, el Caribe registró el mayor estrés hídrico con un 28.1 por ciento, seguido de América del Norte 20.2 por ciento y América Central 19.3 por ciento, mientras que América del Sur reportó solo un 6 por ciento.

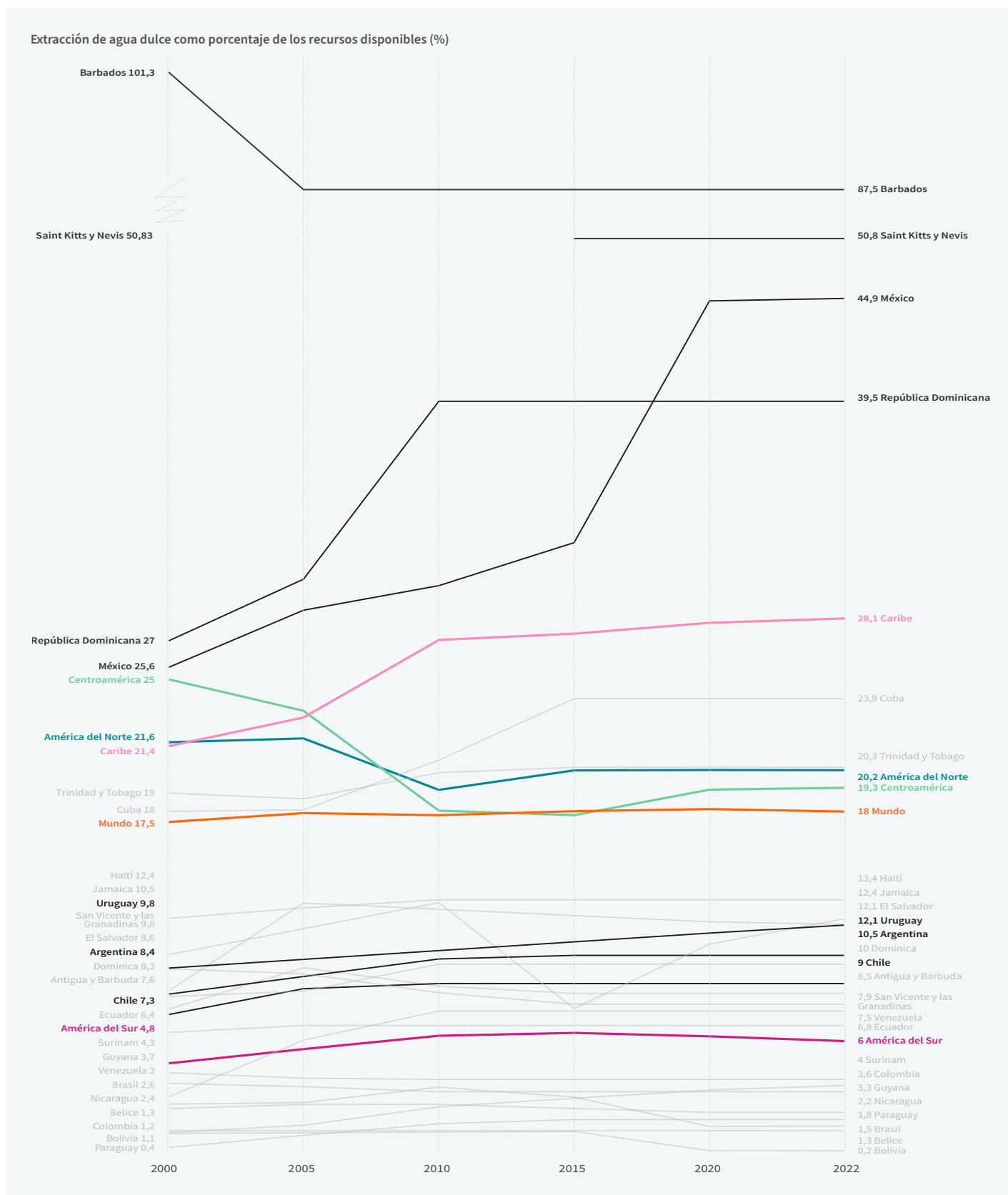
A pesar de los promedios regionales descritos, existen diferencias dentro de cada subregión. En el Caribe, por ejemplo, varios países reportaron niveles de estrés hídrico significativamente superiores al promedio regional en 2022, entre ellos Barbados, 87.5 por ciento; Saint Kitts y Nevis, 50.8 por ciento, y la República Dominicana 39.5 por ciento. Tanto Barbados como la República Dominicana destacan por sus tendencias: Barbados registró una disminución entre 2000 y 2005, mientras que la República Dominicana experimentó un aumento notable en la misma década. En América del Norte, México sobresale con uno de los niveles de estrés hídrico más altos en 2022 con 44.9 por ciento, lo que representa 1.7 veces su nivel en el año 2000. En América del Sur, Uruguay, Argentina y

Chile son los países que reportaron los niveles más elevados de estrés hídrico dentro de la subregión. Estos ejemplos subrayan que el estrés hídrico no es una condición estática, sino dinámica y determinada por múltiples factores.

El impacto del estrés hídrico va más allá de las preocupaciones ambientales y afecta en el desarrollo humano y sus componentes. Incide en la salud, ya que la escasez puede llevar al consumo de agua contaminada y a deficiencias en el saneamiento. También afecta a la nutrición, ya que puede mermar la disponibilidad de alimentos y encarecerlos. Y repercute en los medios de vida, al disminuir el rendimiento de la tierra.

La problemática del agua en ALC va más allá del estrés hídrico. Los activos físicos —como viviendas, herramientas de producción y cultivos— pueden verse directamente afectados por inundaciones y sequías, lo que altera los medios de vida de las personas y obstaculiza sus trayectorias de progreso. Las mujeres y niñas se ven desproporcionalmente afectadas por la sequía debido a persistentes desigualdades estructurales de género, que limitan su acceso al agua y a otros recursos básicos como la tierra y los servicios financieros. Estas desigualdades también suponen una carga de trabajo adicional para las mujeres y las niñas. En muchas zonas afectadas por la sequía, las mujeres son las principales responsables de recolectar el agua, a menudo recorriendo largas distancias, lo que pone en riesgo su salud y su seguridad (CLD y FAO, 2024).

Figura 5.19 ALC experimenta un estrés hídrico superior al promedio mundial, siendo el Caribe particularmente afectado



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos FAOSTAT.

Recuadro 5.4 Implicaciones de las sequías en Uruguay desde una perspectiva institucional

Entre 2020 y 2024, Uruguay experimentó una grave sequía que provocó un importante déficit hídrico en el sector agrícola, llevando a las autoridades a declarar emergencias agrícolas en cinco ocasiones. A diferencia de otras crisis previas, la última sequía se extendió a la capital y al área metropolitana de Montevideo, afectando a la cuenca del río Santa Lucía, que abastece de agua a más del 60 por ciento de la población del país. Esta situación puso en peligro tanto la disponibilidad como la calidad del agua potable para una gran parte de la población urbana.

El sector agrícola fue uno de los más afectados, con pérdidas directas estimadas en 1.883 millones de dólares para el período 2022-2023. Esta cifra representaba el 3 por ciento del PIB nacional y casi el 39 por ciento del valor agregado del sector agrícola, un nivel de pérdidas sin precedentes en las tres últimas décadas. Para el Banco de Seguros del Estado (BSE), esta sequía supuso el desastre más grave de su historia, ya que la institución, que gestiona el 60 por ciento del mercado de seguros rurales, tuvo que pagar 92 millones de dólares en indemnizaciones.

En Montevideo, la crisis afectó especialmente al suministro de agua potable, con repercusiones tanto para los hogares como para las instituciones sanitarias, las escuelas y las empresas. Los recortes de agua trajeron consigo un incremento considerable de las ventas de agua embotellada: un 467 por ciento para el agua embotellada sin gas, un 217 por ciento para los envases de agua de gran capacidad, y un 105 por ciento para el agua con gas. Esto generó, a su vez, nuevas presiones ambientales por el considerable aumento de los residuos plásticos.

A nivel institucional, la crisis planteó desafíos sin precedentes. Las entrevistas realizadas a representantes institucionales revelaron que no se había previsto un suceso de tal magnitud y duración, lo que puso a prueba la capacidad de respuesta de unos equipos ya insuficientes en personal y recursos. Surgieron problemas de coordinación y dificultades para establecer una visión institucional que fuera más allá de los informes técnicos sobre los recursos hídricos. Algunos actores locales empezaron a hablar de «colapso» en la gestión de los recursos hídricos, citando la ineficacia de diversos organismos e instituciones gubernamentales.

La inseguridad hídrica y las vulnerabilidades sistémicas —derivadas de la sobrecarga de las infraestructuras y la presión sobre los servicios públicos— son dos de los siete riesgos del cambio climático en América Latina según el IPCC. La crisis hídrica en Uruguay pone de manifiesto la profunda vulnerabilidad a la que se enfrentan los países ante los fenómenos extremos relacionados con el cambio climático. Asimismo, subraya la importancia crítica de abordar los desafíos de coordinación para evitar que las respuestas fragmentadas y la sobrecarga de los servicios públicos se conviertan en fuentes de mayor incertidumbre y riesgo.

Fuente: Balderrín y Rodríguez (2025).

5.4.4 Amenazas naturales

«UN MES DE INCENDIOS AZOTA SUDAMÉRICA Y ENCIENDE ALARMAS CLIMÁTICAS»

– El País, *septiembre de 2023*

«DE TORMENTA TROPICAL A HURACÁN CATEGORÍA 5: 'OTIS' SORPRENDE A LA CIENCIA»

– El País, *octubre de 2023*

«LAS INUNDACIONES EN BRASIL DEJAN A MILES DE PERSONAS SIN HOGAR»

– BBC, *mayo de 2024*

En las dos últimas décadas, el número de eventos extremos en ALC se ha más que duplicado en comparación con el promedio del período 1963-2000. Las inundaciones y tormentas han sido los fenómenos que más han aumentado en frecuencia (figura 5.20). Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), entre 2000 y 2019, ALC experimentó un total de 1.205 desastres, lo que equivale a un promedio de 5 desastres al mes o 60 al año. Entre ellos se incluyen 548 inundaciones, 330 tormentas, 75 terremotos (25 por ciento de los cuales de magnitud 8,0 o superior), 74 sequías, 66 corrimientos de tierras, 24 incendios forestales y 50 episodios de temperaturas extremas (OCHA, 2020).

El Caribe se destaca por los impactos desproporcionados que sufre a causa de tormentas, huracanes y otros eventos meteorológicos extremos. Entre 2000 y 2019, los países de la región más afectados por las tormentas fueron Cuba, Haití y

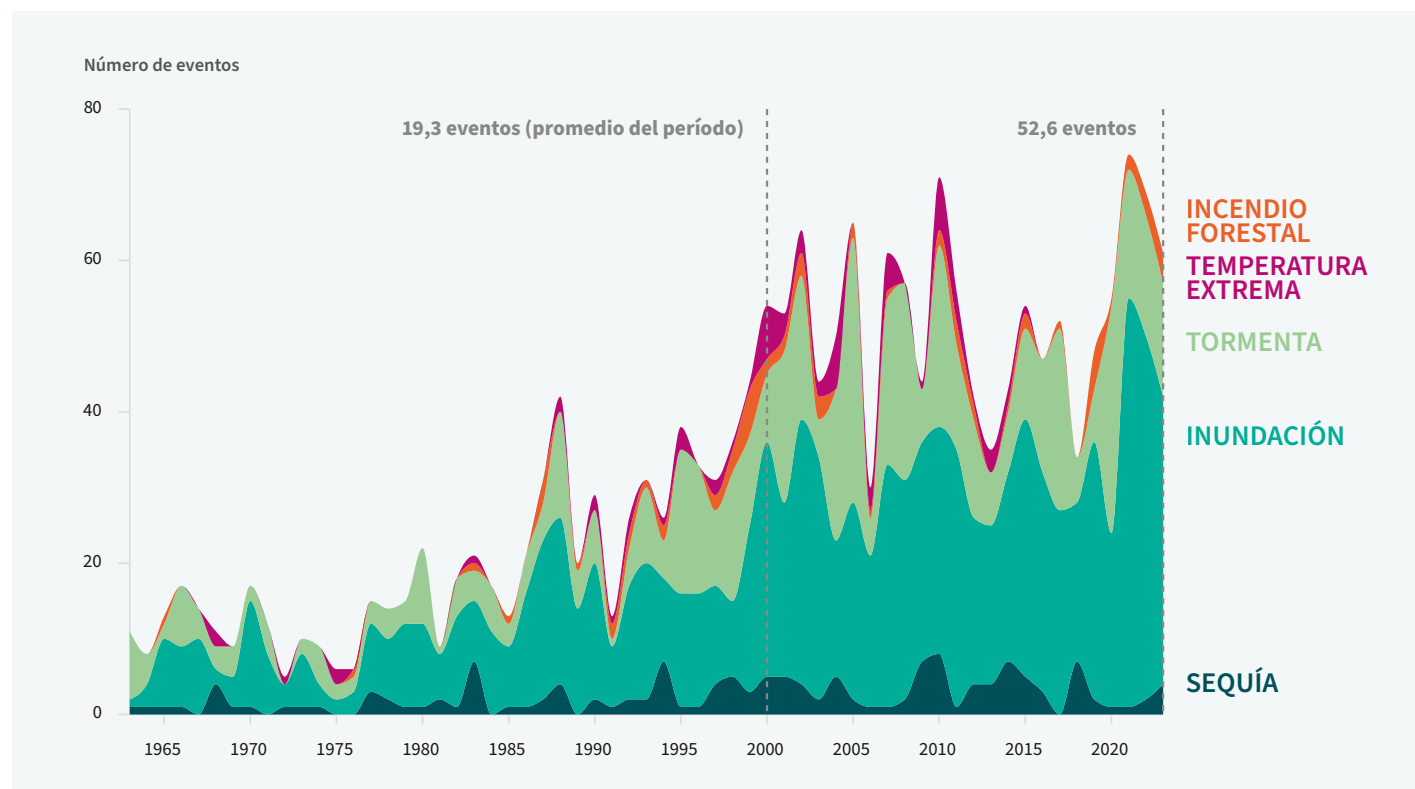
México. En conjunto, ellos sufrieron 110 tormentas, sumaron 29 millones de personas afectadas y registraron 5.000 muertes (más del 85 por ciento de esas muertes se registraron en Haití), y unos daños totales estimados en 39.000 millones de dólares (OCHA, 2020).

Entre 2001 y 2020, los eventos meteorológicos extremos aumentaron en el Caribe un 85 por ciento en comparación con las dos décadas anteriores, lo que provocó pérdidas y daños equivalentes al 3,6 por ciento del PIB agregado (Rozenberg et al., 2021, en Watson, 2025). De los 10 territorios del mundo que sufrieron las mayores pérdidas promedio por unidad de PIB (en porcentaje) debido a eventos extremos entre 2000 y 2019, más de la mitad se encuentran en el Caribe: Dominica (en primer lugar), Granada (en tercer lugar), las Bahamas (en cuarto lugar), Antigua y Barbuda (en séptimo lugar), Belice (en octavo lugar) y Haití (en décimo lugar) (Watson, 2025). Estos datos subrayan la vulnerabilidad del Caribe a los desastres relacionados con el clima y ponen de relieve la urgente necesidad de reforzar la resiliencia y las estrategias de reducción de riesgos. Esto se analiza con mayor detalle en la sección 5.5.

Cuando llueve, se inunda. Y cuando no, arde: el auge de los eventos compuestos

Los eventos compuestos se refieren a situaciones en las que dos o más eventos extremos ocurren simultáneamente o con rápida sucesión, a menudo impulsados por múltiples factores interconectados que pueden amplificar exponencialmente los daños y las pérdidas (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, 2022). Los desastres compuestos se definen como: (i) dos o más eventos extremos que ocurren simultánea o sucesivamente; (ii) combinaciones de eventos extremos con condiciones subyacentes que amplifican su impacto; o (iii) combinaciones de eventos que, aunque no son en sí mismos extremos, al combinarse conducen a un evento o impacto extremo (IPCC, 2021b). Algunos ejemplos incluyen olas de calor y sequías simultáneas; inundaciones compuestas causadas por marejadas ciclónicas que coinciden con fuertes precipitaciones o un aumento del caudal de los ríos; condiciones propicias para incendios generadas por una combinación de calor, sequía y viento; y la ocurrencia de eventos extremos de manera simultánea en diferentes lugares (IPCC, 2021b, p. 9).

Figura 5.20 Los eventos meteorológicos extremos en ALC se han duplicado en las últimas décadas

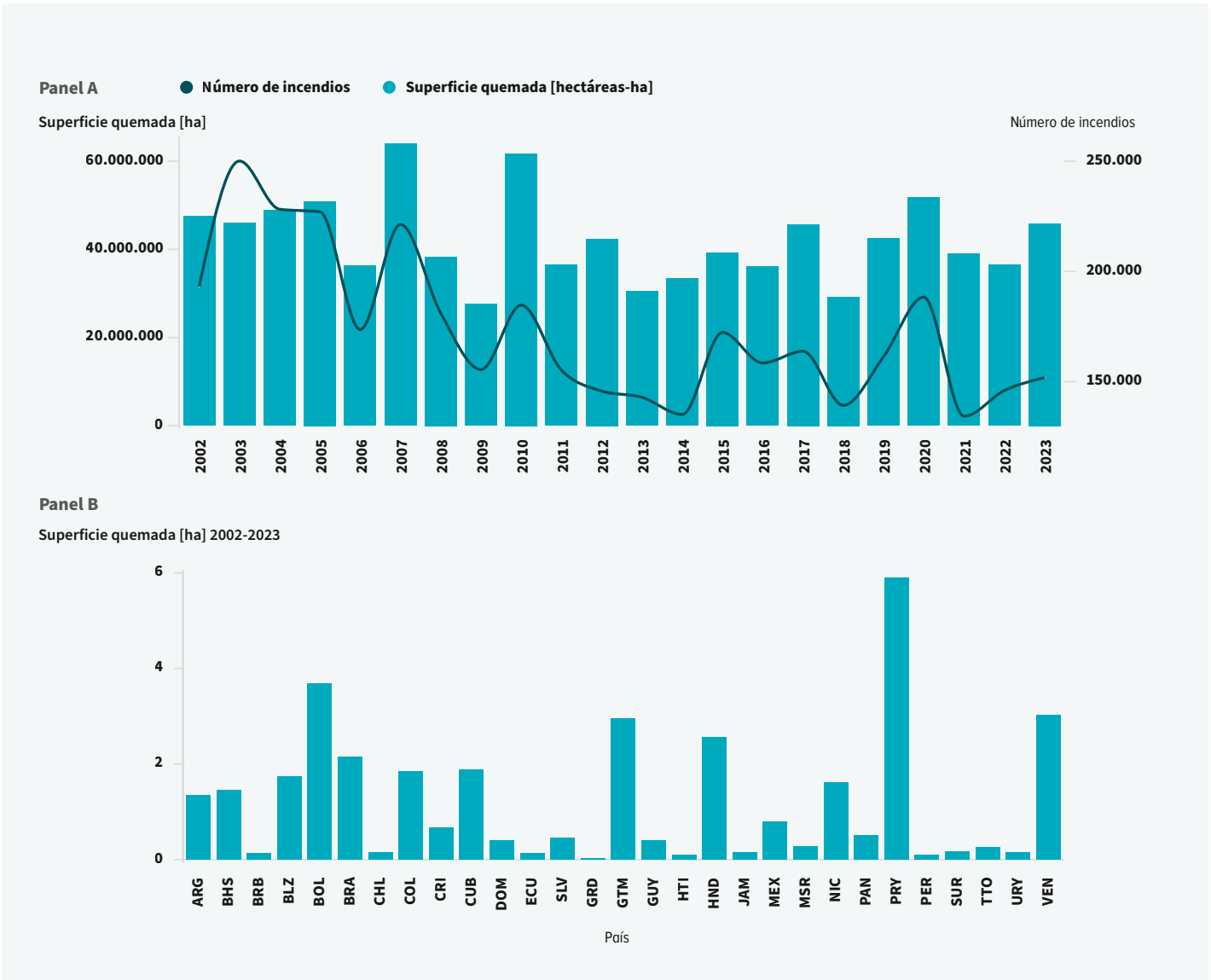


Fuente: Cálculos del PNUD usando la Base de datos de situaciones de emergencia (EM-DAT) (1963-2023).

Hoy en día, la mayoría de los desastres ya no ocurren de forma aislada. Por el contrario, tienden a acumularse, u ocurren en sucesión o superposición, lo que agravan sus efectos y sobrecarga a las comunidades antes de que puedan recuperarse de los impactos anteriores. Los eventos compuestos también pueden intensificarse por la presencia de condiciones crónicas subyacentes de deterioro (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2022). Un ejemplo paradigmático es el terremoto de 2011 en Japón, que desencadenó un tsunami el cual, y a su vez, provocó el fallo del reactor nuclear de Fukushima. En los últimos años, ALC también ha sido testigo de desastres de esta naturaleza.

La temporada de huracanes de 2020 en el Océano Atlántico coincidió con la pandemia de COVID-19 en varios países del Caribe y en América Central. Según el Centro Nacional de Huracanes de los Estados Unidos (NHC, por sus siglas en inglés), el año 2020 estuvo marcado por una temporada de huracanes sin precedentes.²¹ La temporada contabilizó un total de 30 tormentas con nombre, 14 de las cuales se convirtieron en huracanes, y la mitad de ellas fueron clasificadas como huracanes de gran intensidad (IFRC, 2022). La temporada fue tan activa que se agotó la lista rotativa de 21 nombres de la OMM y debió utilizarse el alfabeto griego por segunda vez (la primera fue en 2005). Los huracanes Eta e Iota azotaron

Figura 5.21 La reducción del número de incendios forestales no ha derivado en una reducción del área afectada



Fuente: Cálculos del PNUD basados en el portal de estadísticas del Sistema Mundial de Información sobre Incendios Forestales (GWIS, por sus siglas en inglés) (2024).

América Central como huracanes de categoría 4, con solo dos semanas de diferencia, golpeando la región y dejando un saldo de cientos de muertos.

Los incendios forestales, que han afectado a varias zonas de ALC, son también claros ejemplos de eventos compuestos. La tendencia histórica de incendios ocurridos en los dos decenios comprendidos entre 2002 y 2023 muestra una trayectoria descendente (figura 5.21, panel A). A pesar de ello, la extensión anual de la superficie quemada permaneció estable, lo que sugiere que aunque el número de sucesos ha disminuido, no lo ha hecho la extensión de las hectáreas destruidas.

Los incendios forestales afectan, en promedio, a 39,9 millones de hectáreas (Mha) de tierra en ALC cada año, lo que equivale a casi 400 Mha durante el decenio comprendido entre 2014 y 2023. Se calcula que la superficie total afectada en ese período equivale al territorio combinado de Argentina y Chile, que suman más de 360 Mha (ONU, 2022). Durante la última década, Brasil concentró más de la mitad de las tierras afectadas, seguido por Argentina y Bolivia (ONU, 2022). Sin embargo, entre 2002 y 2023, los países con mayor superficie quemada en relación con su territorio fueron Paraguay, Bolivia, Venezuela, Guatemala, Honduras y Brasil (figura 5.21, panel B).

Recuadro 5.5 Incendios forestales en Valparaíso y Viña del Mar: un evento compuesto de construcción social

Los incendios forestales son un claro ejemplo de evento climático compuesto porque surgen de la interacción de múltiples factores ambientales, sociales e institucionales que amplifican su gravedad y consecuencias. Desde el punto de vista climático, los incendios forestales son alimentados por patrones meteorológicos extremos como las sequías prolongadas, el aumento de las temperaturas o la reducción de las precipitaciones, condiciones cada vez más frecuentes como consecuencia del cambio climático.

El incendio forestal que tuvo lugar en Valparaíso y Viña del Mar, Chile, en 2022²² afectó a 1.000 personas, destruyó 400 viviendas y consumió 110 hectáreas. En cambio, el incendio ocurrido en 2024²³ fue mucho más severo, con 134 víctimas mortales, más de 1.500 heridos y más de 10.000 hectáreas devastadas. Estos casos ponen de relieve cómo la combinación de factores climáticos, tales como las temperaturas extremas y la reducción de las precipitaciones, combinado con factores sociales, entre ellos la expansión urbana irregular en zonas de alto riesgo y la desigualdad, puede hacer que un incendio forestal se convierta en una catástrofe de proporciones históricas.

Los incendios forestales que asolaron Valparaíso y Viña del Mar en 2022 y 2024 sirven como claros ejemplos de eventos compuestos, en los que factores climáticos, socioeconómicos e institucionales interactúan y amplifican las consecuencias devastadoras. Estos eventos trascendieron la destrucción inmediata causada por el fuego y dieron lugar a repercusiones de largo plazo sobre la salud, los medios de vida, la infraestructura, la educación y la cohesión social, todo ello agravado por las vulnerabilidades preexistentes en las poblaciones afectadas.

Determinados factores humanos magnifican el impacto de los incendios forestales. Destacan la expansión urbana hacia zonas de alto riesgo, prácticas inadecuadas de gestión del territorio y desigualdades sociales que casi siempre dejan expuestas de manera desproporcionada a las poblaciones más desfavorecidas, pobres y marginadas. Estos factores interconectados hacen que los incendios forestales no sean meras amenazas naturales, sino crisis complejas con implicaciones de largo alcance para la salud, los medios de vida, los ecosistemas y las infraestructuras. Comprender su naturaleza compuesta y su construcción social es fundamental para desarrollar estrategias holísticas que aborden tanto sus causas profundas como sus efectos en cascada.

Los incendios de 2022 y 2024 pusieron de manifiesto las deficiencias estructurales y operativas del sistema de emergencias, especialmente en materia de prevención y preparación, al tiempo que dejaron al descubierto las desigualdades existentes en las zonas urbanas y rurales vulnerables, marcadas por la autoconstrucción, unas infraestructuras deficientes y la escasa planificación urbana. Estos elementos subrayan la urgencia de abordar los riesgos compuestos mediante un enfoque integrado. Dicho enfoque debe combinar la acción climática, el desarrollo urbano sostenible y la reducción de la vulnerabilidad social, incorporando al mismo tiempo mecanismos de política social y respuesta humanitaria para garantizar una recuperación rápida y equitativa.

Estos acontecimientos también evidenciaron la importancia crítica de la gobernanza y la coordinación en las intervenciones de respuesta de los municipios, las ONG y las comunidades para subsanar las deficiencias institucionales y acelerar la asistencia. La participación comunitaria y las redes locales demostraron ser esenciales para anticipar, mitigar y recuperarse de desastres de esta magnitud. Estas lecciones enfatizan la necesidad de contar con estrategias colaborativas, integradoras y proactivas para fortalecer la resiliencia y reducir el impacto de futuros riesgos compuestos.

Fuente: Troncoso y Berwart (2025).

En 2024, América del Sur se enfrentó a un año excepcionalmente devastador, con incendios récord que devastaron incluso la húmeda selva amazónica (MacCarthy y Parsons, 2024). Las altas temperaturas, la sequía persistente agravada por El Niño, la deforestación y el cambio climático a largo plazo alimentaron unos incendios forestales que se extendieron por millones de hectáreas, afectando gravemente a Perú, Brasil —especialmente São Paulo y Río de Janeiro— y provocando la peor temporada de incendios de Bolivia en más de dos décadas, y que activó la declaración de emergencia nacional. A diferencia de los ciclos naturales de incendios de las regiones boreales, los incendios amazónicos son en su práctica totalidad provocados por el hombre, principalmente como resultado del desmonte y la deforestación (MacCarthy y Parsons, 2024).

Dado que los años 2024 y 2023 fueron el primer y segundo año más cálidos jamás registrados, respectivamente, el agravamiento de la crisis de incendios evidencia la peligrosa interacción entre la actividad humana y la aceleración del cambio climático. Lecciones y detalles sobre los incendios forestales que afectaron a Valparaíso y Viña del Mar en Chile en 2022 y 2024 se presentan en el recuadro 5.5. Con la intensificación de las presiones climáticas y el agravamiento de las vulnerabilidades humanas, los eventos compuestos recuerdan que los desastres rara vez ocurren de forma aislada. Por el contrario, llegan en oleadas, poniendo a prueba la resiliencia de las comunidades y exponiendo la necesidad urgente de una gestión de riesgos integrada y con visión de futuro.

5.4.5 Inseguridad alimentaria

«'SIN PESCADO, SIN PLATA, SIN COMIDA': LA GENTE DE LOS PALAFITOS DE COLOMBIA LUCHA POR SALVAR SUS HUMEDALES»

- The Guardian, abril de 2024

«HAITÍ ENFRENTA NIVELES RÉCORD DE HAMBRUNA EN MEDIO DE LA VIOLENCIA DE PANDILLAS Y CRISIS ECONÓMICA»

- AP, abril de 2025

«PEDIMOS A GRITOS QUE LLUEVA: LOS PUEBLOS DE SURINAM PASAN HAMBRE POR LA SEQUÍA»

- The Guardian, enero de 2025

Los efectos del cambio climático sobre la inseguridad alimentaria son complejos y matizados, ya que tanto los eventos repentinos como los de evolución lenta y los compuestos pueden perjudicar a los sistemas alimentarios. Los eventos repentinos pueden afectar a la producción de alimentos de forma directa e indirecta y en cualquiera de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad de alimentos, acceso a los

alimentos, utilización de los alimentos y estabilidad alimentaria. Los eventos climáticos y de calentamiento global de evolución lenta (como la sequía, la subida del nivel del mar o la degradación del suelo) contribuyen a la inseguridad alimentaria al alterar los medios de vida y reducir el bienestar de la población durante períodos prolongados (Pörtner *et al.*, 2022 en OIM, 2024). Los eventos compuestos, como los incendios forestales o las sequías, pueden destruir las cosechas, reducir la producción o generar desplazamientos de población en busca de nuevas zonas de cultivo.

El cambio climático y los desastres han sido factores clave que contribuyen a la inseguridad alimentaria en ALC. Las recientes sequías, huracanes, inundaciones y temperaturas extremas han expuesto a la población a una menor disponibilidad de alimentos y a una creciente inestabilidad en el suministro y el acceso a los mismos (Salazar, González-Flores y Álvarez, 2024). Los datos recopilados de 71 Evaluaciones de Necesidades Posteriores a Desastre (PDNA, por sus siglas en inglés) revelaron que la agricultura representó el 26 por ciento del impacto total asociado a desastres de mediana y gran escala en países de ingresos bajos y medios-bajos entre 2008 y 2018 (FAO, 2021 en Salazar, González-Flores y Álvarez, 2024).

La evidencia muestra que los eventos de aparición lenta también tienen impactos significativos. Los cambios en la temperatura y las precipitaciones, los ciclos de producción más cortos y la reducción en la disponibilidad de agua son algunos de los principales desafíos (Confalonieri *et al.*, 2012). Las temperaturas más cálidas afectan la cantidad y calidad del forraje (contenido proteico y digestibilidad), la fertilidad del ganado y las demandas energéticas de los animales; y el estrés térmico produce un efecto negativo en la producción de leche y carne (Salazar, González-Flores y Álvarez, 2024). El calentamiento global y otros cambios ambientales también repercuten la pesca y la acuicultura, afectadas por la acidificación de los océanos, y el aumento de las temperaturas y el nivel del mar ejerciendo una presión particular sobre las pesquerías.

La combinación de los elementos anteriores puede conllevar un aumento del número de personas que sufren desnutrición e inseguridad alimentaria, lo que plantea importantes retos para el desarrollo humano. Tras agudizarse entre 2014 y 2016, y de nuevo entre 2019 y 2021, la prevalencia de la desnutrición en la región disminuyó en 2023, pero sin alcanzar aún los niveles alcanzados en 2014. Se estima que la prevalencia de la desnutrición en ALC en 2023 fue de 6,2 por ciento, lo que representa aproximadamente 41 millones de personas. Esta cifra es significativamente inferior a la de 2022 (6,6 por ciento) y 2020 (6,5 por ciento), pero sigue estando 1,2 puntos porcentuales por encima de los niveles de 2014. En el Caribe, la prevalencia de la desnutrición ha aumentado en los dos últimos años, mientras que en Mesoamérica se ha mantenido relativamente estable y ha disminuido en América del Sur (FAO *et al.*, 2025). Las estimaciones más recientes muestran que el 17,2 por ciento de la población del Caribe padecía desnutrición en 2023, un 0,4 por ciento más que en 2022.

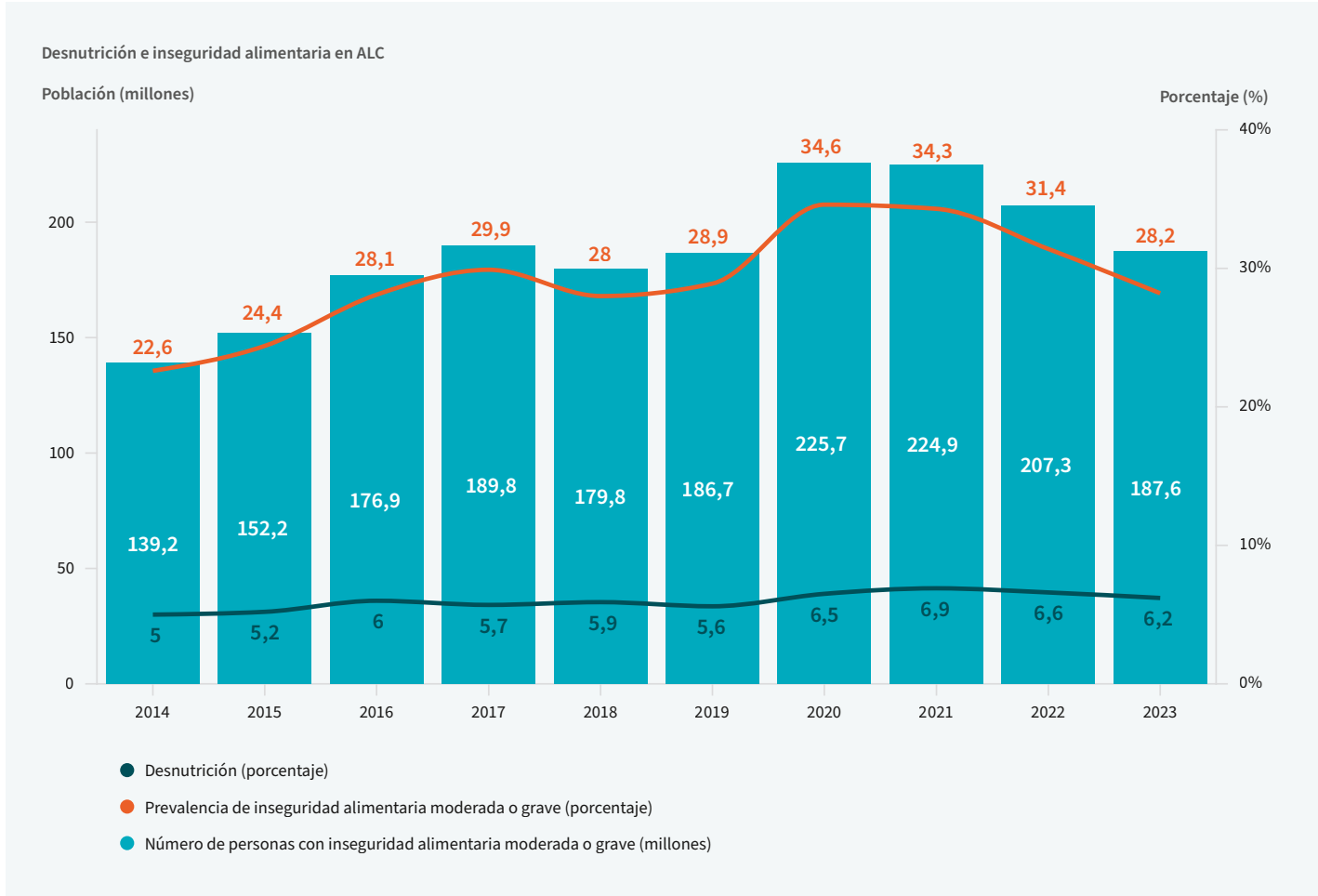
A nivel regional, la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada²⁴ o grave²⁵ disminuyó por segundo año consecutivo, afectando al 28,2 por ciento de la población en 2023, lo que equivale a 187,6 millones de personas (figura 5.23). En cuanto a la inseguridad alimentaria grave, la estimación regional para 2023 fue del 8,7 por ciento, equivalente a 58,1 millones de personas. La inseguridad alimentaria fue en aumento de 2014 a 2020 y disminuyendo ligeramente desde 2021. En comparación con 2022, la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en 2023 disminuyó en 3,2 puntos porcentuales. La inseguridad alimentaria grave también disminuyó en este período en 2,3 puntos porcentuales, lo que representa 14,4 millones de personas menos respecto al año anterior.

La mejora descrita oculta diferencias significativas entre subregiones (FAO et al., 2025). América del Sur y Mesoamérica registraron prevalencias de inseguridad alimentaria moderada o grave inferior a la estimación mundial, estimada en 25,1 por

ciento y 28,2 por ciento respectivamente, lo que equivale a 110,4 y 51 millones de personas en el mismo orden. En contraste, el Caribe alcanzó una prevalencia de inseguridad alimentaria del 58,8 por ciento, equivalente a 26,3 millones de personas.

La inseguridad alimentaria, tanto en nivel moderado como grave, continúa afectando de forma desproporcionada a las mujeres. En 2023, la brecha de género en la región para la inseguridad alimentaria moderada o grave fue de 5,2 puntos porcentuales y de 1,4 puntos porcentuales para la inseguridad alimentaria grave, ambas superiores a la brecha promedio mundial. Entre las subregiones, Mesoamérica presentó la mayor disparidad de género, con una brecha de 5,8 puntos porcentuales para la inseguridad alimentaria moderada o grave, y de 1,3 puntos para la inseguridad alimentaria grave. En América del Sur, estas diferencias fueron de 5,3 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente. Mientras tanto, en el Caribe, la brecha de género para la inseguridad alimentaria moderada o grave fue de

Figura 5.22 La inseguridad alimentaria en ALC aumentó en la última década



Fuente: Elaboración por el PNUD a partir de la base de datos FAOSTAT.

3,9 puntos porcentuales, y para la inseguridad alimentaria grave alcanzó los 3,3 puntos, superando las disparidades observadas en el resto de la región.

El aumento de los precios de los alimentos y la reducción de su disponibilidad y calidad afectan especialmente a las mujeres y a grupos vulnerables, incluidos los consumidores urbanos de bajos ingresos, los trabajadores asalariados y los hogares rurales de bajos ingresos que son compradores netos de alimentos (Green *et al.*, 2013; FAO, 2016). Asimismo, las mujeres con bajos ingresos, las minorías étnicas y las comunidades indígenas suelen ser más vulnerables a la inseguridad alimentaria y la malnutrición derivadas de los efectos del cambio climático, ya que se entrecruzan la pobreza, la discriminación y la marginación (Vinyeta *et al.*, 2016; Clay *et al.*, 2018).

5.5 Desequilibrios planetarios y sociales en ALC

Una de las características distintivas de las presiones del cambio climático es su capacidad para intensificar las desigualdades preexistentes. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2020* explicaba que, en la era del Antropoceno, las amenazas no solo son más frecuentes e intensas, sino también diferentes ya que reflejan una nueva y compleja relación entre los desequilibrios planetarios y sociales (PNUD, 2020). Los peligrosos

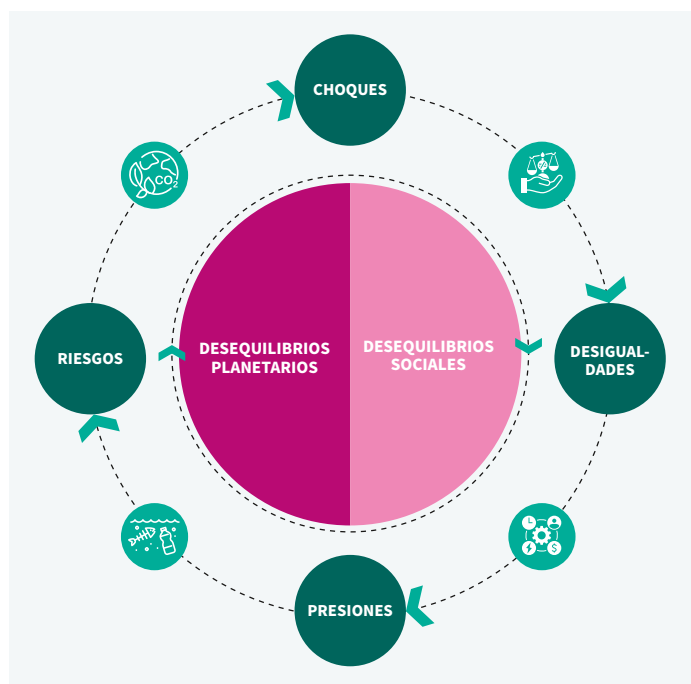
desequilibrios planetarios —como el cambio climático, la pérdida y extinción de biodiversidad, las enfermedades zoonóticas, la contaminación y la degradación ambiental—, generan riesgos que pueden manifestarse como presiones y reverses al desarrollo humano (figura 5.23). Las dinámicas sociales pueden intensificar o aliviar las presiones sobre el planeta, mientras que los desequilibrios sociales alimentan las desigualdades en el desarrollo humano. Tradicionalmente, el enfoque de desarrollo humano se ha centrado en abordar los desequilibrios sociales (representados como el hemisferio derecho de la figura). Sin embargo, la perspectiva del Antropoceno introduce la necesidad de incorporar también los desequilibrios planetarios (representados en el hemisferio izquierdo) en la senda del desarrollo humano.

Combinar el paradigma del desarrollo humano con la perspectiva del Antropoceno tiene el potencial de ofrecer nuevas miradas para ampliar las capacidades y la agencia humana con el fin de aliviar las presiones planetarias y aumentar la resiliencia al cambio climático. Integrar la resiliencia en las estrategias de desarrollo es esencial para hacer frente a los múltiples riesgos interconectados del Antropoceno. Esta perspectiva va más allá de los enfoques de cambio climático y abarca interacciones más amplias entre los desequilibrios sociales y planetarios que sustentan numerosos riesgos compuestos e interrelacionados. Adoptar una perspectiva de desequilibrios planetarios y sociales implica abordar tres desafíos relevantes vinculados a las particularidades de ALC, muchos de los cuales provienen de factores históricos y están arraigados en las características estructurales del desarrollo y las vulnerabilidades de la región.

ALC es la segunda región con mayor número de desastres del mundo (Banco Mundial, 2020; UNDRR, 2021, 2023, 2024), el 83 por ciento de los cuales están relacionados con el clima (UNDRR, 2024). Entre 2000 y 2019, los desastres causaron más de 300.000 millones de dólares en daños económicos directos, más de 300.000 muertes y afectaron a más de 152 millones de personas (Relief Web, 2022). Ese número total de muertes equivale aproximadamente a la mitad de la población de Surinam en 2022, y a las tres cuartas partes de la población de Belice en ese mismo año. El número de personas afectadas corresponde aproximadamente a dos tercios de la población total de ALC en 2022.

Un segundo desafío es la alta exposición y vulnerabilidad de la región frente a eventos críticos relacionados con el cambio climático, combinada con una capacidad limitada para movilizar inversiones y responder de forma efectiva a las necesidades de adaptación. Las estimaciones indican que el 31 por ciento de la población de la región está expuesta a eventos extremos,²⁶ especialmente a sequías, olas de calor e inundaciones (Banco Mundial, 2024). Según el IPCC, la exposición se refiere a la presencia de personas, ecosistemas, infraestructuras o bienes en zonas que podrían verse afectadas negativamente por una amenaza. La vulnerabilidad es una función de factores sociales, económicos y ambientales, como la pobreza, la desigualdad, la gobernanza y el acceso a recursos para prevenir, mitigar, enfrentar o adaptarse a estas amenazas. Aunque el concepto

Figura 5.23 Desequilibrios planetarios y sociales en el Antropoceno



Fuente: PNUD (2020).

de riesgo ya se presentó en el recuadro 1.1, el análisis de la vulnerabilidad y la exposición se basa aquí en las definiciones del IPCC, detalladas en el recuadro 5.6.

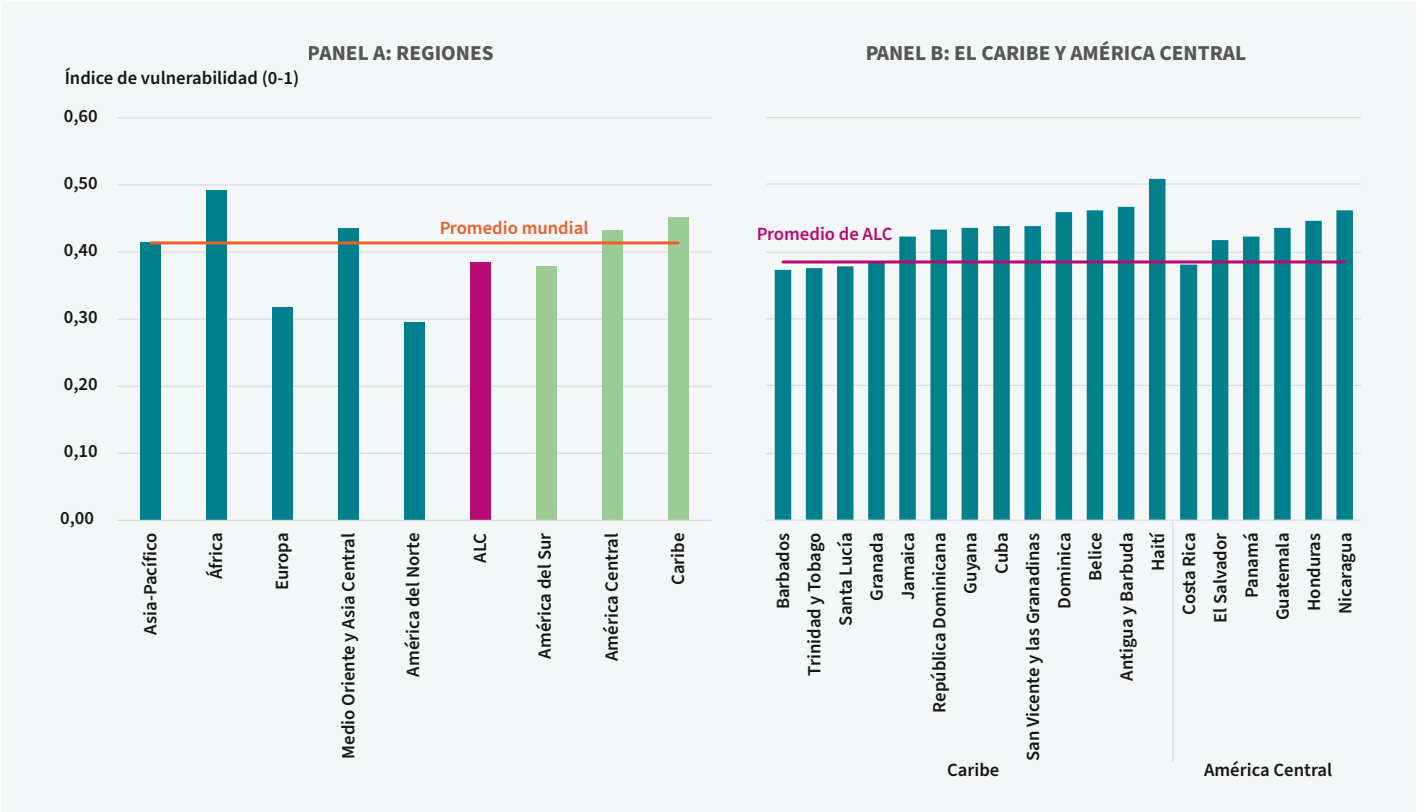
El índice de la Iniciativa Global de Adaptación de Notre Dame (ND-GAIN, por sus siglas en inglés) ofrece una referencia útil para comparar la vulnerabilidad mundial y regional. Este índice evalúa la vulnerabilidad de un país frente a las perturbaciones climáticas y su capacidad de respuesta utilizando dos dimensiones: vulnerabilidad y preparación (ND-GAIN, s.f.). La vulnerabilidad mide la propensión o predisposición de las sociedades humanas a verse negativamente impactadas por las amenazas climáticas,²⁷ considerando por separada la exposición,²⁸ la sensibilidad,²⁹ y la capacidad de adaptación.³⁰ La preparación mide la capacidad de un país para apalancar las inversiones en acciones de adaptación en términos económicos, de gobernanza y sociales.

ALC exhibe una vulnerabilidad menor que otras regiones del mundo; sin embargo, América Central y el Caribe presentan niveles significativamente más altos, lo que pone de relieve los puntos críticos dentro de la región. Según los resultados

de 2022 del ND-GAIN, ALC, Europa y Norteamérica registran niveles de vulnerabilidad inferiores al promedio mundial. Sin embargo, los datos desagregados regionalmente muestran que el Caribe se posiciona como la segunda región más vulnerable —después de África—, mientras que América Central le sigue de cerca, con niveles comparables a los de Oriente Medio y Asia Central, que ocupa el tercer lugar (figura 5.24, panel A).

Algunos países del Caribe y de América Central presentan niveles de vulnerabilidad más elevados en comparación con el promedio de ALC, a pesar de que sus niveles de exposición son similares. El componente de exposición del indicador de vulnerabilidad del ND-GAIN muestra niveles similares en los países mencionados. En el Caribe, países como Barbados, Trinidad y Tobago, Santa Lucía y Granada registran niveles de vulnerabilidad iguales o inferiores al promedio regional, mientras que otros, como Haití, Antigua y Barbuda, y Belice muestran niveles significativamente superiores (figura 5.24, panel B). Un patrón similar se observa en América Central, donde sólo Costa Rica presenta valores cercanos al promedio de ALC, mientras que el resto de la región los supera.

Figura 5.24 América Central y el Caribe enfrentan una mayor vulnerabilidad climática en comparación con otras regiones



Notas: La puntuación se obtiene calculando los valores de vulnerabilidad en una escala de 0-1; cuanto más baja sea la puntuación de vulnerabilidad, mejor. El promedio regional está ponderado por la población anual a partir de 2021.

Fuente: Elaboración del PNUD a partir de los datos del ND-GAIN para 2022.

Por último, un tercer desafío para ALC es que la región sigue siendo la más desigual del mundo en términos de ingreso, como se señala en el capítulo 1. La región continúa lidiando con marcadas disparidades, a pesar de la reducción de su coeficiente de Gini y del estancamiento de los avances debido a la desaceleración del crecimiento económico. La desigualdad es motor y consecuencia de la incertidumbre en ALC, con abundante evidencia de que los grupos desfavorecidos son más vulnerables a los riesgos debido

a su exposición a las amenazas. Esta dinámica es especialmente evidente en el contexto del cambio climático.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 2019, centrado en las desigualdades del siglo XXI, argumentó que el cambio climático es también un impulsor de las desigualdades, ya que puede agudizar las disparidades preexistentes en el desarrollo humano. Por lo tanto, la resiliencia ocupa un papel protagonista.

Figura 5.25 Los países con mayores niveles de desarrollo humano están mejor posicionados para afrontar los riesgos climáticos



Notas: La puntuación calcula los valores de los indicadores de vulnerabilidad y preparación en una escala del 0 al 1. Cuanto más baja sea la puntuación de vulnerabilidad, mejor. Cuanto más alta sea la puntuación de preparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano y ND-GAIN.

El reto para el desarrollo humano es garantizar que la resiliencia climática no sea únicamente el privilegio de las naciones y comunidades más ricas, ya que esto solo ampliaría los impactos de la crisis climática (PNUD, 2019). El informe también reconoce que el desarrollo por sí solo no puede proteger frente a todos los impactos negativos del cambio climático. Es igualmente necesario enfatizar en la resiliencia, especialmente en el caso de aquellos grupos que podrían quedar rezagados, e integrar plenamente los retos del cambio climático en las respuestas de políticas e institucionales.

Los desafíos descritos se reflejan en patrones observados en distintas regiones, donde los datos ilustran claramente la relación entre los niveles de desarrollo humano, la vulnerabilidad y la capacidad de adaptación. Los datos globales y regionales muestran que los países con un menor desarrollo humano tienden a presentar una mayor vulnerabilidad y una menor resiliencia, especialmente en lo que respecta a su capacidad para apalancar inversiones para la adaptación, según lo medido por la dimensión de preparación del índice ND-GAIN. Al comparar los indicadores de vulnerabilidad y preparación junto con los resultados del índice de desarrollo humano (IDH), se evidencia que los países con valores más bajos de IDH enfrentan la mayor vulnerabilidad climática y son los menos preparados para aplicar medidas de adaptación (figura 5.25, paneles A y B). Por el contrario, los países con niveles altos y

muy altos de IDH están mejor posicionados para apalancar las medidas de adaptación.

Garantizar que la resiliencia climática no esté reservada a las comunidades más ricas sigue siendo un reto apremiante, especialmente porque los países con menor desarrollo humano y las personas con ingresos más bajos son también más vulnerables a las pérdidas económicas y humanas derivadas de las perturbaciones climáticas (PNUD, 2019). Evidencia de la región muestra que las personas con bajos ingresos que viven en las periferias urbanas tienen más probabilidades de sufrir los efectos de los desastres climáticos y también son más sensibles a las presiones climáticas, como demuestra el ejemplo sobre los efectos de las islas de calor urbanas.

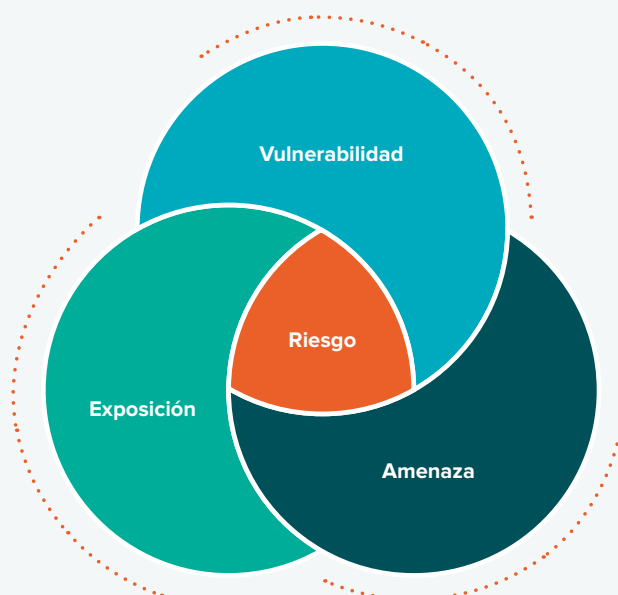
Con respecto a los desastres climáticos, evidencia de San Salvador y Tegucigalpa, capitales de El Salvador y Honduras, respectivamente, muestran que las personas de los quintiles de ingresos más bajos tenían tres y dos veces más probabilidades de verse afectadas por inundaciones y deslizamientos de tierra (PNUD, 2019). En Santo Domingo, República Dominicana, el riesgo de inundación oscila entre el 6 por ciento de los hogares situados en tierras altas y el 45 por ciento para los situados cerca de los ríos (Hallegatte *et al.*, 2016). Algunos de estos retos pueden abordarse con medidas de adaptación, ya que las ciudades deben también buscar adaptarse a las nuevas

Recuadro 5.6 Revisión del marco de riesgos del IPCC

Como ya se mencionó en el capítulo 1, el IPCC define los riesgos en función de tres factores interrelacionados: amenazas, exposición y vulnerabilidad. El riesgo se entiende como la posible ocurrencia de un evento o tendencia física, como fenómenos meteorológicos extremos (huracanes, sequías, inundaciones y olas de calor) o cambios de lenta evolución (subida del nivel del mar, aumento de la temperatura).

La exposición se refiere a la presencia de personas, ecosistemas, infraestructuras o activos en zonas que podrían verse afectadas negativamente por una amenaza. La vulnerabilidad se define como la susceptibilidad o sensibilidad de un sistema, sociedad o individuo a ser dañado por una amenaza, en función de su capacidad para afrontarla o adaptarse a ella; es una variable determinada por factores sociales, económicos y ambientales. Una amenaza es la posibilidad de que se produzca un evento o una tendencia que pueda causar la pérdida de vidas humanas, lesiones u otros impactos en la salud, así como daños o pérdidas en propiedades, infraestructuras, medios de vida, provisión de servicios, ecosistemas y recursos ambientales.

Figura 5.26 Representación visual del riesgo según el IPCC



Fuente: IPCC (2021).

condiciones climáticas. Sin embargo, existe una fuerte conexión con la planificación urbana, ya que la distribución espacial de las amenazas refleja cada vez más una construcción social del riesgo, como se analiza en el recuadro 5.7. Se trata pues de un problema apremiante para la región, ya que el 82 por ciento de la población vive actualmente en zonas urbanas, y la proporción de personas en situación de pobreza que residen en zonas urbanas aumentó del 66 al 73 por ciento entre 2000 y 2022.

La desigualdad y la marginación exacerbaban la vulnerabilidad y debilitan la resiliencia de las poblaciones que enfrentan desventajas interseccionales vinculadas al género, la etnia, los ingresos o la ubicación geográfica. De manera desproporcionada estos impactos perjudican a los grupos marginados, incluidas las comunidades indígenas, las comunidades pequeñas y los habitantes de las zonas rurales, que a menudo se enfrentan a otros factores específicos, como la cultura, el género, la discapacidad y el origen étnico (IPCC, 2021c). Abordar estas desigualdades es fundamental para construir una resiliencia climática que sea inclusiva, asumiendo al mismo tiempo una perspectiva que tome en consideración los desequilibrios planetarios y sociales de la región.

5.5.1 Una base común para aumentar la resiliencia

La construcción de resiliencia en las personas, las economías y los ecosistemas es un objetivo compartido de las agendas de adaptación al cambio climático (ACC) y reducción del riesgo de desastres (RRD). Tanto la ACC como la RRD abordan los riesgos derivados de la interacción entre amenazas, exposición, vulnerabilidades y capacidades de afrontamiento. Desde una perspectiva de desarrollo humano resiliente, es importante reconocer los debates entre la ACC y la RRD, aunque sus interconexiones no sean el foco de análisis en este capítulo.

A pesar de las superposiciones entre la RRD y la ACC, ambas han sido gestionadas históricamente por procesos políticos y comunidades diferentes (UNDRR, 2021). Existen diferentes marcos internacionales que se ocupan de cada ámbito: el Acuerdo de París se enfoca en mejorar la capacidad de adaptación y la resiliencia al cambio climático, mientras que el Marco de Sendai hace hincapié en reducir los riesgos de desastres derivados de diversas amenazas.

Es importante señalar una diferencia conceptual entre dos tipos de fenómenos relacionados con las presiones del cambio climático: los eventos repentinos y los de evolución lenta. Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los eventos repentinos son únicos y discretos que se desarrollan en cuestión de días o incluso de horas. Por el contrario, los procesos de evolución lenta evolucionan gradualmente a partir de cambios incrementales que se producen a lo largo de muchos años o de un aumento de la frecuencia o intensidad de eventos recurrentes.

Desde una perspectiva de RRD, los fenómenos repentinos y de lenta evolución también pueden clasificarse como desastres intensivos y extensivos, respectivamente. La Oficina de las

Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) define el riesgo extensivo como el riesgo de sucesos peligrosos y desastres de baja gravedad y alta frecuencia, principalmente, aunque no exclusivamente asociado a amenazas muy localizadas. Algunos ejemplos son las inundaciones repentinas, los deslizamientos de tierras, la degradación del suelo y los incendios. Los riesgos intensivos son riesgos de elevada gravedad y de frecuencia mediana a baja, principalmente asociados a amenazas importantes. Algunos ejemplos son los terremotos, los tsunamis, las grandes erupciones volcánicas, las inundaciones de grandes cuencas fluviales y los ciclones tropicales. De 1998 a 2017, el 83 por ciento de los eventos de riesgo intensivo en la región correspondieron a eventos de origen climático y el 11 por ciento a eventos de origen geológico; pero la mortalidad reportó un patrón inverso con el 74 por ciento de las vidas perdidas correspondieron a eventos geofísicos y el 26 por ciento a eventos climáticos (UNDRR, 2024).

La aclaración conceptual entre ambos eventos es relevante porque, como se mencionó anteriormente, los riesgos asociados con el cambio climático se superponen entre sí, y con las vulnerabilidades y desigualdades preexistentes. Cada tipo de evento, ya sea intensivo o extensivo, debe abordarse de forma diferente en función de su período de duración y recurrencia. La respuesta a eventos repentinos suele focalizarse en la preparación ante desastres y respuesta de emergencia. Por el contrario, los fenómenos de evolución lenta y gran amplitud requieren medidas de adaptación a largo plazo, como el desarrollo de infraestructuras, la reubicación de comunidades, la aplicación de prácticas sostenibles de gestión de la tierra y el tratamiento de las desigualdades de género y otras desigualdades sociales para cumplir los objetivos de sostenibilidad y equidad.

Tanto la ACC como la RRD abordan las amenazas relacionadas con el variables meteorológicas y el clima, ya sean de aparición lenta o eventos intensivos y extensivos. Sin embargo, la RRD tiene un alcance más amplio, ya que abarca amenazas geológicas, ambientales, biológicas y tecnológicas. El cambio climático modifica los patrones de exposición y vulnerabilidad, alterando los perfiles de riesgo más allá de las amenazas específicas del clima (UNDRR, 2021, p. 9).

La figura 5.27 representa las amenazas superpuestas y específicas de la ACC y la RRD, destacando su preocupación compartida por la creciente frecuencia e intensidad de los eventos sensibles al clima. A pesar de esta convergencia, la integración de ambas agendas sigue suponiendo un desafío en curso, que este capítulo no pretende resolver. Sin embargo, ofrece orientaciones para reflexionar sobre cómo construir un desarrollo humano resiliente a partir de la integración de hallazgos procedentes de distintos campos.

Considerando las amenazas climáticas y desastres como punto de partida, es evidente que la construcción de resiliencia ha sido un objetivo compartido y ha proporcionado un terreno común entre la ACC, la RRD e incluso las intervenciones humanitarias de

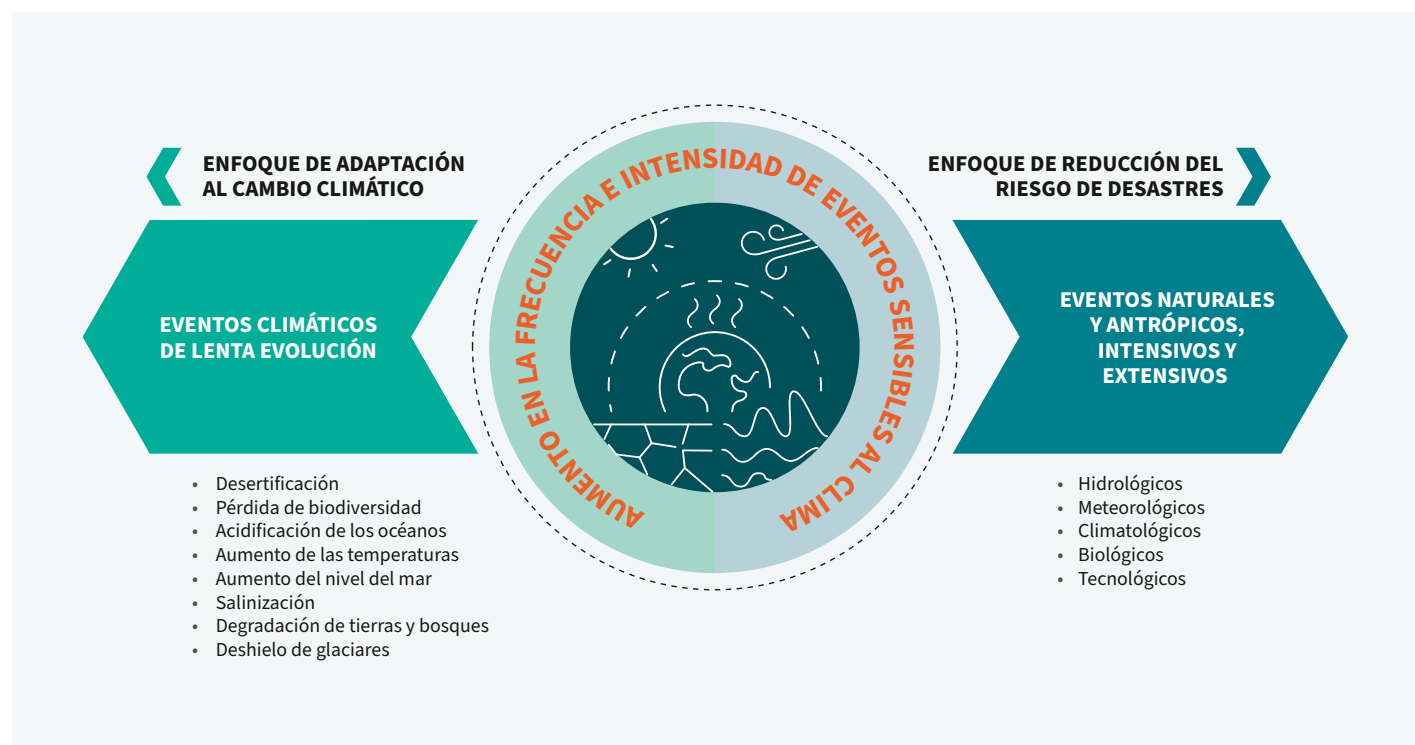
respuesta a emergencias, tal y como se menciona en el capítulo 1 y se muestra en la figura 5.28. En respuesta a las necesidades de asistencia internacional entre las operaciones de emergencia humanitaria y las de desarrollo a más largo plazo luego de la ocurrencia de los desastres, han surgido marcos y conceptos integrados. Por ejemplo, a partir de la crisis alimentaria de África en los años ochenta, surgió el concepto de «vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (VARD)» (Ramet, 2012). En 2016, la Cumbre Humanitaria Mundial propuso una «nueva forma de trabajar» y surgió el concepto de triple nexo para reforzar la interrelación entre las intervenciones humanitarias, los objetivos de desarrollo y las acciones por la paz (Howe, 2019).

Aunque es esencial crear sinergias y fomentar la integración entre todas las áreas mencionadas, el desarrollo humano resiliente consiste en permitir a las personas vivir vidas que valoran de tal manera que se evite o mitigue el impacto de perturbaciones críticas generalizadas en sus vidas y que, tras las perturbaciones, puedan volver a generar vidas que valoran (Alkire, 2025). Lo anterior puede lograrse a través de la RRD, la

ACC o las respuestas humanitarias, y se ha desarrollado de la conexión entre el desarrollo humano y la seguridad humana. La cuestión, por lo tanto, es cómo promover un desarrollo humano resiliente ante eventos climáticos cada vez más frecuentes e intensos.

Dos lecciones clave se desprenden de las experiencias en los campos de la RRD y la ACC. La primera es el reconocimiento de que las crisis tienen conexiones sistémicas que afectan a los individuos y deben abordarse de forma holística. Esto exige una perspectiva sistémica en la que se consideren conjuntamente las cuestiones de desarrollo, las humanitarias, las de paz y las de gestión de riesgos, especialmente en el caso de eventos y crisis compuestas. La segunda lección es que, aunque todo está conectado, las respuestas respectivas se programan de forma diferente: algunas se concentran en prevenir y mitigar los riesgos potenciales, otras en la preparación y respuesta ante emergencias, y otras en la recuperación sostenible tras la emergencia. El capítulo 6 de este informe presenta en mayor detalle los componentes de recuperación y prosperidad del desarrollo humano resiliente.

Figura 5.27 Eventos sensibles al clima: un desafío compartido para la ACC y la RRD



Fuente: Elaboración propia a partir de UNDRR (2021).

La incertidumbre que rodea al cambio climático es una preocupación central en la economía de la adaptación debido a ciertos puntos de inflexión, es decir, transiciones bruscas e irreversibles que llevan a peores resultados (Lenton *et al.*, 2008). Las respuestas de política deben abordar un amplio espectro de posibilidades, e impactos de moderados a graves, y prepararse para los peores escenarios. Para hacer frente de manera efectiva a la emergencia climática, la región debe seguir impulsando iniciativas de adaptación en todos los sectores relacionados con el bienestar, pero también ampliar la interpretación del riesgo más allá de los paradigmas dominantes.

En este contexto, la construcción de resiliencia ofrece una plataforma común para alinear los objetivos e instrumentos de la ACC, la RRD, la acción humanitaria y el desarrollo humano resiliente. El desarrollo humano resiliente se basa en las agenda de ACC y RRD, haciendo hincapié en ampliar las capacidades de las personas para prepararse, responder y recuperarse de las crisis y tensiones relacionadas con el clima de forma que se salvaguarde y mejore el bienestar humano. Se destaca la necesidad de coordinar diversos enfoques y etapas —desde la respuesta de emergencia hasta la adaptación a largo plazo— bajo una visión compartida que sitúe a las personas y sus libertades en el centro. ALC ha demostrado que abordar el cambio climático puede convertirse en una nueva vía de desarrollo, con las NDC y los Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) como ejemplos de compromisos internacionales que fomentan estrategias de desarrollo en múltiples sectores. Este Informe no pretende prescribir un marco único, sino más bien reflexionar sobre cómo la resiliencia puede servir de base

común para navegar la incertidumbre y la complejidad de un modo que sostenga y promueva el desarrollo humano.

5.5.2 Un enfoque multirriesgo de la resiliencia y la incertidumbre³¹

La UNDRR define las multiamenaza como «la selección de múltiples amenazas importantes a las que se enfrenta el país, y los diferentes contextos en los que los sucesos peligrosos pueden producirse simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa con el tiempo, teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí» (UNDRR, 2023).

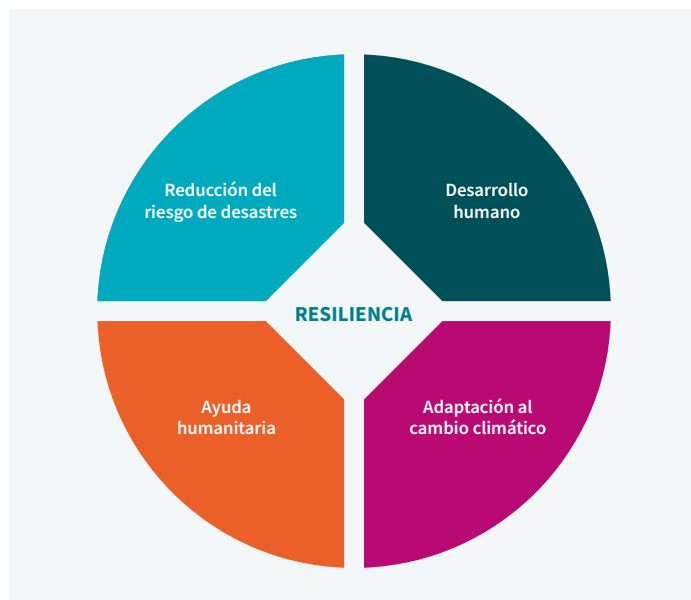
La necesidad de gestionar los contextos multiamenaza y multirriesgo con efectos sistémicos es la piedra angular del *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015*. Esto resulta especialmente pertinente en el actual mundo interconectado, donde la complejidad de los desastres se ve acentuada por amenazas que se cruzan entre sí. El marco se aplica a todo tipo de desastres, de pequeña o gran escala, frecuentes o infrecuentes, repentinos y de evolución lenta, con el fin de orientar la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores y niveles de desarrollo.

Un enfoque multiamenaza de la gestión de riesgos es útil porque no se limita a abordar determinados tipos concretos de desastres, centrándose en cambio en la interconexión de los riesgos, incluidos los efectos en cascada y dominó, como se vio en el capítulo 1 (figure 5.29). Las estrategias para gestionar la desertificación o las sequías, por ejemplo, también pueden ayudar a reducir el riesgo de interrupciones en la producción de energía hidroeléctrica, o a abordar el riesgo de incendios forestales y la inseguridad alimentaria.

Una segunda ventaja es que este enfoque fomenta la adaptabilidad al favorecer el desarrollo de estrategias de base amplia que pueden adaptarse para responder a riesgos emergentes, como nuevas pandemias o amenazas bióticas (las causadas por organismos vivos, como plagas, patógenos o especies invasoras, que perturban los ecosistemas y las actividades humanas). Por último, incorpora diversos escenarios de riesgo, incluidos «el peor de los casos» y sucesos de baja probabilidad, lo que permite estar preparados para retos imprevistos pero plausibles.

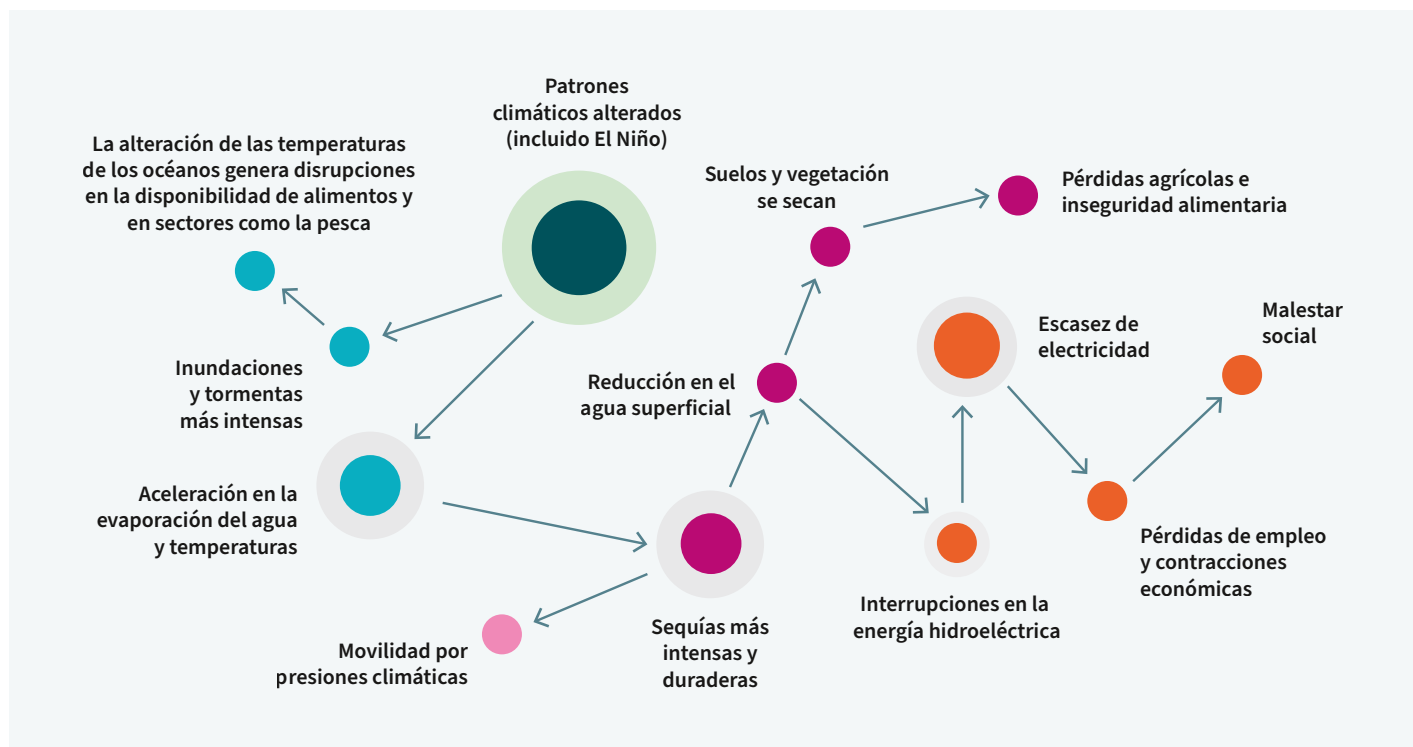
En una época de creciente incertidumbre y riesgo sistémico, es esencial adoptar un enfoque multiamenaza e incluso para aumentar la resiliencia. Este enfoque garantiza que las estrategias de RRD sean integrales, flexibles y equitativas, dotando a comunidades y gobiernos de herramientas para navegar por un mundo cada vez más impredecible. Históricamente, la gestión de desastres se ha centrado en medidas reactivas frente a las amenazas inmediatas o los daños una vez que el desastre ya se materializó. Aunque las políticas y mecanismos de adaptación más recientes incorporan cada vez más medidas anticipatorias que pretenden mitigar o evitar los daños, aún existen importantes brechas.

Figura 5.28 La resiliencia como punto en común



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5.29 Ilustración del “efecto dominó” cruzando sectores y acumulándose



Fuente: Elaboración propia.

La gestión de unas amenazas y unos riesgos cada vez más interconectados exige claramente pasar a una reducción de riesgos prospectiva y correctiva. La RRD prospectiva consiste en evitar el desarrollo de nuevas manifestaciones del riesgo de desastres, mientras que la reducción correctiva del riesgo consiste en corregir y reducir el riesgo de desastres existente (UNDRR, 2024).

En la actualidad, sigue dominando el enfoque compensatorio y reactivo, que incluye los tan necesarios sistemas de alerta temprana, la acción anticipatoria o temprana, la respuesta humanitaria, la rehabilitación, la reconstrucción y la recuperación, el aumento de la resiliencia y la protección social. Este enfoque reactivo, dominante en los primeros tiempos de la gestión de desastres, surgió de la percepción de estos como fenómenos «naturales», lo que condujo a la noción, aún prevalente y extremadamente peligrosa, de «desastre natural»

(O’Keefe *et al.*, 1976 en Lavell, 2025). Dado que el paradigma dominante en la respuesta a los desastres sigue siendo reactivo, nunca se ha vinculado la reducción del riesgo de desastres al desarrollo. El aumento de la complejidad y la incertidumbre, así como las interrelaciones entre las diversas amenazas y riesgos, exigen romper los silos establecidos.

En consecuencia, una RRD multiamenaza es una perspectiva que puede promover un desarrollo humano sostenible y resiliente. Una verdadera integración de la gestión de riesgos en los procesos de desarrollo pasa por tener en cuenta dichos riesgos en todos los sectores de la sociedad, desde la salud y la educación hasta la agricultura e infraestructuras. Esta integración requiere incorporar criterios de riesgo en las políticas e inversiones económicas y sociales a nivel territorial, tratando la reducción del riesgo como algo fundamental para los objetivos de desarrollo.

Recuadro 5.7 Sembrando las semillas del desastre: una perspectiva de la construcción social del riesgo

El «paradigma basado en las amenazas», dominante durante mucho tiempo, consideraba los desastres como sucesos exógenos, provocados principalmente por amenazas físicas y desconectados de la causalidad social. En esa perspectiva los desastres eran independientes del desarrollo y la evolución de la sociedad. El paradigma alternativo de construcción social del riesgo considera el desastre y el riesgo que la precede como procesos endógenos a la sociedad y a su proceso de desarrollo, al tiempo que reconoce que se requieren amenazas físicas o biológicas para desencadenar el desastre.

El cambio climático ha traído consigo una nueva variable que requiere una reflexión renovada y un desarrollo conceptual y práctico desde la perspectiva de la construcción social. Entre los temas predominantes del ámbito de la gestión del riesgo de desastres (GRD) se encuentra la noción única y dominante de «sucesos extremos» que, debido a la intensidad y escala de la amenaza implicada, tiende a volver a enfatizar una interpretación de base física del riesgo, dando protagonismo a la amenaza y dejando a la acción humana relegada en términos de causa-efecto.

El concepto de «fenómenos extremos», a menudo formulado en términos puramente físicos, hace hincapié en las amenazas y no en la acción humana. Si bien las amenazas físicas son condiciones necesarias para que se produzcan los desastres, esta perspectiva resalta que los contextos sociales, económicos y de desarrollo son factores igualmente decisivos en su génesis. El enfoque de construcción social sugiere que muchos procesos de desarrollo pasados y presentes, en particular los que dan prioridad al crecimiento económico y a los avances a corto plazo, contribuyen directamente al riesgo de desastres. Esto queda claro en los países de renta baja, donde prevalecen la pobreza y la desigualdad.

Este paradigma postula que, si bien los desastres erosionan, dañan y destruyen los activos del desarrollo, determinados modelos y vías de desarrollo crean simultáneamente condiciones que construyen o perpetúan el riesgo de desastres a futuro. Existe una compleja red de factores de riesgo, como el cambio climático, la degradación ambiental, la urbanización mal planificada, el desplazamiento, la migración y el estrés alimentario e hídrico, que contribuyen a que los resultados de desarrollo social y económico, y la sostenibilidad ambiental sean cada vez más impredecibles.

En este contexto, el cambio climático plantea un reto fundamental a la hora de equilibrar los factores físicos y sociales en el análisis de riesgos. Las amenazas emergentes asociadas al cambio climático exigen nuevas interpretaciones del riesgo que integren respuestas tanto reactivas como proactivas. Este doble enfoque garantiza una comprensión global del riesgo, abordando no sólo las repercusiones inmediatas de las amenazas, sino también las condiciones sociales y de desarrollo subyacentes que contribuyen a su aparición.

Fuente: Lavell (2025).

5.6 Prepararse para lo inesperado: riesgos climáticos y desarrollo humano

Como se evoca en la introducción de este capítulo, las prolongadas lluvias e inundaciones descritas en *Cien años de soledad*, sirven como una vívida metáfora del reto actual de la resiliencia climática. García Márquez ilustró cómo un único evento climático extremo devastó a toda una comunidad y magnificó el sufrimiento humano. Del mismo modo, las crisis climáticas actuales —ya sean sequías seguidas de incendios forestales o tormentas que coinciden con amenazas para la salud— afectan de forma desproporcionada a los más vulnerables.

El cambio climático antropogénico plantea retos cada vez mayores al desarrollo humano en una región marcada por una elevada exposición y vulnerabilidad a los riesgos climáticos y una escasa capacidad de adaptación. Las incertidumbres

en cascada de los impactos climáticos —entrelazadas con la inestabilidad económica, los cambios tecnológicos y la fragmentación social analizados en capítulos anteriores— agravan la sensación de fragilidad e inseguridad que invade muchas partes de ALC. La exposición y la vulnerabilidad a desastres recurrentes relacionados con el clima también tiene costos onerosos y representan choques macroeconómicos considerables en una región con necesidades financieras agudas. A lo largo del capítulo se ha presentado evidencia sobre las presiones climáticas que afectan el desarrollo humano y su potencial para intensificar las desigualdades, poner a prueba los medios de vida y debilitar el desarrollo humano en múltiples dimensiones. Aunque estos retos amplifican las presiones sociales y económicas y aumentan las necesidades financieras para aumentar la resiliencia y reducir los efectos del cambio climático, también pueden crear oportunidades para avanzar por vías más sostenibles.

La resiliencia no se trata solo de gestionar amenazas aisladas, ni tampoco será el resultado de disponer de todos los recursos necesarios; se trata más bien de reforzar la capacidad de las personas, las comunidades y las instituciones para hacer frente a riesgos múltiples e interconectados. Sin ello, los avances en materia de desarrollo humano seguirán siendo frágiles y correrán siempre el riesgo de verse revertidos por crisis en cascada que agraven la desigualdad. Este abordaje de la resiliencia da prioridad a la integración, la coordinación y las sinergias en todos los sectores y niveles. La creación de estructuras de gestión de riesgos ayudaría a los gobiernos y a las comunidades a comprender y reforzar las capacidades de adaptación, lo que permitiría aplicar políticas equitativas y prestar un apoyo específico a quienes disponen de recursos limitados para prepararse y responder a las amenazas.

5.6.1 De la preocupación ciudadana a la acción ciudadana

El creciente nivel de conciencia de la región acerca del cambio climático coexiste con las persistentes expectativas de crecimiento económico, lo que plantea interrogantes sobre la profundidad del compromiso ambiental. La superación de la ignorancia pluralista —la creencia errónea de que a los demás no les importa el cambio climático— supone un punto de partida prometedor. Cuando las personas perciben que la preocupación por el clima es compartida, es más probable que expresen sus propias opiniones, den su apoyo a las políticas ambientales y participen en acciones colectivas, lo que también puede desencadenar acciones sociales positivas.

Además, la educación y la concientización pública desempeñan un papel fundamental en la preparación ante lo inesperado, ya que ayudan a las personas y a las comunidades a comprender los riesgos asociados al cambio climático y la importancia de una adaptación proactiva. La alfabetización climática puede ayudar a fomentar la resiliencia desde la base, promoviendo una cultura de reducción de riesgos y preparación en todas las generaciones. También hay gran demanda de iniciativas educativas en materia de cambio climático en toda la región. La incorporación de los temas relacionados con el clima en los planes de estudios escolares de todos los países de ALC no sólo informaría a los estudiantes sobre los aspectos científicos del cambio climático, sino que también les enseñaría habilidades prácticas para gestionar los riesgos relacionados con el clima.

Las campañas de concientización pública, especialmente aquellas que aprovechan el poder de las redes sociales, permiten difundir rápidamente información sobre amenazas inminentes, protocolos de emergencia y recursos post desastre. Así, en varios casos de emergencia por huracán, resultó eficaz recurrir a las redes sociales de forma masiva para organizar las labores de socorro y mantener informadas a las comunidades. La sociedad puede aprovechar estas plataformas para difundir consejos de preparación ante el cambio climático, contactos de emergencia y protocolos de seguridad, y lograr que la población esté bien informada y mejor preparada para hacer frente a lo inesperado.

Con la intensificación de las presiones climáticas y el agravamiento de las vulnerabilidades humanas, los eventos compuestos recuerdan que los desastres rara vez ocurren de forma aislada.

No obstante, el empoderamiento de la ciudadanía y las dinámicas políticas son también importantes. Como se ha mostrado en este capítulo, aunque la población pide cada vez más una mayor protección ambiental, todavía son marginales los partidos políticos que priorizan los temas ambientales. Lo anterior sugiere que las cuestiones ambientales todavía no están plenamente integradas en las agendas político-partidarias nacionales, en parte debido a la limitada inclusión política. Reforzar estos vínculos es esencial no sólo para avanzar en la acción por el clima, sino también para profundizar en la democracia y conectar mejor las prioridades de la ciudadanía con los representantes políticos.

5.6.2 Integrar la resiliencia al cambio climático en todos los sectores y políticas

La tensión entre la preservación del medio ambiente y el crecimiento económico abre la puerta al debate sobre las estrategias de crecimiento económico, la transición hacia economías más sostenibles y cómo concebir la integración regional. En este capítulo se ha subrayado la importancia de los flujos de materiales en el comercio regional y se han destacado los riesgos para las economías muy dependientes de los combustibles fósiles, la agricultura y las actividades intensivas en el uso de la tierra. Los cambios geopolíticos globales, el cambio tecnológico y la creciente demanda del sector tecnológico ofrecen la oportunidad de replantear la integración regional, reforzar las cadenas de valor y aumentar la complejidad económica, ámbitos en los que la región está actualmente rezagada.

La creciente complejidad de las últimas crisis también exige ir más allá de las respuestas de emergencia reactivas y de los enfoques basados en las amenazas para ir hacia marcos políticos integrados y anticipatorios. Para hacer frente a la naturaleza impredecible de los choques climáticos, los gobiernos de ALC deben implementar políticas flexibles y adaptables centradas en tres objetivos: anticipar y abordar los riesgos climáticos; proteger a las poblaciones vulnerables para preservar los logros del desarrollo humano; y capacitar a las comunidades para adaptarse y prosperar.

También ha surgido un fuerte consenso entre los ciudadanos para exigir a los gobiernos que mejoren la protección de las poblaciones expuestas a fenómenos meteorológicos extremos. Los datos han demostrado que aproximadamente 1 de cada 3 personas de la región se enfrenta a este tipo de riesgos, una cifra comparable a la proporción de la población que vive con entre 6,85 y 14 dólares al día (PPA de 2017), muy susceptible de caer en la pobreza cuando en caso de crisis. Aunque los índices

Una verdadera integración de la gestión de riesgos en los procesos de desarrollo pasa por tener en cuenta dichos riesgos en todos los sectores de la sociedad, desde la salud y la educación hasta la agricultura e infraestructuras.

de pobreza siguen siendo más elevados (56 por ciento) que los de vulnerabilidad climática (31 por ciento), los niveles de exposición y las limitadas capacidades de respuesta reportados en este capítulo subrayan la urgente necesidad de contar con nuevos marcos de gestión de las amenazas ambientales y, en particular, que tomen en cuenta las crisis compuestas y sistémicas.

Es fundamental integrar la resiliencia climática en la gobernanza y el desarrollo. La infraestructura, la agricultura, la planificación urbana y las políticas económicas deben incorporar la reducción del riesgo de desastres y la adaptabilidad para soportar mejor las incertidumbres del futuro. Las políticas tradicionales, a menudo basadas en datos históricos, están resultando inadecuadas ante unos acontecimientos sin precedentes. Los enfoques anticipatorios son prometedores ya que consideran diversos escenarios —desde eventos poco frecuentes pero catastróficos hasta crisis frecuentes de menor impacto— para la reducción de riesgos, una planificación flexible de las emergencias y rápida adaptación cuando cambian las condiciones.

5.6.3 Ampliar las políticas de desarrollo humano a nuevas vías de sostenibilidad

El paradigma del desarrollo humano ha ido evolucionando hacia nuevas perspectivas que promueven una mayor sostenibilidad ambiental. La introducción del Índice de Desarrollo Humano ajustado a las presiones planetarias en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 2020* es un claro hito en este sentido. Del mismo modo, la adopción de una perspectiva de resiliencia refleja un compromiso continuo para avanzar por este camino. Sin embargo, sigue habiendo retos importantes para lograr una mayor integración. Aunque se han desarrollado importantes herramientas e instrumentos, los sectores políticos clave siguen operando en gran medida de forma aislada. Los marcos paralelos pero independientes de la ACC y la RRD para la creación de resiliencia ponen de relieve esta persistente fragmentación.

El contexto cada vez más incierto de la región obliga a acelerar la integración de ambos marcos. La evidencia del terreno enfatiza la urgencia de adoptar enfoques que tiendan puentes entre los desequilibrios planetarios y sociales. El recuadro 5.8 relata la experiencia de la República Dominicana, un ejemplo final convincente tanto de los desafiantes retos a los que se enfrenta la región como de las oportunidades de ampliar las perspectivas actuales, expandiendo el alcance y la ambición de las políticas de desarrollo humano.

Recuadro 5.8 Resiliencia del desarrollo humano ante las crisis ambientales: aprovechar las transiciones y las nuevas tendencias para la sostenibilidad en la República Dominicana

La República Dominicana, situada en el cinturón de huracanes del Caribe, es uno de los países más vulnerables a los desastres naturales y los fenómenos climáticos. Ocupa el puesto 41 entre los países de mayor riesgo, según el Índice Mundial de Riesgos 2023, con una exposición recurrente a huracanes e inundaciones. En promedio, el país se ve azotado por un huracán de gran intensidad cada 3 a 5 años. Entre 1980 y 2012, el país sufrió 28 huracanes y 20 inundaciones graves que provocaron importantes pérdidas humanas y económicas (PNUD, 2018). En 1998, el huracán George causó 400 muertos, desplazó a más de 100.000 personas e infligió unos daños estimados en 1.500 millones de dólares, equivalentes al 5 por ciento del PIB de país en aquella época.

A pesar del elevado crecimiento económico y los avances en desarrollo humano de los últimos años, la República Dominicana se enfrenta a diversos retos sociales, económicos y ambientales que generan inestabilidad y fragilidad. El cambio climático ocasiona pérdidas cercanas al 1 por ciento de su PIB cada año,³² mientras que los fenómenos meteorológicos extremos suponen un coste de entre el 0,69 por ciento y el 3,3 por ciento del PIB. La vulnerabilidad social y productiva, el bajo capital humano, las transiciones laborales y la alta concentración de población en zonas de riesgo, aumentan la exposición a crisis y reveses. Se prevé que el cambio climático tenga un impacto significativo en la salud, las infraestructuras, los ecosistemas y el turismo de aquí a 2050.³³

Para reducir los efectos del cambio climático, la República Dominicana está creando un marco jurídico sólido y ha reforzado las políticas destinadas a aumentar la resiliencia. La gestión oportuna de las emergencias permitió salvaguardar vidas y contribuyó a reducir el número total de muertes causadas por los desastres. El país creó un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, promulgó una Ley de Ordenamiento Territorial y, a nivel local, los municipios tienen el mandato de desarrollar planes de prevención, mitigación y respuesta, así como sus planes de reducción de riesgos, entre otros.

Para gestionar mejor la creciente complejidad de los riesgos, se está optando por estrategias integrales que abarcan la prevención, la preparación y la recuperación post desastre. Las inversiones post desastre son cuantiosas. En 2024, el 0,11 por ciento del PIB se destinó a la respuesta a emergencias, financiado en su mayor parte por préstamos de organizaciones internacionales e instrumentos activados al producirse un suceso. Sin embargo, dadas las vulnerabilidades preexistentes, la pobreza y las desigualdades estructurales de ciertos segmentos de la población, las autoridades propusieron una mayor inversión en prevención y preparación. Asimismo, se fortaleció la recuperación post desastre con un enfoque más integral de reducción de riesgos, que no sólo restaure las infraestructuras físicas, sino que también considere el impacto humano de los desastres, restablezca los activos, los medios de vida y el capital humano.

Se ha demostrado que invertir en prevención reduce las cargas financieras durante las fases respuesta y la recuperación. Para lograr esto en República Dominicana es clave fortalecer la dinámica de las instancias de coordinación del Sistema Nacional contempladas en la Ley de Gestión de Riesgos para que puedan trabajar de manera más complementaria y coordinada.³⁴ También es esencial seguir coordinando las acciones de prevención de desastres con las estrategias y programas de adaptación al cambio climático, que incluyen escenarios de riesgo climático a corto, medio y largo plazo, abordando las pérdidas y daños causados tanto por fenómenos extremos como por fenómenos de evolución lenta.

El fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de riesgos traen consigo oportunidades para fomentar la participación de la comunidad, aunque es necesario superar algunas percepciones. Los resultados de un análisis cualitativo sobre resiliencia realizado por Cháidez (2025) muestran que la familia, la comunidad y la religión son las principales fuentes de apoyo para afrontar las adversidades, y que la automotivación es un factor clave para superar los retos. La Ley de Gestión de Riesgos propone incluir a individuos y comunidades en la mitigación de los riesgos. Sin embargo, para ello es necesario superar la idea de que las personas no son plenamente corresponsables de la gestión de riesgos —especialmente los jóvenes—, ya que la mayoría de las personas entrevistadas delegan la responsabilidad de la mitigación de desastres en los organismos de emergencia y el Gobierno. Esta es una oportunidad para trabajar en la concientización sobre el riesgo para reducir las brechas de información y promover su capacidad de influir en las diferentes etapas de la gestión del riesgo, superando creencias y normas sociales que los predisponen a ser beneficiarios más que sujetos activos de las soluciones.

En el área de protección social adaptativa, el país ha puesto en marcha estrategias para proporcionar asistencia inmediata a las poblaciones afectadas por desastres naturales, crisis económicas y pandemias. Uno de los instrumentos clave es el Bono de Emergencia, que se activa tras sucesos catastróficos para proporcionar apoyo económico a los hogares afectados. El proceso de selección utiliza la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), gestionada por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Para garantizar que la protección

social adaptativa contribuya aún más a la resiliencia y la sostenibilidad del desarrollo, estos instrumentos —que aún están en fase de desarrollo— podrían formar parte de un plan integrado como estrategia intersectorial a más largo plazo, a través de una plataforma de múltiples partes interesadas a nivel local, que promueva las sinergias institucionales y vincule una mayor participación de la sociedad civil, los individuos y las comunidades.

El Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) es otro instrumento innovador que contribuye a una estrategia más global de gestión de riesgos.³⁵ El IVACC mide la probabilidad de que los hogares se vean afectados por tormentas y huracanes dadas determinadas condiciones socioeconómicas. Los resultados muestran que el 25,1 por ciento de la población presenta una probabilidad alta de verse afectada por desastres climáticos, mientras que el 38,2 por ciento de los hogares se enfrentan a un riesgo superior a la media. Las conclusiones muestran que, más allá de las condiciones estructurales, hay otros factores que afectan a la resiliencia: escasa concientización sobre el riesgo climático, una cultura de subestimación del peligro y diferencias en la percepción del riesgo en función de los ingresos y el género. Por ejemplo, las familias pobres no suelen reconocer las alertas a pesar de vivir en zonas de alto riesgo. Las mujeres suelen percibir mejor los riesgos y centrarse en las repercusiones emocionales y familiares, mientras que los hombres dan prioridad a las pérdidas económicas y laborales.

Desde una perspectiva de desarrollo humano resiliente, las respuestas políticas tienen la capacidad de repercutir y generar oportunidades en al menos cinco esferas importantes:

1. **Prevención y mitigación:** Adoptar un enfoque proactivo que evalúe el riesgo en términos de exposición, sensibilidad y capacidad de adaptación a nivel individual, comunitario y nacional. La planificación y el diseño de políticas deben incorporar activamente la agencia humana y el conocimiento de las comunidades más vulnerables.
2. **Preparación:** Reforzar los sistemas de alerta temprana, elaborar planes territoriales de contingencia y aplicar herramientas para vigilar y orientar las vulnerabilidades humanas y de las infraestructuras. Esto debe ir acompañado de una coordinación interinstitucional eficaz con recursos y financiación adecuados, especialmente a nivel local.
3. **Análisis y cartografía de riesgos:** Identificar y cartografiar los niveles diferenciales de exposición e impacto entre poblaciones. Para ello es necesario analizar los vínculos entre la vulnerabilidad, la pobreza y los riesgos climáticos y no climáticos utilizando enfoques multidimensionales a nivel de hogar. También se necesitan intervenciones multisectoriales que protejan, restauren y aumenten la resiliencia en todos los sistemas y comunidades.
4. **Respuesta de emergencia:** Aplicar un enfoque de seguridad humana multidimensional que aborde la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, personal y colectiva. Dar prioridad al restablecimiento de los servicios básicos, prevenir el agravamiento de las desigualdades y garantizar un apoyo específico a las poblaciones más vulnerables.
5. **Recuperación y reconstrucción:** Adoptar una visión integrada a largo plazo que vaya más allá de la reconstrucción física para restablecer los medios de vida y promover la renovación social, ambiental y económica. Herramientas como la Evaluación de Daños en Viviendas y Edificios (HBDA) —utilizada para priorizar la recuperación en lugares como Sabana de la Mar tras el huracán Fiona— demuestran que las iniciativas de recuperación pueden reforzar la gobernanza territorial y abordar las desigualdades estructurales, con especial atención a las disparidades de género y espaciales.

Fuente: Barinas (2025).

Notas

1. Los principales contribuyentes a las emisiones de GEI en la región son Brasil, México y Argentina.
2. Incluidos, además de los mencionados anteriormente, Colombia, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, Honduras y Panamá.
3. Especialmente en el Caribe y América Central.
4. Las encuestas se realizaron entre septiembre de 2023 y mayo de 2024.
5. Participaron en la encuesta Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Nicaragua también participó en la encuesta, pero los resultados de este país no se presentan en el análisis.
6. Para que un fenómeno sea considerado extremo en términos climáticos debe situarse en el percentil 90 o superior o en el percentil 10 o inferior. El IPCC define un fenómeno meteorológico extremo como un «fenómeno meteorológico raro en determinado lugar y época del año» y un fenómeno climático extremo «cuando [el fenómeno meteorológico extremo] persiste durante cierto tiempo (p. ej., una estación)» (Seneviratne *et al.*, 2021, p. 1.521). El uso popular del término no corresponde necesariamente al de la jerga especializada en materia climática y de riesgos, lo que podría llevar a confusión e incertidumbre.
7. La encuesta se realizó con una muestra nacional representativa de la población mayor de 18 años, con un total de 1.496 casos, distribuidos en 35 ciudades de las seis regiones geográficas del país. Las entrevistas se llevaron a cabo vía telefónica en junio de 2022, con un margen de error de $\pm 2,7$ por ciento y un intervalo de confianza del 95 por ciento.
8. Esta escala se ha elaborado a partir de una pregunta original en la que se pedía a las personas encuestadas calificar sus preferencias del 1 al 7, donde 1 indica que el medio ambiente debería ser la máxima prioridad y 7 que el crecimiento económico debería ser la máxima prioridad. De acuerdo con Evans (2015), el gráfico muestra el porcentaje combinado de encuestados que priorizaron el medio ambiente (puntuaciones de 1 a 3) y los que priorizaron el crecimiento económico (puntuaciones de 5 a 7).
9. La escala se ha elaborado a partir de una pregunta original en la que se pedía a los encuestados calificar sus preferencias del 1 al 7. De acuerdo con Evans (2015), el gráfico muestra el porcentaje combinado de encuestados que priorizaron el medio ambiente (puntuaciones de 1 a 3) y los que priorizaron el crecimiento económico (puntuaciones de 5 a 7).
10. Un total de 194 Estados, además de la Unión Europea, son Partes en el Acuerdo. Los Estados Unidos de América también han anunciado su salida del Acuerdo, que será efectiva en enero de 2026.
11. El acuerdo, que entró en vigor a finales de 2016, reconoce la influencia del comportamiento humano en los sistemas planetarios. El acuerdo pretende limitar el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales y utilizar medidas de mitigación y adaptación para limitar el aumento a 1,5°C de aquí a 2050.
12. En referencia a la cantidad total de metales utilizables que pueden recuperarse de los productos y materiales existentes mediante los procesos de reciclado actuales.
13. La evapotranspiración es el proceso por el cual el agua se transfiere de la tierra a la atmósfera, por el agua que sale del suelo (evaporación) y el agua que se pierde a través de las hojas y los tallos de las plantas.
14. Se incluyen aquí: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Cabo Verde, Comoras, Cuba, Dominica, Fiyi, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Micronesia (Estados Federados de), Mauricio, Nauru, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, República Dominicana, Samoa, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Singapur, Surinam, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu y Vanuatu.
15. Las trayectorias socioeconómicas compartidas (SSP, por sus siglas en inglés) son cinco escenarios desarrollados que permiten explorar la evolución de la sociedad, la demografía y la economía mundiales a lo largo del siglo XXI, y cómo estos cambios podrían afectar a las emisiones de GEI y al cambio climático. En conjunto con los modelos climáticos, permiten evaluar los riesgos futuros y fundamentar las políticas. Los datos presentados corresponden al SSP2 (mitad del camino o continuación de las tendencias actuales) y al SSP5 (tomar la autopista o rápido desarrollo impulsado por los combustibles fósiles).
16. Con el aumento de la temperatura global, el agua de los océanos se calienta y se expande, ocupando más espacio.
17. El calentamiento global hace que los glaciares y las casquetes polares se derritan a un ritmo acelerado, incrementando el la cantidad de agua de los océanos.

-
18. El análisis considera escenarios de emisiones bajas, moderadas y altas. En el escenario de bajas emisiones, el calentamiento se mantiene por debajo de 2,0°C respecto al nivel de referencia de 1850-1900. En el escenario de emisiones moderadas, que corresponde a los países que están implementando sus políticas actualmente, se estima un calentamiento de alrededor de 2,7°C para 2100. En el escenario de emisiones altas, las emisiones seguirían aumentando al mismo ritmo que durante la primera década del siglo XXI, lo que provocaría un calentamiento de unos 4,4°C para 2100.
 19. Según estimaciones oficiales de la Asamblea Nacional de Cuba (julio de 2023), se prevé que el 6,2 por ciento del territorio nacional, lo que equivale a 6.977 km², se vea afectado por inundaciones terrestres.
 20. La FAO es el organismo garante de este indicador, el cual se define como la proporción entre el total de agua dulce extraída por los principales sectores y el total de recursos renovables, una vez considerados los requerimientos ambientales de agua.
 21. El NHC forma parte de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA, por sus siglas en inglés) del mismo país.
 22. Ocurrió el 22 de diciembre de 2022. El incendio forestal se declaró en la comuna de Viña del Mar, en la región chilena de Valparaíso, y se extendió por la interfaz urbano-forestal.
 23. El incendio forestal se produjo el 2 de febrero de 2024, en la comuna de Viña del Mar y las zonas circundantes de la Región de Valparaíso, incluidas Quilpué y Villa Alemana, ambas comunas de la zona central de Chile y parte del Gran Valparaíso.
 24. La inseguridad alimentaria moderada se presenta cuando las personas enfrentan incertidumbre respecto a su capacidad de obtener alimentos y, en ocasiones, se han visto obligadas a reducir la calidad y cantidad de los alimentos que consumen debido a la falta de recursos económicos o de otro tipo.
 25. La inseguridad alimentaria grave implica que las personas probablemente se han quedado sin alimentos, han pasado hambre y, en el caso más extremo, han estado días sin comer, poniendo en grave peligro su salud y bienestar.
 26. Estar en situación de alto riesgo significa estar expuesto a amenazas y ser vulnerable a sus impactos.
 27. Se evalúa en seis sectores vitales: alimentación, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano e infraestructuras.
 28. En referencia a la medida en que la sociedad y sus sectores vitales se ven presionados por los cambios en las futuras condiciones climáticas.
 29. El grado en que las personas y los sectores de los que dependen se ven afectados por las perturbaciones relacionadas con el clima.
 30. La capacidad de la sociedad y de los sectores vitales para adaptarse, reduciendo los daños potenciales y respondiendo a las consecuencias negativas de los eventos climáticos.
 31. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Lavell (2025).
 32. Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL).
 33. Banco Mundial (2023).
 34. Esto incluye la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), el Comité Técnico Nacional (CTN) y los comités locales de prevención, mitigación y respuesta. También considera que en todas estas iniciativas participan representantes de organismos de respuesta como Defensa Civil, bomberos y otros, así como de múltiples sectores y organismos vinculados a la protección social y la pobreza, el sector de agua y saneamiento, las telecomunicaciones, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
 35. Instrumento desarrollado por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y el PNUD en República Dominicana en 2017, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República.

Referencias

Addison, Tony y Alan Roe. 2024. "Resources Matter". *Oxford University Press EBooks*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192872197.001.0001>.

Alkire, Sabina. 2025. "Resilient Human Development: Advancing Human Development amidst Shocks and Crises". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 41 Del PNUD Para ALC*.

Andreoni, Manuela. 2023. "Uruguay Wasn't Supposed to Run out of Water." *New York Times*, 10 de agosto de 2023. <https://www.nytimes.com/2023/08/10/climate/uruguay-wasnt-supposed-to-run-out-of-water.html>.

Banco Mundial. 2024. "Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways out of the Polycrisis." Banco Mundial. 2024. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>.

Balderrín, Valentín y Sabrina Rodríguez. 2025. "Estudio sobre las implicancias de las sequías en Uruguay desde una perspectiva de desarrollo humano y resiliencia". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 56 Del PNUD Para ALC*.

Barinas Guerrero, Sócrates. 2025. "Desarrollo humano resiliente frente a choques ambientales: aprovechar las transiciones y nuevas tendencias para la sostenibilidad en la república dominicana". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 59 Del PNUD Para ALC*.

Barragán, Almudena y Jorge Vaquero Simancas. 2023. "De tormenta tropical a huracán categoría 5: 'Otis' sorprende a la ciencia". *EL PAÍS*. 26 de octubre de 2023. <https://elpais.com/mexico/2023-10-26/del-cambio-climatico-al-fenomeno-el-nino-el-poder-devastador-de-otis-sorprende-a-la-ciencia.html>.

Cárdenas, Mauricio y Sebastián Orozco. 2022. "Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción". *Serie Documentos de Política Pública del PNUD No. 40*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/los-desafios-de-la-mitigacion-del-cambio-climatico-en-america-latina-y-el-caribe-algunas-propuestas-de-accion>.

Cashman, Adrian y Mohammad R. Nagdee. 2017. "Impacts of Climate Change on Settlements and Infrastructure in the Coastal and Marine Environments of Caribbean Small Island Developing States (SIDS) What Is Already Happening?" *Science Review*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/605066/11._Settlements_and_Infrastructure_combined.docx.pdf.

Catterberg, Gabriela, Patricio Yamin y María Verónica Moreno. 2025. "Percepción de riesgos climáticos y resiliencia ambiental: un análisis de la opinión pública en Argentina". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 60 Del PNUD Para ALC*.

Cháidez, Azucena. 2024. "Retratos de la resiliencia en el campo: investigación cualitativa sobre riesgo, resiliencia y desarrollo". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 49 Del PNUD Para ALC*.

Cigarán, Maite, Pilar Celi y Thalía Dancuart. 2023. "Cobertura del cambio climático, biodiversidad y economía circular: retos y soluciones para periodistas y otros actores de América Latina y el Caribe". *Libélula*. ConexiónCOP. <https://libelula.com.pe/publicaciones/cobertura-del-cambio-climatico-biodiversidad-y-economia-circular-retos-y-soluciones-para-periodistas-y-otros-actores-de-america-latina-y-el-caribe/>.

CNN. 2025. "México en alerta por ola de calor, con máximas de 45 grados Celsius en gran parte del país". 31 de marzo de 2025. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/03/31/mexico/mexico-ola-de-calor-45-grados-celsius-efe>.

Confalonieri, Roberto, Soliman Ayat, Marecello Donatelli, Francesco N. Tubiello y Eric Fernandes. 2012. "Latin American and the Caribbean - Climate Change and Agriculture in Latin America, 2020-2050". *Banco Mundial*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/841851468270865223/Latin-American-and-the-Caribbean-Climate-change-and-agriculture-in-Latin-America-2020-2050>.

Dammert, Lucía y Carolina Sampó. 2025. "What Do We Know about Organized Crime in Latin America and the Caribbean? Trends, Definitions, and Risks for Democracy". *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 46 Del PNUD Para ALC*.

Duncan, Natricia. 2024. "On the Grenadian Island of Carriacou, Even the Dead Are Now Climate Victims." *The Guardian*. The Guardian. 3 de diciembre de 2024. <https://www.theguardian.com/world/2024/dec/03/grenada-carriacou-caribbean-climate-victims-icj>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2022. "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: Impactos". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4003-efectos-cambio-climatico-la-costa-america-latina-caribe-impactos>.

———. 2024. “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático”. *CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/d3aadda2-415a-4a04-a8e9-a82f64d58464>.

El País. 2024. “Un mes de incendios azota Sudamérica y enciende alarmas climáticas”. *El País América*, 22 de septiembre de 2024. <https://elpais.com/america/2024-09-22/un-mes-de-incendios-azota-sudamerica-y-enciende-alarmas-climaticas.html>.

Evans, Claire. 2015. “Rethinking Environmental Attitudes in Latin America and the Caribbean”. *Insights Series* 118. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO918en.pdf>.

Evans, Claire y Elizabeth Zechmeister. 2018. “Education and Risk Assessments Predict Climate Change Concerns in Latin America and the Caribbean”. *Insights Series* 118. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO918en.pdf>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2025. “FAOSTAT”. 2025. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/ET>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), OPS (Organización Panamericana de la Salud), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2025. “*América Latina y el Caribe. Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 2024. Fomentando la resiliencia frente a la variabilidad del clima y los eventos extremos para la seguridad alimentaria y la nutrición*”. <https://doi.org/10.4060/cd3877es>.

Gobierno de la Ciudad de México. Secretaría de Medio Ambiente. 2021. “Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050”. https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCPCA/PACCM_y_ELAC_uv.pdf.

Gordon-Strachan, Georgiana M., Stephanie Y. Parker, Heather C. Harewood, Pablo A. Méndez-Lázaro, Salanieta T. Saketa, Kimalie F. Parchment, Maria Walawender, et al. 2024. “The 2024 Small Island Developing States Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change”. *The Lancet Global Health* 13 (1). [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(24\)00421-2](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(24)00421-2).

Gubernot, Diane M., G. Brooke Anderson y Katherine L. Hunting. 2015. “Characterizing Occupational Heat-Related Mortality in the United States, 2000-2010: An Analysis Using the Census of Fatal Occupational Injuries Database”. *American Journal of Industrial Medicine* 58 (2): 203–11. <https://doi.org/10.1002/ajim.22381>.

GWIS (Sistema Mundial de Información sobre Incendios Forestales). 2024. “GWIS - Statistics Portal.” <https://gwis.jrc.ec.europa.eu/apps/gwis.statistics/>.

Hallegatte, Stephane, Adrien Camille Vogt-Schilb, Mook Bangalore y Julie Rozenberg. 2016. “Indestructibles: Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales”. *Banco Mundial*. <https://reliefweb.int/report/world/indestructibles-construyendo-la-resiliencia-de-los-m-s-pobres-frente-desastres>.

Hartinger, Stella M, Yasna K Palmeiro-Silva, Camila Lie-rena-Cayo, Luciana Blanco-Villafuerte, Luis E Escobar, Avriel Diaz, Juliana Helo-Sarmiento, et al. 2024. “The 2023 Latin America Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: The Imperative for Health-Centred Climate-Resilient Development”. *The Lancet Regional Health - Americas* 33 (100746): 100746–46. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2024.100746>.

Hawkins, Ed. 2014. “The Cascade of Uncertainty in Climate Projections”. *Climate-Lab-Book.ac.uk*. 6 de febrero de 2014. <https://www.climate-lab-book.ac.uk/2014/cascade-of-uncertainty/>.

Howe, Paul. 2019. “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” *World Development* 124 (104629): 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104629>.

IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). 2022. “Central America: Hurricanes Eta & Iota - Final Report (MDR43007) - Guatemala.” *Reliefweb.int*. <https://reliefweb.int/report/guatemala/central-america-hurricanes-eta-iota-final-report-mdr43007>.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2025. «Cuéntame de México». https://cuentame.inegi.org.mx/descubre/conoce_tu_estado/tarjeta.html?estado=09.

Infante-Amate, Juan, Alexander Urrego-Mesa, Pablo Piñero y Enric Tello. 2022. «Las venas abiertas de América Latina en la era del Antropoceno: Un estudio biofísico del comercio exterior (1900-2016)». *Diálogos. Revista electrónica de historia*. VVol. 21 Núm. 2. Julio-diciembre de 2020. <https://doi.org/10.15517/dre.v21i2.39736>. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102579>

INFOBAE. 2025. «Ola de calor extremo en Brasil: advierten que la sensación térmica podría superar los 60° y marcar un nuevo récord.» *Infobae*. 15 de febrero de 2025. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/02/15/ola-de-calor-extrema-en-brasil-advierten-que-la-termica-podria-superar-los-60-y-marcar-un-nuevo-record/>

Inglehart, Ronald. 1995. “Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies”. *PS: Political Science and Politics* 28 (1): 57. <https://doi.org/10.2307/420583>

Inglehart, Ronald. 1990. “*Culture Shift in Advanced Industrial Society*”. Princeton University Press.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) Global. 2024. “From Climate Change to Food Insecurity: Compounding and Direct”. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>.

IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2019. “Chapter 4: Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities — Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate.” <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-4-sea-level-rise-and-implications-for-low-lying-islands-coasts-and-communities/>.

———. **2021a.** “Chapter 9: Ocean, Cryosphere and Sea Level Change”. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/chapter/chapter-9/>.

———. **2021b.** “Chapter 11: Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate.” <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/chapter/chapter-11/>.

———. **2021c.** “Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del IPCC: Resumen para responsables de políticas”. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/chapter/summary-for-policymakers/>.

Ivanova, Anna, Julie A Kozack y Sònia Muñoz, eds. 2024. *Climate Change Challenges and Opportunities in Latin America and the Caribbean. EBooks del Fondo Monetario Internacional*. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400240577.071>.

Kernecker, Theresa, y Markus Wagner. 2018. “Niche Parties in Latin America”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 29 (1): 102–24. <https://doi.org/10.1080/17457289.2018.1464014>.

Khoday, Kishan. 2025. “The Roots of Resilience: Towards Reparatory Approaches to Development”. *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 61 Del PNUD Para ALC*.

Kuzma, Samantha, Liz Saccoccia y Marlena Chertock. 2023. «25 países, que albergan a una cuarta parte de la población, sufren estrés hídrico extremo». *Instituto de Recursos Mundiales*, agosto. <https://www.wri.org/insights/highest-water-stressed-countries>.

Lavell, Allan. 2025. “Redefining Socio-Natural Resilience within the Human Development Framework: Disaster, Risk and Resilience in Latin America and the Caribbean”. *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 47 Del PNUD Para ALC*.

Libertun, Nora, y Daniel Peciña-López. 2024. “¿Cómo impactará el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe?” *Ciudades Sostenibles*. 18 de febrero de 2024. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/cambio-climatico-ciudades-america-latina-y-el-caribe/>.

López Villanes, Noam. 2025. “Cómo la extorsión mina la gobernabilidad democrática. Un estudio de 2 casos en el departamento de la libertad”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo N° 57 del PNUD para ALC*.

MacCarthy, James, y Sarah Parsons. 2024. “6 Graphics Explain South America’s Forest Fires.” Instituto de Recursos Mundiales. 19 de septiembre de 2024. <https://www.wri.org/insights/amazon-forest-fires-2024>.

Matilla, Ana Tuñas. 2025. «La subida del nivel del mar duplica su velocidad por un calentamiento que bate récords». *EFEverde*, 19 de marzo de 2025. <https://efeverde.com/la-subida-del-nivel-del-mar-duplica-su-velocidad-por-un-calentamiento-que-bate-records/>.

Monioudi, Isavela N., Regina Asariotis, Austin Becker, Cassandra Bhat, Danielle Dowding-Gooden, Miguel Esteban, Luc Feyen, et al. 2018. “Climate Change Impacts on Critical International Transportation Assets of Caribbean Small Island Developing States (SIDS): The Case of Jamaica and Saint Lucia”. *Regional Environmental Change* 18 (8): 2211–25. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1360-4>.

Municipalidad de Guatemala. 2025. «Estadística Municipal». <https://gis.municipiate.com/estadistica/>.

Muñoz Campos, Marta Rosa, Arianna Rodríguez García, Dairadna Barrios Tabares y Leyner Javier Ortiz Betancourt. 2025. «Impacto de la degradación de los ecosistemas y del cambio climático en asentamientos humanos de la costa sur de Cuba». *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo N° 62 del PNUD para ALC*.

Murillo, Álvaro. 2024. «Una crisis eléctrica amenaza a costa rica con una oleada de cortes». *El País América*, 9 de mayo de 2024. <https://elpais.com/america/2024-05-09/una-crisis-electrica-amenaza-a-costa-rica-con-una-oleada-de-cortes.html>.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2022. “Resilience for Compounding and Cascading Events”. *National Academies Press EBooks*. <https://doi.org/10.17226/26659>.

OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas). 2020. «Desastres Naturales en América Latina y el Caribe, 2000 - 2019». <https://www.unocha.org/publications/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2021. “Strengthening Adaptation-Mitigation Linkages for a Low-Carbon, Climate-Resilient Future.” https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-adaptation-mitigation-linkages-for-a-low-carbon-climate-resilient-future_6d79ff6a-en.html.

Pearson, Adam R., Matthew T. Ballew, Sarah Naiman y Jonathan P. Schuldt. 2017. "Race, Class, Gender and Climate Change Communication". *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228620.013.412>.

Perez-Bentancur, Veronica, Rafael Piñeiro-Rodríguez, y Fernando Rosenblatt. 2025. «Desafíos de la incorporación política, estabilidad y resiliencia democrática en América Latina». *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo N° 55 del PNUD para ALC*.

Pinas, Jason. 2025. «Pedimos a gritos que llueva: Los pueblos de Suriname pasan hambre por la sequía». *The Guardian*, 14 de enero de 2025. <https://www.theguardian.com/global-development/2025/jan/14/crying-for-rain-suriname-drought-environment-climate-rivers-drying-hunger-clean-water-transport-health>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) Argentina. 2024. "Acción ambiental: creencias, expectativas y participación ciudadana". <https://www.undp.org/es/argentina-publicaciones/accion-ambiental-creencias-expectativas-y-participacion-ciudadana>.

Programa Estado de la Nación. 2021. «Conflictos socioambientales en Centroamérica y República Dominicana». *Programa Estado Nación*. <https://estadonacion.or.cr/?basedatos=conflictos-socioambientales-en-centroamerica-y-republica-dominicana>.

Ramet, Valerie. 2012. "Linking Relief, Rehabilitation and Development: Towards More Effective Aid." [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP\(2012\)491435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP(2012)491435_EN.pdf).

Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart III Chapin, Eric Lambin, Timothy M. Lenton, et al. 2009. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity." *Ecology and Society* 14 (2). <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

Salazar, Lina, Mario González-Flores y Luis Álvarez. 2024. "Climate Change Vulnerability and Food Insecurity: Empirical Evidence for Countries in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Climate-Change-Vulnerability-and-Food-Insecurity-Empirical-Evidence-for-Countries-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

Sanon, Evens y Dánica Coto. 2025. «Haití enfrenta niveles récord de hambruna en medio de la violencia de pandillas y crisis económica» AP News. 17 de abril de 2025. <https://apnews.com/article/haiti-hambruna-pandillas-338ebdeda482331af169fe072c1f0011>.

Sen, Amartya. 2000. "Desarrollo y libertad". Planeta.

Souza, Felipe, Fernando Otto, Ligia Guimarães y Luis Antônio Araujo. 2024. "Brazil Floods Drive Thousands from Their Homes". *www.bbc.com*, 11 de mayo de 2024. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-68979430>.

Súnico Ainchil, Camila. 2025. «Llega una ola de calor extremo que someterá a casi todo el país esta semana». *LA NACION*. 14 de enero de 2025. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/llega-una-ola-de-calor-extremo-que-sometera-a-casi-todo-el-pais-esta-semana-nid14012025/>.

The Lancet. 2024. "Explore Our Data - Lancet Countdown". *Lancet Countdown*. <https://lancetcountdown.org/sids/explore-our-data/>.

Troncoso, Javiera y Rocío Berwart. 2025. «Impacto y respuesta ante incendios forestales en Chile: El caso de Viña del Mar de 2022 y 2024». *Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 63 Del PNUD Para ALC*.

Turkewitz, Julie, León Cabrera y Federico Ríos. 2024. "Hydropower Was Ecuador's Answer to Climate Change. Until the Drought Hit". *nytimes.com*, 30 de diciembre de 2024. <https://www.nytimes.com/2024/12/30/world/americas/ecuador-hydropower-drought.html>.

UNCCD (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación) y FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2024. «Soluciones lideradas por mujeres para la resiliencia a la sequía». <https://droughtclp.unccd.int/blog/soluciones-lideradas-por-mujeres-para-la-resiliencia-la-sequia>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. «Informe sobre Desarrollo Humano 2007/8». *Hdr.undp.org*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-20078>.

———. 2019. «Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI». *Hdr.undp.org*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2019>.

———. 2020. «Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno». *hdr.undp.org*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>.

———. 2022. «Informe Especial 2022 sobre Seguridad Humana: Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad». *hdr.undp.org*. <https://hdr.undp.org/content/2022-special-report-human-security>.

———. 2023. «El diccionario climático: una guía práctica para el cambio climático». *Climate Promise del PNUD*. <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/climate-dictionary-everyday-guide-climate-change>.

———. 2024. «Informe sobre Desarrollo Humano 2023-24. Romper el bloqueo: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado». *hdr.undp.org*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.

———. 2025. “UNDP Human Climate Horizons”. *undp.org*. <https://horizons.hdr.undp.org/#/>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Universidad de Oxford. 2024. “Voto Popular por el Clima 2024”. <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote-2024>.

Naciones Unidas (ONU). 2022. “Wildfires in Latin America. A Preliminary Analysis, Messages and Resources for RC/UNCT.” <https://www.undrr.org/media/80887/download?startDownload=20250503>.

División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). 2019. “World Urbanization Prospects 2018: Highlights”. <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Highlights.pdf>.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). 2021. “Promoting Synergy and Alignment between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in the Context of National Adaptation Plans: A Supplement to the UNFCCC NAP Technical Guidelines.” Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

———. 2023. “Hazard”. <https://www.undrr.org/terminology/hazard>.

———. 2024. «Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (RAR 24)». <https://www.undrr.org/es/publication/rar24>.

ND-GAIN (Iniciativa de Adaptación Global de la Universidad de Notre Dame). s.f. «University of Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index Technical Report». https://gain.nd.edu/assets/581554/nd_gain_countryindex_technicalreport_2024.pdf.

Wallace, Euan. 2025. «‘Sin pescado, sin plata, sin comida’: la gente de los palafitos de Colombia lucha por salvar sus humedales». *The Guardian*, 17 de abril de 2025. <https://www.theguardian.com/global-development/2025/apr/17/colombia-wetland-cienaga-grande-de-santa-marta-unesco-biosphere-stilt-villages>.

Watson, Carol. 2025. “Regional Human Development Report: Resilient Human Development in Latin America and the Caribbean.” *Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo No 52 Del PNUD Para ALC*.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2018. «Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2018». <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>.

OMM (Organización Meteorológica Mundial). 2021. «El Comité de Huracanes examina la temporada récord de 2020 y debate los planes para 2021». *Organización Meteorológica Mundial*. <https://wmo.int/es/news/media-centre/el-comite-de-huracanes-examina-la-temporada-record-de-2020-y-debate-los-planes-para-2021>.

———. 2023. “Climate Change Vicious Cycle Spirals in Latin America and Caribbean”. *Organización Meteorológica Mundial*. <https://wmo.int/news/media-centre/climate-change-vicious-cycle-spirals-latin-america-and-caribbean>.

———. 2025. «La Organización Meteorológica Mundial confirma que 2024 fue el año más cálido jamás registrado al superar en cerca de 1,55 °C los niveles preindustriales». *Organización Meteorológica Mundial*. <https://wmo.int/es/news/media-centre/la-organizacion-meteorologica-mundial-confirma-que-2024-fue-el-ano-mas-calido-jamas-registrado-al>.

Woods, Zonibel y Micaela P. Agoncillo. 2024. “How to Confront Gender-Based Violence in a Warming World”. <https://www.preventionweb.net/news/how-confront-gender-based-violence-warming-world>.

WRI (Instituto de Recursos Mundiales). 2024. “Aqueduct Country Ranking”. <https://www.wri.org/applications/aqueduct/country-rankings/?indicator=bws>.

Zamorano, Juan. 2024. «La comunidad panameña expulsada de una isla caribeña por la subida del nivel del mar se muda a sus nuevas casas» AP News. 6 de junio de 2024. <https://apnews.com/article/panama-climate-change-guna-sea-level-8667f35ccace-6dcfdf063bf2df1c802f>.

Zhao, Qi, Yuming Guo, Tingting Ye, Antonio Gasparrini, Shilu Tong, Ala Overcenco, Aleš Urban, et al. 2021. “Global, Regional, and National Burden of Mortality Associated with Non-Optimal Ambient Temperatures from 2000 to 2019: A Three-Stage Modelling Study”. *The Lancet Planetary Health* 5 (7): e415-25. [https://doi.org/10.1016/s2542-5196\(21\)00081-4](https://doi.org/10.1016/s2542-5196(21)00081-4).



Todo, en todas partes, al mismo tiempo

En los capítulos anteriores exploramos las fuerzas transformadoras de la digitalización y las tecnologías emergentes, los crecientes desafíos de la fragmentación social, los profundos efectos del cambio climático y las presiones que cada una de estas dinámicas ejerce sobre el desarrollo humano en ALC. La sección de Interconexiones examina algunos ámbitos donde estas presiones interactúan, mostrando cómo se cruzan y se amplifican entre sí, enfocándose en cuatro áreas críticas. Estos son los espacios donde las tensiones se acumulan, intensificando y alterando radicalmente la manera en que ciertas problemáticas se manifiestan en la región, en particular en las áreas de salud mental, desinformación, migración y sostenibilidad ambiental.

Interconexión #1

Una epidemia invisible: los retos de la salud mental en América Latina y el Caribe¹

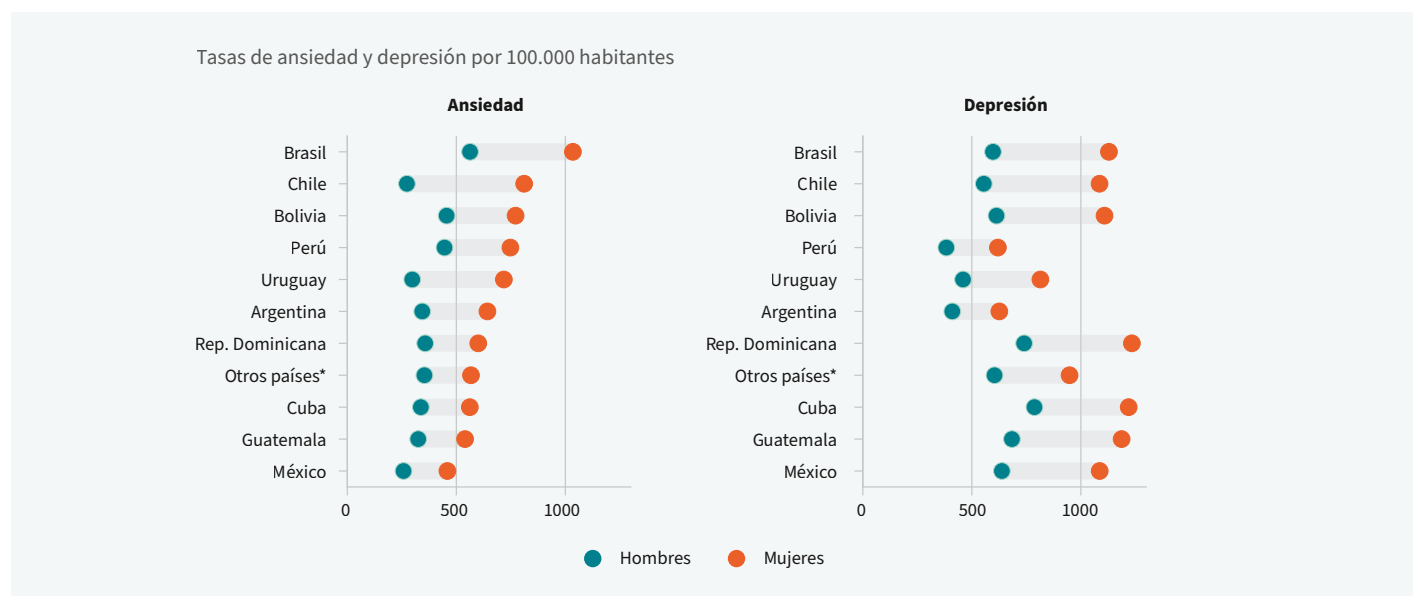
“Las personas viven estresadas con el “corre corre” del día a día. No se habla de salud mental; ni siquiera se reconoce que exista. A veces, incluso no se le ve como un problema. Es algo que forma parte de la vida cotidiana, y las emociones son lo de menos algo a lo que simplemente no se le presta atención” - Guatemala (mujer, 24 años)

En la última década, la salud mental se ha convertido en un problema de salud pública apremiante en la región, y se espera que una de cada cuatro personas experimente un trastorno de salud mental en algún punto de su vida (OPS, 2018). Esta crisis se ve agravada por otras presiones superpuestas. La digitalización fomenta la conectividad, pero también da paso al ciberacoso, la comparación social y la adicción digital. Aunque estos problemas afectan con más frecuencia a los adolescentes,

también repercuten en los adultos. El cambio climático intensifica aún más la angustia psicológica al ser fuente de inestabilidad económica y desplazamiento ambiental, además de aumentar la incertidumbre. El aislamiento social, ya sea debido a un exceso de tiempo frente a la pantalla o a cambios socioeconómicos más generales, agrava estos problemas y debilita el bienestar colectivo.

Datos recientes sugieren que los problemas de salud mental están alcanzando niveles epidémicos, suponiendo una amenaza para el bienestar individual y el desarrollo de la región en general. En algunos países con datos disponibles, los problemas de salud mental han aumentado más de un 30 por ciento desde 2013 (OMS, 2023). La depresión y la ansiedad están particularmente extendidas en la región: aproximadamente el 35 por ciento de

Figura I1.1 En ALC, las tasas de depresión y ansiedad son 1,5 veces más altas entre las mujeres que entre los hombres



Notas: La categoría "Otros países" se refiere al resto de países de América que no figuran en el gráfico, excluyendo a Estados Unidos y Canadá.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en Valle (2025) y datos de la OPS (2018).

las personas ha experimentado ansiedad, mientras que el 25 por ciento ha padecido depresión en algún momento de su vida (Valle, 2025). La prevalencia de trastornos de ansiedad y depresión es mayor en las zonas urbanas, donde los altos niveles de violencia, pobreza y desigualdad social intensifican la carga de salud mental. En 2019, los trastornos depresivos fueron la principal causa de discapacidad relacionada con enfermedades mentales en ALC, representando casi cuatro millones de años vividos con discapacidad (AVD) y una tasa promedio de 789,30 AVD por cada 100 000 habitantes (OPS, 2021b).² La ansiedad y el trastorno depresivo mayor les siguen de cerca, y en conjunto representan el 73 por ciento de la carga total asociada a las enfermedades mentales.

Los trastornos de salud mental afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Por ejemplo, en varios países de ALC las tasas de trastornos depresivos entre las mujeres suelen ser superiores a 1.200 por 100.000 habitantes, mientras que en los hombres oscilan entre 750 y 800 por cada 100.000

habitantes. Otras enfermedades mentales, como la ansiedad y los trastornos depresivos mayores, muestran tendencias similares. Esta disparidad está motivada por factores socioculturales como la violencia de género, la desigualdad en las responsabilidades de cuidado y expectativas sociales rígidas. Estos factores no sólo aumentan la vulnerabilidad de las mujeres a los trastornos de salud mental, sino que también restringen su acceso a atención, poniendo de relieve la necesidad de que las intervenciones de salud mental consideren las desigualdades de género.

La edad también está relacionada con las enfermedades mentales. Los jóvenes de 25 a 34 años presentan una incidencia mayor de trastornos de ansiedad (607 casos por cada 100.000 habitantes) y trastorno bipolar (301 casos por cada 100.000 habitantes) que otros grupos etarios, lo que indica que las transiciones hacia una carrera profesional o la formación de una familia son etapas especialmente críticas. Por el contrario, los trastornos depresivos y los trastornos depresivos mayores

Recuadro 11.1 Casi un tercio de los adultos mayores de El Salvador tienen problemas de salud mental, pero pocos están diagnosticados

La población de El Salvador está envejeciendo y, sin embargo, la atención de la salud física y mental siguen siendo insuficientes para garantizar una vejez digna. Según la Encuesta Nacional de Salud Mental (ENSM) de 2022, mientras que el 30,8 por ciento de la población muestra problemas de salud mental, sólo el 3,9 por ciento de los adultos ha recibido un diagnóstico formal, con tasas aún más bajas entre las personas de 60 años o más (3,3 por ciento). Esta discrepancia parece indicar la presencia de desafíos como el desconocimiento sobre el tema, la estigmatización y la falta de acceso a la atención sanitaria. Los problemas de salud mental son más frecuentes entre las mujeres que entre los hombres (35,0 por ciento frente a 20,8 por ciento, respectivamente). El riesgo aumenta con la edad, lo que significa que las mujeres no sólo tienen más probabilidades de experimentar estas afecciones, sino que también enfrentan una mayor vulnerabilidad a lo largo del tiempo.

La depresión se perfila como el trastorno mental más prevalente, ya que afecta a uno de cada cuatro adultos mayores. Aunque la mayoría de los casos son leves, el 5,5 por ciento experimenta una depresión de moderada a grave, cifra que supera la tasa del 4,9 por ciento observada en adultos más jóvenes. Entre los factores que contribuyen a esta situación figuran las enfermedades crónicas, la discapacidad, la dependencia económica, el duelo y las experiencias de discriminación. En particular, el 16,5 por ciento de las personas mayores afirma haber sufrido discriminación por motivos de edad (36,9 por ciento), situación económica (34,1 por ciento) o religión (33,4 por ciento), lo que puede agravar el malestar psicológico.

Además, los adultos mayores se enfrentan a mayores riesgos relacionados con el consumo de sustancias. Por ejemplo, un 26,3 por ciento de este grupo presenta un riesgo de consumo moderado a alto de alcohol y un 94,1 por ciento sería vulnerable a las repercusiones de salud asociadas al tabaco. El aislamiento social agrava aún más estos problemas, ya que sólo el 10,7 por ciento de las personas mayores afirma contar con un fuerte apoyo de su comunidad. Esto parece indicar que la integración social es baja y las redes de apoyo limitadas, lo cual supone un obstáculo para la mitigación de los efectos del aislamiento y la soledad, factores de riesgo clave en el deterioro de la salud mental (OMS, 2022a). Por lo tanto, el fortalecimiento de las redes sociales mediante intervenciones específicas y un mejor acceso a la atención sanitaria se convierte en un factor crítico para mejorar el bienestar mental de los adultos mayores.

Sólo el 10 por ciento de los adultos mayores recibe una pensión y apenas el 25 por ciento cuenta con un seguro médico. Como resultado, muchas personas mayores siguen trabajando, representando el 10,7 por ciento de la población activa en 2022, mientras que el 42,4 por ciento depende del apoyo familiar para su estabilidad financiera. Estas inseguridades económicas suponen un factor de riesgo que aumenta la vulnerabilidad a las enfermedades mentales.

Fuente: Erazo y Molina (2025).

aumentan progresivamente con la edad, con un pico máximo observado en los adultos mayores (870 casos y 767 casos por 100.000 habitantes, respectivamente). Esto se debe en gran medida a situaciones como el aislamiento social, las enfermedades crónicas y el duelo. Los mayores niveles de riesgos de salud mental entre los grupos de edad avanzada resaltan la necesidad de intervenciones específicas que aborden las vulnerabilidades concretas de estos grupos y garanticen el acceso a una atención adecuada y a sistemas de apoyo que se adapten a sus necesidades con el paso del tiempo.

1.1 Una mirada más profunda a las dinámicas de la salud mental en los países

Las poblaciones de Brasil, Colombia y Chile han experimentado un aumento significativo de los trastornos de salud mental, en particular de ansiedad y depresión. En Brasil, el 33 por ciento de los adultos declaran altos niveles de ansiedad y el 27 por ciento presentan síntomas de depresión (Instituto Brasileño de Psiquiatría, 2023). Según datos de 2021, Colombia experimentó un aumento de la ansiedad, pasando del 10,7 por ciento en 2015 al 14,5 por ciento durante la pandemia de COVID-19. La depresión también registró un aumento significativo, afectando al 13,6 por ciento de las mujeres y al 14,9 por ciento de los adolescentes, lo que supone un impacto desproporcionado en estos grupos (Martínez-Cabezas *et al.*, 2024). En Chile, aproximadamente el 15 por ciento de la población presenta síntomas depresivos, con tasas más altas para las mujeres que para los hombres (21,7 y 10 por ciento, respectivamente) (Nazar *et al.*, 2021). Este aumento ha sido especialmente pronunciado entre adolescentes y grupos vulnerables, como niños y ancianos. Los problemas de salud mental en el país se intensificaron tras las revueltas sociales de 2019 y la pandemia de COVID-19.

En México, las dificultades económicas y las presiones migratorias contribuyen al aumento de la ansiedad y la depresión, sobre todo entre las comunidades rurales e indígenas, donde el acceso a los servicios de salud mental es limitado. A pesar de algunos avances, la falta de especialistas en salud mental sigue siendo crítica, con sólo 1,6 psiquiatras por cada 100.000 personas y las zonas rurales estando particularmente desatendidas (OMS, 2020b). De forma similar, Ecuador se enfrenta a una prevalencia de depresión y de ansiedad del 4,3 y del 3,2 por ciento, respectivamente. Sin embargo, los servicios disponibles son escasos, sólo el 0,3 por ciento del presupuesto sanitario se destina a la salud mental y hay apenas 0,42 psiquiatras por cada 100.000 habitantes (OMS, 2020b).

En América Central, la crisis de salud mental también se ve agravada por carencias en infraestructura, como la falta de instalaciones de salud mental especializadas, centros de atención primaria mal equipados, camas psiquiátricas insuficientes y sistemas de derivación deficientes. Muchos países de la subregión también carecen de personal capacitado y de cadenas de suministro confiables para los medicamentos psicotrópicos, lo que dificulta la calidad y la continuidad de la atención. Por ejemplo, Honduras solo contaba con 185

profesionales de salud mental para atender a casi nueve millones de personas, mientras que El Salvador contaba con 225 profesionales para seis millones de personas (APA, 2017). Incluso en Guatemala, que contaba con 7.700 trabajadores de salud mental, los servicios eran insuficientes para satisfacer la demanda, especialmente en las zonas rurales, que siguen estando en gran medida desatendidas. Además, el abuso del alcohol representa un importante desafío de salud pública en la región. En El Salvador, aproximadamente el 27 por ciento de los trastornos por consumo de sustancias están relacionados con el alcohol, lo que supone más del 30 por ciento de la carga total de salud mental entre los adultos. Otros trastornos, como ansiedad, depresión, autolesiones y trastorno de síntomas somáticos, representan el 35 por ciento, las cefaleas el 18 por ciento y los trastornos mentales graves (esquizofrenia y trastorno bipolar) alrededor del 7 por ciento (OPS, 2020).

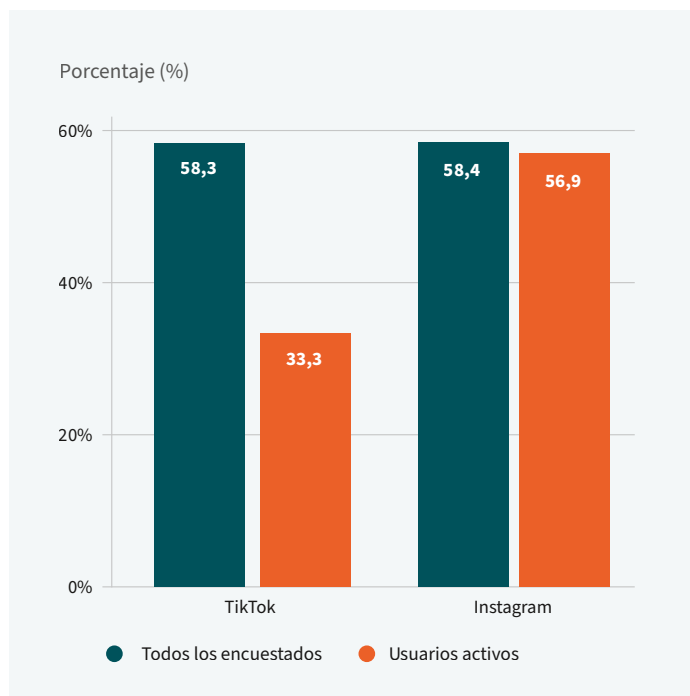
En el Caribe, la inestabilidad económica y los frecuentes fenómenos meteorológicos extremos han agravado los problemas de salud mental de la población. Las personas que viven en Jamaica y Cuba han experimentado problemas de salud mental agravados debido a los efectos combinados de las dificultades económicas, la vulnerabilidad ambiental y el impacto a largo plazo de la pandemia de COVID-19. Del mismo modo, en Trinidad y Tobago, el abuso de sustancias ha aumentado en respuesta a la inestabilidad socioeconómica, con un incremento del 20 por ciento en el consumo de cannabis durante la última década (Walker *et al.*, 2022). En Haití, el trastorno por estrés postraumático (TEPT) afecta a casi el 21 por ciento de las personas impactadas por fenómenos meteorológicos, coincidiendo con las tendencias observadas en Jamaica y las Bahamas (Chambers, 2024; Valle, 2025). Esto muestra que el cambio climático no es sólo un problema ambiental, sino también un gran desafío de justicia social que afecta de forma desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.

1.2 Adictos al scrolling: cómo la tecnología está impactando la salud mental

“El uso de los dispositivos, cuando es excesivo, es malo; lo veo con mi hija. Estamos tratando de quitárselos. Ya cometimos el error de dárselos de chica, y ahora casi se ha convertido en una adicción” - Argentina (hombre, 29 años)

La rápida expansión de las tecnologías digitales y las redes sociales ha influido de forma significativa en las tendencias de la salud mental en ALC. La región es líder mundial en el uso de las redes sociales, con un promedio de 3 horas y 32 minutos al día, muy por encima de Norteamérica (2 horas y 13 minutos) y Europa (2 horas y 1 minuto) (GWI, 2024). Este nivel de conectividad ha facilitado el acceso a la información y a las redes sociales, pero también ha traído consigo complejas consecuencias psicológicas, especialmente entre los adolescentes.

Figura I1.2 Porcentaje de encuestados que preferirían un mundo sin TikTok e Instagram



Notas: Se incluyen los encuestados que están de acuerdo con las valoraciones solicitadas y aquellos que superan todas las pruebas de atención.

Fuente: Bursztyn *et al.* (2023).

Estudios recientes destacan una fuerte correlación entre el uso temprano de teléfonos inteligentes, pasar demasiado tiempo frente a la pantalla y el deterioro de la salud mental. Los adolescentes que pasan muchas horas conectados a Internet tienen más probabilidades de sufrir soledad, ansiedad y depresión, y los algoritmos de las redes sociales refuerzan su uso compulsivo (Blanchflower *et al.*, 2024). Esta sobreexposición digital altera los patrones de sueño, dificulta la concentración y aumenta la vulnerabilidad a la sobreestimulación emocional, impactando así el desarrollo de resiliencia psicológica (Valle, 2025). Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que más del 70 por ciento de los adolescentes de ALC utilizan con frecuencia las redes sociales, superando a menudo las cuatro o cinco horas diarias (OPS, 2022).

Un mecanismo psicológico clave que agrava estos problemas es la comparación social. Las redes sociales seleccionan y promueven contenidos que se ajustan a unos cánones idealizados de belleza, éxito y estatus social, fomentando aspiraciones inalcanzables entre los usuarios jóvenes. Esta exposición intensifica las percepciones de insuficiencia, especialmente entre las adolescentes mujeres (OMS, 2022a). Además, la presión por mantener una imagen pública idealizada en línea se ha relacionado con la llamada «ansiedad

de Instagram» y la «depresión de Facebook», mientras que más de 7 de cada 10 adolescentes reportan estrés relacionado con su imagen digital (APA, 2017).

La adicción digital agrava aún más estas situaciones. Los adolescentes de ALC experimentan patrones de sueño alterados y una mayor susceptibilidad a los trastornos del estado de ánimo por su participación excesiva en redes sociales (OPS, 2022). Pero a pesar de su dependencia de las plataformas digitales, muchos usuarios jóvenes expresan su descontento con el panorama de las redes sociales. En una encuesta reciente, el 33,3 y el 56,9 por ciento de los usuarios activos respondieron que preferirían un mundo sin TikTok e Instagram, respectivamente (Bursztyn *et al.*, 2023). Esta contradicción llama la atención sobre la urgente necesidad de políticas que promuevan la alfabetización digital, la concienciación en salud mental y la participación responsable en las redes sociales entre la juventud de ALC.

Al mismo tiempo, el ciberacoso se ha convertido en una de las amenazas más generalizadas y perjudiciales de la era digital para la salud mental, especialmente entre los adolescentes. A diferencia del acoso tradicional, que se limita a espacios físicos como la escuela, el ciberacoso trasciende las fronteras y consigue entrar en los hogares y la vida personal de las víctimas. Este acceso constante intensifica los sentimientos de impotencia y miedo, ya que no hay momento claro en el que el acoso termina.

El anonimato de las plataformas digitales da valentía a los agresores y reduce su responsabilidad, al tiempo que amplifica el impacto psicológico en las víctimas. Los estudios indican que los adolescentes que sufren ciberacoso tienen entre dos y tres veces más probabilidades de padecer TEPT, depresión y ansiedad, que sus compañeros (Bottino *et al.*, 2015). Muchas víctimas se ven obligadas a dejar toda interacción ya sea en línea o en persona como mecanismo de supervivencia, lo que las aísla aún más y las priva de unos sistemas de apoyo cruciales. Este malestar a menudo se intenta compensar mediante estrategias de afrontamiento inadecuadas, como el abuso de sustancias, las autolesiones o los trastornos alimentarios. También puede verse afectado el rendimiento académico por las dificultades de concentración, la menor motivación y el absentismo.

En ALC, las normas culturales en torno al honor y la reputación exacerban el estigma asociado a ser víctima de ciberacoso. Los adolescentes pueden optar por no buscar ayuda por miedo a ser juzgados por sus compañeros o familiares, lo que los deja solos ante estas cargas psicológicas. Las disparidades socioeconómicas agravan aún más el problema, ya que las comunidades desfavorecidas carecen a menudo de acceso a los recursos de salud mental y programas de alfabetización digital que podrían mitigar los riesgos asociados al ciberacoso.

11.3 Construyendo resiliencia y fortaleciendo la salud mental en ALC

A pesar de la alta prevalencia de enfermedades mentales en ALC, la mayoría de los países asignan menos del 2 por ciento de sus presupuestos nacionales de salud a los servicios de salud mental (OCDE y Banco Mundial, 2023). Este déficit crónico de financiación subraya la necesidad de aumentar la inversión y la plena integración de la atención de salud mental en los sistemas de atención primaria, en particular en las zonas rurales y desatendidas, donde el acceso sigue siendo limitado (OPS, 2021b). Las plataformas digitales pueden servir como herramientas clave para satisfacer estas carencias, al ofrecer consultas en línea, dar acceso a redes de apoyo y facilitar el uso aplicaciones móviles, proveyendo estrategias de afrontamiento complementarias a los servicios tradicionales de salud mental.

Más allá de la atención sanitaria, integrar la educación psicoemocional en los programas escolares es esencial para cultivar la inteligencia emocional, la autoconciencia y el pensamiento crítico, componentes clave de la resiliencia (Valle, 2025). También deberían incorporarse a los sistemas educativos programas de alfabetización digital que doten a los adolescentes de estrategias para gestionar el ciberacoso, como bloquear a los agresores, conservar la evidencia y buscar el apoyo de adultos de confianza.

A través de intervenciones comunitarias se puede mejorar la resiliencia individual y colectiva aprovechando las redes familiares, el liderazgo local y la cohesión social. Mediante la integración de los servicios de salud mental en las escuelas y las organizaciones comunitarias, se puede ayudar a reducir el estigma y fomentar un sentimiento de pertenencia. A nivel regional, mejorar los sistemas de recopilación de datos y reporte es clave para la elaboración de políticas eficaces, ya que la falta de datos exhaustivos sobre salud mental limita la capacidad para evaluar las necesidades y realizar un seguimiento de los avances (Valle, 2025).

Por último, es fundamental establecer asociaciones multisectoriales para garantizar que estas iniciativas sean sostenibles. Las escuelas pueden servir como centros de salud mental, mientras que la colaboración con las empresas tecnológicas puede fomentar el diseño ético de algoritmos y mejorar la seguridad digital. Los gobiernos y las instituciones públicas deben liderar la coordinación de estas iniciativas, garantizando que las intervenciones de salud mental alcancen a las poblaciones más vulnerables y contribuyan a una sociedad más inclusiva y resiliente.

Notas

1. Gran parte de este análisis está basado en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Valle (2025).
2. Los años vividos con discapacidad (AVD) representan el número de años que una persona vive con alguna discapacidad o enfermedad, ajustados por la gravedad de la misma (Valle, 2025).

Interconexión #2

La guerra contra la verdad: cómo la desinformación está socavando la realidad en ALC

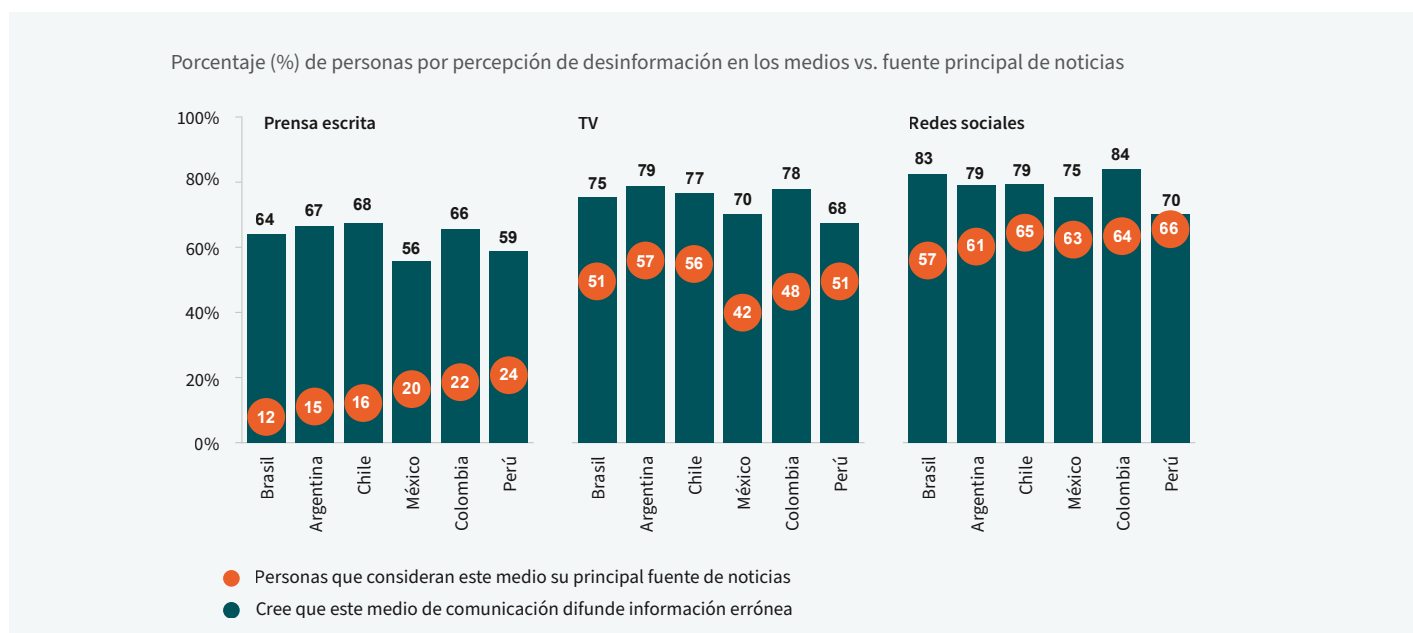
En su célebre novela distópica 1984, George Orwell describe el panorama escalofriante de una sociedad en la que la verdad es maleable y la historia se reescribe constantemente para servir a quienes están en el poder. La inquietante frase «Quien controla el pasado controla el futuro. Quien controla el presente controla el pasado», contiene uno de los principales peligros de la desinformación: el poder de moldear las narrativas.

Si bien la desinformación, ya sea involuntaria o deliberada, es un fenómeno tan antiguo como la humanidad misma, en la era digital es posible propagar la información falsa a velocidades sin precedentes. Los contenidos falsos son cada vez más convincentes y difuminan los límites entre realidad y ficción. En la actualidad, la desinformación no está centralizada en

un régimen opresor como en la novela de Orwell, pero la sutil manipulación de los acontecimientos mediante información selectiva y alteración de contenidos por parte de múltiples (y poderosos) actores logra un efecto similar: oscurecer la verdad.

Algunas infraestructuras tecnológicas, como las redes sociales, permiten que la desinformación se propague más rápido de lo que puede ser corregida, generando impactos de gran alcance en el entendimiento colectivo de la sociedad sobre cuestiones críticas. Según datos de Latinobarómetro para 2024, el 76 por ciento de los habitantes de la región piensan que la información falsa circula ampliamente en las redes sociales. Además, el 63 por ciento de los ciudadanos de ALC expresan desconfiar de las redes sociales. Aproximadamente el 35 por

Figura I2.1 La paradoja del consumo de noticias a través de las redes sociales: gran desconfianza, aunque con uso generalizado



Notas: La figura muestra las principales fuentes de noticias reportadas por país, con respuestas múltiples permitidas. La circulación de información errónea refleja la proporción de personas que creen que un medio de comunicación difunde "mucho" o "alguna" cantidad de información errónea.

Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Latinobarómetro 2023 y Newman *et al.* (2023).

ciento creen que estas empeoran la política, el 45 por ciento las consideran neutrales y sólo el 13 por ciento piensan que ayudan a mejorar el discurso político. Paradójicamente, a pesar de estas problemáticas, las redes sociales siguen siendo la fuente de noticias más común en varios países: entre el 57 y el 66 por ciento de las personas las declaran su fuente principal de información (figura I2.1). Al mismo tiempo, más del 70 por ciento de las personas encuestadas reconocen que las redes sociales difunden al menos una parte o una cantidad significativa de información errónea.

A pesar de la desconfianza generalizada, los estudios muestran que las redes sociales se han convertido en la principal fuente de noticias para muchas personas en la región (Newman *et al.*, 2023). Aunque la gente piense que las redes sociales están llenas de desinformación, muchos confían en su propia capacidad para discernir la verdad. Los algoritmos modernos se apoyan en la creencia de que, si alguien está expuesto a varias fuentes de información coherentes entre sí, entonces la información debe ser cierta, creando así cámaras de eco que refuerzan narrativas falsas.

I2.1 La desinformación erosiona la confianza y aumenta la polarización política

En la novela de Orwell, “el Partido” mantiene el control erosionando la confianza en la realidad objetiva. Del mismo modo, a través de campañas de desinformación se puede sembrar la desconfianza en las fuentes legítimas de información, como el periodismo y la ciencia. También pueden generar un entorno de incertidumbre y miedo, haciendo a las personas más susceptibles a la manipulación y debilitando la cohesión social al enfrentar a los distintos grupos entre sí.

Las campañas de desinformación, a menudo orquestadas mediante bots y tecnologías de IA, han inducido a error a votantes y han influido en la opinión pública de varios países, afectando al tejido democrático de la región. La investigación de Chesney y Citron (2019) explica cómo la desinformación, combinada con campañas políticas y manipulación con *big data*, puede poner en peligro la integridad electoral. Estas estrategias incluyen el uso de *deepfakes* para difundir representaciones falsas de candidatos o acontecimientos políticos, particularmente mujeres, generando una atmósfera de desconfianza y confusión entre el electorado, como se analiza en el capítulo 3.

Las elecciones recientes en la región ilustran las consecuencias de largo alcance que puede tener la desinformación para la gobernanza democrática. Por ejemplo, las elecciones brasileñas de 2018 estuvieron marcadas por una desinformación generalizada, especialmente en plataformas como WhatsApp, por donde circularon afirmaciones engañosas sobre los candidatos y noticias inventadas que impactaron seriamente la percepción de los votantes y su confianza en el proceso electoral (Del Picchia *et al.*, 2022). Del mismo modo, en Colombia, la desinformación ha socavado la integridad

electoral. Durante el plebiscito del Acuerdo de Paz de 2016 y las elecciones presidenciales de 2018, la prevalencia de campañas de desinformación provocó confusión y escepticismo en la población acerca de los resultados electorales. Estas campañas se proponían influir en el comportamiento de los votantes y socavar la confianza en las instituciones democráticas (Horowitz, 2020).

Estas tendencias reflejan patrones mundiales, pero se manifiestan con mayor intensidad en ALC, donde las historias políticas de los países y las desigualdades socioeconómicas crean un terreno fértil para la desconfianza y el conflicto. El bajo costo de la tecnología móvil y el uso generalizado de las redes sociales han amplificado el alcance de la desinformación en comunidades aisladas y rurales, donde los recursos educativos para valorar la información de forma crítica suelen ser escasos. En Bolivia, la desinformación relativa a los derechos sobre la tierra y las narrativas contradictorias sobre la construcción de una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure han provocado importantes disputas entre los habitantes indígenas y las partes externas interesadas en explotar los recursos naturales de la zona (Amnistía Internacional, 2016).

I2.2 Desinformación en salud: cuestión de vida o muerte

La desinformación sobre la salud se vuelve aún más crítica cuando la salud pública está en juego, dado que la información falsa puede conducir a comportamientos y resultados perjudiciales. La pandemia de COVID-19 reveló claramente las devastadoras consecuencias que puede tener la difusión de informaciones falsas sobre el virus, los tratamientos y las vacunas. Nieves-Cuervo *et al.* (2021) realizaron un estudio sobre la difusión de noticias falsas relacionadas con la mortalidad por COVID-19 y la gestión de la infodemia en seis países de América Latina. Encontraron que en los países en los que una menor proporción de la población se informaba exclusivamente a través de las redes sociales (y en los que la confianza en esos contenidos era menor) solían registrar tasas más bajas de mortalidad por COVID-19. En México, la desinformación sobre la pandemia de COVID-19 y las vacunas alimentó el escepticismo público y dio lugar a una aceptación comparativamente menor de las vacunas durante la fase inicial de implementación, como reporta UNICEF (2020).

La investigación de Rodríguez-Morales y Franco (2021) reveló que la desinformación sobre temas como el origen del virus, las posibles curas y la efectividad de los confinamientos que proliferó en ALC durante la pandemia, menoscabó la confianza pública en los funcionarios de la salud y la aplicación de las directrices sanitarias respaldadas por la ciencia. Según este análisis, la desinformación dirigida a poblaciones específicas (incluidos los grupos indígenas del Amazonas) exaltó las vulnerabilidades existentes, provocando disparidades en los efectos de la pandemia de COVID-19 entre las distintas comunidades.

12.3 Desinformación y cambio climático: agravando el riesgo de eventos climáticos extremos

La desinformación puede influir tanto en la respuesta inmediata a los desastres como en la resiliencia a largo plazo, exacerbando los efectos de los fenómenos naturales. En Guatemala, se circuló información falsa a través de grupos masivos de WhatsApp en los que se afirmaba que las recientes inundaciones habían sido causadas intencionadamente por el gobierno para desplazar a comunidades indígenas y apoderarse de la tierra. Esto provocó una desconfianza generalizada en la ayuda pública, lo que disuadió a las poblaciones afectadas de solicitar asistencia e incluso alimentó el surgimiento de protestas localizadas y el malestar social (PNUD, 2022). Del mismo modo, en Honduras, publicaciones en redes sociales durante el huracán Eta en 2020 difundieron rumores de que autoridades locales corruptas estaban reteniendo la ayuda internacional, lo que provocó la indignación pública y dudas a la hora de cooperar con los servicios de emergencia, complicando aún más una respuesta a desastres ya desafiante (Amnistía Internacional, 2020).

Un reciente estudio de Rodrigues y Leonel-Caetano (2023) analizó cómo la participación política en Twitter (ahora «X») permite predecir los incendios y la deforestación en la Amazonia Legal brasileña. Utilizando herramientas de aprendizaje automático para el análisis de sentimientos junto con datos satelitales de incendios, los investigadores compararon los sentimientos expresados en los tuits con los incidentes de incendios diarios. Encontraron que los tuits positivos sobre la agricultura, la industria y la Amazonia (como reacción a declaraciones de políticos brasileños de alto rango)

estaban asociados a aumentos posteriores de los comentarios positivos sobre incendios y deforestación, lo que permitía predecir con fiabilidad los brotes de incendios con un desfase de seis días. Esto sugiere que las figuras políticas de alto nivel pueden influir significativamente en eventos que perjudican a las comunidades, el medio ambiente y la economía.

Los proyectos de energías renovables en ALC han sido objeto de campañas de desinformación, en las que a menudo se afirma que los parques eólicos o solares tienen efectos adversos para el medio ambiente o la salud. Estas falsas narrativas crean resistencia entre las poblaciones locales y retrasan la transición hacia fuentes de energía sostenibles. Por ejemplo, se ha acusado a los parques eólicos de México de provocar contaminación acústica y problemas de salud (Fox, 2023), afirmaciones que carecen de respaldo científico pero que, no obstante, han ganado adeptos, influyendo en las actitudes de la comunidad hacia las iniciativas de energías renovables (Winter *et al.*, 2024). Este escepticismo puede obstaculizar la cooperación de la población con las políticas climáticas, reducir el cumplimiento de las estrategias de adaptación y provocar una mayor vulnerabilidad general a los impactos climáticos.

12.4 Implicaciones económicas de la desinformación: el caso de la estabilidad financiera

La desinformación económica, sobre todo en materia de inflación, empleo y estabilidad monetaria, plantea importantes retos en ALC. La circulación de rumores infundados y desinformación puede alimentar la ansiedad económica, dando

Figura 12.2 El impacto de la desinformación económica



Fuente: Elaboración propia.

lugar a comportamientos que exacerban las crisis financieras y desestabilizan los mercados. Durante la recesión económica desencadenada por la pandemia de COVID-19, en Perú circuló información errónea sobre la estabilidad bancaria y la seguridad de los depósitos, lo que provocó retiros masivos que intensificaron la incertidumbre financiera y erosionaron la confianza en las instituciones financieras (BCRP, 2020).

En ALC, los efectos de la desinformación económica se ven agravados por las desigualdades socioeconómicas existentes, con las poblaciones con menores ingresos siendo las más afectadas por su limitado acceso a información precisa. Esta división da lugar a un círculo vicioso en el que la desinformación amplía las diferencias en materia de resiliencia económica y reduce la estabilidad económica general. La CEPAL (2018) subraya cómo la desinformación puede afectar la capacidad de toma de decisiones, limitar el acceso a oportunidades financieras y aumentar la susceptibilidad a choques económicos de los grupos económicamente vulnerables. Enfatizan en que la desinformación exacerba las desigualdades existentes, obstaculizando el crecimiento inclusivo y la estabilidad en la región.

I2.5 Construyendo resiliencia en medio de la desinformación

El impacto social de la desinformación puede ser profundo. Cuando esta echa raíz en un territorio, polariza a las comunidades, erosiona los procesos democráticos y fomenta la desconfianza. Las decisiones basadas en información falsa, ya sea sobre salud pública, elecciones, cambio climático o cuestiones económicas, pueden tener consecuencias tangibles, y a menudo devastadoras.

Enfrentar este desafío exige vigilancia, alfabetización mediática y un compromiso colectivo con la verdad. Una respuesta eficaz necesita ser multifacética y abordar tanto los factores psicológicos como los facilitadores estructurales de la desinformación. Para desarrollar estrategias efectivas, es esencial promover el pensamiento crítico, fortalecer la alfabetización digital e implementar mecanismos de verificación de datos, así como garantizar la rendición de cuentas de las figuras públicas para mitigar la influencia de narrativas falsas.

La evidencia también apunta a la eficacia de la inoculación, es decir, alertar preventivamente a las personas sobre el riesgo de desinformación e ilustrar técnicas de manipulación comunes, como un medio para desarrollar resiliencia cognitiva ante la falsedad informativa (Lewandowsky y Van Der Linden, 2021). Otras estrategias complementarias para promover la transparencia, el apoyo institucional a la fiabilidad de la información y unas normas sociales que valoren la precisión, pueden mejorar aún más la capacidad de la sociedad para lidiar con la desinformación (Roozenbeek, Culloty y Suiter, 2023). En un contexto de desconfianza y polarización cada vez mayores, la distopía de Orwell es un recordatorio contundente de lo que se pone en juego cuando se tergiversan los hechos y la verdad se trata como una mercancía.

IA Sostenible: la intersección entre la inteligencia artificial y la gestión ambiental en ALC¹

ALC se destaca como una de las regiones más biodiversas del mundo, albergando aproximadamente el 40 por ciento de la biodiversidad del planeta. Desde la selva amazónica y la cordillera de los Andes hasta los arrecifes de coral del Caribe, los variados ecosistemas de la región son vitales no sólo para las comunidades locales, sino también para la estabilidad ambiental del planeta, pues desempeñan un papel crucial en la regulación del clima de la Tierra. La selva amazónica, a menudo denominada el «pulmón del planeta», absorbe anualmente miles de millones de toneladas de dióxido de carbono, actuando como amortiguador natural contra el cambio climático. Del mismo modo, los manglares y humedales de la región proporcionan servicios ambientales esenciales de captura de carbono, filtración de agua y mitigación de inundaciones.

Sin embargo, los ecosistemas únicos y biodiversos de ALC enfrentan crecientes amenazas derivadas de la deforestación, la minería ilegal, el cambio climático y la urbanización, lo que convierte a la región tanto en un foco de biodiversidad como en un actor clave a la hora de abordar los retos ambientales globales (Lebdioui, Melguizo y Muñoz, 2025). Sólo en 2022, la deforestación en la Amazonia alcanzó su nivel más alto en 15 años, con más de 11.000 km² de bosques perdidos, poniendo en riesgo su papel como sumidero de carbono y amenazando a innumerables especies endémicas (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, 2023).

En este contexto, la IA emerge como una poderosa herramienta que puede ayudar a remodelar la forma en que la región monitorea, gestiona y responde a los riesgos ambientales y climáticos. Desde el análisis predictivo que anticipa fenómenos meteorológicos extremos hasta los sistemas de monitoreo satelital que rastrean la deforestación en tiempo real, estas tecnologías ofrecen nuevas vías para proteger la riqueza natural de ALC mientras fortalece la resiliencia frente a crecientes choques climáticos. Sin embargo, materializar este potencial no está exento de desafíos. La región debe enfrentar la huella ambiental de estas soluciones, el riesgo de exacerbar las desigualdades digitales y los dilemas éticos inherentes al uso de tecnologías avanzadas en comunidades vulnerables (Lebdioui, Melguizo y Muñoz, 2025).

13.1 La IA como catalizador de la vigilancia ambiental y la conservación de precisión

En una región tan ecológicamente diversa como ALC, las tecnologías de IA están impulsando el monitoreo ambiental mediante la integración de grandes volúmenes de datos procedentes de satélites, drones y dispositivos del Internet de las cosas, lo que permite el seguimiento en tiempo real de la deforestación, la minería ilegal y los niveles de contaminación, y contribuye a que las partes interesadas puedan tomar decisiones informadas. Por ejemplo, en la selva amazónica, algunas herramientas basadas en IA, como la *Global Forest Watch*, han sido fundamentales para detectar focos de deforestación. Al analizar imágenes satelitales y emplear algoritmos de aprendizaje automático, estas herramientas proporcionan información que ayuda a las autoridades a mejorar sus tiempos de respuesta ante actividades ilegales. Este nivel de precisión es crucial en una región en la que las tasas de deforestación registraron un alarmante aumento del 22 por ciento entre 2020 y 2021 (InfoAmazonia, 2021).

La IA también contribuye al monitoreo de los ecosistemas marinos y costeros, lo cual es vital para aquellos países de ALC con extensas líneas costeras y una rica biodiversidad marina. Por ejemplo, se están utilizando modelos de aprendizaje automático para analizar datos de sonar, detectar actividades de pesca ilegal y monitorear la salud de los arrecifes de coral (González-Rivero et al., 2020). Estas tecnologías permiten a los gobiernos implementar medidas de conservación específicas, como la creación de áreas marinas protegidas o la regulación de las zonas de pesca. En el Caribe, se han desplegado herramientas cartográficas de IA para evaluar la degradación de los arrecifes de coral, proporcionando información crucial para proyectos de restauración y fortaleciendo la resiliencia ecológica de la región frente al cambio climático.

El papel de la IA en el monitoreo de la calidad del aire también tiene importantes repercusiones para la salud pública. En las zonas urbanas de ALC, donde la contaminación atmosférica ocasiona miles de muertes prematuras al año (Pedraza, 2023), los sensores y modelos predictivos impulsados por la IA pueden identificar las fuentes de contaminación, pronosticar la calidad

del aire y orientar la planificación urbana. En lugares como la Ciudad de México han integrado algoritmos de IA en sus sistemas de gestión de la calidad del aire, utilizando análisis predictivos para fundamentar las regulaciones de tráfico y los controles de las emisiones industriales (Foro Internacional del Transporte, 2017).

Además de la precisión, la IA puede mejorar la escalabilidad del monitoreo ambiental. Los métodos tradicionales de recogida de datos ecológicos son intensivos en mano de obra y de un alcance limitado, sin embargo, los nuevos algoritmos permiten una adquisición de datos más amplia y frecuente. En Brasil y Colombia, investigadores han utilizado la IA para clasificar grabaciones de audio del Amazonas, identificando especies específicas de aves y animales (Smith, 2023).

La IA también está haciendo que la gobernanza ambiental sea más participativa. Herramientas como las plataformas de ciencia ciudadana basadas en teléfonos inteligentes permiten que las comunidades locales contribuyan con datos sobre la calidad del agua, el avistamiento de fauna o actividades ilegales. Por ejemplo, la aplicación *Global Fishing Watch* ha permitido a las comunidades costeras de Perú documentar y denunciar la pesca ilegal, fomentando la participación popular en la gestión de los recursos. Sin embargo, el despliegue efectivo de modelos de aprendizaje automático en el monitoreo ambiental no está exento de desafíos (Lebdioui, Melguizo y Muñoz, 2025). Las brechas de datos, especialmente en áreas remotas y desatendidas, limitan la precisión de los modelos de IA. Además, es necesario contar con marcos regulatorios para abordar preocupaciones éticas, como la privacidad de los datos y los sesgos algorítmicos.

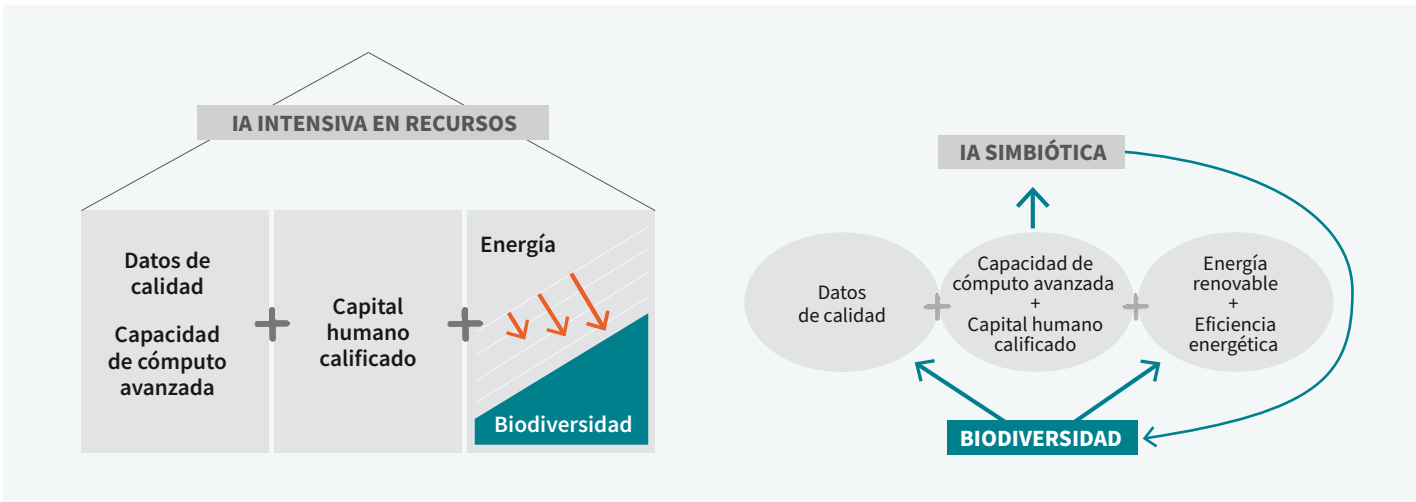
13.2 De un enfoque intensivo en recursos a un enfoque tecnológico simbiótico

La rápida adopción de la IA a nivel global ha conllevado importantes costos ambientales, particularmente en regiones como ALC, donde los sistemas ecológicos ya están bajo presión. Como se analizó en el capítulo 3, los modelos de aprendizaje automático requieren capacidades considerables de cómputo, energía y recursos, los cuales acarrearán consecuencias ambientales. Esto genera un posible conflicto entre los avances en tecnología, la energía y la biodiversidad. O bien el rápido crecimiento de la IA continúa intensificando la demanda energética y amenazando la biodiversidad, o se prioriza a la preservación ambiental, reduciendo el uso de energía y ralentizando el avance de esta tecnología. Sin embargo, también es posible establecer una relación virtuosa entre la IA, la energía y la biodiversidad.

La figura I3.1 muestra cómo la naturaleza podría inspirar soluciones energéticas que mantengan el impulso de la IA al mismo tiempo que fomentan el crecimiento sostenible y la preservación ambiental. La biodiversidad puede ser un pilar del desarrollo sostenible de los nuevos avances tecnológicos, junto con el capital humano, la capacidad de cómputo, los datos y la energía, si se adoptan políticas firmes que eviten su degradación. Esta transición de un enfoque de tecnología intensiva en recursos a uno simbiótico es particularmente relevante para la región.

Establecer una relación simbiótica entre la IA y la gestión ambiental en ALC exige un esfuerzo concertado de los gobiernos, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.

Figura I3.1 De la tecnología intensiva en recursos a la IA simbiótica



Fuente: Lebdioui, Melguizo, y Muñoz (2025).

A medida que la región enfrenta procesos de degradación ambiental, pérdida de biodiversidad y los desafíos del cambio climático, las políticas y las innovaciones deben alinearse para aprovechar su potencial como herramienta para el desarrollo sostenible.

Un paso fundamental es la creación de marcos políticos sólidos que prioricen los objetivos ambientales junto con la innovación tecnológica. Los gobiernos pueden integrar la IA en sus estrategias climáticas nacionales y regionales, garantizando que las herramientas tecnológicas complementen políticas ambientales como el Acuerdo de Escazú, que enfatiza el acceso a la información ambiental y la participación pública. Por ejemplo, la inclusión de sistemas de monitoreo basados en estas herramientas en los planes nacionales de acción para la biodiversidad podría mejorar su eficacia al proporcionar datos en tiempo real y análisis predictivos.

La educación y el fortalecimiento de capacidades son críticas para democratizar el acceso a las herramientas de IA y garantizar su uso ético. Los formuladores de políticas necesitan invertir en programas de alfabetización digital enfocados en comunidades rurales e indígenas, con el fin de dotarlas de las habilidades necesarias para interactuar con estas tecnologías sin perder su autonomía. Un ejemplo es la colaboración entre grupos indígenas de la Amazonía y organizaciones ambientales que utilizan drones dotados de IA para vigilar la deforestación (DroneDeploy, 2022). Estos drones pueden identificar actividades de tala ilegal y proporcionar datos procesables a las comunidades locales. El codesarrollo de herramientas basadas en IA con comunidades rurales e indígenas garantiza su pertinencia y uso práctico.

Al fomentar una colaboración equitativa entre gobiernos, organizaciones comunitarias y empresas tecnológicas, ALC puede liderar un modelo inclusivo de innovación que alinee la tecnología con valores y sistemas de conocimiento indígenas. Ampliar estas alianzas para incluir a organizaciones internacionales e instituciones académicas podría amplificar su impacto, brindando acceso a investigaciones de vanguardia y financiamiento para aplicaciones de IA escalables. La adopción regional de iniciativas como la plataforma *World Environment Situation Room* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) podría servir como modelo de colaboración entre múltiples partes interesadas.

La biomimesis también representa una frontera innovadora para avanzar en la relación simbiótica entre la IA y el medio ambiente. Inspirándose en los diseños de la naturaleza, estas herramientas pueden modelar sistemas ecológicos para crear soluciones más sostenibles. Por ejemplo, los patrones de comunicación de las abejas pueden servir de base para diseñar redes informáticas más eficientes, mientras que las propiedades autolimpiantes de las hojas de loto pueden servir de inspiración en el diseño de materiales asistido por IA para el desarrollo de tecnologías eficientes en consumo de agua. El potencial económico de la biomimesis es enorme; se calcula que para 2030 aportará cerca de 1,6 billones de dólares a la producción mundial, y que

sectores como la fabricación de productos electrónicos, el agua y la energía, y la ingeniería experimentarán un crecimiento de los ingresos de entre el 5 y el 15 por ciento (Fermanian Business & Economic Institute, 2013).

La innovación inspirada en la naturaleza ofrece oportunidades significativas en diversas industrias, particularmente en la generación, transmisión y almacenamiento de energía y tecnologías renovables. Por ejemplo, hay pruebas de que los diseños biomiméticos podrían transformar hasta el 10 por ciento de la industria mundial de vehículos de transporte —incluidos automóviles, camiones, aviones y barcos— mediante avances en eficiencia energética. En el caso de ALC, la biomimesis ofrece una doble oportunidad: fomentar ecosistemas locales de innovación centrados en la generación de energía, la captura de CO₂ y la eficiencia en uso de los recursos; al mismo tiempo que atrae inversiones en tecnologías verdes.

13.3 Soluciones energéticas inspiradas en la naturaleza para la IA en ALC

Como se muestra en la figura I3.2, las soluciones inspiradas en la naturaleza pueden explorarse a través de tres enfoques principales: formas, procesos y ecosistemas. La emulación de formas naturales ya ha demostrado beneficios significativos para la optimización energética. Los patrones microbianos y las redes de hongos, que permiten la distribución de recursos con un uso mínimo de energía, ofrecen un modelo para arquitecturas de IA distribuida como la computación de borde (*edge computing*, en inglés), en el que el procesamiento de datos se realiza más cerca de la fuente, reduciendo las transferencias de energía.

De manera similar, se han desarrollado innovaciones en energía eólica que imitan los tubérculos de las aletas de ballena para mejorar la aerodinámica y aumentar la captación de energía, mientras que los sistemas de ventilación inspirados en los montículos de termitas han dado lugar a soluciones de refrigeración natural que reducen el consumo de energía en los edificios. En cuanto al *hardware* de IA, los materiales bioinspirados como la seda de araña ofrecen oportunidades para crear componentes ligeros y duraderos que disminuyan los costos de producción energética.

Los procesos biológicos perfeccionados a lo largo de la evolución también tienen un potencial transformador para la eficiencia energética. La fotosíntesis, el mecanismo de producción de energía más eficaz de la naturaleza, ha inspirado innovaciones como la hoja artificial, que reproduce sus principios para aplicaciones industriales. Tecnologías como *BioWave* simulan el movimiento de las algas en las corrientes oceánicas para generar energía renovable, ofreciendo a las regiones costeras una alternativa sostenible. Para los sistemas de IA, las tecnologías de refrigeración inspiradas en las estrategias de disipación del calor de los escarabajos que viven en hábitats volcánicos podrían resolver los problemas de gestión térmica de los centros de datos de alto consumo energético.

Los ecosistemas, como sistemas interconectados de circularidad y adaptabilidad, también ofrecen lecciones adicionales. En la naturaleza, los residuos de un organismo se convierten en recursos para otro. Este principio puede aplicarse a infraestructuras como los centros de datos, donde sería

posible reutilizar el excedente de calor. La adaptabilidad de los ecosistemas también inspira sistemas energéticos que ajustan dinámicamente el consumo en función de la disponibilidad, reflejando la autorregulación natural.

Tabla I3.1 Ejemplos de uso de la biomímesis para lograr soluciones energéticas sostenibles

Formas	
Materiales sostenibles	Los biomateriales, inspirados en estructuras como la seda de araña o los exoesqueletos de insectos, pueden ser a la vez ligeros y resistentes. Aplicando estos materiales al diseño de hardware de la IA, es posible reducir la energía necesaria para la producción de materiales y el funcionamiento de los dispositivos.
Optimización de la distribución de los recursos	Los patrones microbianos y las redes de hongos, como el micelio, que distribuyen recursos con un mínimo de energía, pueden inspirar arquitecturas de IA distribuida que minimicen la transferencia de datos y la energía de procesamiento (por ejemplo, computación en el borde (<i>Edge computing</i> , en inglés), donde el procesamiento se produce cerca de la fuente de datos).
Eficiencia energética a través de nuevas formas	El diseño en forma de aletas de ballena (con sus protuberancias llamadas tubérculos) en las aspas de los aerogeneradores mejora la aerodinámica, lo que permite convertir la energía cinética en electricidad con mayor eficacia (proyecto <i>WhalePower</i>). El uso de los principios de ventilación natural observados en los termiteros reduce significativamente el uso del aire acondicionado y el consumo de energía (<i>Eastgate Center</i> , Zimbabwe). Este sistema se utiliza para refrigerar edificios y mejorar la eficiencia energética.
Procesos	
Generación de energía (incluida la fotosíntesis)	La fotosíntesis artificial puede servir para mejorar la eficiencia de las células solares (como la hoja biónica de Daniel Nocera). La IA puede entrenarse en la mecánica de la fotosíntesis para optimizar las fuentes de energía solar o incluso desarrollar una fotosíntesis artificial. Esto podría ayudar a producir energía in situ que alimente los sistemas de IA de forma sostenible. La estructura de las algas puede inspirar procesos para generar electricidad a partir del movimiento del agua (<i>BioWave</i> de <i>BioPower Systems</i>). Estos generadores se instalan en zonas costeras y proporcionan energía limpia y renovable. Las baterías piezoeléctricas, celdas de energía autocargables que convierten la energía mecánica (la relacionada con el movimiento y la posición de un objeto) en energía química, pueden ser una solución para la carga de las baterías de los vehículos eléctricos, mejorando la movilidad inteligente a larga distancia. Generación de electricidad inspirada en la estructura orgánica de la aleta pectoral de los peces eléctricos (como las rayas), compuesta de electrodos, células planas apiladas en columnas verticales como pilas de monedas.
Redes de sensores energéticamente eficientes	Los modelos de sensores biológicos ofrecen importantes lecciones para mejorar los sistemas de IA, dada la superioridad de los diversos sistemas sensoriales altamente sensibles y eficientes que se encuentran en la naturaleza (como los sentidos olfativos de los perros o los sistemas de navegación de abejas, aves y murciélagos). A través del estudio de estos sistemas, los desarrolladores de IA pueden crear sensores más eficientes y que requieran menos energía para funciones como el monitoreo del medio ambiente.
Gestión térmica y refrigeración	Algunas especies (por ejemplo, los escarabajos de cuernos largos que se encuentran en zonas volcánicas) han evolucionado desarrollando formas naturales de disipar el calor y reacciones químicas para reducir su temperatura corporal. El <i>hardware</i> inspirado en estos métodos naturales de regulación térmica podría mejorar la eficiencia de los sistemas de refrigeración de los centros de datos y el <i>hardware</i> de IA.
Ecosistemas	
Modelos circulares de flujo de energía y materiales	Principios de circularidad y reutilización de residuos en insumos para otros sistemas productivos, ya que los ecosistemas naturales funcionan según principios de reciclaje de residuos en los que el subproducto de una especie se convierte en el recurso para otra. Al diseñar sistemas de IA inspirados en estos principios circulares, el exceso de calor y los productos derivados (como el calor de los centros de datos) pueden redirigirse y utilizarse para alimentar otros procesos, reduciendo el consumo neto de energía.
Adaptación del consumo de energía en tiempo real	Al igual que los ecosistemas se ajustan dinámicamente a los cambios ambientales, los sistemas de IA pueden diseñarse para ampliar la escala de sus operaciones en función de la disponibilidad de energía y las condiciones ambientales en tiempo real.

Fuente: Lebdioui, Melguizo y Muñoz (2025).

13.4 Simbiosis en acción: trazando un futuro de IA más verde para ALC

Esta Interconexión ha explorado el nexo crítico que existe entre la IA y la gestión ambiental en ALC, destacando la responsabilidad única y el enorme potencial de la región para abordar los desafíos globales de sostenibilidad. Con aproximadamente el 40 por ciento de la biodiversidad mundial, ALC se encuentra en una encrucijada, donde convergen la preservación de sus extraordinarios ecosistemas y el uso responsable de tecnologías transformadoras.

La IA ha surgido como una herramienta clave para fortalecer la gobernanza ambiental, la conservación y la resiliencia. Al permitir un monitoreo preciso de la degradación ecológica, estos avances tecnológicos tienen el potencial de empoderar a los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades locales para responder de manera proactiva y estratégica.

Sin embargo, esta relación no es automática ni está exenta de complejidades. La región debe gestionar activamente la huella ambiental inherente a la IA, las consideraciones éticas y el riesgo potencial de exacerbar las desigualdades digitales. Transitar de un enfoque intensivo en recursos a uno simbiótico e inspirado en la naturaleza podría ser decisiva para minimizar los impactos ecológicos y posicionar la biodiversidad como base para el progreso tecnológico sostenible.

Al trazar este camino, la biomímesis ofrece valiosas enseñanzas al inspirarse en formas, procesos y ecosistemas naturales. Un enfoque de este tipo podría catalizar importantes oportunidades económicas, atraer inversiones a los ecosistemas de innovación locales y promover los principios más amplios de circularidad y eficiencia de los recursos.

Para que esto suceda, es clave reforzar la cooperación regional para abordar problemas ambientales transfronterizos como la deforestación, la minería ilegal y la conservación marina. Plataformas como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) pueden integrar IA en iniciativas transfronterizas, lo que permitiría una mejor coordinación y compartir recursos. De manera similar, un observatorio regional podría monitorear la implantación y los impactos de aplicaciones de IA en la gestión ambiental, proporcionando datos para orientar ajustes de políticas y promover el intercambio de conocimientos.

Al adoptar un enfoque simbiótico para la IA, en el que la innovación no sólo evite daños sino que contribuya activamente a la resiliencia ambiental y social, la región podría redefinir su trayectoria de desarrollo. De hacerse realidad esta visión, puede servir de modelo para la comunidad global, y demostrar que el avance tecnológico y la preservación ambiental no son pilares mutuamente excluyentes, sino que se refuerzan mutuamente como bases del desarrollo resiliente y sostenible.

Notas

1. Esta sección se basa en e incluye extractos del documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Lebdioui, Melguizo y Muñoz (2025).

No hay un solo camino: presiones crecientes, olas de cambio y terrenos cambiantes en la movilidad humana¹

La migración ha sido y sigue siendo una de las principales válvulas de escape para lograr un mayor bienestar de los habitantes de ALC. Los retrocesos en el desarrollo, las crisis y desastres recurrentes han dejado sistemáticamente a la población en condiciones de fragilidad, sin más opciones o mecanismos de resiliencia que abandonar su tierra y sus comunidades. En otros casos, las condiciones para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades simplemente no existen en sus comunidades de origen, ya sea por falta de oportunidades o por amenazas persistentes.

Los capítulos 4 y 5 destacaron algunas amenazas, riesgos y presiones asociadas con la movilidad humana en el contexto de la fragmentación social y de un clima cambiante en la región. Las presiones derivadas de la creciente fragmentación de las sociedades y los impactos cada vez mayores de un clima alterado están, sin duda, interrelacionadas. Estas presiones se han vuelto cada vez más evidentes en los problemas de movilidad humana, los cuales presentan actualmente sus propias fuentes de incertidumbre y complejidad que, a su vez, generan nuevas presiones.

La movilidad humana en ALC no ocurre en el vacío; cada vez más está moldeada por fuerzas que se combinan y se entrecruzan, desde la inestabilidad económica y el retroceso democrático, hasta la disrupción climática y la desarticulación social. Tres elementos de esta dinámica se presentan aquí como presiones crecientes, olas de cambio y los terrenos cambiantes. Estas condiciones en evolución generan un entorno en el que la movilidad es al mismo tiempo un mecanismo de afrontamiento y un reflejo de rupturas sistémicas más profundas. A medida que estas presiones se intensifican y adoptan nuevas formas, reconfiguran la geografía, la temporalidad y el significado de la migración en toda la región, convirtiendo la movilidad en un escenario central donde se negocian tensiones y aspiraciones de desarrollo más amplias.

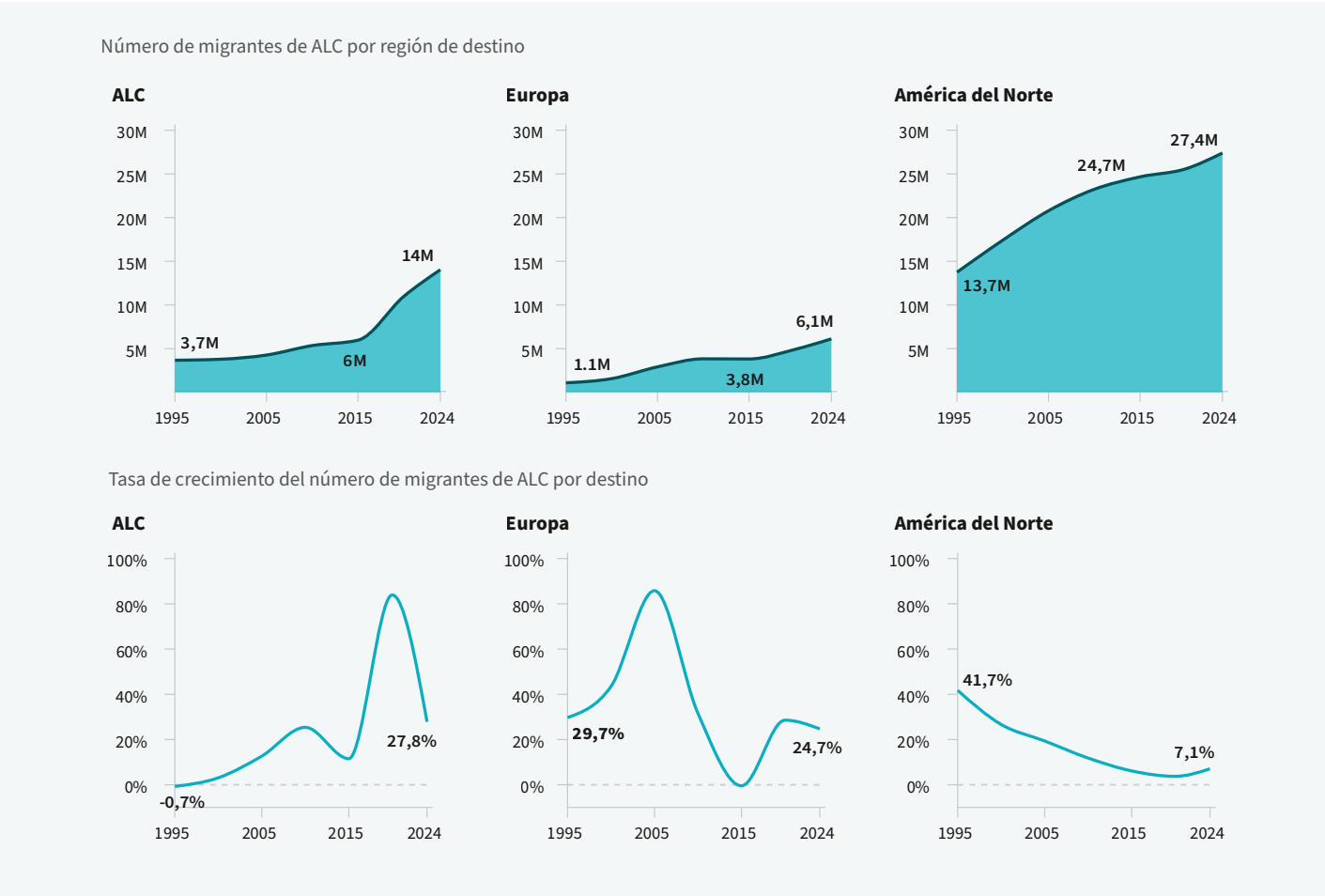
14.1 Mismas aspiraciones, diferentes rumbos de la movilidad humana en ALC

Los patrones recientes de migración revelan que ALC es una región en movimiento, en la que los desplazamientos no siguen una ruta única ni se dirigen a destinos tradicionales. Si bien las rutas clásicas de emigración hacia Estados Unidos, Canadá y Europa continúan vigentes, la migración intrarregional se ha expandido con mayor rapidez, reflejando dinámicas cambiantes en la movilidad laboral, la migración de tránsito y los desplazamientos de refugiados (PNUD, 2023). Los países que antes eran principalmente puntos de partida se están convirtiendo ahora en centros de tránsito e incluso en destinos, a medida que las condiciones económicas, los cambios en las políticas, y la evolución de las redes sociales redefinen la movilidad en toda la región.

En los últimos años, los flujos migratorios han aumentado de manera significativa. Entre 2019 y 2024, el número de personas migrantes de ALC experimentó un aumento del 7,5 por ciento, pasando de 40 a 43 millones de personas. La migración dentro de la región registró un incremento aún mayor, ya que el número de migrantes de ALC que viven en otro país de la región se duplicó, pasando de 6 millones en 2015 a más de 14 millones en 2024 (alrededor de un 135 por ciento) (figura 14.1). Los destinos tradicionales de Europa y Norteamérica siguen atrayendo inmigrantes, aunque el flujo hacia esos lugares se ha desacelerado con el tiempo.

La crisis económica que acompañó a la pandemia de COVID-19 ejemplifica claramente cómo los choques influyen en los flujos migratorios al aumentar las intenciones de migrar en la región. En 2021, justo después de la pandemia, las intenciones de emigrar en ALC aumentaron significativamente, con casi 4 de cada 10 personas (39 por ciento) manifestando su deseo de «vivir o trabajar en otro país en los próximos tres años». En 2023, esta cifra disminuyó ligeramente hasta un promedio regional del 32 por ciento, aunque se mantuvo por encima de los niveles prepandémicos, que se situaban en el 28 por ciento en 2018-2019. Cabe destacar que el porcentaje de personas que aspira a abandonar su país ha aumentado en la mayoría de los países para los que se dispone de datos comparables en el

Figura I4.1 Durante la última década, la migración dentro de la región experimentó un fuerte aumento, aunque en los últimos años se ha desacelerado



Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNDESA International Migrant Stock (2024).

tiempo. Sin embargo, en algunos países como Haití, Jamaica, Nicaragua, Surinam o República Dominicana, más del 40 por ciento de la población ha manifestado su intención de dejar el país (figura I4.2).

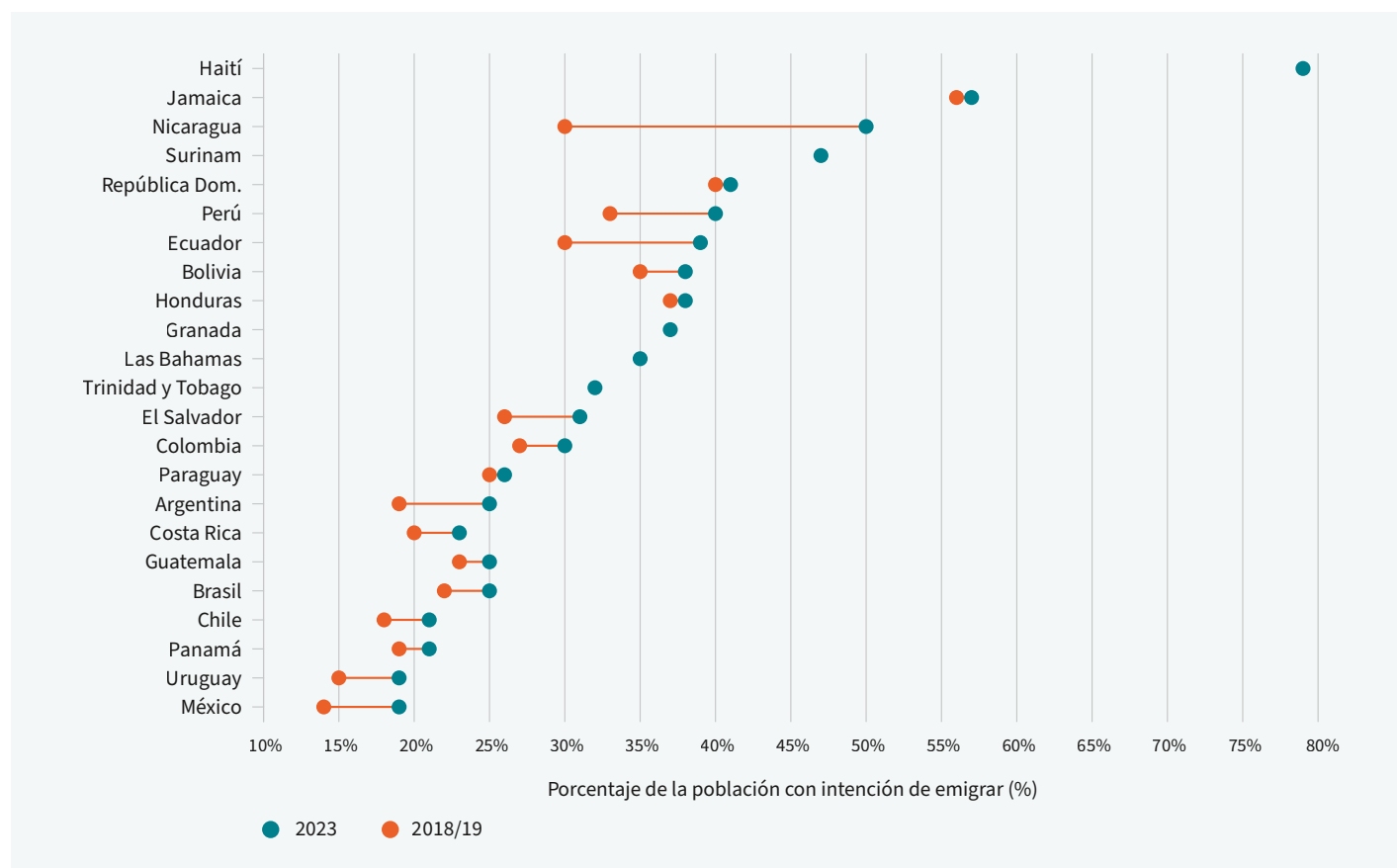
I4.2 Olas de cambio: transformación de los roles migratorios

Los flujos migratorios dentro del territorio de ALC han aumentado notablemente en la última década, y muchos países de la región han asumido nuevos roles como países de tránsito y de destino. Una proporción significativa de esta movilidad está asociada al desplazamiento de más de 7,7 millones de venezolanos desde 2015, propiciado por una compleja interacción de factores, como las persistentes dificultades económicas, la polarización política, los desafíos institucionales y restricciones

externas que afectan la capacidad del Estado para garantizar los servicios esenciales. Más de 6 millones de venezolanos se han establecido en toda la región, especialmente en Colombia, Perú y Ecuador. Este patrón cambiante de movilidad regional ha ejercido una presión considerable sobre los sistemas nacionales de protección social y los mecanismos de integración a largo plazo, lo que ha llevado a los países de acogida a impulsar una serie de respuestas políticas innovadoras, aunque desiguales (OIT, 2024).

La migración haitiana también se ha intensificado en los últimos años debido a la inestabilidad política del país, la violencia de las pandillas y los desastres naturales recurrentes (OIT, 2024). La República Dominicana alberga a más de 500.000 migrantes haitianos, la mayoría de los cuales trabajan en la construcción, la agricultura y el servicio doméstico. Chile y Brasil también han recibido un flujo importante de población haitiana, aunque

Figura 14.2 En la mayoría de los países de ALC, más personas que en el pasado consideran la posibilidad de emigrar



Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2018-2023. Vanderbilt University.

en los últimos años las políticas de inmigración restrictivas y las actitudes xenófobas han dificultado su integración. Muchos haitianos optan en la actualidad por rutas migratorias irregulares a través de América Central y México para intentar llegar a Estados Unidos, lo que los expone a mayores riesgos, incluidos la trata de personas, la extorsión y la violencia (OIM, 2024).

La migración de tránsito se ha convertido en una característica definitoria de la movilidad en la región, particularmente en zonas como el Tapón del Darién, entre Colombia y Panamá, por donde cada vez más migrantes de América del Sur, el Caribe e incluso África y Asia intentan llegar a Norteamérica. Hasta principios de 2025, el tránsito por el Tapón del Darién registró un repunte del 1.267 por ciento, pasando de 22.102 personas en 2019 a más de 302.000 en 2024, provenientes principalmente de Venezuela, Colombia, Ecuador, Haití y Cuba. Sin embargo, a mediados de 2025, esta tendencia cambió drásticamente y la migración a través del Tapón del Darién prácticamente se detuvo (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2025).

14.3 Terrenos inciertos: la movilidad en un panorama político y económico cambiante

A medida que la inestabilidad económica, la violencia, la degradación ambiental y la incertidumbre política continúan expulsando a la gente de sus países de origen, los flujos migratorios mixtos se han vuelto más comunes. En consecuencia, la distinción histórica entre migración voluntaria y desplazamiento forzoso se ha ido difuminando en una región donde múltiples crisis se superponen, configurando patrones de movilidad a gran escala.

Los estudios de desarrollo y la literatura económica han analizado desde hace mucho tiempo la movilidad humana y sus causas. El artículo clásico de Harris y Todaro (1970), *Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis*, introdujo el modelo fundacional que explica las motivaciones económicas de la migración, destacando las diferencias salariales y las probabilidades de empleo como determinantes clave del equilibrio. Aunque la búsqueda de oportunidades

económicas sigue siendo uno de los motores fundamentales, diversos especialistas han señalado motivaciones que van más allá de los factores económicos.

Las remesas representan uno de los beneficios económicos más directos de la migración, alcanzando la cifra récord de 156.000 millones de dólares en 2023. Estas entradas financieras apoyan al consumo de los hogares, reducen la pobreza y contribuyen a la estabilidad económica, especialmente en regiones donde las oportunidades de empleo formal son escasas (Maldonado y Harris, 2024). Estos flujos financieros son cruciales para las economías de Guatemala, El Salvador y Honduras, donde las remesas representan más del 20 por ciento del PIB. México sigue siendo el mayor receptor de remesas de la región, con 66.000 millones de dólares enviados por migrantes en el extranjero (Banco Mundial, 2024).

En *Exit, Voice, and Loyalty* (Salida, voz y lealtad), publicado en 1972, Albert Hirschman argumenta que la gente busca ser escuchada en la esfera política y espera que los gobiernos sean responsivos a sus demandas. Cuando esa «voz» política está ausente, los individuos pueden «votar con los pies» y renunciar a los contratos sociales existentes. Las formas de «salida» varían en cuanto a escala y consecuencias: desde la evasión fiscal y la dependencia de servicios privados hasta la participación en actividades ilícitas o la emigración. Estas perspectivas siguen siendo pertinentes para la movilidad humana, con la migración transfronteriza convirtiéndose en un tema político cada vez más apremiante y en una demanda política dominante en varios países en desarrollo, lo que refuerza su carácter ya de por sí interconectado y multidimensional. Esta creciente atención cuenta con el respaldo de algunas voces y las críticas de otras. Sin embargo, en todo el espectro, las personas migrantes están ocupando un lugar central en los debates políticos, las narrativas de los medios y las agendas de políticas públicas, en un contexto más amplio de incertidumbre sobre rumbo futuro de la migración, su gobernanza y su impacto en la sociedad.

La administración de Estados Unidos que asumió en enero de 2025 y los cambios posteriores relacionados con los temas migratorios, especialmente las medidas de repatriación y flujos de remesas, podrían tener impactos a corto y mediano plazo en los países de ALC. Sin embargo, estos cambios siguen siendo una fuente de incertidumbre porque algunos elementos están todavía en plena evolución. Durante la primera administración del presidente Trump, se llevaron a cabo 1,5 millones de deportaciones en cuatro años, mientras que la administración del presidente Biden registró 1,1 millones de deportaciones. Durante el primer mes del segundo mandato del presidente Trump, Estados Unidos deportó alrededor de 37.660 personas, una cifra inferior a la media mensual de 57.000 de 2024 (Hesson, 2025).

El fenómeno migratorio y sus consecuencias —ya sea en los países de origen, de tránsito o de destino— plantean retos nacionales, regionales y supranacionales para toda la región. Esta complejidad convierte al territorio en un terreno cambiante que ofrece oportunidades tanto para las personas

como para las comunidades, al tiempo que presenta riesgos y desafíos para las políticas públicas, lo que exige respuestas coordinadas que equilibren el respeto de los derechos humanos sin perjuicio para la seguridad. La migración puede actuar como un mecanismo de resiliencia, permitiendo a las personas acceder a mejores oportunidades económicas y sociales, al tiempo que beneficia a las sociedades de acogida por contribuir a los mercados laborales, las remesas y la diversidad cultural. Sin embargo, estos beneficios solo pueden materializarse si las políticas migratorias protegen a los migrantes de la vulnerabilidad y fomentan su integración.

14.4 Fortalecer la resiliencia mediante políticas y prácticas

En ALC, la gobernanza de la migración ha evolucionado en respuesta a los desplazamientos a gran escala y a la migración económica. En este contexto, los países han adoptado diversas estrategias para gestionar la movilidad y la integración. La resiliencia de los inmigrantes y las comunidades de acogida depende de que las políticas y las prácticas faciliten o dificulten su adaptación a las nuevas condiciones socioeconómicas y ambientales.

Una de las formas más efectivas de fortalecer la resiliencia de los inmigrantes es a través de programas de regularización legal que ofrezcan alternativas de residencia, permisos de trabajo y protección social. La regularización permite a los inmigrantes pasar de la precariedad o la indocumentación a la plena participación económica y social, reduciendo su exposición a la explotación, la discriminación y a los mercados laborales informales. La regularización es especialmente importante para las mujeres, los niños y los grupos marginados, que son los que se enfrentan a mayores obstáculos en su proceso de integración. Garantizar que estatus legal se extienda a todas las personas migrantes —independientemente de su género, nacionalidad o condición socioeconómica— es esencial para construir sociedades inclusivas y resilientes.

La capacidad de las personas inmigrantes para integrarse y contribuir a las sociedades de acogida depende en gran medida del acceso a la educación, la sanidad, la vivienda y las oportunidades de empleo. Políticas sociales inclusivas que incorporen a los migrantes en los sistemas nacionales de servicios son fundamentales para garantizar que la migración se traduzca en beneficios a largo plazo y no en crisis humanitarias. Aunque las personas migrantes suelen realizar contribuciones significativas a los mercados laborales, con frecuencia enfrentan desafíos como la discriminación, el trabajo informal y el subempleo. Agilizar los procesos de reconocimiento de credenciales y ofrecer programas específicos de integración laboral permitirá maximizar los beneficios económicos de la migración, tanto para las propias personas migrantes como para las sociedades de acogida (OIM, 2024).

A medida que el cambio climático impulsa cada vez más la migración en ALC, los gobiernos deben priorizar políticas

que aborden tanto las causas subyacentes como los impactos inmediatos de los desplazamientos inducidos por el clima. Con millones de personas viéndose desplazadas por eventos meteorológicos extremos, sequías prolongadas y el aumento del nivel del mar, los gobiernos necesitan dar prioridad a políticas que integren estrategias de adaptación al clima con la gestión de la migración.

Otro desafío importante es la falta de políticas migratorias armonizadas en toda la región. Las diferencias en los requisitos para obtener un visado, los procesos de solicitud de asilo y las regulaciones sobre permisos de trabajo crean obstáculos para las personas migrantes y limitan la efectividad de la movilidad regional. Ampliar los acuerdos regionales que faciliten vías legales para la migración contribuirá a fortalecer la integración económica y reducir la migración irregular.

Por último, la financiación sigue siendo uno de los principales retos para una gobernanza migratoria efectiva. La ayuda humanitaria para las crisis migratorias en ALC ha sido insuficiente, y las brechas de recursos afectan servicios esenciales como los albergues para personas refugiadas, los programas de empleo y la asistencia legal. Ampliar los compromisos financieros de los países donantes y de las instituciones financieras internacionales será necesario para sostener los esfuerzos de gobernanza de la migración a largo plazo (BID, 2024).

Notas

1. Esta sección se basa en y contiene extractos del documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Khoudour (2025).

Referencias

- Agosto, Gabriela y Fabiana Rubinstein. 2022.** "Migration and the 2030 Agenda in Argentina". *Política de Desarrollo Internacional I Revue Internationale de Politique de Développement*, núm. 14 (abril). <https://doi.org/10.4000/poldev.4939>.
- Amnistía Internacional. 2016.** "Bolivia: Hostilidad contra personas defensoras de derechos humanos".
- . 2020. El devastador impacto de los huracanes Eta e Iota en Honduras. 13 dic. 2020, www.amnesty.org/en/latest/news/2020/12/devastating-impact-hurricanes-eta-iota-honduras/.
- APA (American Psychological Association). 2017.** "Stress in America: Technology and Social Media". <https://www.apa.org/news/press/releases/stress/2017/technology-social-media>.
- Banco Mundial. 2018.** "Internal Climate Migration in Latin America". <https://documents1.worldbank.org/curated/es/983921522304806221/pdf/124724-BRI-PUBLIC-NEWSE-RIES-Groundswell-note-PN3.pdf>.
- . 2024. "Las remesas se desaceleraron en 2023, aunque se espera un crecimiento más rápido en 2024". <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2024/06/26/remittances-slowed-in-2023-expected-to-grow-faster-in-2024>.
- Banco Mundial, ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y Centro Conjunto de Datos sobre Desplazamiento Forzado. 2023.** "Venezolanos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú: una oportunidad para el desarrollo". <https://www.acnur.org/media/venezolanos-en-chile-colombia-ecuador-peru-una-oportunidad-para-el-desarrollo-feb-2024-pdf>.
- Bahar, Dany, Ana María Ibáñez y Sandra V. Roza. 2021.** "Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees". *Journal of Development Economics*, vol. 151, junio de 2021, p. 102652, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102652>.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú. 2020.** "Medidas del Banco Central de Reserva para enfrentar el impacto del Covid-19 en la economía." <https://www.bcrp.gob.pe/politica-monetaria/medidas-del-bcrp-frente-al-covid-19.html>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2024.** "Cambio climático en América Latina y el Caribe. 6 de marzo de 2024". <https://www.iadb.org/es/noticias/cambio-climatico-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Blanchflower, David G., Alex Bryson y Xiaowei Xu. 2024.** "The Declining Mental Health of the Young and the Global Disappearance of the Hump Shape in Age in Unhappiness". *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4794387>.
- Bottino, Sara Mota Borges, Cássio M. C. Bottino, Caroline Gómez Regina, Aline Villa Lobo Correia, y Wagner Silva Ribeiro. 2015.** "Cyberbullying and Adolescent Mental Health: Systematic Review". *Cadernos de Saúde Pública* 31 (3): 463–75. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00036114>.
- Bursztyn, Leonardo; Benjamin Handel, Rafael Jiménez, Christopher Roth, Daron Acemoglu, Eliana Ferrara, Matthew Gentzkow, et al. 2023.** "When Product Markets Become Collective Traps: The Case of Social Media". National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31771/w31771.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022.** "La ineficiencia de la desigualdad". <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f176d9f0-9a54-4d23-b9fd-989599a3aebb>.
- Cháidez, Azucena. 2025.** "Retratos de la resiliencia en el campo: Investigación cualitativa sobre riesgo, resiliencia y desarrollo." *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 49 del PNUD para ALC*.
- Chambers, Kevoynne. 2024.** "Addressing the Prevalence and Impact of PTSD after Natural Disasters in the Caribbean Population." *Caribbean Medical Journal* 86 (1). <https://doi.org/10.48107/cmj.2024.03.002>.
- Chesney, Bobby y Danielle Citron. 2019.** "Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security". *California Law Review*. <https://www.californialawreview.org/print/deep-fakes-a-looming-challenge-for-privacy-democracy-and-national-security>.
- Del Piccia, Lucia, y Stephanie Diepeveen. 2022.** "Misinformation in Brazilian Elections: Can the Judiciary Stem the Tide of Political Misinformation?" *ODI: Think Change*. <https://odi.org/en/insights/misinformation-in-brazilian-elections-can-the-judiciary-stem-the-tide-of-political-misinformation/>.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2022.** "Informe de Derechos Humanos de República Dominicana 2022". https://do.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/117/2023/08/415610_DOMINICAN-REPUBLIC-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT-1-1.pdf.
- DroneDeploy. 2022.** "DroneDeploy and WWF-Brazil Partner to Support Environmental Defenders of the Amazon Rainforest". *Dronedeploy.com*. <https://www.dronedeploy.com/blog/dotorg-wwf>.

Erazo, María José, y Carolina Molina. 2025. “La salud mental en la población adulta salvadoreña. Un riesgo emergente en un contexto de envejecimiento poblacional y crisis de los cuidados.” *Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 64 del PNUD para ALC*

Escobar, Carlos. 2023. “Cinco contribuciones de las personas migrantes al crecimiento de las economías en América Latina.” *ONU Migración Americas*. <https://lac.iom.int/es/blogs/5-contribuciones-de-las-personas-migrantes-al-crecimiento-de-las-economias-en-america-latina>.

Fermanian Business & Economic Institute. 2013. “Bioinspiration: An Economic Progress Report.” <https://cnnspanol.cnn.com/wp-content/uploads/2014/05/bioreport13.final.sm.pdf>.

Fox, Michael. 2023. “Wind Energy in Mexico Is Not as Clean as You Think”. *The Real News Network*, therealnews.com/wind-energy-in-mexico-is-not-as-clean-as-you-think.

González-Rivero, Manuel, Oscar Beijbom, Alberto Rodríguez-Ramírez, Dominic EP Bryant, Anjani Ganase, Yeray González-Marrero, Ana Herrera-Reveles, et al. 2020. “Monitoring of Coral Reefs Using Artificial Intelligence: A Feasible and Cost-Effective Approach”. *Remote Sensing* 12 (3): 489. <https://doi.org/10.3390/rs12030489>.

Groeger, André, Gianmarco León-Ciliotta y Steven Stillman. 2024. “Immigration, Labor Markets and Discrimination: Evidence from the Venezuelan Exodus in Perú”. *World Development* 174 (febrero): 106437–37. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106437>.

Guerra, Shannon. 2021. “A ‘Growing Concern’: The Public’s Xenophobia toward and Discrimination against Venezuelan Migrants in Ecuador”. *The Yale Review of International Studies*. <https://yris.yira.org/essays/a-growing-concern-the-publics-xenophobia-toward-and-discrimination-against-venezuelan-migrants-in-ecuador/>.

GWJ (Global Web Index). 2024. “The 2024 Social Media Trends Report”. GBI. <https://www.gwi.com/reports/social>.

Hesson, Ted. 2025. “Trump Deporting People at a Slower Rate than Biden’s Last Year in Office”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/trump-set-broaden-arrests-deportation-routes-expand-immigration-crackdown-2025-02-21/>.

Hirschman, Albert O. 1970. Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. *Cambridge, MA: Harvard University Press*.

Horowitz, Jamie. 2020. Disinformation and Democracy: The Colombian Experience. <https://items.ssrc.org/democracypapers/democraticerosion/disinformationanddemocracythecolombianexperience/>

InfoAmazonia. 2021. “Deforestation in the Legal Amazon Grows 22% in 2021, Reaching the Highest Rate in 15 Years”. *InfoAmazonia*. <https://infoamazonia.org/en/2021/11/19/deforestation-amazon-grows-22-in-2021/>.

Instituto Brasileño de Psiquiatría. 2023. “Anxiety and Depression Prevalence in Urban Centers of Brazil”.

Instituto Nacional de Salud de El Salvador. 2022. “Encuesta Nacional de Salud Mental”.

Khoudour, David. 2025. “Human Mobility, Resilience and Development in Latin America and the Caribbean”. *Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 50 del PNUD para ALC*

LAPOP Lab. 2025. “Barómetro de las Américas”. Datos 2010-2023. Center for Global Democracy. Vanderbilt University. www.vanderbilt.edu/lapop.

Latinobarómetro. 2024. “Informe Latinobarómetro. Democracia Resiliente”. www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0.

———. 2025. “Datos 2008-2023”. *Corporación Latinobarómetro*. Santiago, Chile. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Lebdioui, Amir, Ángel Melguizo y Víctor Muñoz. 2025. “From a Resource-Intensive to a Symbiotic Tech”. *Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 43 del PNUD para ALC*

Lewandowsky, Stephan y Sander van der Linden. 2021. “Countering Misinformation and Fake News through Inoculation and Prebunking”. *European Review of Social Psychology* 32 (2): 1–38. <https://doi.org/10.1080/10463283.2021.1876983>.

Maldonado, René y Jeremy Harris. 2024. “Las remesas a América Latina y el Caribe en 2024: disminuyendo el ritmo de crecimiento”. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013258>.

Médicos Sin Fronteras. 2023. El Darién llega al medio millón de migrantes, aún con necesidades básicas por cubrir. <https://www.msf.mx/actualidad/el-darien-llega-al-medio-millon-de-migrantes-aun-con-necesidades-basicas-por-cubrir/>.

Martínez-Cabezas, Sandra, Mónica Pinilla-Roncancio, Gabriel Carrasquilla, Germán Casas y Catalina González-Urbe. 2024. “Prevalence of Depression and Anxiety in Colombia: What Happened during Covid-19 Pandemic?” Editado por Carla María Gomes Marqués de Faria. *PLOS ONE* 19 (10): e0282760. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0282760>.

Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações. 2022. “A Taxa Consolidada de Desmatamento Para Os Nove Estados Da Amazônia Legal Em 2022 Foi de 11.594 Km2.” https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/a-taxa-consolidada-de-desmatamento-para-os-nove-estados-da-amazonia-legal-em-2022-foi-de-11-594-km2-1/NotaTecnica_consolidado_PRO-DES_2022.pdf.

Moslimani, Mohamad, y Jeffrey S. Passel. 2024. “What the Data Says about Immigrants in the U.S.” Centro de Investigaciones Pew. 27 de septiembre de 2024, www.pewresearch.org/short-reads/2024/09/27/key-findings-about-us-immigrants/.

Nazar, Gabriela, Mariela Gatica-Saavedra, Álvaro Provoste, Ana María Leiva, Miquel Martorell, Natalia Ulloa, Fanny Petermann-Rocha, Claudia Troncoso-Pantoja y Carlos Celis-Morales. 2021. “Factores asociados a depresión en población chilena. Resultados Encuesta Nacional de Salud 2016-2017”. *Revista Médica de Chile* 149 (10): 1430–39. <https://doi.org/10.4067/s0034-98872021001001430>.

Newman, Nic, Richard Fletcher, Kirsten Eddy, Craig T. Robertson, and Rasmus Kleis Nielsen. 2023. “Digital News Report 2023.” Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>.

Nieves-Cuervo, Giselly Mayerly, Edgar F. Manrique-Hernández, Angelo Fernando Robledo-Colonia y Elvia Karina Ardila Grillo. 2021. “Infodemia: noticias falsas y tendencias de mortalidad por Covid-19 en seis países de América Latina.” *Revista Panamericana de Salud Pública* 45 (mayo). <https://doi.org/10.26633/rpsp.2021.44>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2020. “Strategic Foresight: Making Migration and Integration Policies Future Ready” <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/events/2020/1/ministerial-meeting-on-migration/migration-strategic-foresight.pdf>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y Banco Mundial. 2023. “Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023.” <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2024. “Nueva estrategia para apoyar la estabilización e integración de las personas refugiadas y migrantes en América Latina y el Caribe”. 6 de diciembre de 2024, <https://www.iom.int/es/news/nueva-estrategia-para-apoyar-la-estabilizacion-e-integracion-de-las-personas-refugiadas-y-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2024. “Movilidad humana y migración laboral en América Latina y el Caribe. Movimientos, tendencias y desafíos de gobernanza”. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/oit_tendencias_movilidad_humana_y_migraci%C3%B3n_laboral_america_latina_caribe_2024.pdf.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020a. “Atlas de Salud Mental 2020 Perfil de País: Ecuador”. <https://www.who.int/publications/m/item/mental-health-atlas-ecu-2020-country-profile>.

———. **2020b.** “Atlas de Salud Mental 2020 Perfil de País: México”. <https://www.who.int/publications/m/item/mental-health-atlas-mex-2020-country-profile>.

———. **2022a.** “Informe mundial sobre salud mental: Transformar la salud mental para todos”. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/57878>.

———. **2022b.** “Informe mundial sobre la salud de los refugiados y los migrantes”. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240054486>.

Orwell, George. 1950. *Nineteen Eighty-Four*. Penguin Clothbound Classics. Londres, Reino Unido: Penguin Classics.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2018. “Mental Health in the Americas: Key Indicators and Prevalence Rates”. <https://hia.paho.org/en>.

———. **2020.** “Mental Health Country Profile: El Salvador”. <https://www.paho.org/en/documents/mentalhealth-country-profile-salvador>.

———. **2021a.** “Mental health services integration with primary healthcare systems and the role of telemedicine during the pandemic”.

———. **2021b.** “The Burden of Mental Disorders in the Region of the Americas, 2000–2019”. <https://www.paho.org/en/enlace/burden-mental-disorders#:~:text=In%20the%20Region%20of%20the%20Americas%3A,per%20100%2C000%20population%20in%202019>.

———. **2022.** “No Time to Lose. Health Challenges for Adolescents in Latin America and the Caribbean”. <https://doi.org/10.37774/9789275126219>.

Pedraza, Jennifer. 2023. “Clearing the Air: Advancing Regional Efforts for Clean Air in Latin America and the Caribbean”. *SEI*. <http://www.sei.org/perspectives/clearing-the-air/>.

Peri, Giovanni. 2020. “Can Immigration Solve the Demographic Dilemma?” *Fondo Monetario Internacional*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/03/can-immigration-solve-the-demographic-dilemma-peri>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. “Impacto humano del fenómeno tropical ETA e IOTA en Guatemala”. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/Impacto%20Humano%20del%20Fen%C3%B3meno%20Tropical%20ETA%20e%20IOTA%20en%20Guatemala.pdf>.

———. 2023. “Cruzando fronteras: El crecimiento sin precedentes de la migración dentro de América Latina y el Caribe”. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/cruzando-fronteras-el-crecimiento-sin-precedentes-de-la-migracion-dentro-de-america-latina-y-el-caribe>.

Rodrigues, Vinícius Picanço y Marco Antonio Leonel Caetano. 2023. “The Impacts of Political Activity on Fires and Deforestation in the Brazilian Amazon Rainforest: An Analysis of Social Media and Satellite Data.” *Heliyon* 9 (12): e22670–70. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e22670>.

Rodríguez-Morales, J. Alfonso, y Óscar H. Franco. 2021. “Public Trust, Misinformation and COVID-19 Vaccination Willingness in Latin America and the Caribbean: Today’s Key Challenges”. *The Lancet Regional Health - Americas* 3 (noviembre): 100073. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100073>.

Romero, José. 2022. “Medidas del BCRP frente al COVID 19”. <http://www.bcrp.gob.pe/politica-monetaria/medidas-del-bcrp-frente-al-covid-19.html>.

Roozenbeek, Jon; Eileen Culloty y Jane Suiter. 2023. “Countering Misinformation”. *European Psychologist* 28 (3): 189–205. <https://doi.org/10.1027/1016-9040/a000492>.

Servicio Nacional de Migración de Panamá. 2025. “Estadísticas – Migración Panamá”. *Migración Panamá*. <https://www.migracion.gob.pa/estadisticas/>.

Smith, Elliot. 2023. “AI May Hold a Key to the Preservation of the Amazon Rainforest”. *Fuente LATAM*. <https://news.microsoft.com/source/latam/features/ai/amazon-ai-rainforest-deforestation/?lang=en>.

UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2024. “International Migrant Stock”. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. “COVID-19 Vaccines: Misinformation Management Guide”. <https://www.corecommitments.unicef.org/kp/vaccine-misinformation-guide.url>.

———. 2023. “El rostro cambiante de la niñez migrante en América Latina y el Caribe. Una región como ninguna otra”. <https://www.unicef.org/sites/default/files/2023-09/UNICEF%20Migration%20Child%20Alert%20050923%20ES.pdf>.

Valle, Edgar. 2025. “Understanding the Challenge of Resilience and Mental Health in Latin America and the Caribbean”. *Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo No. 42 del PNUD para ALC*.

Walker, Ian F., Laura Asher, Anees Pari, Jennifer Attride-Stirling, Ayoola O. Oyinloye, Chantelle Simmons, Irad Potter, et al. 2022. “Mental Health Systems in Six Caribbean Small Island Developing States: A Comparative Situational Analysis”. *International Journal of Mental Health Systems* 16 (1). <https://doi.org/10.1186/s13033-022-00552-9>.

Wejsa, Shari, y Jeffrey Lesser. 2018. “Migration in Brazil: The Making of a Multicultural Society”. Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/article/migration-brazil-making-multicultural-society.

Winter, Kevin, Matthew J. Hornsey, Lotte Pummerer y Kai Sas-senberg. 2024. “Public Agreement with Misinformation about Wind Farms”. *Nature Communications* 15 (1). <https://doi.org/10.1038/s41467-024-53278-2>.

Woods, Zonibel y Micaela P. Agoncillo. 2024. “How to Confront Gender-Based Violence in a Warming World”. <https://www.preventionweb.net/news/how-confront-gender-based-violence-warming-world>.



Parte III

RECALIBRANDO EL DESARROLLO





Capítulo 6

Recalibrando el futuro del desarrollo en ALC

En el actual contexto de incertidumbre y presiones crecientes, ¿cuál es el camino a seguir? ¿Cómo podemos canalizar la presión a la que están sometidos los individuos, los tomadores de decisión y las sociedades para convertirla en una fuerza de cambio, en una determinación para actuar? ¿Podemos aprovechar esta oportunidad para recalibrar el progreso del desarrollo en ALC?

La respuesta es sí. La presión puede ser un catalizador para la acción, un motor de esperanza. La certeza de que el futuro es incierto, y cada vez más, puede impulsar a las sociedades a movilizarse, unirse e innovar, quizás incluso de forma más creativa y decidida que antes. El reto consiste en ir más allá del simple reconocimiento de que vivimos en una era de incertidumbre y amenazas interconectadas, y utilizar esta conciencia como lente orientador para el diseño y la implementación de políticas, aprovechando al mismo tiempo las oportunidades que surgen de los actuales procesos dinámicos de transformación.

Un mensaje central de este informe es que la agenda de desarrollo de ALC necesita una nueva guía que se adecue a nuestro presente, pero también al futuro. Lo que funcionó en el pasado ya no es suficiente. En parte porque aún quedan muchos asuntos pendientes, pero también porque los tiempos han cambiado. En el centro de esta nueva guía se encuentra la resiliencia, no como un producto derivado del crecimiento, la reducción de la pobreza o la adaptación al cambio climático, sino como un objetivo central de nuestras estrategias de desarrollo. Sin resiliencia, el progreso del desarrollo será lento en el mejor de los casos, si es que no experimenta retrocesos.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección describe un conjunto de principios orientadores sobre cómo podría configurarse una nueva guía para desarrollo en ALC centrada en la resiliencia. Estos principios son intencionalmente amplios, ya que las recomendaciones concretas requieren un análisis específico de cada contexto. Ofrecen, no obstante, una base para que los tomadores de decisión, los profesionales y expertos del desarrollo puedan imaginar cómo una agenda de desarrollo orientada a la resiliencia podría materializarse en sus contextos nacionales o subnacionales.

En las siguientes secciones se centran en repensar los instrumentos de políticas, las instituciones y la infraestructura puedan hacer frente a los desafíos planteados por amenazas emergentes y crisis superpuestas, aprovechando las posibles oportunidades. El capítulo concluye reforzando el mensaje central de este informe: en tiempos de incertidumbre, el futuro no está predeterminado: se construye a partir de nuestras decisiones. El momento actual exige no sólo un renovado impulso para seguir avanzando en el desarrollo, sino también un compromiso colectivo para protegerlo. Este momento exige resiliencia.

6.1 Una nueva guía para el desarrollo en ALC con la resiliencia en el centro

En el capítulo 2, la historia de Paulina, la madre soltera que vende comida en un mercado, ilustra por qué ALC necesita actualizar sus estrategias de desarrollo. Cuando Paulina se vio obligada a cerrar su negocio, no disponía de instrumentos para proteger sus ingresos y los pocos activos que había logrado acumular a lo largo de su vida. No pudo beneficiarse de ningún programa social ni mecanismos de aseguramiento que impidieran que su nivel de vida se deteriorara. Cuando se produjo una crisis (sin importar su naturaleza) y ella no pudo continuar con su negocio, tuvo que asumir sola las consecuencias. Aunque la crisis fue temporal, el impacto en su vida fue permanente.

La historia de Paulina es, en muchos sentidos, un testimonio del importante avance que han representado las estrategias de reducción de la pobreza en la región: logró salir de la pobreza, acceder a cierto nivel de educación y aspirar una vida mejor para su hija. Sin embargo, estas estrategias no lograron ofrecerle un camino para ingresar a una clase media estable. Le permitieron escapar de la pobreza, pero no pudieron proteger su bienestar posteriormente.

Aproximadamente una de cada tres personas en ALC vive en condiciones similares a las de Paulina: no son pobres, pero sí son vulnerables, es decir, carecen de la estabilidad financiera y el acceso a mecanismos de aseguramiento necesarios para soportar eventos adversos sin retrocesos significativos en su bienestar.¹ Si continuamos utilizando las mismas estrategias de desarrollo, personas como Paulina seguirán expuestas al

deterioro de sus libertades efectivas ante eventos adversos, incluso moderados. Y, en términos agregados, el progreso del desarrollo seguirá estancándose o revirtiéndose cuando se manifiesten riesgos sistémicos.

Un principio central de esta nueva guía para ALC es la comprensión de que la resiliencia no se produce como un subproducto de los esfuerzos de reducción de la pobreza o del crecimiento económico, como a menudo se ha asumido en el diseño de políticas. La trayectoria de desarrollo de ALC evidencia que la reducción de la pobreza no se traduce necesariamente en estabilidad o sostenibilidad del progreso del desarrollo humano; los instrumentos que pueden ser eficaces para reducir la pobreza no son necesariamente los adecuados para construir resiliencia. Al repensar las políticas de desarrollo, es necesario poner énfasis en proteger las libertades efectivas, no sólo en ampliarlas.² Por lo tanto, el desarrollo humano resiliente debe constituir un objetivo central de las estrategias de desarrollo. Para ello, se requiere diseñar instrumentos, instituciones e infraestructura teniendo este objetivo en mente.

Así como la reducción de la pobreza y el crecimiento económico por sí solos no son suficientes para construir resiliencia, también se ha demostrado que las estrategias de respuesta a eventos sensibles al clima, ya sean de adaptación, reducción del riesgo de desastres o ayuda humanitaria, también han resultado insuficientes para construir una trayectoria de desarrollo humano resiliente. La región ha logrado avances notables en la creación de mecanismos de respuesta ante emergencias, especialmente frente a eventos climáticos extremos. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para evitar retrocesos significativos en el desarrollo humano ante situaciones adversas. En la intersección entre las iniciativas de reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, agendas que suelen operar de manera aislada, es necesario situar la resiliencia como un elemento articulador y transversal. Solo mediante la acción coordinada en estos ámbitos podrán los países abordar con eficacia las amenazas y la incertidumbre interconectadas y promover, en última instancia, un desarrollo humano resiliente.

Antes de avanzar hacia recomendaciones concretas, es importante destacar tres características del desarrollo humano resiliente. La primera es que este informe propone una visión de la resiliencia que es multidimensional y multinivel. No

se trata sólo de la resiliencia a un tipo específico de choque (por ejemplo, los terremotos) o de la resiliencia de un sistema específico (por ejemplo, los sistemas de salud). Abordar la resiliencia caso a caso y sistema por sistema solo puede derivar en más políticas fragmentadas, ineficientes y, en última instancia, ineficaces, especialmente en un contexto de crisis interconectadas y amenazas desconocidas. La resiliencia que se propone en este informe se refiere a la capacidad de la red de elementos interconectados que conforman las capacidades de los individuos para resistir y recuperarse ante la adversidad. Se trata de la resiliencia del progreso del desarrollo humano ante cualquier tipo de choque, poniendo el foco en los elementos que hacen que el progreso del desarrollo humano sea estable y capaz de resistir a la adversidad.

Un segundo elemento distintivo, estrechamente relacionado con el primero, es que, mientras el desarrollo humano resiliente se centra en los individuos como unidad de análisis, las condiciones y acciones necesarias para lograrlo deben establecerse a nivel de la sociedad. Los estados de ser que una persona alcanza (funcionamientos) son individuales por definición (por ejemplo, alimentarse adecuadamente), pero solo pueden lograrse dentro de un entorno habilitador (función de transformación) que ocurre a nivel social (es decir, disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos). Así, la resiliencia en el desarrollo humano, contrariamente al uso coloquial del término —equivalente a *aguante* o resistencia—, no consiste en absorber cada uno de los impactos de los choques por separado. Al contrario, la resiliencia debe ser parte del contrato social y reflejar un acuerdo para gestionar y distribuir colectivamente el riesgo en lugar de dejar que cada persona se las tenga que arreglar por sí sola. Los instrumentos de política, las instituciones y la infraestructura constituyen pilares esenciales para fomentar la resiliencia en las comunidades.

Por último, es importante destacar el valor instrumental del desarrollo humano resiliente, incluso si no se materializan eventos adversos. La sola existencia de la resiliencia amplía la agencia y la autonomía de las personas al expandir de manera real las opciones de vida disponibles en tiempos de incertidumbre. La incertidumbre alimenta el miedo, una condición incompatible con la libertad. La resiliencia, al proporcionar a las personas mecanismos para afrontar la adversidad, actúa como antídoto contra el miedo y cultiva, en su lugar, la esperanza. La esperanza trae consigo la agencia, es decir, la capacidad de actuar y de influir en el propio futuro. En el contexto actual de mayor incertidumbre y frecuentes perturbaciones, avanzar en un desarrollo humano sin resiliencia ya no es viable. La resiliencia, al habilitar la agencia, constituye la esencia misma del desarrollo humano.

En tiempos de incertidumbre, el futuro no está predeterminado: está determinado por nuestras decisiones. El momento actual exige no sólo un renovado impulso para seguir avanzando en el desarrollo, sino también un compromiso colectivo para protegerlo. Este momento exige resiliencia.

Reinventar la guía para el desarrollo no es algo nuevo en ALC. Cuando la región salió de la “década perdida” de los años 1980, un período marcado por un profundo estancamiento económico, crisis de deuda y retrocesos sociales en toda la región, se realizaron esfuerzos por reinventar su estructura institucional, fortaleciendo sus marcos monetarios y fiscales, instituciones que desde entonces han podido prevenir en gran medida las

crisis inflacionarias y monetarias (con algunas excepciones). La incertidumbre que enfrenta hoy la región y la desaceleración del progreso en materia de desarrollo vuelven a exigir innovación, esta vez para evitar que futuras amenazas borren décadas de progreso social conseguido con gran esfuerzo.

6.1.1 ¿Cómo sería una nueva guía para desarrollo?

El camino que recorrerá cada país para avanzar hacia un desarrollo humano resiliente será distinto y reflejará realidades y desafíos únicos. A pesar de estas diferencias, cada camino implica fundamentalmente redoblar los esfuerzos en materia de desarrollo humano, no solo ampliando las capacidades sino también protegiendo los logros y dotando a las sociedades de las herramientas necesarias para aprovechar el potencial inherente a los tiempos de incertidumbre.

Proponemos un marco de tres “I” que ofrece orientaciones para construir un desarrollo humano resiliente en ALC (figura 6.1). La parte inferior del marco identifica las capacidades necesarias para posibilitar un desarrollo humano resiliente. Las sociedades necesitan ser capaces de prepararse para lo desconocido, de responder a las amenazas de manera eficaz y eficiente, y de contar con los medios para recuperarse y prosperar en situaciones adversas, para prevenir efectos permanentes en el bienestar de las personas.

En la parte superior del marco, las tres “I” representan los mecanismos de cambio a través de los cuales estos objetivos se pueden lograr: instrumentos para navegar la incertidumbre, instituciones que asumen la complejidad e infraestructura que potencie el poder de las comunidades locales.

Este marco no constituye una receta definitiva, sino que plantea interrogantes como: ¿qué instrumentos servirían para preparar a los hogares o individuos ante la incertidumbre y los choques interrelacionados? ¿Qué características deberían reunir las instituciones capaces de asumir la complejidad necesaria para preparar a las sociedades frente a amenazas desconocidas o amenazas con resultados desconocidos? ¿Cómo puede el espacio físico que ocupan las comunidades facilitar su prosperidad tras la adversidad? Las respuestas a estas preguntas dependerán del contexto y deberán desarrollarse en colaboración con las comunidades locales, especialmente con aquellas más vulnerables a los impactos de las crisis. Las siguientes secciones tienen como objetivo proporcionar evidencia y principios para guiar este proceso.

6.2 Desarrollar instrumentos para navegar la incertidumbre

Para los fines de este informe, los instrumentos se definen como las herramientas prácticas que permiten a los gobiernos convertir los objetivos de las políticas sociales en medidas concretas. En ALC, estos suelen abarcar los programas y mecanismos destinados para disminuir la pobreza, reducir las desigualdades estructurales y promover el desarrollo humano en sociedades diversas y, con frecuencia, desiguales. Entre estos instrumentos se incluyen los programas de protección social no contributivos (como transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas), el seguro social contributivo, los sistemas de prestación de servicios públicos (en áreas como salud, educación y vivienda) y las políticas del mercado laboral. En ALC, los sistemas de protección social han resultado ser uno de los instrumentos más poderosos con los que cuentan los gobiernos para proteger a los hogares frente a riesgos y para reducir la pobreza.

6.2.1 La tarea pendiente de la universalidad en la protección social

En las últimas décadas, los sistemas de protección social han desempeñado un papel transformador en la reducción de la pobreza en ALC (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021; Ocampo y Gómez-Arteaga, 2018; Stampini y Tornarolli, 2012). Sin embargo, a pesar de su notable expansión e innovación, estos sistemas siguen estando fragmentados, dejando a amplios segmentos de la población sin la protección adecuada y con escasas capacidades para adaptarse a contextos sociales y económicos cambiantes.

Figura 6.1 El marco de las tres “I” para el desarrollo humano resiliente



Fuente: Elaboración propia.

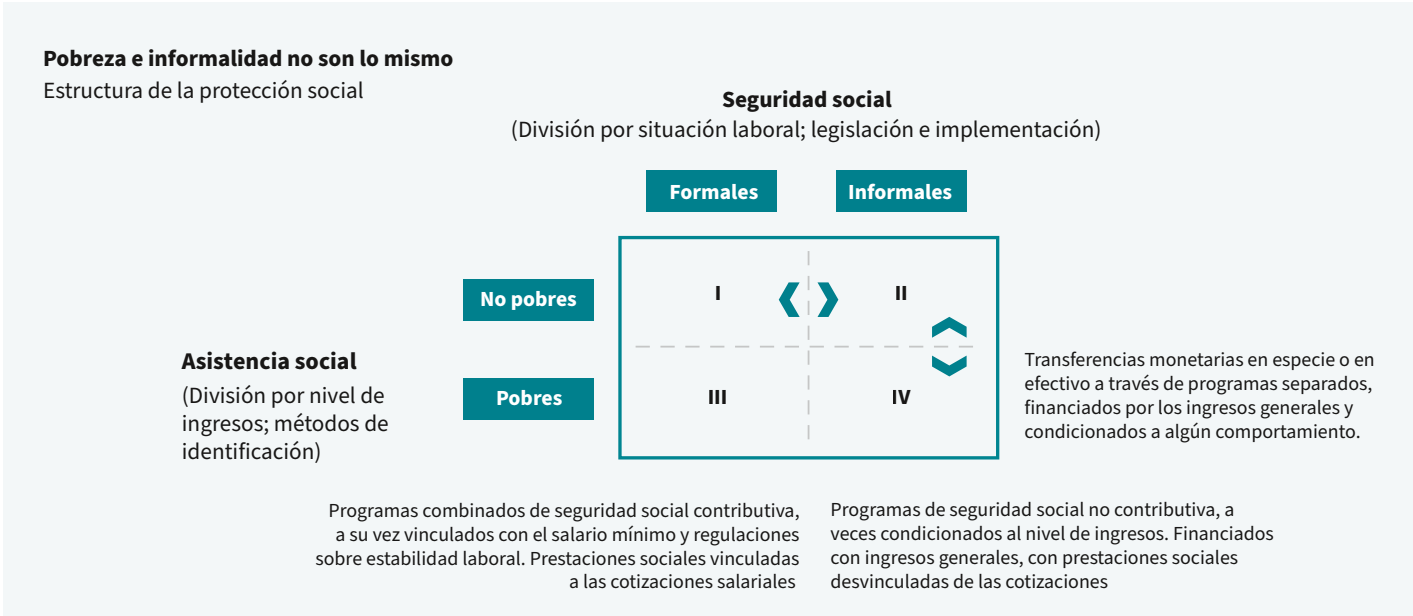
Los sistemas de protección social de ALC, desarrollados inicialmente a principios del siglo XX, surgieron como una estructura dual que comprendía regímenes contributivos junto con programas no contributivos focalizados. Los regímenes de seguridad social contributivos se dirigen principalmente a los trabajadores formales y cubren riesgos tradicionales del ciclo de vida, como la vejez, la discapacidad, la maternidad, la enfermedad y los accidentes laborales. Paralelamente, los programas no contributivos, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), se enfocan específicamente en la reducción de la pobreza.

Aún con los importantes avances que muchos países de la región han logrado para ampliar sus sistemas de protección social, una gran proporción de trabajadores informales sigue sin tener cobertura, en particular aquellos que no están clasificados como pobres. Los trabajadores informales que ganan por encima del umbral de pobreza quedan a menudo fuera del alcance de los sistemas de protección social contributivos y no contributivos (PNUD, 2021; Levy y Cruces, 2021). No participan en los regímenes de seguro formales debido a su situación laboral y generalmente no reúnen las condiciones para recibir asistencia social focalizada porque sus ingresos exceden el límite establecido para los programas de reducción de la pobreza. Este “segmento excluido” de trabajadores informales no pobres representa una parte sustancial de la fuerza laboral en la mayoría de los países de ALC, y siguen expuestos a los choques sin la protección adecuada (Levy y Cruces, 2021).

Levy y Cruces (2021) ilustran esta situación con una matriz conceptual que mapea a los trabajadores por nivel de ingresos y estatus formal/informal (figura 6.2). Este marco evidencia que muchos trabajadores con ingresos superiores a la línea de pobreza, pero sin empleos formales, caen en una brecha de cobertura y no se benefician ni de la seguridad social contributiva ni de las transferencias focalizadas para reducir la pobreza. En resumen, los autores destacan la existencia de un gran contingente de trabajadores informales que no son pobres pero que están efectivamente excluidos del sistema de protección social de ALC (PNUD, 2021).

Algunos países han buscado poner solución a esta brecha de cobertura extendiendo los beneficios no contributivos a todos los trabajadores informales, independientemente de sus ingresos. Por ejemplo, el sistema único de salud de Brasil (SUS) brinda acceso universal independientemente del ingreso o la situación laboral. En Colombia, el plan obligatorio de salud es universal y cubre tanto a quienes pueden pagar como quien no (Brun Vergara, García Ruiz y Guzmán, 2024). El sistema de pensiones también permite contribuciones voluntarias de cualquier persona, independientemente de su modalidad laboral, posibilitando un acceso más amplio a las pensiones de jubilación (Colpensiones, 2022). Sin embargo, estos enfoques universalistas son la excepción. En la mayoría de los países, los programas no contributivos todavía están concebidos principalmente para aquellos clasificados como pobres y, con frecuencia, excluyen de manera explícita a los hogares con

Figura 6.2 El “segmento excluido” de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe



Fuente: Levy y Cruces (2021).

Tabla 6.1 Hacia unos sistemas de protección social que construyan un desarrollo humano resiliente

	Sistemas actuales de protección social	Sistemas de protección social universal	Sistemas de protección social resilientes
Objetivo	Proteger a los trabajadores frente a los riesgos a lo largo del ciclo de vida; reducir la pobreza	Proteger a los trabajadores frente a los riesgos a lo largo del ciclo de vida; reducir la pobreza	Proteger a los trabajadores frente a los riesgos a lo largo del ciclo de vida; protegerlos de los riesgos covariables; reducir la pobreza
Cobertura (de facto)	Trabajadores formales; personas que viven en situación de pobreza	Trabajadores formales; trabajadores informales; personas que viven en situación de pobreza	Trabajadores formales trabajadores informales/ vulnerables; personas que viven en situación de pobreza
Tipos de intervenciones	Contributivas (salud, pensión, invalidez); no contributivas (transferencias monetarias)	Universales (salud, pensiones); selectivas (transferencias monetarias)	Universales (salud, pensiones); focalizadas (programas de acumulación de activos para personas vulnerables, transferencias monetarias para quienes viven en la pobreza, recuperación después de crisis para poblaciones particularmente afectadas)

Fuente: Elaboración propia.

ingresos superiores a un determinado umbral. Resultado de ello, los trabajadores informales que no son pobres quedan sistemáticamente excluidos.

Dadas estas condiciones, redefinir los sistemas de protección social como un instrumento para el desarrollo humano resiliente requiere abordar algunas brechas sistémicas críticas. En primer lugar, deben continuar los esfuerzos por lograr la universalidad. Los modelos tradicionales de protección social partían de la premisa de una transición fluida: de recibir apoyo no contributivo destinado a los pobres, a incorporarse gradualmente a regímenes contributivos conforme se superaba la pobreza. En la realidad, este continuo está quebrado. Por lo tanto, una de las prioridades críticas es abordar la exclusión sistémica de los trabajadores informales no pobres. Para superar esta brecha sería necesario fortalecer significativamente la base de activos de las poblaciones vulnerables, ofreciendo acceso a atención sanitaria básica y pensiones de vejez que promuevan la acumulación de capital humano a largo plazo.

Alcanzar la universalidad exige repensar los criterios de elegibilidad y los modelos de financiamiento. La protección social debe desvincularse de la condición de empleo formal y avanzar hacia un acceso universal o basado en el lugar de residencia. La ampliación de los programas no contributivos más allá de la focalización en la pobreza —en particular en salud y pensiones— permitiría extender la cobertura a todos los trabajadores informales, reduciendo la vulnerabilidad a las crisis y previniendo retrocesos a largo plazo en el bienestar.³

Si bien estas reformas requieren inversión pública, ofrecen el potencial de lograr una mayor eficiencia, equidad y resiliencia al integrar programas actualmente fragmentados en un sistema más coherente e inclusivo. Esta transformación debe

respaldarse con una infraestructura digital interoperable y financiarse mediante mecanismos sostenibles que, en lugar de basarse en las nóminas salariales, se acerquen a una tributación general progresiva (PNUD, 2021).

Por último, más allá de la universalidad, un sistema de protección social orientado a la resiliencia debe estar diseñado para que opere en función de tres objetivos: ayudar a los hogares y a las personas a estar preparados para la adversidad apoyando la acumulación de activos; responder rápidamente a las crisis para contener los impactos inmediatos; y facilitar la recuperación focalizando el apoyo a los más afectados, permitiéndoles reconstruir sus capacidades. Este enfoque replantea la función de la protección social no sólo como una red de seguridad, sino como un pilar fundamental del desarrollo humano resiliente.

6.2.2 Instrumentos que preparan: construir activos para las personas vulnerables⁴

La capacidad de los hogares para hacer frente a los choques depende de diversos factores, como los tipos y niveles de activos que poseen y de los que pueden disponer en el momento en que ocurre una adversidad. Los activos, ya sean capital humano, físico, social, financiero o natural, actúan como amortiguadores que permiten resistir los eventos adversos sin comprometer las libertades efectivas. La evidencia de México y Chile, analizada en detalle en el recuadro 6.1, muestra que quienes enfrentan privaciones en la acumulación de activos tienen más posibilidades de experimentar un deterioro de su bienestar durante los choques (Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez, 2025).

En ALC, la tenencia de activos entre los hogares sigue siendo baja y desigual, y los grupos más pobres siguen rezagados en

términos de acumulación de capital humano, propiedad de tierras, acceso a servicios financieros y capacidad de recurrir a redes sociales de apoyo.⁵ La evidencia también muestra que, si bien las transferencias monetarias —piedra angular de los sistemas de protección social de la región— han logrado una reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad al aumentar el consumo y cierta acumulación de capital humano, su impacto directo en la acumulación de activos a largo plazo es menos significativo, principalmente debido al modesto monto de las transferencias y a su limitada cobertura (Stampini, Medellín e Ibararán, 2025).

Por lo tanto, la construcción de resiliencia en ALC requerirá ampliar los programas de protección social con servicios complementarios y un entorno habilitante para la acumulación y el uso de activos. El diseño específico de políticas debe basarse en un análisis y un mapeo del contexto para determinar cuáles son los activos que brindan la mayor protección en diferentes circunstancias. En esta sección se presenta evidencia emergente sobre el papel de los diferentes tipos de activos en el fortalecimiento de la resiliencia durante las crisis.

La capacidad de resiliencia de un hogar está condicionada por la interacción de diferentes tipos de activos. El capital humano (educación, habilidades, estado de salud) aumenta la productividad y el potencial de ingresos; el capital financiero (ahorros, crédito, seguros) proporciona amortiguadores esenciales contra las crisis; el capital físico (tierra, vivienda, herramientas) aporta a los medios de vida y la creación de riqueza; y el capital social (redes familiares y comunitarias, apoyo social) funciona como una red de protección informal. Estos activos son complementarios y se refuerzan mutuamente; por ejemplo, la combinación de un buen estado de salud con un mayor nivel educativo puede traducirse en mayores ingresos, lo que permite la acumulación de ahorros y el acceso a crédito; a su vez, estos activos pueden destinarse a más educación y atención de salud. Está demostrado que contar con un conjunto diversificado de activos fortalece la capacidad de los hogares para gestionar los riesgos y recuperarse de los retrocesos (Dercon, 2010).

La conectividad digital es un habilitador crítico para amplificar el rendimiento de otros activos al cerrar brechas de información y acceso a los mercados. Las inversiones estratégicas en infraestructura de TIC, alfabetización digital y servicios en línea (por ejemplo, banca móvil, educación virtual, telemedicina) pueden mejorar las oportunidades de ingresos y la prestación de servicios en las comunidades marginadas. Las sinergias entre los activos humanos, financieros, físicos, sociales y digitales subrayan la necesidad de un enfoque integrado de la resiliencia; las debilidades en cualquier dominio de activos pueden socavar la fortaleza de los demás.

La creación de un entorno habilitante es vital para liberar el potencial de resiliencia de los activos de los hogares. Esto significa abordar las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad de activos y, al mismo tiempo, aumentar directamente la base de activos de los vulnerables. Entre las

intervenciones focalizadas (aunque no constituyen una lista exhaustiva) que podrían formar parte de un paquete integral de protección social centrado en la resiliencia se incluyen:

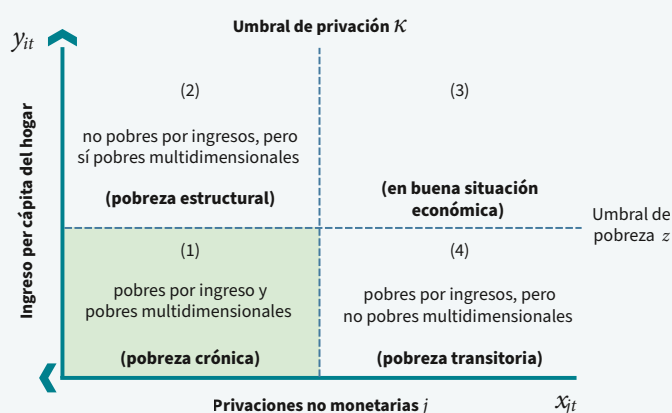
- Inclusión digital que permita a los hogares aprovechar otros activos mejorando el acceso a la información, los mercados y los servicios. Por ejemplo, las plataformas de banca móvil y comercio electrónico permiten a los emprendedores de bajos recursos llegar a los clientes y acceder a servicios financieros a distancia. Estas medidas tienen el potencial de aumentar el rendimiento de los activos y facilitar la diversificación de los ingresos, especialmente cuando se combinan con políticas de apoyo para reducir la brecha digital.
- Transferencias de activos e inclusión financiera que fortalezcan directamente la base de activos de los hogares pobres y mejoren su acceso a instrumentos financieros. Los programas focalizados de transferencia de activos (como la entrega de capital inicial, herramientas, ganado o pequeños subsidios) proporcionan a los hogares más pobres un medio tangible para generar ingresos. Algunos estudios experimentales muestran que los modelos de “graduación” que combinan las transferencias de activos con capacitación profesional y servicios financieros pueden contribuir a sacar a los hogares de la pobreza extrema. Al mismo tiempo, los servicios financieros inclusivos, como el microcrédito, los grupos de ahorro y los seguros adaptados a los trabajadores de bajos ingresos e informales, pueden mejorar la inclusión financiera. También es fundamental eliminar las barreras al crédito (como la falta de garantías o de historial crediticio), ya que los hogares con mayores recursos actualmente disfrutan aproximadamente del doble de acceso al crédito que los hogares en pobreza crónica de la región (como se muestra en el capítulo 1).⁶ Las iniciativas de inclusión financiera permiten a las familias pobres invertir en mejorar sus medios de vida y protegerse de los choques, fortaleciendo su resiliencia a largo plazo.
- Iniciativas de desarrollo de habilidades y calidad educativa que prioricen mejoras en la calidad de la educación y la pertinencia de la capacitación para las poblaciones desfavorecidas. No basta con aumentar los años de escolaridad; son los resultados educativos y las competencias con valor en el mercado los que determinan los beneficios de la resiliencia. Los gobiernos necesitan invertir en la formación docente, la infraestructura escolar y las reformas curriculares en las comunidades pobres para cerrar la brecha de aprendizaje. Es clave aprovechar la oportunidad que trae la IA para complementar las iniciativas de mejora de la calidad de la educación. Un ensayo aleatorizado que recurrió a la IA generativa como tutor virtual en educación secundaria condujo a una mejora en el aprendizaje de los estudiantes equivalente a 1,5 a 2 años de docencia regular. Los estudiantes participaron dos veces por semana en sesiones extraescolares en las que utilizaron herramientas basadas en IA para completar tareas de inglés, con mejoras notables tanto en el dominio del idioma como en las habilidades digitales (De Simone *et al.*, 2025). Además, ampliar la

Recuadro 6.1 Un mapeo de los activos y la resiliencia de los hogares en México y Chile

Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025) identifican los activos críticos para la resiliencia, clasificando a los hogares en uno de cuatro cuadrantes según su nivel de pobreza de ingresos y privaciones no monetarias. El análisis emplea el enfoque desarrollado por Bolch, López-Calva y Ortiz-Juárez (2022), ilustrado en la figura 6.3, que asume que la experiencia simultánea de pobreza monetaria y pobreza multidimensional puede ser un indicador de pobreza crónica.

Los hogares del cuadrante inferior izquierdo (1) experimentan pobreza crónica, ya que se enfrentan tanto a pobreza monetaria (ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza z) como a privación multidimensional (por debajo del umbral k en dimensiones no monetarias). Aquellos que se encuentran en el cuadrante superior izquierdo (2) experimentan pobreza estructural, con ingresos por encima de la línea de pobreza, pero con privaciones multidimensionales, lo que refleja barreras para que los ingresos contribuyan a la resiliencia. Los del cuadrante inferior derecho (4) están en situación de pobreza transitoria, con ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin privación multidimensional, lo que indica una pobreza monetaria temporal con potencial de recuperación. Los hogares ubicados en el cuadrante superior derecho (3) no experimentan pobreza, con ingresos por encima de la línea de pobreza y una privación multidimensional mínima, lo que refleja resiliencia.

Figura 6.3 Representación gráfica de la situación de pobreza de los hogares



Los hogares en situación de pobreza crónica, aquellos que poseen menos activos y poco diversificados, son los más vulnerables a los choques debido a su limitada capacidad de respuesta y recuperación. En contraste, aquellos que viven por encima de la línea de pobreza y poseen mayor cantidad de activos y más diversificados, serían los más resilientes. Los hogares en situación de pobreza transitoria, con más activos que aquellos en situación de pobreza estructural, están en mejor posición que estos últimos para responder a los choques, en consonancia con su posibilidad de fluctuar por encima y por debajo de la línea de la pobreza monetaria.

Este análisis examina la dinámica de la distribución de activos de los hogares en México y Chile, comparando las privaciones de los hogares antes y después de la pandemia de COVID-19 (entre 2018 y 2022, y 2017 y 2022, respectivamente).

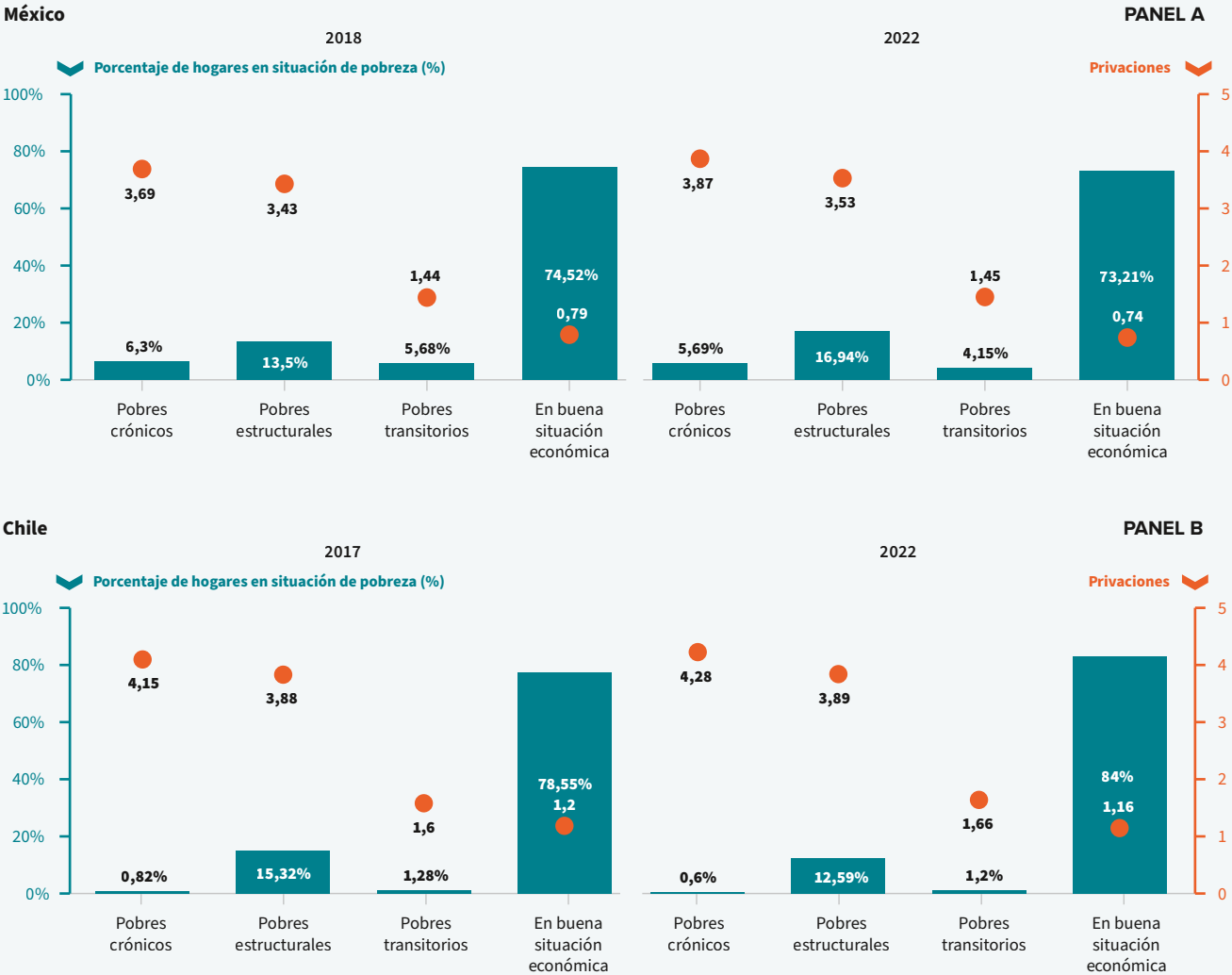
Fuente: Bolch, López-Calva y Ortiz-Juárez (2022).

En el caso de México, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en quienes experimentaban pobreza crónica o estructural, afectando no sólo en el tamaño de estos dos grupos sino también en las privaciones que experimentaban (figura 6.4, panel A). Los hogares en el cuadrante de pobreza crónica enfrentaron profundas restricciones estructurales que les impidieron acumular los recursos necesarios para salir de la pobreza. Aunque el tamaño relativo de este grupo se mantuvo bastante estable de 2018 (6,3 por ciento) a 2022 (5,69 por ciento), las privaciones empeoraron durante este periodo; el número promedio de privaciones experimentadas por este grupo aumentó de 3,69 a 3,87, con un aumento más pronunciado en las zonas rurales que en las urbanas. Este aumento fue motivado en parte por un incremento en la privación de atención de salud en toda la población, lo que puede explicarse por la eliminación gradual en 2019 del programa de atención de salud universal, *Seguro Popular*. En cambio, durante el mismo periodo, los niveles de privación en todas las demás dimensiones disminuyeron en todos los cuadrantes.

El grupo de pobreza estructural experimentó las transformaciones más significativas entre 2018 y 2022, marcadas tanto por un aumento del tamaño del grupo como por un deterioro de sus condiciones de vida. La proporción de hogares con pobreza estructural aumentó del 13,5 por ciento en 2018 al 16,9 por ciento en 2022, observándose un aumento ligeramente mayor en las zonas rurales que en las urbanas. El promedio de privaciones aumentó de forma significativa para este grupo, pasando de 3,43 a 3,53.

En Chile, los cambios entre los grupos de pobreza fueron menos pronunciados, pero igualmente significativos. Si bien el tamaño de los grupos de pobreza crónica y estructural disminuyó, los hogares en situación de pobreza crónica experimentaron un aumento en el número de privaciones de 4,15 a 4,28 (figura 6.4, panel B).

Figura 6.4 Distribución de los hogares por cuadrantes de pobreza y privaciones promedio, México y Chile



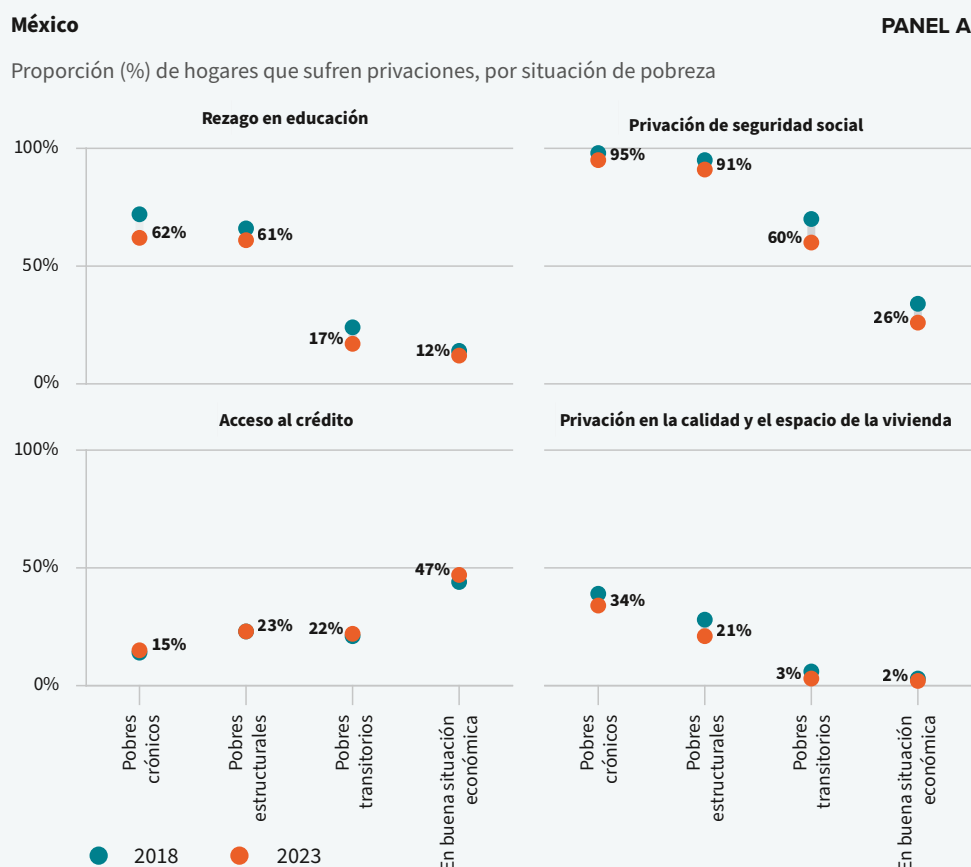
Notas: La figura muestra la distribución de los hogares según los cuadrantes de pobreza y las privaciones promedio, utilizando datos de México y Chile.
Fuente: Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).

En ambos países, las diferencias entre los hogares de cada cuadrante se hacen más evidentes al examinar su dotación de activos (figura 6.5). Por ejemplo, al observar los hogares que experimentan un rezago educativo (una medida que refleja las disparidades en el acceso a la educación y el rendimiento escolar en los distintos cuadrantes de pobreza) en México, observamos que el 62 y el 61 por ciento de los pobres crónicos y estructurales, respectivamente, experimentan un rezago educativo, en contraste con el 17 y el 12 por ciento de los pobres transitorios y los que no experimentan pobreza. En Chile, el 72 por ciento de los pobres crónicos y el 69 por ciento de los pobres estructurales carecen de escolaridad obligatoria, frente a solo el 19 y el 18 por ciento de los pobres transitorios y los que no experimentan pobreza.

Se observan diferencias similares en el acceso a la seguridad social. En México, el 95 por ciento de los hogares en situación de pobreza crónica y el 91 por ciento de los que estaban en situación de pobreza estructural en 2022 carecían de acceso a la seguridad social, lo que refleja la naturaleza informal del empleo en todos los tipos de trabajadores. Entre los hogares en situación de pobreza transitoria, la privación de seguridad social disminuyó hasta el 60 por ciento en 2022, pero se mantuvo elevada, mientras que sólo el 26 por ciento de los hogares que no experimentan pobreza se vieron privados de acceso a la seguridad social. Los hogares en situación de pobreza crónica presentaban 3,6 veces más probabilidades de estar en privación que los hogares que no experimentan pobreza. En Chile, el acceso a seguridad social disminuyó entre 2017 y 2022 para los grupos con menores recursos. Mientras que sólo 1 de cada 4 personas de los cuadrantes de pobreza transitoria y de hogares que no experimentan pobreza carecían de acceso, el 55 y el 71 por ciento de los pobres crónicos y estructurales, respectivamente, estaban fuera del sistema de seguridad social.

Al examinar los activos financieros, en México los hogares que no estaban en pobreza cuentan con el doble de probabilidades de acceder al crédito que los hogares en situación de pobreza estructural: 47 frente a 15 por ciento, respectivamente. En cuanto a los activos físicos, en particular, la calidad de la vivienda y la falta de espacio, las disparidades son aún mayores. En México, el 34 por ciento de los pobres crónicos enfrentan privaciones en la calidad y el tamaño de la vivienda, en comparación con el 2 por ciento de los hogares que no están en pobreza. En Chile, el 54 por ciento de los hogares en situación de pobreza estructural carecen de una vivienda adecuada, en comparación con el 16 por ciento en la categoría de pobreza transitoria.

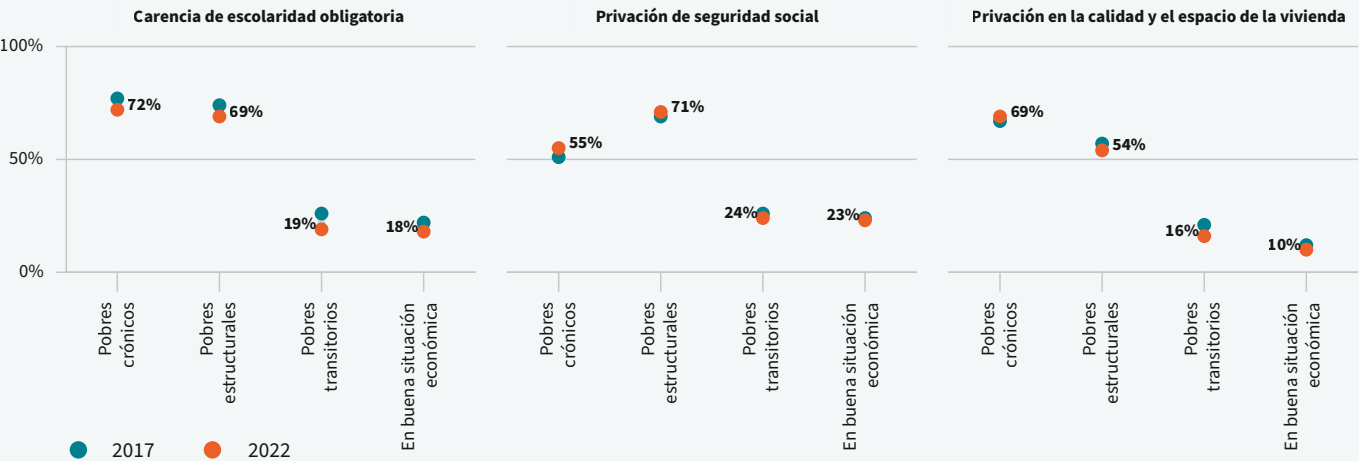
Figura 6.5 Privaciones y cambios por cuadrante de pobreza, México y Chile



Chile

PANEL B

Proporción (%) de hogares que sufren privaciones, por situación de pobreza



Notas: La figura muestra la distribución de los hogares según los tipos de privación por cuadrante de pobreza utilizando datos de México y Chile. Se muestran valores para 2022 (Chile) y 2023 (México).

Fuente: Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).

Los resultados de este estudio evidencian la vulnerabilidad de los hogares en situación de pobreza estructural y transitoria. En México, mientras que el número de privaciones aumentó en el cuadrante de pobreza estructural, en el cuadrante de pobreza transitoria esta cifra pasó de 5.7 por ciento en 2018 a 4.2 por ciento en 2022, observándose una disminución ligeramente más pronunciada en las zonas rurales. Al mismo tiempo, la proporción de hogares en pobreza estructural aumentó del 13,5 al 16,9 por ciento. Estas tendencias opuestas sugieren que algunos hogares en situación de pobreza transitoria pasaron a la categoría de pobreza estructural. Dentro de este grupo, el análisis muestra una divergencia: los hogares con menos privaciones lograron mantener o mejorar levemente sus condiciones, mientras que los que sufrían más privaciones probablemente transitaron a la categoría de pobreza estructural.

En Chile, las robustas medidas adoptadas durante COVID-19 parecen haber ayudado a los hogares en pobreza estructural con menores privaciones a transitar hacia la categoría de pobreza transitoria, reduciendo su proporción en 2,7 puntos porcentuales, sin alterar las privaciones promedio del grupo. Este patrón sugiere que las transferencias monetarias, los subsidios salariales y la continuidad en la cobertura de salud permitieron que este grupo resistiera el impacto de la pandemia de COVID-19 y, que aquellos con menores déficits de activos, mejoraran su bienestar.

Estos resultados destacan la importancia del enfoque basado en los activos, que parte de la premisa de que el ingreso por sí solo es insuficiente para un progreso sostenible. Los hogares vulnerables carecen a menudo de los recursos necesarios para hacer frente a los choques, lo que los expone a un mayor riesgo de agravar su situación de pobreza. En cuanto al grupo de hogares clasificados como no pobres, no hubo cambios estadísticamente significativos, lo que sugiere que sus miembros disponían de mecanismos sólidos para lidiar con los choques.

Fuente: Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).

formación profesional, los programas de certificación y las oportunidades de recualificación profesional (especialmente para jóvenes y mujeres) puede ayudar a alinear el capital humano a la demanda del mercado laboral. El objetivo es garantizar que la educación sea verdaderamente un medio para ampliar las capacidades, contrarrestando el patrón actual en el que los retornos educativos son bajos para los más pobres. Un sistema educativo y de formación de calidad, combinado con apoyo en la inserción laboral, facilitará el acceso a empleos formales mejor remunerados, convirtiendo así el capital humano en una mayor estabilidad financiera.

- Una infraestructura de cuidados que reduzca la carga del trabajo de cuidado no remunerado en los hogares pobres (en particular para las mujeres) y fortalezca las redes de apoyo comunitario. Invertir en servicios de cuidado infantil, de personas mayores y de personas con discapacidad genera un triple beneficio: crea empleos en el sector de cuidados, libera a los cuidadores (a menudo mujeres) para que puedan acceder a estudios y empleo, y mejora los resultados de capital humano en niños y personas dependientes. Por

ejemplo, el acceso a centros de cuidado infantil y programas de atención comunitaria permiten a los padres ingresar a la fuerza laboral o mejorar sus competencias, lo que con el tiempo les permitirá aumentar los ingresos y la resiliencia del hogar. El fortalecimiento de los sistemas de apoyo al cuidado, incluidos los basados en la comunidad y los programas asociados, contribuye a generar capital social y confianza dentro de las comunidades. Reconocer y apoyar los cuidados como infraestructura esencial permite a los formuladores de política abordar una de las barreras estructurales más significativas para la participación económica igualitaria.

Cada una de estas intervenciones refuerza a las demás. Por ejemplo, una mayor calidad en educación y acceso a servicios de cuidado infantil permiten aprovechar mejor las oportunidades digitales. Un paquete de políticas que combine programas de construcción de activos con reformas estructurales tendrá un impacto mayor. Para fortalecer la resiliencia de los activos de los hogares en ALC es necesario no sólo aumentar los activos en sí, sino también desmontar las barreras estructurales que impiden a las personas utilizarlos de manera efectiva.

Recuadro 6.2 Sistemas de cuidado para la resiliencia

En ALC, el trabajo de cuidado no remunerado equivale al 21 por ciento del PIB, y las mujeres aportan tres cuartas partes de este porcentaje (PNUD, 2024b). Invertir en políticas que apoyen la participación de las mujeres en la economía, como el acceso a servicios de cuidado asequibles, las licencias parentales remuneradas y modalidades de trabajo flexibles, permite a las sociedades aprovechar plenamente la capacidad productiva de las mujeres. Por ejemplo, la expansión de los servicios de cuidado tiende a aumentar la participación laboral femenina en cerca de un punto porcentual, inicialmente, y su impacto se duplica en cinco años (Banco Mundial, 2025).

A nivel regional, los gobiernos han reconocido el cuidado como un derecho humano fundamental, subrayando la importancia de su papel social de apoyo a la producción, la reproducción y el bienestar de las sociedades. En los últimos 45 años, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los gobiernos han ido adoptando una serie de acuerdos centrados en las políticas de cuidados y la responsabilidad compartida entre el Estado, el sector privado, las familias y las comunidades.

Estos acuerdos promueven la recopilación de datos sobre el uso del tiempo y el trabajo de cuidado, su valor económico y el desarrollo de sistemas integrales de cuidado con enfoque de género, interseccionales, interculturales y que reconozcan los derechos humanos. En respuesta, se han ido progresivamente materializando sistemas integrales de cuidado en toda la región.

A pesar de los avances, los países de la región aún tienen un importante camino por recorrer en cuanto a la creación, cobertura y alcance de los servicios de cuidados dirigidos a las diversas poblaciones objetivo. El desarrollo de estos servicios debe ser coordinado con el fin de garantizar su sostenibilidad a largo plazo bajo un sistema de gobernanza que establezca una estructura clara junto con principios y lineamientos que orienten los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo.

Destacan los progresos logrados en la creación de servicios de cuidado, sobre todo para la primera infancia. Sin embargo, es crucial ampliar el enfoque para atender las necesidades de otros grupos de población: personas mayores en situación de dependencia, personas con discapacidad que requieren asistencia, niños en edad escolar que necesitan cuidado mientras sus padres trabajan, y las propias personas cuidadoras. Un enfoque sistémico del cuidado busca integrar a todos los actores en el diseño de sistemas adaptados a los contextos y realidades de cada país, lo que resulta esencial para garantizar la pertinencia y validación de las necesidades de las poblaciones destinatarias (Lupica *et al.*, 2024).

6.2.3 Instrumentos con capacidad de responder a las amenazas⁷

Más allá de sus errores de exclusión y de su enfoque limitado en transferencias monetarias, los sistemas tradicionales de protección social de ALC no fueron diseñados para enfrentar choques sistémicos o covariantes, como crisis económicas, pandemias o desastres climáticos, que afectan simultáneamente a grandes segmentos de la población. Estos sistemas se construyeron originalmente sobre la base de modelos de seguros contributivos destinados a gestionar riesgos del ciclo de vida, como el desempleo, la discapacidad o la vejez. En este modelo, los recursos provienen de los trabajadores formales y se redistribuyen en función de las necesidades individuales.

Cuando ocurre un choque sistémico, las respuestas tienden a ser puntuales, reactivas e improvisadas en términos fiscales. Por ejemplo, se crean con frecuencia programas temporales de transferencias monetarias después de una crisis, en lugar de implementarse a través de sistemas preexistentes y escalables diseñados para responder a los choques (Williams y González, 2020). Como resultado, estas intervenciones sólo ofrecen un alivio a corto plazo y su aporte a la construcción de resiliencia a largo plazo es escasa.

En respuesta a estas limitaciones de la protección social tradicional, a finales de la década de 2000 surgió el concepto de protección social adaptativa, que vincula las redes de protección social con la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático (Bowen *et al.*, 2020). El objetivo de la protección social adaptativa es permitir que los programas de protección social ayuden a los hogares vulnerables a prepararse, afrontar y adaptarse a los choques, en particular los relacionados con eventos climáticos extremos, garantizando que las amenazas no pongan en peligro los avances en materia de desarrollo (Williams y González, 2020).

Esto representó un cambio importante: se pasó de considerar la protección social meramente como una red de seguridad a reconocerla como una herramienta para la reducción de riesgos y la respuesta a los choques. A pesar de su atractivo conceptual, la adopción de la protección social adaptativa en ALC ha sido lenta. Si bien algunos países han modificado los programas sociales existentes para responder a choques, pocos han integrado planes de contingencia o programas preventivos permanentes dentro de sus sistemas de protección social (por ejemplo, disponer de antemano de un programa de transferencias monetarias que pueda ampliar la cobertura o incrementar beneficios en una emergencia, o crear partidas presupuestarias específicas o mecanismos de seguro para financiar estas expansiones). Aun así, persisten desafíos importantes por abordar, como la fragmentación institucional, las restricciones fiscales y las limitaciones en la recopilación y el uso de datos.

La pandemia de COVID-19 representó una prueba sin precedentes para los sistemas de protección social de ALC. Frente a un choque simultáneo que afectó a todos los países, los gobiernos expandieron rápidamente los programas de

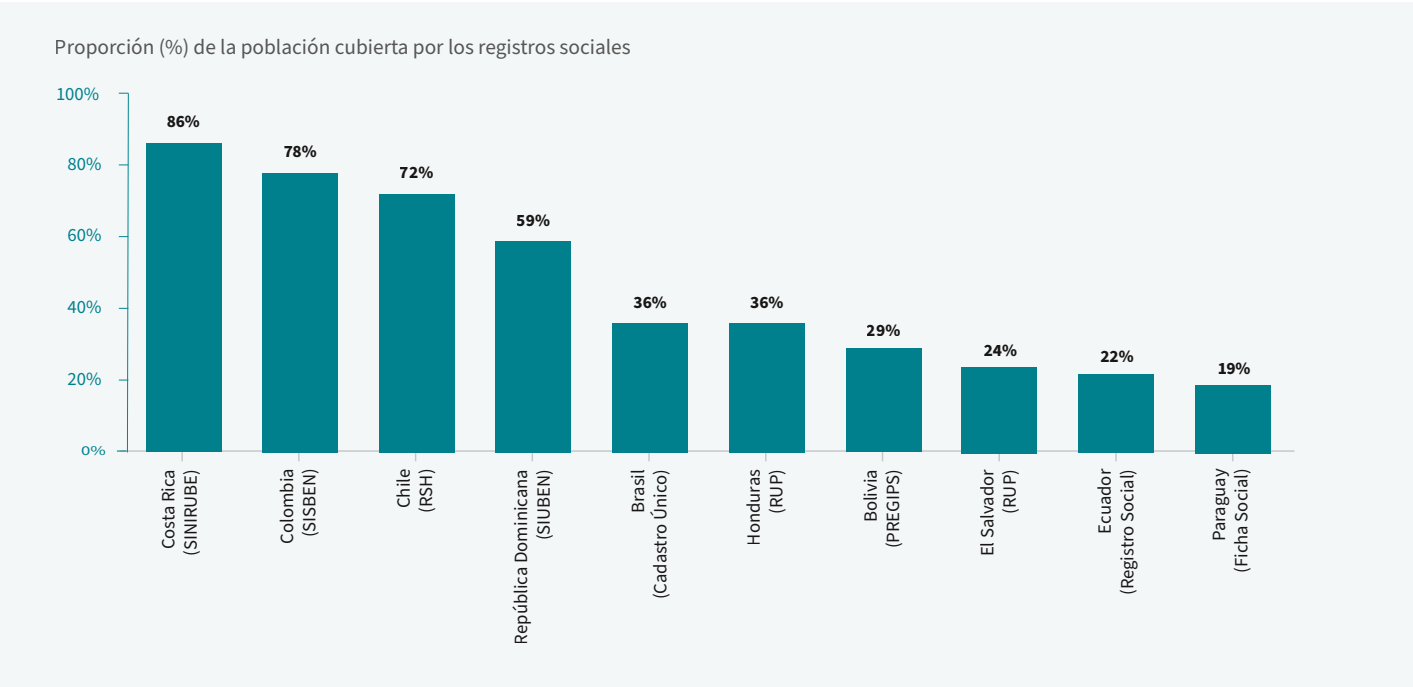
protección social tanto vertical como horizontalmente, aumentando los montos de los beneficios e incorporando a millones de nuevos beneficiarios, con el fin de amortiguar los impactos socioeconómicos de los confinamientos (Gentilini *et al.*, 2022). Este esfuerzo generalizado puso en evidencia tanto las fortalezas como las áreas de mejora en los sistemas de ALC (Tisei y Ed, 2023).

La respuesta a la pandemia fue en gran medida reactiva, pero demostró claramente el valor de contar con capacidad adaptativa: los países con sistemas flexibles y registros sociales integrales pudieron responder más rápidamente y cubrir a más población. Luego de la pandemia, muchos gobiernos de ALC avanzaron en la formalización de medidas adaptativas; por ejemplo, actualizaron las leyes de protección social para incluir protocolos de respuesta ante pandemias y desastres, e invirtieron en sistemas de información más sólidos para la detección de choques y la identificación de beneficiarios (Tejerina y Bagolle, 2024). Los choques simultáneos de la pandemia, las interrupciones en las cadenas de suministro globales y los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles en 2021 y 2022 reforzaron aún más la urgencia de avanzar la universalidad de los sistemas de protección social y la importancia de la protección social adaptativa no solo para los eventos climáticos, sino también para otros tipos de choques.

Si bien este concepto de protección social adaptativa permite a los sistemas de protección social responder a riesgos covariantes, es importante tener en cuenta tres consideraciones para garantizar que sea un instrumento de desarrollo humano resiliente.

En primer lugar, es necesario ir más allá de las respuestas reactivas a riesgos principalmente relacionados con el clima, que se activan sólo cuando se llega a ciertos umbrales (por ejemplo, cuando los niveles de agua exceden un determinado nivel en zonas propensas a inundaciones). Si bien estos planteamientos pueden servir de base, los sistemas deben tener la capacidad de responder a una variedad de choques más amplia. Para ello, será necesario recurrir al uso de datos y los sistemas de información disponibles, incluidos unos registros sociales y sistemas de información robustos e interoperables (Karippacheril *et al.*, 2024; Cecchini y Martínez, 2011). Esto resulta particularmente relevante, ya que en varios países de la región los registros sociales han sido fundamentales para la rápida ampliación y prestación de beneficios durante las crisis. Cuando la cobertura es amplia y la información se actualiza de manera continua, estos registros pueden servir también como poderosos sistemas de inclusión. Sin embargo, como se muestra en la figura 6.6, la cobertura de los registros sociales de la región es muy heterogénea.

Figura 6.6 Heterogeneidad en la cobertura de los registros sociales en ALC



Notas: La cobertura de los registros sociales se calcula como el número total de personas inscritas en los registros sociales (últimos datos públicos disponibles de fuentes nacionales) dividido por la población total (utilizando datos para 2020 de las Perspectivas de la Población Mundial de las Naciones Unidas).
Fuente: PNUD (2020a).

Tabla 6.2 Índices multidimensionales para evaluar las privaciones

Índice	Descripción
Índice de pobreza multidimensional (IPM)	El IPM mide la pobreza considerando múltiples privaciones a nivel del hogar en dimensiones como educación, salud y nivel de vida.
Índice de vulnerabilidad de los medios de vida (LVI, por sus siglas en inglés)	El LVI evalúa la vulnerabilidad de los hogares a factores de estrés ambientales y socioeconómicos, como el acceso a recursos y las estrategias de afrontamiento.
Índice de vulnerabilidad climática (IVC)	El IVC analiza la susceptibilidad de las comunidades a las amenazas relacionadas con el clima, considerando factores como la exposición, la sensibilidad y la capacidad de adaptación al cambio climático.
Índice de vulnerabilidad multidimensional (IVM)	El IVM examina diversas privaciones y vulnerabilidades en diferentes dimensiones utilizando metodologías como el enfoque de Alkire y Foster para brindar una visión integral de las vulnerabilidades de los hogares.

Fuente: Adaptado de Hahn, Riederer y Foster (2009); Gerlitz *et al.* (2016); Alkire y Santos (2014); Jones *et al.* (2022); Alkire y Moreno (2024).

También son fuentes de información relevantes las tecnologías geoespaciales, como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), que permiten mapear la distribución geográfica de las amenazas y superponerla con datos socioeconómicos, como censos georreferenciados y registros administrativos, para identificar a las poblaciones vulnerables y dirigir intervenciones

de manera efectiva (Fekete, 2009). Las herramientas SIG también pueden cruzarse con información sobre infraestructuras públicas clave, como centros de cuidado para niños, personas mayores o personas con discapacidad. Además, existen varios índices disponibles para evaluar la vulnerabilidad de manera multidimensional (tabla 6.2). Estos métodos permiten a los

formuladores de políticas y a quienes las implementan, poder obtener una visión más profunda de los desafíos específicos que enfrentan las diferentes poblaciones, favoreciendo unas estrategias de protección social más focalizadas y efectivas.

También son fundamentales las consultas comunitarias para incorporar el conocimiento local y las percepciones de los riesgos en los mecanismos de respuesta. Los enfoques participativos, como el mapeo de riesgos comunitarios y las discusiones en grupos focales, brindan información valiosa sobre las vulnerabilidades específicas y las estrategias de afrontamiento locales, lo que garantiza que las intervenciones sean coherentes con las necesidades de la comunidad (Chambers, 1994).

En segundo lugar, los sistemas de protección social necesitan contar con la agilidad y la flexibilidad necesarias para expandirse y adaptarse según sea necesario en función de la aparición y

evolución de múltiples amenazas. Este cambio es crucial para abordar las vulnerabilidades a largo plazo, garantizar que las comunidades reciban apoyo después de una crisis, prepararse para el impacto y mitigarlo (Kuriakose et al., 2013). En estos sistemas, la flexibilidad se refiere a la capacidad de escalar los programas en función de las necesidades de la población y la gravedad de la crisis, garantizando que se puedan realizar ajustes de manera eficiente. Esto requiere que los sistemas sean adaptables en áreas clave como la cobertura, la suficiencia y la duración de los pagos, lo que les permite responder a circunstancias cambiantes sin demoras ni cambios excesivos de procedimiento (Bowen et al., 2020; PNUD, 2025).

Por último, la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social debe ser sostenible desde el punto de vista financiero y presupuestarse con antelación, no de manera reactiva. Un sistema de protección social sostenible debe depender fundamentalmente de los presupuestos nacionales,

Recuadro 6.3 Mapeando los servicios de cuidado en América Latina y el Caribe: cerrar las brechas de políticas a nivel local

La Herramienta de Georreferenciación de Cuidados del PNUD ofrece un enfoque sistemático para mapear y analizar los servicios de cuidados mediante la integración de diversas fuentes de datos (registros administrativos, datos del censo, extracción de datos de la web, proyecciones de población con IA y mapeo colaborativo). La herramienta recopila información georreferenciada sobre proveedores de cuidados públicos, privados y comunitarios; estima las necesidades de cuidado de la población (por ejemplo, niños, personas con discapacidad o personas mayores); e identifica áreas desatendidas y “desiertos de cuidados” mediante el análisis de la cobertura, los tiempos de desplazamiento y las brechas de accesibilidad.

Estos datos se visualizan a través de “Mapas de cuidado”, herramientas diseñadas para que los gobiernos nacionales o locales identifiquen brechas en la provisión de cuidado y áreas prioritarias de intervención. La figura 6.7 presenta un ejemplo de mapeo de cuidado al superponer la distribución de centros de atención en el Distrito Central de Honduras, lo que hace visibles las zonas con cobertura limitada.

Figura 6.7 Identificación de desiertos de cuidado para personas mayores en el Distrito Central, Honduras (2025)

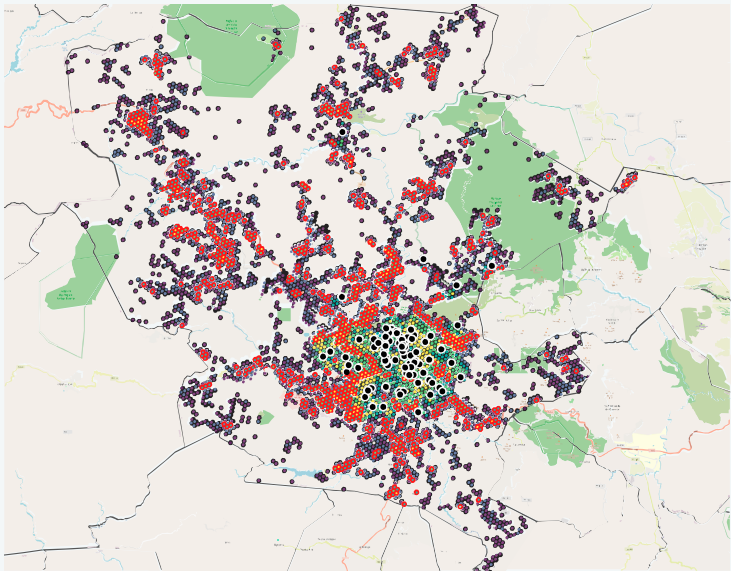
Oferta de servicios de cuidado para personas mayores (a partir de 60 años)

- 0-5
- 20
- 35
- 55
- 55+

Desiertos de cuidado

 Desiertos

Fuente: De los Santos (2022; 2025).



garantizando una financiación estable y previsible. Del mismo modo, la respuesta a las emergencias necesita formar parte del presupuesto ordinario de los programas de protección social, en lugar de constituir un gasto extraordinario. En este contexto, la coordinación y cooperación entre las instituciones encargadas de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la respuesta a emergencias podrían mejorar múltiples eficiencias. Algunas fuentes de financiación temporales, como la cooperación internacional o las contribuciones del sector privado, pueden complementar estos esfuerzos, ya sea como mecanismos de transición hacia la plena sostenibilidad o como apoyo de emergencia durante las crisis (Bowen *et al.*, 2020; Banco Mundial, 2025a).

6.2.4 Instrumentos que permiten a las personas recuperarse y prosperar

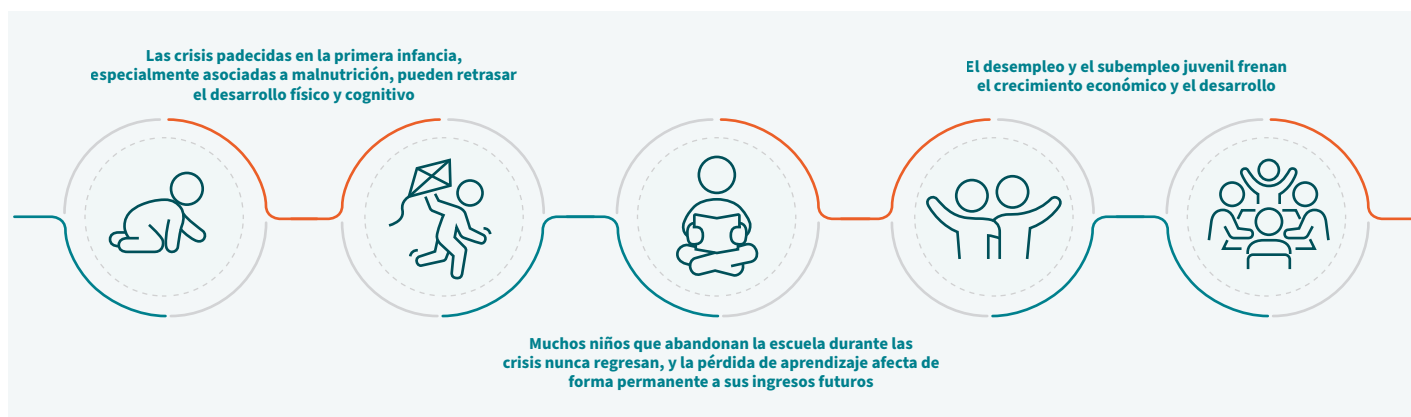
Garantizar que las personas puedan reconstruir sus vidas y prosperar después de enfrentar un choque es uno de los aspectos fundamentales del desarrollo humano resiliente. Con frecuencia, las emergencias dejan a las personas con menos activos y capacidades, lo que afecta tanto su bienestar presente como futuro. La política pública y el interés social suelen desplazarse una vez superada la emergencia, dejando atrás a quienes sufren daños de largo plazo. Aunque los indicadores de bienestar pueden recuperarse en promedio, algunos grupos y cohortes específicos no recuperarán sus libertades y oportunidades individuales.

Los impactos de los efectos adversos son especialmente pronunciados en etapas críticas del ciclo de vida. Los niños expuestos a la malnutrición en los primeros años pueden sufrir retrasos en su desarrollo físico y cognitivo. Estas adversidades tempranas tienen consecuencias duraderas en la salud y la acumulación de capital humano. Asimismo, la inestabilidad en los ingresos durante la infancia se asocia con resultados negativos en el desarrollo cognitivo y el bienestar general

(Fernández y López-Calva, 2010; Hill *et al.*, 2013; Rosales, 2014; Johnson y Schoeni, 2011). No todos los niños que abandonan la escuela durante las crisis regresan a estudiar, y las pérdidas de aprendizaje en esos períodos no siempre se recuperan, lo que altera para siempre la trayectoria de generación de ingresos de los niños y sus posibilidades de llevar una vida plena (Fernández y López-Calva, 2010; Rosales, 2014). Los jóvenes que ingresan al mercado laboral durante recesiones económicas tienen más probabilidades de conseguir empleos peor remunerados, lo cual puede impactar negativamente sus ingresos a lo largo de su vida. Se ha demostrado que graduarse durante una recesión puede reducir los ingresos hasta durante 10 años y que la calidad del trabajo inicial determina el desarrollo profesional a largo plazo. Además, el desempleo y el subempleo juvenil generan oportunidades perdidas de crecimiento y desarrollo económico, aumentan la presión sobre los mercados laborales y pueden derivar en tensiones sociales (Andrews *et al.*, 2020; Gould y Kassa, 2020).

Parte de la construcción de un desarrollo humano resiliente consiste en abordar estas pérdidas prolongadas de libertades efectivas en grupos específicos. La recuperación post crisis tienen el objetivo de restablecer las condiciones preexistentes o incluso crear oportunidades para mejorar la resiliencia. Entre las pérdidas de activos debidas a choques negativos se incluyen tanto las pérdidas directas (por ejemplo, la destrucción de una vivienda por un incendio), como las pérdidas indirectas (por ejemplo, la pérdida de aprendizaje entre los niños causada por el cierre de escuelas durante la COVID-19, o el deterioro de la salud física y/o mental después de un terremoto). Las respuestas de política pública deben incorporar un enfoque integral que aborde la pérdida de activos, incluido el monitoreo de largo plazo de la población afectada. La fase de recuperación y prosperidad consiste en la recuperación sostenible y aborda las vulnerabilidades estructurales expuestas por las crisis, implementando reformas que produzcan beneficios a largo plazo.

Figura 6.8 Impactos permanentes de las crisis a lo largo del ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia.

Estos instrumentos pueden incluir subsidios de vivienda, acceso a subvenciones o créditos, programas de recuperación de tierras productivas, acceso preferencial a servicios sociales, programas de tutoría o capacitación personalizada, o iniciativas de inserción laboral. En toda la región, los sistemas de protección social suelen carecer de una estrategia integral para abordar las pérdidas directas e indirectas de largo plazo que enfrentan los hogares y las personas, y suelen limitarse a una serie de respuestas fragmentadas.

El proceso de recuperación no debe enfocarse únicamente a restaurar lo perdido, sino también a crear oportunidades para mejorar las condiciones previas a la crisis, en particular abordando las brechas estructurales que contribuyeron a generar la vulnerabilidad. Por ejemplo, en el sector educativo, una reforma que promueva la digitalización inclusiva y un mejor acceso a la tecnología podría garantizar mejoras a largo plazo en la calidad de la educación y, potencialmente, superar los niveles anteriores a la crisis. Para recuperarse de las pérdidas de aprendizaje causadas por el cierre de escuelas, posibles estrategias incluyen los programas de tutoría intensiva en materias básicas para cerrar brechas de conocimiento o las plataformas de aprendizaje híbridas que combinan la enseñanza presencial y en línea para garantizar la continuidad y la flexibilidad del proceso. Tras la ocurrencia de un choque que exacerbe la fragmentación social, medidas para reconstruir la confianza en las instituciones y la solidaridad entre distintos grupos sociales, como los programas de integración, pueden fomentar la cohesión social.

Para implementar efectivamente estas intervenciones después de una crisis, es fundamental contar con información oportuna y precisa que permita identificar y dar seguimiento a las poblaciones afectadas. La mayoría de los países se apoyan en datos administrativos (como registros de seguridad social e información tributaria) para identificar a los hogares afectados. Sin embargo, estas fuentes de datos presentan dos limitaciones importantes durante y después de las crisis: los datos recopilados no están disponibles en tiempo real, lo que limita su capacidad para evaluar los impactos inmediatos en los hogares; y, a menudo, no logran identificar a las personas que trabajan en el sector informal, quedando un gran segmento de la población vulnerable excluida. En consecuencia, los datos administrativos suelen complementarse con información autodeclarada que, pese a sus limitaciones, resulta esencial para identificar y monitorear con precisión a las poblaciones afectadas a lo largo del tiempo.

6.2.5 Los mercados de seguros privados en América Latina y el Caribe⁸

Los mercados de seguros privados pueden actuar como instrumentos complementarios para distribuir el riesgo y proporcionar herramientas financieras para la recuperación, previniendo el agotamiento de los activos y, por ende, retrocesos en el desarrollo humano a largo plazo. El sector de los seguros representa el 7 por ciento del PIB mundial. El alcance de los activos cubiertos y los riesgos asegurados son muy diversos, pero sus principales productos son el seguro de vida para personas y la cobertura del riesgo operacional para empresas.

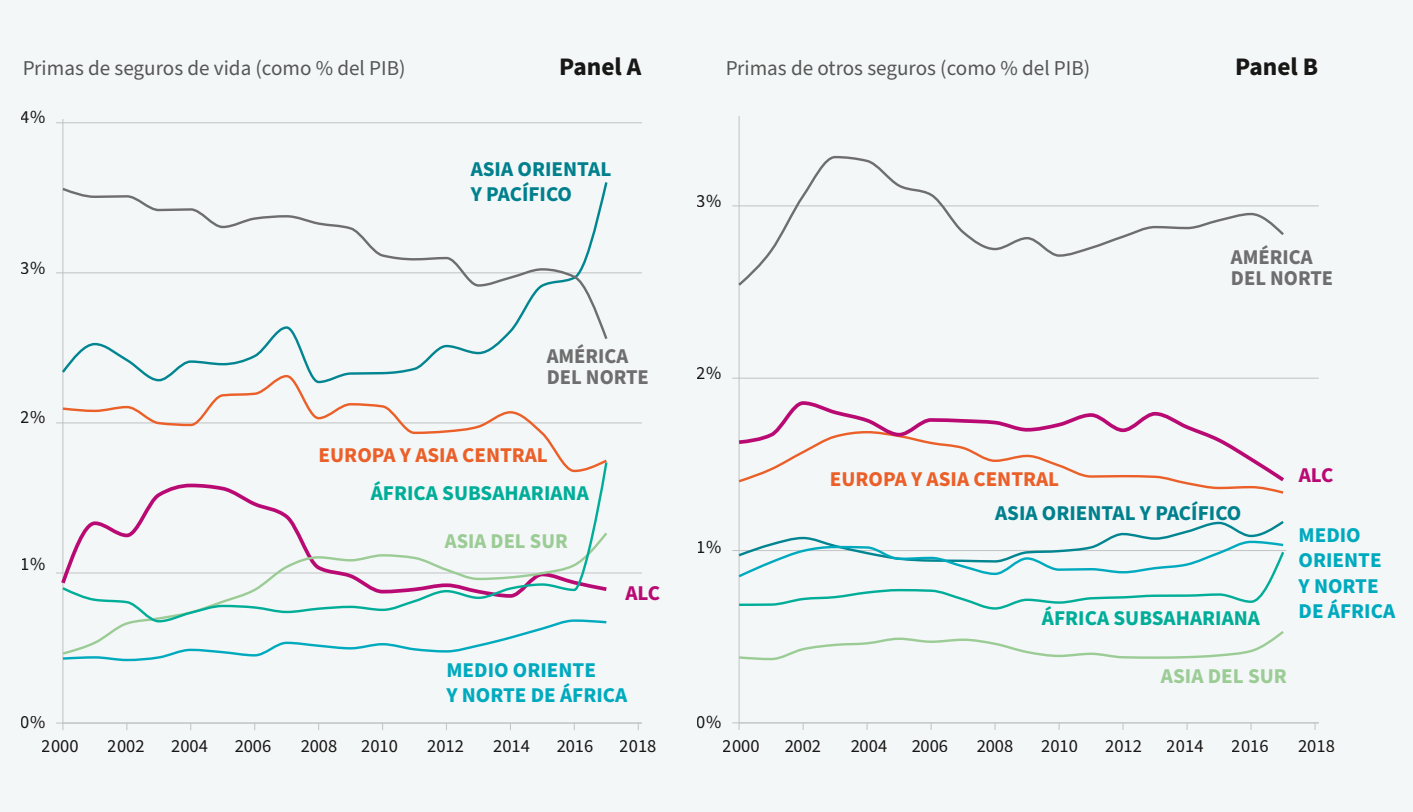
Desde una perspectiva de desarrollo, los seguros privados desempeñan un papel vital en el fortalecimiento de la resiliencia. Al agrupar y transferir los riesgos, protege directamente a las empresas y a los trabajadores. Las empresas aseguradas con cobertura contra daños a la propiedad, interrupción en la actividad o responsabilidades legales, pueden recuperarse más rápidamente de las crisis, lo que ayuda a preservar empleos e ingresos y a mantener el funcionamiento de los mercados locales durante las crisis. Los seguros también contribuyen a la resiliencia de la gobernanza: muchos gobiernos de ALC están aprovechando herramientas de financiamiento del riesgo de desastres (a menudo en asociación con aseguradoras) para garantizar la rapidez de los pagos después de las amenazas, reduciendo así la presión sobre las finanzas públicas.

Como se muestra en la figura 6.9, la penetración de los seguros de vida en ALC, medida como la relación entre las primas (pagos regulares realizados por los asegurados a las aseguradoras) y el PIB, es notablemente baja en comparación con otras regiones. En 2017, se situó en torno al 1 por ciento, superando solo al Medio Oriente y el Norte de África y con escaso crecimiento desde 2008 (panel A). En cambio, desde 2000, la penetración de los demás seguros en ALC ha sido consistentemente más alta que en otras regiones, excepto Norteamérica, aunque experimenta un ligero descenso desde 2013 (panel B). Estos patrones evidencian la desigual distribución de la protección frente al riesgo entre particulares y empresas en la región.

Como se resume en la tabla 6.3, los productos de seguros en la región presentan grandes variaciones en alcance y propósito. Algunos productos están diseñados exclusivamente para individuos, como el seguro de accidentes personales, que brinda cobertura en casos de muerte o lesiones. Otros son exclusivos para empresas, como el seguro de carga, diseñado específicamente para proteger las mercancías transportadas contra pérdidas, daños o robos durante el tránsito. Algunos productos, como el seguro contra incendios, están dirigidos tanto a individuos como a empresas y ofrecen protección contra los daños materiales causados por el fuego.

La cobertura de seguros privados sigue siendo baja en ALC, limitada tanto por barreras del lado de la demanda como de la oferta. Por el lado de la demanda, los principales factores que favorecen la contratación de un seguro son la edad, el nivel de estudios y los ingresos. En Chile, por ejemplo, sólo el 7,4 por

Figura 6.9 Penetración de los seguros en ALC



Notas: El volumen de primas corresponde a las primas directas devengadas por la aseguradora (en el caso de seguros de propiedad/accidentes) o recibidas (en el caso de seguros de vida/salud) durante el año calendario anterior.
Fuente: Morales Cerda (2025).

Tabla 6.3 Tipos de productos de seguros comunes en ALC

Tipo de seguro	Descripción	Población objetivo
Vehicular	Cubre pérdidas en caso de accidente	Individuos
Responsabilidad civil vehicular	Cubre a terceras partes afectadas por un accidente	Individuos
Responsabilidad civil	Demandas y similares	Empleados de empresas
Crédito	Protege al prestamista en caso de insolvencia del prestatario	Empresas
Incendios	Cubre la incapacidad de usar la propiedad en caso de incendio	Individuos
De carga	Cubre riesgos por transportar bienes por vía marítima, aérea, terrestre o ferroviaria	Empresas
Accidentes personales	Daños o muerte causadas por un accidente	Individuos
Salud	Gastos médicos	Individuos

Fuente: Morales Cerda (2025).

ciento de los hogares declara contar con un seguro. Los hogares con estudios universitarios tienen 5 puntos porcentuales más de probabilidades de tener un seguro, y cada punto porcentual de ingresos adicionales aumenta la contratación de los seguros en 4 puntos porcentuales. En El Salvador, el costo es el principal motivo para no contratar un seguro (43 por ciento), seguido de la percepción de irrelevancia (22 por ciento) y la desconfianza en las aseguradoras (6 por ciento). La limitada alfabetización financiera agrava aún más estos desafíos, ya que pocas personas pueden evaluar de manera efectiva las ventajas de los productos de seguros.

Del lado de la oferta, las aseguradoras enfrentan obstáculos como los sistemas de información insuficientes, limitaciones en el cumplimiento de los contratos y unos mercados poco desarrollados, lo que dificulta ofrecer productos asequibles e inclusivos. Una mejor coordinación de la información, a través de por ejemplo, bases de datos centralizadas de reclamos, podría reducir fenómenos como la selección adversa y el riesgo moral. Las medidas reguladoras, incluidos los requisitos de capital específicos y el apoyo a las *insurtechs*, pueden promover el desarrollo del mercado.

Los gobiernos de ALC pueden desempeñar un papel fundamental en la expansión de la cobertura de seguros. Los subsidios bien focalizados pueden hacer que los seguros sean más asequibles, aunque deben diseñarse cuidadosamente para evitar un exceso de asunción de riesgos. Los seguros obligatorios en ámbitos como la responsabilidad vehicular o la cobertura contra desastres en zonas de alto riesgo pueden incrementar la contratación, pero requieren regulación y cumplimientos efectivos. Mediante campañas educativas y herramientas de transparencia se puede fomentar la alfabetización financiera y la confianza, abordando así los principales obstáculos a la contratación de seguros.

Además, los seguros se pueden integrar en los sistemas de protección social a través de seguros paramétricos. Este tipo de seguro ha ido ganado relevancia en la última década en el ámbito de los riesgos climáticos. A diferencia de los seguros tradicionales, los contratos paramétricos proporcionan indemnizaciones basadas en un índice predefinido en lugar de en pérdidas reales. Una vez que el índice supera un umbral específico, como la magnitud de un terremoto o el tiempo de retraso de un vuelo, la persona asegurada recibe una compensación. Este enfoque ofrece transparencia y

Recuadro 6.4 Depredadores contra productores: ¿pueden los seguros salvar a ambos?

Los seguros pueden desempeñar un papel clave en reducir las tensiones entre la protección ambiental y el crecimiento económico al desarrollar herramientas que protejan tanto a la naturaleza como a las personas, como lo demuestra la experiencia de Argentina.

El jaguar, conocido localmente como *yaguararé*, es un poderoso símbolo de lo salvaje. Este felino, el más grande de América y tercero más grande del mundo, se encuentra hoy al borde de la extinción. Se estima que la especie ha perdido el 95 por ciento de su hábitat original debido a la expansión agrícola, el pastoreo de ganado, el desarrollo de infraestructura y la urbanización. A pesar de las protecciones legales, todavía son cazados con frecuencia en represalia por la depredación de ganado. De no aplicarse soluciones concretas y localizadas, podrían desaparecer por completo de aquí a 2050.

Frente a este desafío, dos iniciativas del PNUD —la Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN, por sus siglas en inglés) y el Mecanismo de Seguros y Financiamiento de Riesgos (IRFF, por sus siglas en inglés)— se unieron para desarrollar el primer plan de seguros del mundo de protección del jaguar, diseñado para ayudar a las comunidades que viven cerca de la fauna silvestre a reducir las pérdidas económicas y, al mismo tiempo, proteger las especies en peligro de extinción. Este seguro proporciona una compensación rápida a los productores ganaderos y residentes rurales afectados por los ataques de jaguares, ya sea hacia el ganado vacuno, ovejas, cabras, cerdos o mascotas. El doble objetivo es prevenir la caza de jaguares como represalia y proteger los medios de vida locales frente a daños económicos que, de otro modo, tendrían que ser absorbidos individualmente.

Esta solución fue cocreada por el Gobierno de la Provincia de Misiones, una compañía de seguros local y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la conservación de la biodiversidad. En este modelo, el gobierno provincial actúa como tomador de la póliza, garantizando la cobertura para todas las personas en riesgo. Cuando ocurre un evento de depredación, una ONG especializada verifica el incidente y, sin costo para el productor, desarrolla un plan de manejo del ganado para ayudar a prevenir pérdidas futuras. Al mismo tiempo se desembolsa una compensación económica por la pérdida. Como se mencionó anteriormente, los mercados de seguros desempeñan un papel fundamental en la mitigación de riesgos. Esto es especialmente relevante en el contexto de la conservación ambiental, el cambio climático y los eventos climáticos extremos.

Fuente: Elaborado por M. Borre, M. Mottet y N. Xanthopoulos, PNUD Argentina (2025).

simplicidad, minimizando disputas sobre reclamaciones, lo que resulta especialmente valioso en contextos con baja confianza institucional. Sin embargo, su principal limitación es la posibilidad de que se produzcan pérdidas no aseguradas si no se alcanza el umbral del índice. Un ejemplo es *La Monumental de Seguros* en República Dominicana, que ofrece cobertura contra tormentas para individuos y PYMES en función de unos tramos de velocidad del viento preestablecidos. En México, el *Fondo de Desastres Naturales* (FONDEN) proporciona transferencias a los municipios cuando las precipitaciones superan determinados umbrales, replicando un modelo paramétrico. Los datos muestran que los municipios elegibles experimentaron una actividad económica un 6 por ciento mayor en el año posterior a los desastres, medida a través de la intensidad de la luz nocturna (del Valle, de Janvry y Sadoulet, 2020).

6.3 Instituciones que se adaptan a contextos complejos

En ALC, los tomadores de decisión operan dentro de un panorama complejo de desafíos e incertidumbre que interactúan de formas impredecibles y sistémicas y, a menudo, se refuerzan entre sí. El mundo ha cambiado y las instituciones que lo guían también necesitan hacerlo.

Asumir la complejidad implica reconocer que las amenazas no son necesariamente predecibles y no pueden gestionarse mediante enfoques fragmentados. Por el contrario, las amenazas requieren instituciones capaces de anticipar y prepararse ante los choques, que puedan adaptarse y coordinarse entre diferentes niveles de gobierno (horizontal y verticalmente) y que estén presentes de forma continua en todo el territorio.

También se necesitan instituciones que puedan funcionar incluso cuando las amenazas se materializan. La resiliencia institucional hace referencia a la capacidad de una institución para prevenir la interrupción de resultados sociales deseables, como la cooperación y la estabilidad, ante una amenaza. En otras palabras, la institución formal contribuye a que la institución informal de cooperación sea resiliente frente a los choques. Esta definición no implica necesariamente que la institución en sí permanezca inalterada, sino que el resultado (cooperación) se sostenga y pueda recuperarse (Buchen, 2022). Esto incluye mantener las operaciones centrales y adaptarse a los cambios sin perder efectividad, garantizando así que los hogares puedan contar con el apoyo institucional necesario en momentos de estrés o choques.

El desarrollo institucional en ALC ha sido desigual. Como se analiza en el capítulo 4, las instituciones aún arrastran legados persistentes de desigualdad que condicionan su funcionamiento y sus resultados. Es frecuente que algunos actores con mucho poder y con intereses creados en los acuerdos institucionales existentes se resistan al cambio, mientras que los que buscan reformas significativas carezcan de suficiente influencia. Como resultado, muchos países de ALC presentan una dualidad institucional: combinan instituciones económicas relativamente

sólidas que facilitan los mercados y las inversiones, con instituciones políticas más débiles, responsables de garantizar el Estado de derecho, la rendición de cuentas y la inclusión. Esta dualidad institucional da lugar a condiciones en las cuales el progreso económico eventualmente se estanca, limitado por la inestabilidad política y las deficiencias de gobernanza (Acemoglu y Robinson, 2012).

A menos que se encuentre solución a estos desafíos persistentes, seguirá siendo difícil alcanzar la resiliencia. Sin embargo, los marcos de la administración pública ofrecen una vía para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado a través de tres áreas críticas: (i) anticipación y preparación, asegurando que las instituciones sean sensibles al riesgo y capaces de anticipar las crisis; (ii) agilidad y coordinación entre sectores y niveles, mejorando la capacidad de respuesta a las crisis a través de una gobernanza integrada y adaptativa; y (iii) mayor presencia estatal, garantizando la cobertura y efectividad institucional en todas las regiones, sin dejar a ninguna comunidad atrás.

6.3.1 Anticipación y preparación institucional

Hoy en día, las instituciones están poco preparadas para anticipar nuevos riesgos. Los estudios muestran que las instituciones suelen enfocarse en riesgos conocidos, es decir, aquellos que han sido identificados previamente, aunque su ocurrencia o momento exacto sean inciertos (Bao, Li y Wu 2022).

La gestión de riesgos se basa con frecuencia en datos históricos, lo que implica un alto grado de histéresis, es decir, que el estado de un sistema depende de sus condiciones pasadas. Estos enfoques suelen asumir un cierto grado de estacionariedad, y esperan que los sistemas regresen a patrones previos. Sin embargo, tales suposiciones podrían ya no ser válidas. Por ejemplo, infraestructuras diseñadas con base a determinados patrones climáticos históricos ahora podrían ser altamente susceptible a fenómenos climáticos cada vez más frecuentes y severos, si las condiciones climáticas han cambiado de forma permanente. De manera similar, en un contexto tecnológico, la mala gestión de un proyecto digital a gran escala del sector público o una grave filtración de datos pueden resultar en un daño duradero a la reputación institucional y a la confianza pública, incluso después de que el problema en sí se haya resuelto.

Si las instituciones siguen basándose en modelos tradicionales para identificar los riesgos a partir de patrones históricos, las últimas dos décadas podrían tomarse como un evento continuo y sin precedentes (PNUD, 2024c). Para evitar quedar atrapadas en una incertidumbre prolongada, las instituciones de ALC necesitan adoptar mecanismos más sólidos que les permitan anticipar y prepararse para los choques contemporáneos.

Una nueva guía para el desarrollo humano resiliente exige combinar la anticipación y la preparación para gestionar eficazmente la incertidumbre. La anticipación institucional se refiere a la capacidad de los organismos públicos y

gubernamentales de prever y prepararse de cara a futuros desafíos, tendencias y disrupciones en lugar de simplemente reaccionar ante ellos. Por su parte, la preparación hace referencia a la capacidad de responder y recuperarse con eficacia ante distintos tipos de eventos adversos, disrupciones o desafíos. Muchas acciones políticas son ejemplos de cómo se desarrollan estas capacidades. Tomando los incendios forestales como ejemplo, la anticipación significa mapear zonas de alto riesgo y monitorear los patrones climáticos en áreas vulnerables identificadas, mientras que la preparación significa contar con equipos de extinción de incendios, capacitar al personal y disponer de planes de intervención coordinados. Combinando anticipación y preparación, las instituciones pueden lograr mejores resultados para construir resiliencia.

No existe una receta única de preparación que sirva para todas las instituciones. Las medidas deberán calibrarse según la naturaleza del riesgo (ya sea predecible o incierto) y el tipo de respuesta requerida. Por ejemplo, las amenazas conocidas y recurrentes requieren una preparación institucional con mecanismos estructurados, protocolos o amortiguadores financieros. Por el contrario, en el caso de amenazas emergentes o impredecibles, la preparación deberá incluir capacidades de

adaptación, marcos institucionales flexibles y herramientas de planificación anticipatoria como la planificación de escenarios.

Las respuestas institucionales pueden caracterizarse, en términos generales, por su temporalidad, es decir, si son proactivas o reactivas, dependiendo de la naturaleza de la amenaza. Las respuestas reactivas son reacciones directas a crisis que ya han ocurrido. Ejemplo de ello son las ayudas post desastre, los paquetes de estímulo en momentos de recesión económica, los retiros de productos, o las respuestas de salud pública ante brotes epidémicos. Estas medidas son de vital importancia para atender las necesidades inmediatas, brindar protección y prevenir daños mayores.

Las respuestas institucionales proactivas anticipan los problemas, necesidades o cambios futuros y establecen mecanismos de preparación. La integración de estrategias proactivas y flexibles posibilita el diseño de políticas que fortalezcan la resiliencia. Como se relata a lo largo de este informe, el surgimiento de nuevas y complejas incertidumbres exige enfoques de políticas transformadores que vayan más allá de las soluciones tradicionales.

Figura 6.10 La necesidad de una nueva guía para lograr un desarrollo humano resiliente



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión de preparación institucional encuentra sus raíces en la literatura sobre gestión de desastres (Paton y Johnston, 2001) y es un componente crítico de la resiliencia en diversos sectores (Nelson, Adger y Brown, 2007; Khan *et al.*, 2018). La preparación institucional abarca tanto los recursos de una organización (por ejemplo, personal, equipamiento, capital) como los procesos de respuesta que se han establecido (por ejemplo, normas y procedimientos de gestión de riesgos). Tales capacidades implican desarrollar mecanismos para ir ajustando las prácticas institucionales a medida que evolucionan los riesgos y reconfigurar las estructuras y los mandatos de manera que favorezcan un desarrollo a largo plazo en condiciones de incertidumbre.

Los marcos regulatorios y las leyes, rígidos por naturaleza y base de muchos modelos y mandatos institucionales, son esenciales para la legitimidad y el Estado de derecho. Sin embargo, no pueden tomarse como reglas prescriptivas y mandatos inflexibles que inhiban la toma oportuna de decisiones o la innovación frente a desafíos complejos y de rápida evolución. El fortalecimiento de la preparación institucional requiere revisar las limitaciones legales y procedimentales para garantizar que las instituciones conserven la flexibilidad y la capacidad de respuesta necesarias para operar de manera eficaz en condiciones de incertidumbre. Además, se requiere un ecosistema más amplio de actores políticos que evite el estancamiento y la parálisis en la toma de decisiones, especialmente en entornos políticos muy polarizados. Por lo tanto, la preparación institucional no es exclusiva del poder ejecutivo o de las instituciones del gobierno central; sino que necesita promoverse en un ecosistema más amplio de actores políticos (véase el recuadro 6.5).

Los sistemas de financiamiento son componentes de especial importancia en la preparación institucional. Constan de tres elementos esenciales: la diversificación de las fuentes de financiamiento, el acceso a fondos de contingencia y el uso de instrumentos de reducción del riesgo financiero. El Fondo de Emergencia Transitorio de Chile y los bonos catastróficos de México son ejemplos de instrumentos financieros eficaces (Holzmann y Jørgensen, 2000; Ministerio de Hacienda de Chile, 2021; Banco Mundial, 2020). Además, las organizaciones internacionales desempeñan un papel crucial en la prestación de ayuda financiera y apoyo a la gestión de riesgos en toda la región (UNDRR, 2024). El fortalecimiento de estos sistemas financieros puede mejorar la capacidad de las instituciones para estar preparadas ante las amenazas.

Otro aspecto fundamental de la preparación institucional es el diseño y mantenimiento de redundancias o sistemas de respaldo, mecanismos que garantizan la continuidad de las funciones básicas incluso bajo presión. Estas redundancias no son señales de ineficiencia, sino características deliberadas de

los sistemas resilientes, que permiten a los gobiernos absorber los choques y mantener la continuidad durante las crisis (Brunnermeier, 2021). Ya sea en forma de múltiples canales de prestación de servicios, sistemas de datos descentralizados o cadenas de suministro alternativas, la redundancia aporta flexibilidad institucional y reduce el riesgo de fallas sistémicas, lo que permite garantizar el acceso ininterrumpido a los servicios y preservar la confianza de la ciudadanía.

En cuanto a la seguridad del abastecimiento, es importante contar con redes preestablecidas de cooperación regional y de producción descentralizada que incluyan medidas para fortalecer la resiliencia de las cadenas de suministro y ampliar el almacenamiento estratégico. Los almacenes y los centros logísticos de CARICOM, por ejemplo, son inversiones clave para prevenir interrupciones. El nuevo Centro Logístico Regional del Caribe, establecido en Barbados, fue decisivo en el despliegue de suministros de ayuda crítica tras el paso del huracán Beryl que azotó el Caribe en 2024.

El aprendizaje continuo es otro de los aspectos cruciales en la preparación, ya que permite a las instituciones analizar los choques pasados, identificar las brechas e implementar buenas prácticas. Cuando las instituciones reconocen la complejidad de la situación, tratan los choques como procesos de aprendizaje que permiten la experimentación, la retroalimentación y las rectificaciones. Las políticas se revisan, perfeccionan y ajustan continuamente sobre la base de nuevos datos disponibles y de las condiciones cambiantes. En la práctica, esto podría significar la implementación de programas piloto a pequeña escala, monitorear los resultados y ampliar la aplicación de aquello que funciona (o revisar lo que no funciona). Por ejemplo, Chile y Colombia implantaron sistemas de aprendizaje adaptativo durante la pandemia COVID-19 para mejorar las respuestas de atención en salud (Cabrol y Pombo, 2021). Por último, las innovaciones tecnológicas, incluidas las plataformas de pago móvil, han transformado la respuesta a las crisis al garantizar una distribución equitativa de la ayuda. Por ejemplo, *Auxilio Emergencial* en Brasil utilizó con éxito herramientas digitales para transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia (Lara De Arruda *et al.*, 2021).

Aceptar la complejidad también significa planificar la incertidumbre. El uso de herramientas como la prospectiva estratégica, la planificación de escenarios y las pruebas de resistencia de las políticas, los gobiernos se pueden preparar de cara a múltiples futuros posibles. En lugar de asumir un único pronóstico, los tomadores de decisión conscientes de la complejidad exploran escenarios óptimos, pesimistas e intermedios. Este enfoque fortalece la resiliencia: las políticas se diseñan con contingencias y “redundancia” (medidas de respaldo) para resistir los choques.

Recuadro 6.5 El futuro es una decisión de política pública

La idea central de la prospectiva no es solo comprender el futuro, sino poder influir en él (Berger, 1964). Esto requiere algo más que monitorear las tendencias del pasado y del presente. Implica recorrer las múltiples trayectorias posibles, aceptar la incertidumbre y detectar aquellas señales de cambio, a menudo sutiles y poco frecuentes, que pueden anticipar de lo que está por venir. “El futuro ya está aquí, sólo que no está distribuido de manera uniforme” (Gibson, 2018).

Incorporar la prospectiva y el pensamiento de futuro en la toma de decisiones dentro de las instituciones públicas otorga mayor flexibilidad a los sistemas gubernamentales y fortalece la capacidad de los formuladores de políticas para considerar una mayor variedad de estrategias de preparación hacia el futuro y adoptar medidas concretas para darle forma (Galvin, 2025). Esto puede marcar una diferencia decisiva en un contexto global en el que la complejidad y la incertidumbre están en aumento, razón por la cual muchos gobiernos han comenzado a integrar metodologías de prospectiva en sus procesos de formulación de políticas.

Por ejemplo, el Ministerio Federal de Economía y Energía de Alemania (2017) viene aplicando de manera recurrente métodos de prospectiva para explorar alternativas de transformación del suministro de energía del país en consonancia con su estrategia energética a largo plazo. Estas iniciativas culminaron en el informe Electricidad 2030, que identifica 12 tendencias a largo plazo para la transición hacia un sistema de suministro de electricidad de bajo costo. A nivel regional, el Sistema Europeo de Análisis de Estrategias y Políticas (ESPAS, por sus siglas en inglés), una colaboración interinstitucional de la Unión Europea que reúne a nueve instituciones y organismos, incluidos la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, se ha comprometido a apoyar a los formuladores de políticas a través de estudios de prospección para mejorar la toma de decisiones políticas (ESPAS, 2018).

En ALC, las instituciones públicas también están comenzando a adoptar prácticas de prospectiva, aunque este campo está todavía en sus etapas iniciales (Bitar, 2019). En Chile, el Senado creó la Comisión “Desafíos del Futuro”, que ha trabajado en propuestas de ley para regular los neuroderechos y se destaca en la región por su abordaje de temas relacionados con la IA. En Uruguay se elaboró y presentó ante el Parlamento una propuesta para regular los *deepfakes* utilizando un enfoque prospectivo. Otros países, como Brasil y Paraguay, también han aplicado metodologías de prospectiva en algunos ámbitos de la formulación de políticas (PNUD, 2024a).

Para ampliar estos esfuerzos, las instituciones públicas necesitan pasar de un modelo de gobernanza tradicional y lineal, concebido para reaccionar ante eventos pasados o proyectar el presente hacia el futuro, a un modelo de gobernanza anticipatoria que “traiga el futuro al presente”, considerando las posibles implicaciones futuras de las decisiones que se toman hoy y ampliando las opciones de políticas a través de la exploración de múltiples futuros posibles (PNUD, 2024a). Si bien este cambio plantea desafíos importantes, las organizaciones multilaterales han invertido en el desarrollo de herramientas prácticas para guiar a las instituciones públicas en esta transición. Ejemplos de ello son el “Kit de herramientas de prospectiva estratégica para políticas públicas resilientes” de la OCDE y la guía “El uso de futuros en los parlamentos” del PNUD. En un contexto de desafíos globales cada vez más interconectados e impredecibles, la capacidad de las instituciones públicas para pensar y actuar con visión de futuro será un elemento esencial para avanzar en un desarrollo humano resiliente.

6.3.2 Instituciones que responden con agilidad y coordinación

El panorama actual, cambiante e incierto, requiere superar la rigidez de los marcos institucionales tradicionales. La resiliencia exige que las instituciones no sólo mantengan la estabilidad y la credibilidad, sino que también se adapten rápida y eficazmente a los desafíos emergentes. Es importante destacar que la agilidad no se trata de crear nuevas instituciones, sino más bien mejorar los procedimientos, la coordinación y la capacidad de las instituciones existentes.

Uno de los principales desafíos es encontrar el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad. Si bien la previsibilidad ayuda

a fomentar la confianza pública y la cooperación a largo plazo, una excesiva rigidez socava la innovación y ralentiza la respuesta a las crisis. Algunos países de ALC están progresando en la incorporación de flexibilidad en la gobernanza. El sistema descentralizado de reducción del riesgo de desastres de Colombia otorga autonomía local con apoyo nacional (UNISDR, 2011). La Agencia de Gestión de Emergencias por Desastres del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés) de la CARICOM facilita la coordinación regional y una respuesta rápida (CDEMA, 2014). La gobernanza dinámica del agua de Chile incorpora la participación de actores en el abordaje de las sequías recurrentes (Hurlbert y Gupta, 2015).

Sin embargo, el diseño institucional todavía tiende a separar la respuesta de emergencia a corto plazo de la construcción de resiliencia a largo plazo. La gestión de riesgos y la política social operan a menudo de manera aislada, lo que resulta en que los riesgos de evolución lenta, como las sequías y las olas de calor, no reciban una atención suficiente (Oseland, 2019). La fragmentación de las políticas de cambio climático, desastres y desarrollo reduce la coherencia y debilita la capacidad de adaptación (Leiren y Jacobsen, 2018).

La pandemia de COVID-19 evidenció el valor de la colaboración intersectorial. En países como Colombia, Costa Rica y Trinidad y Tobago, las respuestas ágiles surgieron de la coordinación entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y los socios internacionales (Simeon et al., 2024). Estas redes facilitaron la toma de decisiones, la movilización de recursos y apoyos focalizados, desde la seguridad alimentaria hasta la atención psicosocial.

Estas experiencias subrayan la importancia de incorporar la colaboración y la flexibilidad en los marcos institucionales, no sólo como medidas de emergencia, sino como características permanentes de la gobernanza del desarrollo. La agilidad y la coordinación deben integrarse sistemáticamente en las políticas de salud, sociales y ambientales, de manera que los sistemas estén preparados tanto para choques repentinos como para transformaciones a largo plazo.

El liderazgo desempeña un papel fundamental a la hora de transformar el potencial institucional en acciones efectivas. Durante las crisis, los líderes deben interpretar la incertidumbre, establecer prioridades y movilizar recursos, todo ello sin dejar de inspirar confianza a la ciudadanía. El liderazgo también garantiza que las instituciones conserven su capacidad de reacción sin comprometer su integridad.

6.3.3 Instituciones con presencia continua en el territorio: empoderando a los actores locales

La presencia del Estado a menudo es discontinua, incapaz de llegar a todos los individuos y regiones que se encuentran bajo su jurisdicción con el mismo grado de capacidad o efectividad. En ALC, esta fragmentación está profundamente arraigada en el proceso de formación de los Estados de la región. Para mantener la gobernanza en sus etapas iniciales, los Estados centrales llegaron a acuerdos con las estructuras de poder locales en lugar de instalar instituciones uniformes (Mazzuca y Munck, 2020). Este arreglo condujo al surgimiento de enclaves con grandes variaciones en la gobernanza y la prestación de servicios, lo que perpetúa las desigualdades y obstaculiza la construcción de un Estado cohesionado.

Estas inconsistencias generan bolsillos de exclusión que limitan la participación económica, social y política de los grupos marginados (Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola, 2025). Como se analiza en el capítulo 4, unas instituciones formales débiles no logran administrar justicia (ya sea civil, penal o social), lo que exacerba las disputas y deja espacios vacíos que

serán ocupados por mecanismos informales o incluso ilícitos de resolución de conflictos y de generación de medios de vida. Es en medio de estas fracturas sociales y territoriales que han podido prosperar las organizaciones criminales, por ejemplo.

Tanto el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* de Colombia (PNUD Colombia, 2024) como el *Informe sobre Pobreza y Equidad* en Colombia (Dávalos, 2024) adoptan un enfoque territorial del desarrollo, enfatizando las “fracturas territoriales” o la “discontinuidad estatal” como desafíos clave. Ambos informes destacan la importancia de los datos espaciales para identificar áreas de ausencia estatal, proporcionando una herramienta crucial para priorizar las intervenciones políticas.

Las instituciones locales en ALC se encuentran en la primera línea tanto de la preparación como de la respuesta. Los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias ocupan una posición única para comprender los riesgos específicos de cada contexto, brindar apoyo oportuno e interactuar directamente con las comunidades. Desempeñan un papel fundamental en la difusión de alertas tempranas, la prestación de asistencia focalizada y el mantenimiento de la infraestructura física y social esencial. Cabe destacar que, cuando hay presencia real de instituciones locales, la confianza en estas supera a menudo la confianza en las instituciones nacionales, lo que las convierte en actores esenciales para movilizar la acción colectiva y garantizar la implementación efectiva de políticas.

Para aprovechar su potencial, las instituciones locales necesitan contar con financiamiento previsible, capacidad técnica y autoridad para tomar decisiones. Los marcos nacionales deben habilitar —y no sustituir— la acción local, mediante funciones claramente definidas y mecanismos de coordinación vertical. El fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza participativa y de rendición de cuentas, como la presupuestación transparente y el monitoreo comunitario, permitirán seguir aumentando la capacidad de respuesta y la confianza. Las inversiones en sistemas locales de datos, mapeo de riesgos y herramientas de planificación adaptativa mejorarán la toma de decisiones basada en evidencia. Además, las instituciones locales deberían ser protagonistas en los procesos de preparación y recuperación ante las crisis, asumiendo responsabilidades en la planificación de contingencias, la prestación de protección social y la resiliencia de la infraestructura, y garantizando la presencia de elementos redundantes como albergues y sistemas de respaldo (Brunnermeier, 2021). En última instancia, el desarrollo resiliente en ALC depende del empoderamiento de los actores locales, que se convierten en la columna vertebral de comunidades que pueden así anticipar, resistir y adaptarse a un futuro de creciente incertidumbre.

6.4 Construir infraestructura que potencie la resiliencia de las comunidades

ALC enfrenta un desafío urgente: su actual infraestructura no fue diseñada para soportar las presiones de un mundo en constante cambio. Ya sea en ecosistemas digitales que luchan por garantizar el acceso inclusivo y la interoperabilidad, en estructuras urbanas que refuerzan las divisiones sociales o sistemas físicos vulnerables a los crecientes riesgos climáticos, la región necesita repensar con urgencia las bases sobre las cuales se construye su futuro.

Como se señaló en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, la infraestructura puede ampliar directamente la agencia y las opciones de las personas, moldeando la forma en que las comunidades se conectan, la forma en que los individuos acceden a los servicios básicos y, en última instancia, la forma en que las personas persiguen sus aspiraciones (PNUD, 2020). Cuando la infraestructura se diseña de manera inclusiva, puede convertirse en un poderoso facilitador, amplificando las oportunidades y empoderando a las personas y las comunidades. Por el contrario, una infraestructura mal planificada puede profundizar las divisiones, incrementar la vulnerabilidad a los choques climáticos y económicos y restringir el acceso a recursos vitales; también puede exacerbar las desigualdades y socavar la agencia.

Un camino a seguir para ALC incluye la necesidad apremiante de desarrollar una base digital sólida, donde la infraestructura pública digital (IPD) se convierta en un pilar crítico para una innovación del futuro; futuro, aprovechándola para cerrar las brechas geográficas y reducir la desigualdad, al tiempo que se construye infraestructura resiliente al clima. En conjunto, estas tres dimensiones conforman una visión interrelacionada e

integral de cómo podría ser la infraestructura resiliente en ALC.

6.4.1 IPD: un pilar para la innovación preparada para el futuro

La IPD tiene un potencial transformador para la región al facilitar una respuesta gubernamental más rápida frente a amenazas y al promover una prestación de servicios inclusiva. Como se reconoce en el Pacto Digital Global de 2024, la IPD abarca sistemas fundamentales como la identificación digital, las plataformas de pago y las herramientas de intercambio de datos que respaldan servicios públicos escalables e interoperables (ONU, 2024).

En lugar de desarrollar servicios digitales aislados, la IPD permite establecer una arquitectura compartida entre sectores, actuando como una capa intermediaria entre la infraestructura física y las aplicaciones digitales (OCDE, 2024). Por ejemplo, un sistema de identificación digital seguro puede agilizar el acceso a la protección social, en particular para las comunidades remotas o de difícil acceso, mientras que los pagos digitales en tiempo real mejoran la velocidad y la eficiencia de las transferencias monetarias. La interoperabilidad de los registros de salud y educación permite garantizar la continuidad en la prestación de servicios, especialmente durante emergencias.

Muchos países de ALC han avanzado en la expansión de la conectividad y los servicios digitales básicos. A través de las redes nacionales de fibra óptica y los cables regionales (por ejemplo, EllaLink, Humboldt) se están mejorando la cobertura y la integración (García Zaballosa et al., 2023). Sin embargo, todavía falta camino por recorrer y desafíos por superar, en particular, la brecha de uso asociada a la asequibilidad y las competencias digitales. Algunos modelos innovadores, como

Figura 6.11 Marco de infraestructura pública digital



Fuente: Banco Mundial (2024).

Recuadro 6.6 PIX de Brasil: un activo escalable para la infraestructura pública digital regional

Lanzado en 2020, PIX se ha convertido en uno de los ejemplos más exitosos de IPD para pagos, no solo en ALC sino a nivel global. Diseñado y operado por el Banco Central de Brasil, PIX representa una nueva generación de sistemas de pago minorista. El banco central asume la triple función de supervisor, propietario y operador del sistema, garantizando una sólida gobernanza pública y la alineación con los intereses públicos.

Desde su creación, la plataforma ha experimentado un crecimiento notable. En febrero de 2024, PIX registraba más de 147 millones de usuarios registrados, es decir, más de dos tercios de los 217 millones de habitantes de Brasil, lo que lo convierte en el sistema de pago más utilizado del país y uno de los sistemas de pago en tiempo real de más rápido crecimiento del mundo (Banco Mundial, 2025b). Su rápida adopción refleja la efectividad de PIX como activo digital funcional, ya que permite realizar transferencias instantáneas, de bajo costo y accesibles para todos los sectores de la sociedad.

PIX permite que los gobiernos entreguen pagos de protección social de forma rápida y segura, mientras que las personas y las empresas se benefician de transacciones en tiempo real, sin intermediarios ni comisiones elevadas. La arquitectura abierta y la interoperabilidad de la plataforma han permitido una amplia participación, desde empresas *fintechs* y bancos hasta pequeños comerciantes y usuarios de zonas rurales, lo que demuestra el potencial de la IPD en la democratización del acceso a servicios financieros básicos.

Para los países de ALC que desarrollan sus propios marcos de infraestructura pública digital, PIX ofrece un modelo probado que puede adaptarse a nivel regional a través de la cooperación Sur-Sur. La experiencia de Brasil puede orientar a la región para el diseño de sistemas de pago inclusivos, interoperables y centrados en las personas. Los países de ALC pueden aprovechar la arquitectura, el marco regulatorio y las lecciones aprendidas de la implementación de PIX, para acelerar sus transiciones hacia economías digitales resilientes y, al mismo tiempo, evitar los costosos pasos en falso que resultan de los procesos de ensayo y error.

las redes comunitarias y las alianzas público-privadas, han demostrado éxito para cerrar estas brechas.

Para pasar de un impacto incremental a un impacto sistémico, ALC necesita adoptar un enfoque coordinado en materia de IPD. Algunas prioridades clave incluyen la expansión de la infraestructura de alta velocidad, garantizar la interoperabilidad entre plataformas y la inversión en gobernanza pública. Por ejemplo, el sistema de pago instantáneos PIX de Brasil, administrado por el banco central del país, ilustra cómo se puede escalar la IPD de manera inclusiva, con más de 147 millones de usuarios en 2024 (Banco Mundial, 2025b).

Otro aspecto esencial es contar con una infraestructura de datos sólida y soberana para gestionar información sensible. El sector privado lidera la mayoría de las inversiones en centros de datos, hecho preocupante por la dependencia de plataformas controladas desde el exterior. Están surgiendo modelos híbridos, en los cuales los gobiernos conservan el control sobre determinados conjuntos de datos sensibles, pero externalizan el procesamiento a proveedores privados de servicios de nube. Aun así, persisten preguntas en torno a la jurisdicción de los datos y la ciberseguridad (Ávila, 2021). La próxima fase del desarrollo de la IPD en ALC podría aprovecharse para realizar un reajuste estratégico hacia una infraestructura de datos pública y soberana. Además, en el caso de los pequeños Estados

insulares y los países con espacio fiscal limitado, las soluciones regionales (como una nube de datos compartida en el Caribe) podrían ofrecer un modelo atractivo para agrupar recursos, compartir los costos de infraestructura y mejorar la resiliencia, particularmente en zonas propensas a desastres.

A pesar de los avances logrados en la legislación sobre protección de datos, aún persisten brechas de aplicación, ciberseguridad y gobernanza de datos transfronterizos. Para garantizar la interoperabilidad y la confianza en ALC es vital armonizar la legislación en la región. Países como Brasil y Chile están sentando precedentes importantes (Badillo, 2025), pero se necesita una coordinación más amplia para garantizar que los ecosistemas digitales sean seguros y respeten los derechos humanos.

La expansión de la infraestructura digital debe estar en equilibrio con la sostenibilidad ambiental. Los centros de datos consumen grandes cantidades de energía y agua. La aparición de modelos alimentados con energías renovables brinda a la región la oportunidad de ponerse a la vanguardia de la innovación en estas áreas. Chile, por ejemplo, exige que para 2025 los nuevos centros de datos funcionen íntegramente con energías renovables, estableciendo un referente en materia de infraestructura digital verde (Gooding, 2024).

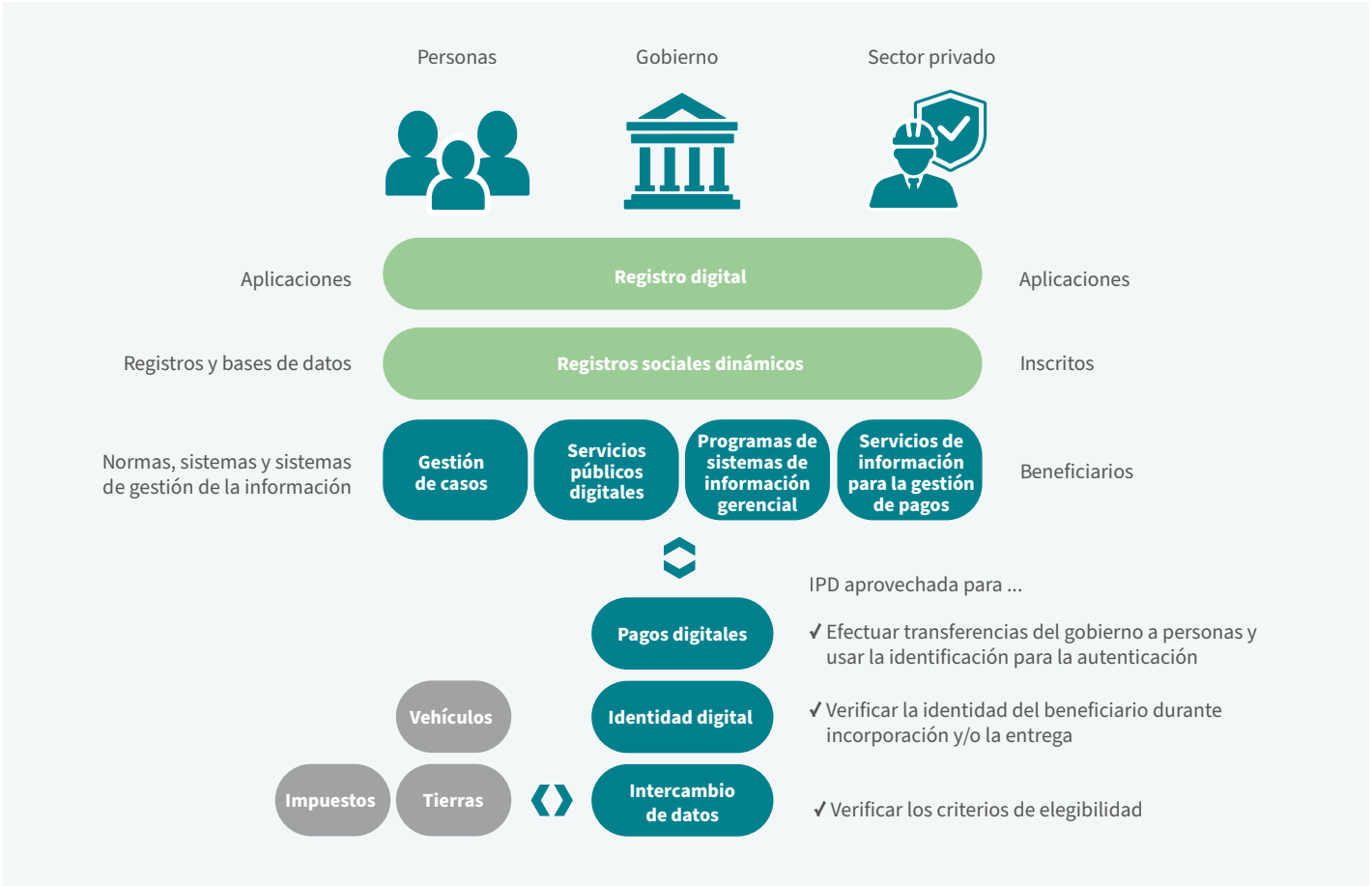
Los sistemas fundamentales como la identificación digital o los sistemas de pago electrónico, son facilitadores críticos. Si bien casi todos los países de ALC reportan tener registros de identificación electrónica, son pocos los que ofrecen documentos que se puedan usar de manera rutinaria para transacciones seguras (Banco Mundial, 2025c). Para lograr economías digitales inclusivas y resilientes, es esencial expandir sistemas funcionales de identificación y de pago electrónicos. Iniciativas como el reconocimiento de identidad transfronteriza por parte del bloque comercial regional conocido como MERCOSUR contribuyen a la integración regional.

El éxito de la IPD depende no sólo de la tecnología, sino también de la presencia de instituciones sólidas y de la confianza de la ciudadanía. Muchos gobiernos carecen de las capacidades necesarias en TIC, adquisiciones y gobernanza digital. Los servicios civiles necesitan reformas para atraer personal calificado y gestionar las reformas digitales de manera eficaz. Las garantías jurídicas y los modelos participativos de gobernanza de datos pueden ayudar a generar confianza en la población. Para garantizar que la infraestructura sirva a los objetivos de desarrollo inclusivo, los países deberían incorporar

los derechos de los usuarios, la transparencia y la supervisión cívica en el diseño de la IPD.

El diseño modular de la IPD facilita la escalabilidad, la adaptabilidad de cara al futuro y flexibilidad, lo que permite a los estados construir nuevos servicios sobre una infraestructura básica sin limitarse a soluciones patentadas o fragmentadas (Banco Mundial, 2025b). Al adoptar bienes públicos digitales, como plataformas de identidad o intercambio de datos de código abierto, los gobiernos pueden localizar y adaptar los sistemas centrales y, al mismo tiempo, beneficiarse del conocimiento global compartido (Digital Public Goods Alliance, 2023). La interoperabilidad también aporta una vía de colaboración regional. Por ejemplo, a través de la iniciativa del MERCOSUR, *Ciudadano Digital Mercosur*, se reconocen las identificaciones digitales en todos los países miembros, lo que permite un acceso fluido a los servicios para los ciudadanos que se desplazan entre Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay (BID, 2024). Estas iniciativas sientan las bases para un marco más amplio de confianza y de servicios digitales transfronterizos en materia de salud, educación y comercio.

Figura 6.12 Componentes fundamentales de la IPD



Fuente: Banco Mundial (2025c).

Recuadro 6.7 Innovaciones digitales en el sector público en América Latina y el Caribe

Para mejorar la preparación ante futuras crisis, los gobiernos deben identificar proactivamente los riesgos y desarrollar respuestas adaptativas antes de que esas amenazas se intensifiquen. La innovación social y la digitalización ofrecen vías de transformación a través de dos áreas críticas:

a. La identificación de riesgos

Algunas tecnologías como el análisis de *big data*, los SIG y los modelos predictivos pueden aumentar de manera significativa la capacidad de los gobiernos para anticipar y evaluar los riesgos emergentes. En República Dominicana, el sistema SIUBEN+ recurre al análisis de datos y el IVACC —que evalúa las características de la vivienda, los niveles de ingresos y la proximidad a amenazas naturales— para mapear las vulnerabilidades y priorizar las políticas sociales de manera efectiva.

b. Las soluciones adaptativas

Los gobiernos necesitan desarrollar soluciones ágiles y flexibles que atiendan las necesidades cambiantes de la comunidad. La pandemia de COVID-19 demostró que la digitalización de los servicios públicos es crucial: Brasil digitalizó más de 1.000 servicios federales, mientras que Ecuador duplicó su disponibilidad de servicios digitales. Plataformas como la aplicación *AccessAbility* de las Bahamas proporcionan alertas de crisis adaptadas, garantizando que las poblaciones vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, reciban información y asistencia oportunas.

La tecnología también sirve de soporte en intervenciones focalizadas y ajustes en tiempo real. El uso de plataformas digitales en Argentina para transferencias monetarias rápidas durante la COVID-19 es un ejemplo de distribución eficiente de recursos a través de mecanismos de autoselección. Además, la colaboración entre los gobiernos, la academia y la sociedad civil puede catalizar la innovación, como lo demuestra la aplicación peruana *AnemiaApp*, una herramienta de tecnología móvil que permite la detección rápida de la anemia entre personas que viven en regiones alejadas o de difícil acceso.

La integración de la identificación digital con los sistemas de pago también ha demostrado ser crítica en tiempos de crisis. Durante la pandemia de COVID-19, países como Colombia y Brasil pudieron desplegar rápidamente transferencias monetarias de emergencia a través de canales digitales, gracias a la alineación de los registros sociales, los sistemas de identidad digital y la infraestructura de pagos instantáneos (Porteous et al., 2024). Estas experiencias demuestran cómo la IPD sólida no sólo facilita una prestación de servicios más inclusiva, sino que también mejora la capacidad de respuesta del Estado ante las crisis económicas, los desastres climáticos y las emergencias de salud pública.

6.4.2 Infraestructuras para la cohesión social

El papel de las infraestructuras es igualmente importante en el fomento de la cohesión social. Las desigualdades están profundamente arraigadas en contextos socioespaciales específicos, y es en los entornos urbanos donde el rápido aumento de las disparidades sociales y espaciales es más visible (Cassiers y Kesteloot, 2012). El acceso desigual a la infraestructura urbana sigue siendo un factor determinante de la fragmentación social en las ciudades de ALC. La ubicación geográfica ejerce una importante influencia en el acceso de los individuos a servicios públicos de calidad, a oportunidades económicas, a redes sociales e incluso al uso del tiempo libre. Es decir, las oportunidades disponibles para que las personas

desarrollen su potencial están estrechamente vinculadas con el lugar donde viven.

ALC es una de las regiones más urbanizadas y, al mismo tiempo, más desiguales del mundo (ONU-Hábitat, 2011). El crecimiento urbano ha contribuido a una reestructuración de las áreas suburbanas siguiendo líneas de clase, raza y etnia, donde la segregación residencial puede actuar como “una trampa de pobreza” (Haddad, 2020). Esta separación geográfica también puede fomentar la formación de enclaves culturales, caracterizados por sólidas redes comunitarias con estilos de vida y prácticas culturales diferenciados. La limitada interacción entre los espacios segregados puede reducir las oportunidades de intercambio cultural, reforzando las normas específicas de cada grupo en materia de habla, comportamiento y representación social. Como se analiza en el capítulo 4, estas divisiones generan a menudo comunidades caracterizadas por la desconfianza hacia otros grupos, acompañada de un sentimiento de exclusión y, a veces, de antagonismo. Por lo tanto, para mejorar la resiliencia colectiva, es esencial fortalecer la cohesión entre grupos.

Un área de intervención clave en las ciudades de ALC es la infraestructura de transporte. Comprender las consecuencias que la segregación residencial tiene sobre la movilidad económica urbana de las personas pobres es fundamental si se quiere garantizar que salgan de la pobreza. Se trata de

Recuadro 6.8 Más allá de la geografía, las organizaciones comunitarias desempeñan un papel crucial en el fomento de la cohesión social

En las comunidades que enfrentan contextos de incertidumbre, las organizaciones comunitarias sirven como complemento a la infraestructura social, fomentando la resiliencia colectiva al proporcionar redes de apoyo, mecanismos de intercambio de recursos y formas para hacer frente a desafíos compartidos. Este enfoque comunitario se manifiesta a menudo en la forma de organizaciones de base que asumen y distribuyen colectivamente las amenazas entre sus miembros. Estas entidades, que forman parte del tejido social de la comunidad, ofrecen una alternativa a los seguros formales y con frecuencia se enfocan en áreas desatendidas por los servicios financieros tradicionales.

Entre los tipos más frecuentes de organizaciones comunitarias destacan las iglesias, las ONG locales, las cooperativas, los grupos activistas de base o incluso asociaciones comunitarias informales. Estas organizaciones a menudo proporcionan servicios, apoyo y recursos básicos en zonas que carecen de una presencia institucional formal o eficaz.

Existen varios tipos de amenazas que se suelen gestionar a nivel comunitario. Con frecuencia las comunidades responden a las presiones del cambio climático a través de iniciativas colectivas de preparación, respuesta y recuperación frente a desastres. Los choques económicos, como el desempleo o la volatilidad del mercado, también se pueden gestionar a nivel comunitario. Aquí, las cooperativas y otras organizaciones comunitarias desempeñan un papel central en la prestación de servicios financieros, como crédito y ahorro, creando una red de seguridad para sus miembros.

En ALC hay más de 108.000 cooperativas, de las cuales aproximadamente el 26 por ciento se dedica a la agricultura y al desarrollo rural, con más de 6 millones de miembros activos. Las cooperativas agrícolas son un eslabón esencial en la transformación de los sistemas agroalimentarios al facilitar la integración de la agricultura familiar en las cadenas de valor. Las cooperativas brindan acceso a financiamiento, mercados, bienes, servicios e insumos a precios competitivos, promoviendo así la resiliencia y el crecimiento inclusivo, incluso frente a disrupciones como la inflación y las pandemias (FAO, 2022).

Más allá de sus contribuciones económicas, las cooperativas también se ocupan de desafíos sociales más amplios. Resguardan recursos naturales estratégicos como la tierra, el agua, la energía y la pesca, y pueden ayudar a mitigar las presiones de la migración y la pérdida de biodiversidad. Por ejemplo, Costa Rica es líder mundial en modelos cooperativos de gestión de energía solar y eólica, con experiencias como *Coopesantos*, una cooperativa que administra un parque eólico en la provincia de San José. Fundada en un momento de desarrollo centrado en lo urbano, su misión fue extender el progreso del desarrollo a las áreas rurales. En la actualidad, proporciona energía limpia a aproximadamente 53.000 personas en 1.300 kilómetros cuadrados, garantizando tarifas estables, lo que resulta cada vez más relevante dada la inflación de precios de los últimos años (Quesada Webb, 2024). El modelo cooperativo fortalece el capital social entre los agricultores, reduce las asimetrías de poder y promueve el trabajo decente. Al ampliar la participación en las cadenas de valor, las cooperativas contrarrestan la concentración de los mercados y contribuyen a la gobernanza territorial a través de prácticas participativas y democráticas, catalizando las asociaciones público-privadas (FAO, 2022).

un desafío urgente para las ciudades de ALC, que exige a los formuladores de las políticas ofrecer soluciones alternativas sobre temas relacionados con la planificación, como la vivienda y el transporte (Haddad, 2020). Existe un ciclo de exclusión espacial y social que se refuerza a sí mismo y que profundiza la fragmentación social. La movilidad urbana se ve obstaculizada por la congestión, los sistemas de transporte ineficiente y desigualdades, la expansión urbana desordenada, problemas de seguridad y presiones ambientales (Brichetti y otros, 2021).

La ubicación y la calidad de las escuelas (y, por extensión, la composición de sus poblaciones estudiantiles) también son determinantes críticos de la cohesión y la distancia social. Las escuelas sirven como espacios fundamentales para la formación de vínculos sociales a largo plazo y de identidades cívicas

compartidas. La infraestructura escolar es mucho más que una cuestión educativa: constituye un elemento central de la planificación urbana, la política social y de la construcción de la paz (Boys y Jeffery, 2023; Jaureguiberry, Duarte y Racimo, 2017). Una ubicación equitativa y un diseño inclusivo en las escuelas pueden promover la interacción, reducir la división y contribuir a la construcción de comunidades resilientes y cohesionadas.

Los espacios públicos en ALC, como mercados, plazas, veredas, esquinas y parques vecinales, pueden diseñarse como espacios de interacción social. Estos espacios cotidianos son elementos esenciales para la vitalidad urbana y el capital social; en ellos se desarrolla la vida cultural, se reúnen los jóvenes, las comunidades se organizan y prosperan las economías informales (Carmona *et al.*, 2019; Mehta y Bosson, 2018;

Modie-Moroka *et al.*, 2020; Aelbrecht y Stevens, 2019). En entornos urbanos densos y disputados, estos espacios anclan la inclusión, la visibilidad y el sentido de pertenencia. En ALC, es de especial importancia lograr que las ciudades sean dinámicas y centradas en las personas, donde la recuperación del espacio público representa, a menudo, un acto democrático: resistir la exclusión y afirmar la presencia colectiva (Brown *et al.*, 2009).

6.4.3 No estábamos preparados para esto: el cambio climático exige infraestructura resiliente

Se necesitan acciones de adaptación para evitar pérdidas y daños en la infraestructura y los sectores que apoyan el bienestar. El aumento constante de las temperaturas, el número cada vez mayor de desastres relacionados con el clima y los eventos climáticos compuestos y concurrentes subrayan la urgente necesidad de acelerar la adaptación frente a los impactos actuales y previstos del cambio climático. La infraestructura es un facilitador del desarrollo ya que proporciona bienes y servicios que son esenciales para el bienestar y, si se construye y planifica adecuadamente, puede desempeñar un papel central en la creación de resiliencia al cambio climático. Sin embargo, si hay deficiencias en la planificación o no se consideran adecuadamente los posibles impactos, las consecuencias del cambio climático pueden ser graves.

La forma en que se diseña, construye y gestiona la infraestructura urbana (como la vivienda, el transporte, los sistemas de energía y los servicios básicos), determina directamente la eficacia con la que los países pueden adaptarse al cambio climático y contribuir a crear resiliencia. Las estructuras existentes son cada vez más vulnerables a los impactos físicos del cambio climático, lo que deteriora la productividad económica, la salud pública y el bienestar general, especialmente en las ciudades, donde estas siguen siendo inadecuadas para satisfacer las necesidades básicas (ONU-Hábitat, 2024). En ALC, se estima que el 90 por ciento de los proyectos de infraestructura (por ejemplo, carreteras, edificios, puentes y puertos) no están diseñados para soportar riesgos climáticos, lo que los hace altamente vulnerables a eventos climáticos extremos (Brichetti *et al.*, 2021). Esto se ve agravado por el envejecimiento de las construcciones, un rápido proceso de urbanización y una planificación inadecuada del uso del suelo.

La adaptación puede fortalecer la resiliencia y cambiar la distribución de los riesgos y los impactos, aunque también puede incrementarlos para ciertas regiones o grupos mientras los reduce para otros. Las estrategias para construir resiliencia a través de la infraestructura dependen de las características y condiciones específicas de cada contexto. Como se discute en el capítulo 5, las presiones y amenazas climáticas a las que se enfrenta la región son diversas, desde islas de calor urbanas, y

Recuadro 6.9 Herramientas digitales para una infraestructura resiliente

Las tecnologías digitales ofrecen un enorme potencial para fortalecer la infraestructura climáticamente resiliente en ALC, en particular a través de la mejora de los sistemas de alerta temprana (SAT). Dada la alta exposición de la región a amenazas climáticas, como huracanes, inundaciones y sequías, la integración de herramientas digitales en la preparación frente a desastres puede mejorar sustancialmente la resiliencia (Giroto *et al.*, 2024).

Tecnologías como las imágenes satelitales, los sensores inteligentes y los dispositivos de Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés) permiten el monitoreo ambiental en tiempo real y una predicción de desastres más rápida y precisa. Los sensores portátiles de IoT, por ejemplo, pueden proporcionar datos hidrológicos inmediatos (como caudales de agua, precipitaciones, aumento del nivel del agua), que sirven de base para las evaluaciones rápidas de vulnerabilidad y la implementación de intervenciones focalizadas (Singh y Ahmed, 2021; Giroto *et al.*, 2024).

Las herramientas de visualización como la realidad virtual, la realidad aumentada y los gemelos digitales permiten mejorar la preparación mediante la simulación de escenarios de desastre, puntos de tensión en la infraestructura y trayectorias de transmisión de enfermedades. La realidad aumentada puede aumentar la conciencia pública y la toma de decisiones a nivel local al hacer que los riesgos complejos sean más comprensibles (Sermet y Demir, 2019; Haynes, Hehl-Lange y Lange, 2018).

Integradas en la planificación de infraestructura, estas tecnologías facilitan la recopilación de datos en tiempo real, el mantenimiento predictivo y el análisis de riesgos climáticos, lo que aumenta la resiliencia a largo plazo y la capacidad de adaptación (Ogie *et al.*, 2017; Giroto *et al.*, 2024). Sin embargo, la materialización de este potencial exige afrontar desafíos como la existencia de brechas de datos, la falta de interoperabilidad tecnológica y la limitada capacidad institucional.

Para aprovechar plenamente la innovación digital, los países de ALC necesitan invertir en colaboración regional, fortalecimiento institucional y marcos de políticas que prioricen la construcción de resiliencia inclusiva e impulsada por la tecnología.

aumento del nivel del mar hasta incendios forestales, sequías severas y estrés hídrico. Esto subraya la importancia de identificar sistemáticamente las amenazas como un paso inicial para el diseño de sistemas de infraestructura resilientes.

La agenda internacional sobre cambio climático y reducción del riesgo de desastres incluye numerosas orientaciones para construir infraestructura resiliente a través de estrategias de adaptación. Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) son instrumentos del Acuerdo de París que describen los compromisos generales de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Los planes nacionales de adaptación (PNA), derivados del Marco de Adaptación de Cancún, proporcionan lineamientos sobre las prioridades de adaptación. Ambos instrumentos representan el compromiso nacional de adoptar estrategias y guías para desarrollar la resiliencia en diferentes sectores y niveles. La Agenda de Sendai también proporciona recursos para abordar la resiliencia a través de un modelo correctivo de reducción del riesgo de desastres (RRD), que busca adaptar los activos y la infraestructura preexistentes a los efectos actuales del cambio climático (Lavell, 2025). La combinación de estas agendas puede proporcionar herramientas para desarrollar una resiliencia adaptada al contexto de cada sector relacionado con el bienestar (agua, energía, transporte, ciudades, salud y sistemas alimentarios).

A pesar de que la necesidad de medidas de adaptación es urgente, sigue habiendo una importante brecha de financiación, tanto a nivel global como regional, para reducir los riesgos climáticos y brindar beneficios a las poblaciones vulnerables. La brecha de financiamiento en materia de adaptación se refiere a la diferencia entre las necesidades estimadas y los costos proyectados para implementar las medidas de adaptación. Las tendencias recientes muestran que esta brecha se está ampliando a nivel mundial, siendo ALC una de las regiones con los costos de adaptación modelados más altos (PNUMA, 2023). De no adoptarse estrategias eficaces para movilizar recursos para la adaptación, el riesgo de que aumenten los daños y pérdidas de infraestructura sigue siendo alto. El desafío de financiar la adaptación trae consigo la oportunidad de construir alianzas, movilizar recursos y promover innovaciones comunitarias.

Del mismo modo, las soluciones basadas en la naturaleza (SbN) ofrecen un enfoque costo-efectivo frente a la ingeniería tradicional. Por ejemplo, la restauración de cuencas hidrográficas ayuda a regular el suministro de agua y disminuye la sedimentación, garantizando el funcionamiento óptimo de las represas hidroeléctricas. Asimismo, la rehabilitación de los arrecifes de coral reduce el riesgo de inundaciones al disipar la energía de las olas. Estas soluciones suelen abordar múltiples amenazas, como el riesgo de inundaciones, los deslizamientos de tierras y la escasez de agua, y generar beneficios colaterales significativos, como la conservación de la biodiversidad, la generación de ingresos y diversas oportunidades recreativas. La infraestructura verde en zonas urbanas, que incluye los techos verdes y los bosques urbanos, se ocupa de retos específicos como las islas de calor y la gestión del agua, ayudando a que las ciudades sean más habitables y resilientes.

6.5 Un llamado a la acción: avanzar hacia un desarrollo humano resiliente en tiempos de incertidumbre

A medida que seguimos avanzando hacia el desarrollo humano en ALC, es fundamental que las estrategias evolucionen a medida que cambian los tiempos. El progreso económico y social se ha desacelerado y los logros de décadas pasadas son cada vez más vulnerables a retrocesos. Los mecanismos de políticas tradicionales, que en su momento lograron reducir la pobreza y ampliar las oportunidades, hoy resultan insuficientes para abordar los desafíos complejos e interconectados del mundo actual. Las persistentes vulnerabilidades estructurales de la región (desigualdad arraigada, elevada informalidad laboral, débil capacidad institucional y exposición a amenazas climáticas), exigen pasar de una gestión reactiva de las crisis a un fortalecimiento proactivo de la resiliencia.

En un mundo en que cada vez es más difícil predecir y prevenir las amenazas, las sociedades necesitan contar con herramientas para navegar la incertidumbre. En la actualidad, alrededor de un tercio de la población de la región vive en condiciones de vulnerabilidad, carece de mecanismos formales para resistir los choques económicos, sociales y ambientales y debe a menudo recurrir a estrategias de afrontamiento informales. Las políticas de desarrollo tradicionales, centradas principalmente en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, han demostrado ser insuficientes para proteger los logros frente a las crisis sistémicas, lo que conduce a frecuentes retrocesos en el desarrollo humano. Por lo tanto, es necesario integrar la resiliencia en las estrategias de desarrollo deliberadamente —no como un subproducto de la reducción de la pobreza, sino como un objetivo central— con el fin de garantizar que las libertades y las capacidades se protejan y se mejoren, incluso en tiempos de crisis. Esto implica crear instrumentos, instituciones e infraestructura que permitan a las sociedades prepararse ante la adversidad, responder a ella y recuperarse de manera eficaz. La forma exacta que adoptarán estos instrumentos, instituciones e infraestructuras dependerá del contexto de cada país y de las amenazas específicas que enfrente.

A pesar de la magnitud de los desafíos, la región cuenta con importantes oportunidades para forjar una trayectoria de desarrollo más resiliente. Si logra aprovechar las innovaciones tecnológicas, impulsar la cooperación regional e integrar una lente de resiliencia en el diseño de políticas, ALC puede transformar la presión en un catalizador del progreso. Esto requiere un cambio de paradigma: pasar de ver la resiliencia como un mecanismo de supervivencia individual a entenderla como una oportunidad para que las sociedades prosperen frente a la incertidumbre. Las decisiones que se tomen hoy determinarán si la región logra resguardar los avances en desarrollo mientras continúa avanzando hacia sus objetivos de desarrollo y garantizar que todas las personas, en particular las más vulnerables, tengan la capacidad de navegar por un futuro impredecible con esperanza y agencia.

Notas

1. Como se define en el capítulo 1, sección 1.4, las personas en situación de vulnerabilidad están por encima de la línea de pobreza de \$6,85 por día (PPA de 2017), pero por debajo del umbral de \$14 por día establecido para los ingresos medios.
2. Véase la definición de desarrollo humano resiliente presentada en el capítulo 2, sección 2.1.
3. El Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021 del PNUD proporciona un análisis más profundo de los sistemas de protección social en ALC y cómo avanzar hacia sistemas universales.
4. Basado en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Ecker, Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez (2025).
5. Esto se analiza con más detalle en la sección 1.2.3 del capítulo 1.
6. En el capítulo 1, sección 1.2.3, se presenta un análisis en profundidad de las brechas de inclusión financiera en ALC.
7. Esta sección se basa en el documento “Oferta de protección social para América Latina y el Caribe” del PNUD (2025).
8. Esta sección se basa en el documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, elaborado por Morales Cerda (2025).

Referencias

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012.** *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londres: Profile Books.
- Aelbrecht, Patricia y Quentin Stevens. 2019.** *Public Space Design and Social Cohesion*. Routledge.
- Alkire, Sabina y Héctor Moreno. 2024.** “A Locally-Disaggregated Multidimensional Vulnerability Index (MVI) for Bhutan”. Timbu: Oficina de país del GNHC y UNICEF en Bután. <https://ophi.org.uk/publication/Bhutan-MVI-2021>.
- Alkire, Sabina y María Emma Santos. 2014.** “Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index”. *World Development* 59 (issue C): 251–74. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.026>.
- Andrews, Dan, Nathan Deutscher, Jonathan Hambur y David Hansell. 2020.** “The Career Effects of Labour Market Conditions at Entry”. Treasury Working Paper 2: Australian Government. <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-06/p2020-85098-202006.pdf>.
- Ávila, Renata. 2021.** “Towards a ‘Digital New Deal’ for Latin America: Regional Unity for a Stronger Recovery”. Heinrich-Böll-Stiftung. <https://us.boell.org/en/2021/06/16/towards-digital-new-deal-latin-america-regional-unity-stronger-recovery>.
- Badillo, María. 2025.** “La nueva Ley de Protección de Datos de Chile: Contexto, visión general y conclusiones clave”. Future of Privacy Forum. <https://fpf.org/blog/chiles-new-data-protection-law-context-overview-and-key-takeaways/>.
- Bao, Chunbing, Jianping Li y Dengsheng Wu. 2022.** *Risk Matrix*. Springer.
- Berger, Gaston. 1964.** *Phénoménologie du temps et prospective*. Paris, Presses universitaires de France.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2024.** “Presentan ‘Ciudadano Digital Mercosur’, iniciativa para mejorar la prestación de servicios y simplificar trámites”. <https://www.iadb.org/es/noticias/presentan-ciudadano-digital-mercosur-iniciativa-para-mejorar-la-prestacion-de-servicios-y>.
- Bitar, Sergio. 2019.** “How Foresight Could Strengthen Governance in Latin America – Inter-American Dialogue”. Inter-American Dialogue. <https://thediologue.org/analysis/how-foresight-could-strengthen-governance-in-latin-america>.
- Bolch, Kimberly, Luis F. López-Calva, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2022.** “‘When Life Gives You Lemons’: Using Cross-Sectional Surveys to Identify Chronic Poverty in the Absence of Panel Data”. *Revista de Ingresos y Riqueza* 69 (2). <https://doi.org/10.1111/roiw.12566>.
- Bowen, Thomas Vaughan, Carlo Del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Patrick Maher y Asha Monifa Williams. 2020.** “Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks”. Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/579641590038388922/adaptive-social-protection-building-resilience-to-shocks>.
- Boys, Jos y Anna Jeffery. 2023.** “Valuing Urban Schools as Social Infrastructure.” En *Schools as Community Hubs*, 113–30. Singapur: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-19-9972-7_8.
- Brichetti, Juan Pablo, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas, Tomás Serebrisky y Ben Solís. 2021.** “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003759>.
- Brown, S.C., C.A. Mason, J.L. Lombard, F. Martínez, E. Plater-Zyberk, A.R. Spokane, F.L. Newman, H. Pantin y J. Szapocznik. 2009.** “The Relationship of Built Environment to Perceived Social Support and Psychological Distress in Hispanic Elders: The Role of ‘Eyes on the Street’”. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences* 64B (2): 234–46. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbn011>.
- Brun Vergara, Marcela, Johnattan García Ruiz, y Javier Guzmán. 2023.** “The Evolution of Health Benefits Packages in Colombia: Thirty Years of Successes and Failures”. *Health Systems & Reform* 9 (3). <https://doi.org/10.1080/23288604.2024.2343174>.
- Brunnermeier, Markus K. 2021.** *The Resilient Society*. Colorado Springs, Co: Endeavor Literary Press.
- Buchen, Clemens. 2022.** “Resiliencia institucional: cómo el sistema jurídico formal sustenta la cooperación informal”. *Journal of Institutional Economics* 20 (e1): 1–15. <https://doi.org/10.1017/s1744137422000418>.
- Cabrol, Marcelo y Cristina Pombo. 2021.** “Posibles transformaciones en salud, educación y trabajo a través de la digitalización en la salida de la pandemia en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003726>.
- Carmona, Matthew, Gro Sandkjær Hanssen, Bettina Lamm, Katarina Nylund, Inger-Lise Saglie y Anne Tietjen. 2019.** “Public Space in an Age of Austerity”. *URBAN DESIGN International* 24 (4): 241–59. <https://doi.org/10.1057/s41289-019-00082-w>.
- Cassiers, Tim y Christian Kesteloot. 2012.** “Desigualdades socioespaciales y cohesión social en las ciudades europeas.” *Urban Studies* 49 (9): 1909–24. <https://doi.org/10.1177/0042098012444888>.
- CDEMA (Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres). 2014.** “Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy and Results Framework 2014–2024.” https://www.cdema.org/CDM_Strategy_2014-2024.pdf.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. 2011.** “Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/2593>.
- Cecchini, Simone, Pablo Villatoro y Xavier Mancero. 2021.** “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, núm. 134 (agosto). <https://hdl.handle.net/11362/47281>.

Ceriani, Lidia., Luis F. López-Calva y Samuel D. Restrepo-Oyola. 2025. “Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo; 11139. Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/43305>.

Chambers, Robert. 1994. “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal”. *World Development* 22 (7): 953–69. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(94\)90141-4](https://doi.org/10.1016/0305-750x(94)90141-4).

Colpensiones (Administradora Colombiana de Pensiones). 2022. “Cómo funciona el sistema pensional colombiano”. Colpensiones. <https://www.colpensiones.gov.co/educacion/publicaciones/2841/como-funciona-el-sistema-pensional-colombiano/>.

Cruces, Guillermo, Pablo Glüzman, y Luis F. López-Calva. 2011. “Economic Crises, Maternal and Infant Mortality, Low Birth Weight and Enrollment Rates: Evidence from Argentina’s Downturns”. CEDLAS, Documentos de Trabajo 0121, Universidad Nacional de La Plata.

Dávalos, María Eugenia. 2024. “Trayectorias: Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano. Colombia - Evaluación de la pobreza y la equidad”. *Banco Mundial*. <https://documentos.bancomundial.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099112624224042392>.

De los Santos, Daniela. 2022. “Mapeo del Cuidado: Herramientas Innovadoras para la georreferenciación de oferta y demanda de cuidados en América Latina y el Caribe”. Notas de Política del PNUD N.º 14. <https://www.undp.org/latin-america/publications/mapping-care-innovative-tools-georeferencing-care-supply-and-demand-latin-america-and-caribbean>.

———. 2025. “Cartografías Del Cuidado En América Latina Y El Caribe: Herramientas Digitales Para Diseñar Políticas de Cuidado Basadas En Evidencia”. Notas de Política del PNUD No. 35. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/cartografias-del-cuidadoen-america-latina-y-el-caribe-herramientas-digitales-para-disenarpoliticas-de-cuidado-basadas>.

De Simone, Martín, Federico Tiberti, María Barrón-Rodríguez, Federico Manolío, Wuraola Mosuro y Eliot Jolomi Dikoru. 2025. “From Chalkboards to Chatbots Evaluating the Impact of Generative AI on Learning Outcomes in Nigeria”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 11125: Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/curated/en/099548105192529324/pdf/IDU-c09f40d8-9ff8-42dc-b315-591157499be7.pdf>.

Dercon, Stefan. 2010. “Risk, Poverty, and Human Development: What Do We Know, What Do We Need to Know?”. In: Fuentes-Nieva, R., Seck, P.A. (eds) Risk, Shocks, and Human Development. Palgrave Macmillan, London.

DPGA (Alianza de Bienes Públicos Digitales). 2023. “Digital Public Infrastructure: A Practitioner’s Guide to Building Digital Rails for Service Delivery”. <https://www.digitalpublicgoods.net>.

Ecker, Salomé, Sandra Martínez-Aguilar y Eduardo Ortiz-Juárez. 2025. “Unequal Assets, Uneven Resilience: Mapping Poverty Quadrants and Opportunities”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N.º 51 del PNUD para ALC*.

ESPAS (Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político). 2018. “About ESPAS.” <https://espas.eu/about.html>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2022. “Las cooperativas en América Latina y el Caribe motor para la transformación de los sistemas agroalimentarios”. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f707ef17-42f3-445a-bcfb-2d0fb09da03f/content>.

Fekete, A. 2009. “Validation of a Social Vulnerability Index in Context to River-Floods in Germany”. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 9 (2): 393–403. <https://doi.org/10.5194/nhess-9-393-2009>.

Fernández, Almudena y Luis F. López-Calva. 2010. “Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and the Caribbean”. *Estudios Económicos* 25 (1 (49)): 3–35. <https://doi.org/10.2307/25790013>.

Fernández, Almudena, Luis F. López-Calva, y Santiago Rodríguez. 2023. “Poverty, Trust, and Social Distance: A Self-Reinforcing ‘Poverty Trap’?”. *Social Philosophy and Policy/Social Philosophy & Policy* 40 (1): 129–49. <https://doi.org/10.1017/s0265052523000407>.

Galvin, Brian. 2025. “The Role of Foresight in Public Policy: Lessons from Deliberative Democracy and Perspectival Realism.” *European Journal of Futures Research* 13 (1). <https://doi.org/10.1186/s40309-024-00246-0>.

García Zaballosa, Antonio, Sebastián Cabello, Pau Puig Gabarró, Enrique Iglesias Rodríguez y Maribel Dalio. 2023. “Los desafíos del crecimiento de la fibra en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005153>.

Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Yuko Okamura, John Austin Downes, Pamela Dale, Michael Weber, David Locke Newhouse, Claudia P. Rodríguez Alas, Mareeha Kamran, Ingrid Veronica Mujica Canas et al., 2022. “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”. Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/110221643895832724/social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19-a-real-time-review-of-country-measures>.

Gerlitz, Jean-Yves, Mirjam Macchi, Nick Brooks, Rajiv Pandey, Soumyadeep Banerjee y Shashidhar Kumar Jha. 2016. “The Multidimensional Livelihood Vulnerability Index – an Instrument to Measure Livelihood Vulnerability to Change in the Hindu Kush Himalayas”. *Climate and Development* 9 (2): 124–40. <https://doi.org/10.1080/17565529.2016.1145099>.

Gibson, William. 2014. “Distrust That Particular Flavor”. Londres [U.A.] Penguin Books.

Giotto, Cristiane D., Farzad Piadeh, Vahid Bkhtiari, Kourosh Behzadian, Albert S. Chen, Luiza C. Campos y Massoud Zolgharni. 2024. “A Critical Review of Digital Technology Innovations for Early Warning of Water-Related Disease Outbreaks Associated with Climatic Hazards”. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 100 (—): 104151–51. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2023.104151>.

Gooding, Matthew. 2024. “Gaia-X: Has Europe’s Grand Digital Infrastructure Project Hit the Buffers?”. Data Center Dynamics. 13 de mayo de 2024. <https://www.datacenterdynamics.com/en/analysis/gaia-x-has-europes-grand-digital-infrastructure-project-hit-the-buffers/>.

Gould, Elise y Melat Kassa. 2020. “Young Workers Hit Hard by the COVID-19 Economy Workers Ages 16-24 Face High Unemployment and an Uncertain Future”. Economic Policy Institution. <https://files.epi.org/pdf/203139.pdf>.

Haddad, Mônica A. 2020. “Residential Income Segregation and Commuting in a Latin American City”. *Applied Geography* 117 (April). <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2020.102186>.

Hahn, Micah B., Anne M. Riederer y Stanley O. Foster. 2009. “The Livelihood Vulnerability Index: A Pragmatic Approach to Assessing Risks from Climate Variability and Change—a Case Study in Mozambique”. *Global Environmental Change* 19 (1): 74–88. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.11.002>.

Han, Byung-Chul. 2024. “The Spirit of Hope”. Polity.

Haynes, Paul, Sigrid Hehl-Lange y Eckart Lange. 2018. “Mobile Augmented Reality for Flood Visualisation”. *Environmental Modelling & Software* 109 (—): 380–89. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2018.05.012>.

Hill, Heather D., Pamela Morris, Lisa A. Gennetian, Sharon Wolf y Carly Tubbs. 2013. “The Consequences of Income Instability for Children’s Well-Being”. *Child Development Perspectives* 7 (2): 85–90. <https://doi.org/10.1111/cdep.12018>.

Holzmann, Robert y Steen Jørgensen. 2000. “Social Risk Management a New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond”. *Documento de trabajo 109 del Banco Mundial* (21314). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/932501468762357711/social-risk-management-a-new-conceptual-framework-for-social-protection-and-beyond>.

Hurlbert, Margot y Joyeeta Gupta. 2015. “Adaptive Governance, Uncertainty, and Risk: Policy Framing and Responses to Climate Change, Drought, and Flood”. *Risk Analysis* 36 (2): 339–56. <https://doi.org/10.1111/risa.12510>.

Jaureguiberry, Florencia, Jesús Duarte y Mariana Racimo. 2017. “Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://doi.org/10.18235/0006344>.

Johnson, Rucker C. y Robert F Schoeni. 2011. “The Influence of Early-Life Events on Human Capital, Health Status, and Labor Market Outcomes over the Life Course”. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 11 (3). <https://doi.org/10.2202/1935-1682.2521>.

Jones, Rebecca, Mairi Davies, Jon Day y Scott Heron. 2022. “Developing Climate Risk Assessments for World Heritage: The Climate Vulnerability Index”. *Internet Archaeology* 60 (3). <https://doi.org/10.11141/ia.60.3>.

Karippacheril, Tina George, Luis Iñaki Alberro Encinas, Ana Lucía Cárdenas Martínez, Conrad Daly y Satyajit Suri. 2024. “Playbook on Digital Social Protection Delivery Systems: Towards Dynamic Inclusion and Interoperability.” Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/41527>.

Khan, Yasmin, Tracey O’Sullivan, Adalsteinn Brown, Shannon Tracey, Jennifer Gibson, Mélissa Généreux, Bonnie Henry y Brian Schwartz. 2018. “Public Health Emergency Preparedness: A Framework to Promote Resilience”. *BMC Public Health* 18 (1). <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6250-7>.

Kuriakose, Anne T., Rasmus Heltberg, William Wiseman, Cecilia Costella, Rachel Cipryk y Sabine Cornelius. 2013. “Climate-Responsive Social Protection.” *Development Policy Review* 31 (S2): o19–34. <https://doi.org/10.1111/dpr.12037>.

Lara De Arruda, Pedro, Marina Lazarotto De Andrade, Tiago Falcao Silva, Diana Teixeira Barbosa y Matteo Morgandi. 2021. “The Payment System Used by Auxilio Emergencial: Introduction of the Digital Social Account, and the Banking of More than 100 Million People in 9 Months”. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099220001172241336/p17483605a26c50ed08d-8308704d9b317a1>.

Lavell, Allan. 2025. “Redefining Socio-Natural Resilience within the Human Development Framework: Disaster, Risk and Resilience in Latin America and the Caribbean”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo N° 47 del PNUD para ALC*.

Leiren, Merethe Dotterud y Jens Kr. Steen Jacobsen. 2018. “Silos as Barriers to Public Sector Climate Adaptation and Preparedness: Insights from Road Closures in Norway”. *Estudios de Gobierno Local* 44 (4): 492–511. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465933>.

Levy, Santiago y Guillermo Cruces. 2021. “Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America”. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. <https://www.undp.org/latin-america/publications/time-new-course-essay-social-protection-and-growth-latin-america-0>.

Lupica, Carina, María Harker Roza, Cecilia Beatriz Martínez Gómez y Daniela Brenes Morera. 2024. “Impulsando el bienestar, la equidad y la economía en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013336>.

Mazzuca, Sebastián L. y Gerardo L. Munck. 2020. “A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America”. *Elementos de política y sociedad en América Latina*, diciembre. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>.

Mehta, Vikas y Jennifer K. Bosson. 2018. “Revisiting Lively Streets: Social Interactions in Public Space”. *Journal of Planning Education and Research* 41 (2): 160–72. <https://doi.org/10.1177/0739456x18781453>.

Ministerio de Hacienda de Chile. 2021. “Fondo de Emergencia Transitorio”. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-250364_doc_.pdf.pdf.

Ministerio Federal de Economía y Energía de Alemania. 2017. “Electricity 2030: Longterm Trends – Tasks for the Coming Years”. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/electricity-2030-long-term-trends.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Modie-Moroka, T., Musa W. Dube, SD Setume, M. Kgalemang, Mmapula D. Kebaneilwe, R. Gabaitse, E. Motswapong y T. Madigela. 2020. “Pathways to Social Capital and the Botho/Ubuntu Ethic in the Urban Space in Gaborone, Botswana”. *Global Social Welfare* 7 (3): 231–43. <https://doi.org/10.1007/s40609-019-00152-5>.

Morales Cerda, Matías. 2025. “Sharing Risks beyond Social Insurance in LAC”. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025 N.º 48, Serie de Documentos de Trabajo del PNUD para América Latina y el Caribe*.

Nelson, Donald R., W. Neil Adger y Katrina Brown. 2007. “Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework”. *Annual Review of Environment and Resources* 32 (1): 395–419. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348>.

Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez-Arteaga. 2018. “Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina”. *Revista de la CEPAL* 2017 (122): 7–30. <https://doi.org/10.18356/fe7d2b77-es>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2024. “Digital Public Infrastructure for Digital Governments.” OECD Public Governance Policy Papers, no. 68. <https://doi.org/10.1787/ff525dc8-en>.

Ogie, RI, N. Shukla, F. Sedlar y T. Holderness. 2017. “Optimal Placement of Water-Level Sensors to Facilitate Data-Driven Management of Hydrological Infrastructure Assets in Coastal Mega-Cities of Developing Nations”. *Sustainable Cities and Society* 35 (Supplement C): 385–95. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.08.019>.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). “Pacto Digital Global”. https://www.un.org/global-digital-compact/sites/default/files/2024-09/Global%20Digital%20Compact%20-%20English_0.pdf.

ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2011. “Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean.” <https://unhabitat.org/affordable-land-and-housing-in-latin-america-and-the-caribbean-2>.

———. 2024. “World Cities Report 2024: Cities and Climate Action”. <https://unhabitat.org/world-cities-report-2024-cities-and-climate-action>.

Oseland, Stina Ellevseth. 2019. “Breaking Silos: Can Cities Break down Institutional Barriers in Climate Planning?” *Journal of Environmental Policy & Planning* 21 (4): 345–57. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2019.1623657>.

Paton, Douglas y David Johnston. 2001. “Disasters and Communities: Vulnerability, Resilience and Preparedness”. *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 10 (4): 270–77. <https://doi.org/10.1108/eum000000005930>.

Porteous, David John, Axel Rifón-Pérez, Sharmista Appaya, Ricardo Martínezgarza, Nicolás Albornoz y Antonio García Zaballós. 2024. “Unlocking the Potential of Digital Public Infrastructure (DPI) in Latin America and the Caribbean (LAC) : A Region-Specific Perspective - a World Bank-IADB Technical Note”. Banco Mundial. 24 de septiembre de 2024. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/document-detail/099072524161522274/p1786161f166e904318ce516dc8d-17f524b>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020a. “La inclusión requiere capacidad: El papel de los registros sociales en la expansión de las transferencias monetarias a raíz del COVID-19”. <https://www.undp.org/es/node/310031>.

———. 2020b. “Informe sobre Desarrollo Humano 2020”. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>.

———. 2021. “Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021”. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/lati-america/undp-rblac-IRDH-PNUD-ES.pdf>.

———. 2024a. “El uso de futuros en los parlamentos”. <https://www.undp.org/latin-america/publications/use-futures-parliaments>.

———. 2024b. “La pieza faltante: valorando el aporte no reconocido de las mujeres a la economía”. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/la-pieza-faltante-valorando-el-aporte-no-reconocido-de-las-mujeres-la-economia>.

———. 2024c. “Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024”. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.

———. 2025. “Oferta de protección social para América Latina y el Caribe”. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/oferta-de-proteccion-social-para-america-latina-y-el-caribe>.

PNUD Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. “Colombia at a Crossroad: Navigating Regional Divides and Embracing Opportunities”. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/undp_co_pub_national_human_development_report_2024.pdf.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2023. “Informe sobre la brecha de adaptación 2023”. <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2023>.

Quesada Webb, Armando. 2024. “El milagro verde de Costa Rica, ante el desafío de la sequía y la tentación de los combustibles fósiles”. *El País*. 2024. 19 de enero de 2024. <https://elpais.com/proyecto-tendencias/2024-01-19/el-milagro-verde-de-costarica-ante-el-desafio-de-la-sequia-y-la-tentacion-de-los-combustibles-fosiles.html>.

Rosales, María Fernanda. 2014. “Impact of Early Life Shocks on Human Capital Formation: El Niño Floods in Ecuador”. *Serie de documentos de trabajo del BID*, diciembre. <https://doi.org/10.18235/0011668>.

Sermet, Yusuf e Ibrahim Demir. 2019. "Flood Action VR: A Virtual Reality Framework for Disaster Awareness and Emergency Response Training". *ACM SIGGRAPH 2019 Posters* — (27). <https://doi.org/10.1145/3306214.3338550>.

Simeon, Donald T, Victor Cuba, Shelly-Ann Hunte, Kershelle Barker y Midori de Habich. 2024. "Intersectoral Collaboration in the COVID-19 Response in Latin America and the Caribbean". *International Journal for Equity in Health* 23 (1). <https://doi.org/10.1186/s12939-024-02233-0>.

Singh, Manmeet y Suhaib Ahmed. 2021. "IoT Based Smart Water Management Systems: A Systematic Review". *Materials Today: Proceedings* 46 (11): 5211–18. <https://doi.org/10.1016/j.matpr.2020.08.588>.

Stampini, Marco, Nadin Medellín y Pablo Ibarrarán. 2025. "Cash Transfers, Poverty and Inequality in Latin America and the Caribbean". *Oxford Open Economics* 4 (Supplement 1): i481–509. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae033>.

Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli. 2012. "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?" *IZA Policy Paper* — (49). <https://docs.iza.org/pp49.pdf>.

Tejerina, Luis y Alexandre Bagolle. 2024. "Protección social adaptativa: una prioridad para la región". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/salud/es/proteccion-social-adaptativa-una-prioridad-para-la-region/>.

Tisei, Francesco y Malin Ed. 2023. "Liberando el potencial adaptativo de la protección social – Buenas prácticas de protección social adaptativa en América Latina y el Caribe". Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099050324140028293>.

Ullmann, Heidi, Bernardo Atuesta, Mónica Rubio y Simone Cecchini. 2021. "Transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe". *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/154)*, Santiago, CEPAL. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3987608>.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2024. "Annual Report 2023 Accelerating Resilience for All". <https://www.undrr.org/annual-report/2023>.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2011. "Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011". <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html>.

Valle, Alejandro del, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet. 2020. "Rules for Recovery: Impact of Indexed Disaster Funds on Shock Coping in Mexico". *American Economic Journal: Applied Economics* 12 (4): 164–95. <https://doi.org/10.1257/app.20190002>.

Williams, Asha Monifa y Sarah Berger González. 2020. "Hacia unos sistemas de protección social adaptativos en América Latina y el Caribe: una nota de síntesis sobre el uso de la protección social para mitigar y responder al riesgo de desastres". Banco Mundial. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/381821593592889887>.

Banco Mundial. 2020. "World Bank Catastrophe Bond Provides Financial Protection to Mexico for Earthquakes and Named Storms". <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/09/world-bank-catastrophe-bond-provides-financial-protection-to-mexico-for-earthquakes-and-named-storms>

———. **2024.** "Digital Progress and Trends Report 2023". <https://www.worldbank.org/en/publication/digital-progress-and-trends-report>.

———. **2025a.** "Informe sobre el estado de la protección social 2025: El desafío de 2 mil millones de personas". Washington, DC <http://hdl.handle.net/10986/42842>.

———. **2025b.** "Women, Business and the Law 2024". Banco Mundial. 2025. <https://openknowledge.worldbank.org/bits-treams/9bc44005-2490-41f8-b975-af35cbae8b9a/download>.

———. **2025c.** "Unlocking the Potential of Digital Public Infrastructure (DPI) in Latin America and the Caribbean: A Region-Specific Perspective - a World Bank-IADB Technical Note". <https://hdl.handle.net/10986/42017>.

ISBN: 9789211592979



www.undp.org/latin-america

Con el generoso apoyo de la Cooperación Española



x.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC