LA HORA DE LA IGUALDAD

Brechas por cerrar, caminos por abrir

Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL

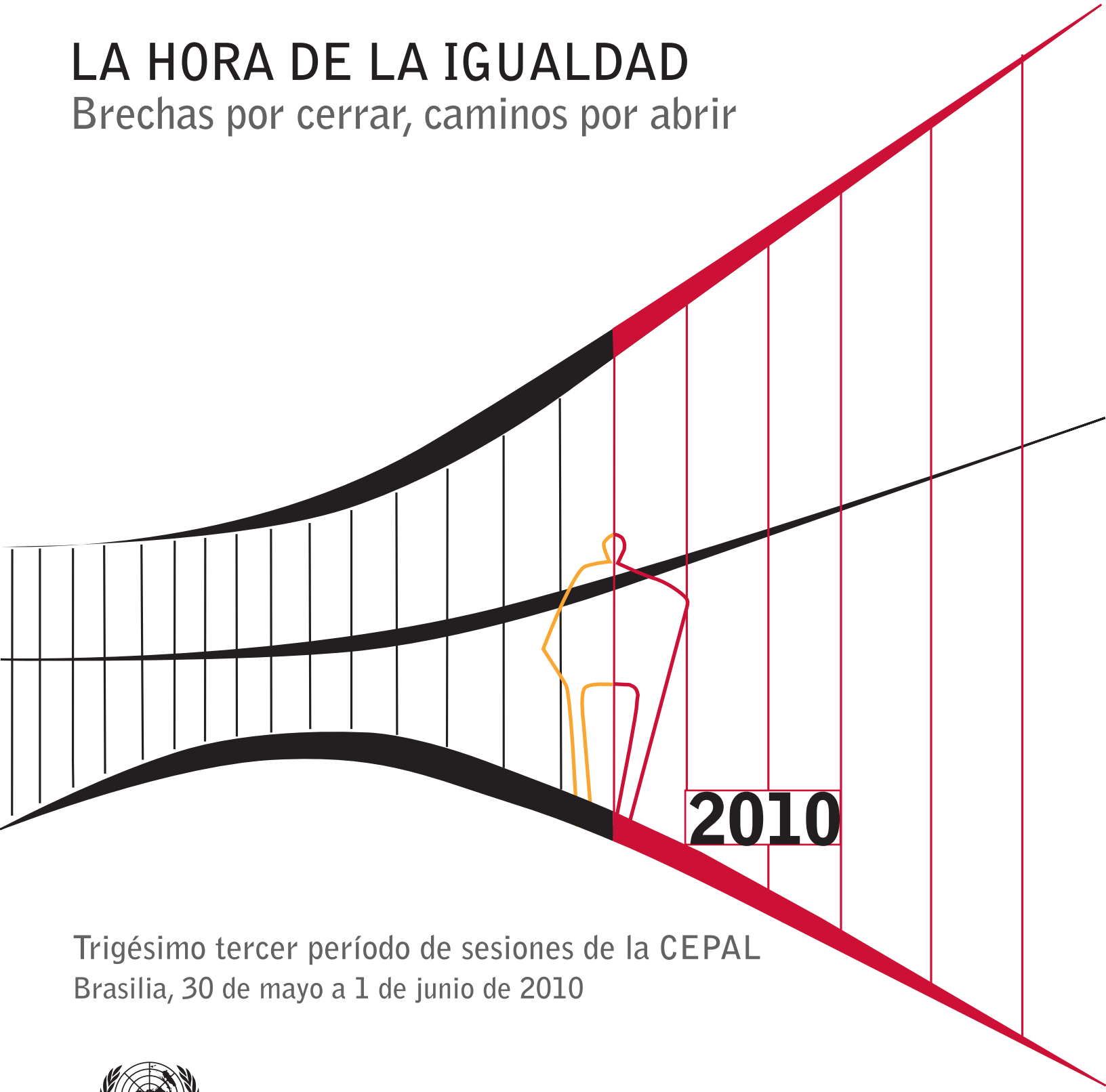
Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010

NACIONES UNIDAS

CEPAL

LA HORA DE LA IGUALDAD

Brechas por cerrar, caminos por abrir



Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL

Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social.

Colaboraron activamente en la preparación de este documento todas las divisiones sustantivas de la CEPAL, las sedes subregionales y oficinas nacionales.

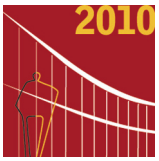
Contribuyeron participando en la redacción, con valiosos aportes o comentarios, los siguientes funcionarios de la CEPAL: Hugo Altomonte, Luis Beccaria, Simone Cecchini, Oscar Cetrángolo, Mario Cimoli, Nelson Correa, Filipa Correia, Luis Mauricio Cuervo, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Fernando Filgueira, Daniela González, Ivonne González, Sergio González, Ricardo Infante, Dirk Jaspers_Faijer, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Maren Jiménez, Ricardo Jordán, Osvaldo Kacef, Sandra Manuelito, Rodrigo Martínez, Ricardo Martner, Graciela Moguillansky, Sonia Montaño, Esteban Pérez Caldentey, Neil Pierre, Ramón Pineda, Juan Carlos Ramírez, Luis E. Riffo, Diego Rivas, Jorge Rodríguez, Osvaldo Rosales, Joseluis Samaniego, Iván Silva, Giovanni Stumpo, Osvaldo Sunkel, Daniel Titelman, Cecilia Vera, Carlos Vergara, Jürgen Weller y Luis F. Yáñez.

Las personas que se enumeran a continuación realizaron distintos y valiosos aportes: Armando Di Filippo, Rómulo Escalante, Rodrigo Espina, Ricardo Ffrench-Davis, Manuel Antonio Garretón, Rodrigo Heresi, José Antonio Ocampo, Ernesto Ottone, Gabriel Porcile y Andras Uthoff.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:
Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
La coma (,) se usa para separar los decimales.
El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Distr. General • LC/G.2432(SES.33/3) • Mayo de 2010 • Original: Español • © Naciones Unidas • Impreso en Santiago.



Índice

Prólogo 11

Capítulo I

Crisis, poscrisis y cambio de época: entre los límites del desarrollo y el desarrollo que nos planteamos 15

A. La crisis: irrupción y proyección 15
1. Ponderación de los impactos de la crisis 17
2. Cómo nos sorprende la crisis en América Latina y el Caribe 19
3. Restricciones y oportunidades en el nuevo escenario internacional 24
4. La necesidad de una nueva arquitectura global multilateral 30
5. Los desafíos de la seguridad climática planetaria 34

B. Valor de la igualdad de cara al futuro 41
1. Retomando lo mejor de la política moderna 41
2. Por qué una agenda por la igualdad precisamente ahora 43
3. Igualdad entre diferentes 45
4. Deudas pendientes que se entrecruzan 45

C. Los temas que nos ocupan 47

Capítulo II

Política macroeconómica para el desarrollo: de la experiencia adquirida a la inflexión necesaria 51

A. Introducción 51

B. Logros y fallas de las reformas macroeconómicas desde los años noventa 53
1. Logros 53
2. Las fallas desde la perspectiva del desarrollo 56

C. Causas de la inestabilidad de la economía real 60

D. Efectos sobre el crecimiento y la equidad 65

E. Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo 71
1. Política fiscal contracíclica 72

2. Política monetaria 74
3. Política cambiaria, desarrollo productivo y estabilidad sostenible 77
4. La reforma del mercado de capitales 80

Capítulo III

Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia 91
A. Introducción 91
B. Heterogeneidad intersectorial y entre agentes: convergencia interna y externa 94
1. Estructura productiva y dispersión de la productividad 94
2. Brechas de productividad en relación con el empleo 100
3. Heterogeneidad entre agentes: ocupación, salarios y desempeño 101
C. Heterogeneidad en el sector manufacturero: dinámicas de la brecha y la especialización 103
D. Brecha productiva y brecha energética 110
E. Opciones que plantean dilemas 116
F. Regímenes de incentivos y políticas productivas 117
1. Regímenes macroeconómicos y políticas de desarrollo 117
2. Incentivos microeconómicos de mercado 119
3. Políticas industriales 120
4. Políticas tecnológicas 122
5. Políticas de apoyo a las pymes 125
6. Hacia una agenda integrada de desarrollo productivo 129

Capítulo IV

El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales 131
A. Introducción 131
B. La dimensión territorial de la desigualdad 132
1. La heterogeneidad territorial de América Latina 132
2. Disparidades económicas territoriales de América Latina 135
C. Privaciones y segregaciones: mapas regionales y mapas urbanos 138
1. El mapa de las privaciones en América Latina 138
2. La segregación urbana y su incidencia en la reproducción de las desigualdades 142
D. Políticas para una mayor igualdad y cohesión territorial 148
1. Desarrollo local: pluralidad de estrategias para un fin común 148
2. Complejidad institucional e instrumentos fiscales 151
3. Fondos de cohesión territorial 154
4. Criterios de intervención ante la segregación urbana 156

Capítulo V

La dinámica del empleo y la institucionalidad laboral como clave de la igualdad de oportunidades y la inclusión social 159
A. Los vectores de la igualdad y la desigualdad en el empleo 160
B. La elocuencia de los datos sobre desigualdades y brechas 162
1. La evolución de los mercados de trabajo en el nivel agregado 162
2. Aumento de la brecha salarial por nivel de calificación 164
3. Aspectos distributivos de la estructura productiva 167

4. Aspectos de calidad 167
5. La inserción laboral de los grupos en desventaja 168
C. Algunas tendencias futuras 171
D. Políticas para reducir la desigualdad en el mercado laboral 173
1. La institucionalidad laboral en el debate 173
2. La seguridad económica y la inclusión laboral: capacidades, representación, ingresos y calidad laboral 175
3. Los desafíos de la institucionalidad laboral: la conciliación entre la eficiencia del mercado y la protección de los trabajadores 179

Capítulo VI

Las brechas sociales por cerrar 185
A. Entender y combatir la desigualdad 185
B. Nuevos enfoques de la política social en América Latina y el Caribe 189
1. De la reforma de los años ochenta a la reforma de las reformas 189
C. Parámetros estructurales del bienestar y la protección social 201
1. Países con brechas severas de bienestar 204
2. Países con brechas intermedias de bienestar 204
3. Países con brechas bajas de bienestar 205
D. Los componentes de un estado de bienestar 206
E. Hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas: cuando lo ético y lo práctico van de la mano 208
1. Combate contra la desigualdad y la infantilización de la pobreza 209
2. Enfrentar la precariedad en la vejez 215
3. Hacia un mercado laboral menos vulnerable: la protección frente al desempleo 219
4. Recapitulación y resumen 220
F. La palanca de la educación 223
1. Universalización de la cobertura de la educación preescolar y ampliación de la jornada escolar 223
2. Mayor igualdad en la conclusión de la educación secundaria con menores brechas de aprendizaje 225

Capítulo VII

Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir 231
A. De dónde venimos 231
B. Hacia dónde queremos ir: una nueva articulación entre el Estado y la sociedad 232
C. Hacia una nueva arquitectura estatal: las grandes orientaciones para cerrar brechas y abrir caminos 234
1. El entorno macroeconómico 235
2. La convergencia productiva 237
3. La convergencia territorial 238
4. Más y mejor empleo 239
5. Cerrar brechas sociales 240
D. La clave fiscal del vínculo entre Estado e igualdad 242
1. El lugar del gasto público en el desarrollo 242
2. Progresividad de ingresos y gastos 244

3. Una estructura tributaria progresiva y eficiente 247
4. El pacto fiscal para la equidad distributiva 253
E. La importancia de los pactos sociales para la igualdad y el desarrollo estratégico 255
1. Pacto social e igualdad 257
2. Los pactos laborales 261
3. Los pactos y el aprendizaje: una mirada a la experiencia positiva de construir alianzas entre los agentes 262
4. A modo de cierre 266

Epílogo 267

Bibliografía 271

Cuadros

Cuadro I.1 Crecimiento real del PIB 17
Cuadro I.2 Tasas de crecimiento del producto interno bruto per cápita del mundo y sus regiones, 1970-2007 25
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe (19 países): crecimiento del PIB, 1971-2009 57
Cuadro II.2 América Latina (19 países) y el mundo: variación anual del PIB total, exportaciones y PIB no exportado, 1990-2008 71
Cuadro III.1 América Latina (países seleccionados): índices de productividad 95
Cuadro III.2 Estados Unidos: índices de productividad 96
Cuadro III.3 América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: Convergencia interna y productividad relativa 97
Cuadro III.4 América Latina (países seleccionados): productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos 97
Cuadro III.5 América Latina (países seleccionados): estructura del empleo, 1990-2008 100
Cuadro III.6 América Latina (países seleccionados): participación de los distintos tipos de empresas en el empleo, el PIB y las exportaciones 101
Cuadro III.7 Productividad relativa de los distintos agentes respecto de las grandes empresas 102
Cuadro III.8 América Latina: balance comercial 105
Cuadro III.9 Gastos en investigación y desarrollo 108
Cuadro III.10 América Latina (países seleccionados): gastos de las instituciones de fomento destinados a las pymes, 2005 126
Cuadro IV.1 América Latina y OCDE (países seleccionados): variaciones de las brechas del PIB per cápita de la región más rica y más pobre, por país 135
Cuadro IV.2 América Latina (países seleccionados): resumen de los resultados de convergencia beta, por períodos 137
Cuadro V.1 América Latina: ingreso laboral relativo de los ocupados urbanos que trabajan entre 35 y 45 horas por semana, según nivel de educación, hombres y mujeres 166
Cuadro V.2 América Latina: indicadores de la inserción laboral de las mujeres 168
Cuadro V.3 América Latina: ingreso laboral relativo de mujeres urbanas ocupadas, que trabajan entre 35 y 45 horas por semana respecto de los hombres, según nivel de educación 170
Cuadro V.4 América Latina: combinaciones de protección laboral y social 181

Cuadro VI.1 América Latina (grupos de países): indicadores seleccionados de bienestar 203
Cuadro VI.2 América Latina (16 países): cobertura, prestación y reducción de la pobreza a partir de la transferencia de una línea de pobreza a niños menores de 5 años, alrededor de 2008 213
Cuadro VI.3 América Latina (16 países): cobertura, prestación y reducción de la pobreza a partir de la transferencia de media línea de pobreza a niños de entre 5 y 14 años, alrededor de 2008 214
Cuadro VI.4 América Latina (14 países): cobertura, prestación y reducción de la pobreza a partir de la transferencia de una línea de pobreza a las personas de 65 años y más, alrededor de 2008 218
Cuadro VI.5 América Latina (16 países): cobertura, prestación y reducción de la pobreza a partir de la transferencia de una línea de pobreza a personas desempleadas, alrededor de 2008 220
Cuadro VI.6 América Latina (14 países): impacto sobre pobreza y equidad de una transferencia básica 222
Cuadro VI.7 El Caribe: gasto público en educación 229
Cuadro VII.1 América Latina: ingresos tributarios del gobierno central, incluidas las contribuciones al seguro social 248
Cuadro VII.2 El Caribe: ingresos tributarios del gobierno central, sin incluir contribuciones al seguro social 248
Cuadro VII.3 América Latina y Europa (países seleccionados): desigualdad del ingreso antes y después del pago de impuestos directos y transferencias, 2008 252

Gráficos

Gráfico I.1 Tasa de variación del volumen del comercio mundial 19
Gráfico I.2 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento, 2009 20
Gráfico I.3 América Latina y el Caribe: tasa de variación del PIB per cápita, saldo en cuenta corriente y resultado fiscal global 21
Gráfico I.4 El Caribe: crecimiento del PIB, 2002-2009 23
Gráfico I.5 Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: evolución del PIB real actual y potencial, 2010-2014 25
Gráfico I.6 Tasa de variación del volumen de comercio internacional 27
Gráfico I.7 Crecimiento anual de los activos externos reportados al Banco de Pagos Internacionales, marzo de 2006 a junio de 2009 30
Gráfico I.8 Escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero en 2000 y 2100 (en ausencia de políticas climáticas adicionales) y proyecciones de temperaturas de la superficie 37
Gráfico I.9 América Latina y el Caribe: relación entre consumo de energía per cápita y PIB per cápita, 2007 38
Gráfico I.10 América Latina y el Caribe: PIB per cápita e intensidad energética, 2007 38
Gráfico I.11 América Latina y el Caribe: crecimiento del consumo de energía, 1970-2007 39
Gráfico II.1 América Latina (19 países): variación anual de la tasa de inflación, 1985-2009 54
Gráfico II.2 América Latina (19 países): resultado primario y global del gobierno central, 1990-2008 55
Gráfico II.3 América Latina y países desarrollados: PIB per cápita y distribución del ingreso, 2008 59

Gráfico II.4 América Latina (19 países): formación bruta de capital fijo, 1970-2009 59
Gráfico II.5 América Latina (19 países): variación anual del PIB y demanda agregada, 1990-2009 60
Gráfico II.6 América Latina y el Caribe: ingresos y gastos fiscales, 2008-2009 63
Gráfico II.7 América Latina (19 países): choques externos y crecimiento de la demanda agregada, 1990-2009 63
Gráfico II.8 América Latina (19 países): flujo neto de capitales y tipo de cambio real, 1980-2009 65
Gráfico II.9 América Latina (19 países): brecha de producto y tasa de inversión bruta, 1970-2009 68
Gráfico III.1 América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad relativa y coeficiente de variación 98
Gráfico III.2 Argentina, Brasil y Estados Unidos: coeficientes de variación de los salarios 103
Gráfico III.3 América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad y estructura del valor agregado industrial 106
Gráfico III.4 Índice de productividad relativa de América Latina (países seleccionados) y productividad de los Estados Unidos 109
Gráfico III.5 América Latina (cuatro países) y Estados Unidos: estructura del consumo energético y productividad 113
Gráfico III.6 Brasil, Chile, Colombia y México: brecha energética y productividad relativa respecto de los Estados Unidos, 1996-2006 115
Gráfico IV.1 América Latina: distribución de territorios según rangos del PIB total, alrededor de 2003 133
Gráfico IV.2 América Latina y países de la OCDE: concentración y disparidades territoriales, alrededor de 2003 134
Gráfico IV.3 América Latina (países seleccionados): coeficiente sigma, 1990-2006 137
Gráfico IV.4 América Latina y el Caribe (20 países): prevalencia de la desnutrición crónica, valores máximos y mínimos por país, según normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) 141
Gráfico IV.5 América Latina: estructura promedio de los ingresos subnacionales, 1997-2007 152
Gráfico V.1 América Latina y el Caribe: evolución de la participación laboral, la ocupación y el desempleo, 1990-2009 163
Gráfico V.2 América Latina: población urbana ocupada en sectores de baja productividad, alrededor de 1990, 2002-2003 y 2007-2008 163
Gráfico VI.1 América Latina (16 países): índice de Gini, 1990-2008 a 1990-2002 186
Gráfico VI.2 América Latina y el Caribe: pobreza, indigencia, empleo, desempleo y coeficiente de Gini, alrededor de 2002 y 2008 188
Gráfico VI.3 América Latina (18 países): tendencias del gasto público social y del gasto público total 193
Gráfico VI.4 América Latina (15 países): distribución del gasto público en asistencia social y ejemplos de transferencias monetarias directas de algunos programas de transferencias condicionadas, según quintiles de ingreso primario, 2005-2008 196
Gráfico VI.5 América Latina: número de dependientes por trabajador formal 201

Gráfico VI.6 Cociente entre tasas de pobreza de alrededor de 1990, 2002 y 2008: niños de entre 0 y 14 años con relación a personas de 14 años y más 211
Gráfico VI.7 América Latina (16 países): costo de transferir una línea de pobreza a niños menores de 5 años, alrededor de 2008 212
Gráfico VI.8 América Latina (16 países): costo de transferir media línea de pobreza a niños de 5 a 14 años, alrededor de 2008 212
Gráfico VI.9 América Latina (18 países): porcentaje de hogares con algún miembro de 65 o más años que recibe jubilación o pensión según niveles de ingresos, alrededor de 2007 216
Gráfico VI.10 América Latina (16 países): costo de transferir una línea de pobreza a personas de 65 y más años, alrededor de 2008 217
Gráfico VI.11 América Latina (16 países): costo de transferir una línea de pobreza a desempleados, alrededor de 2008 219
Gráfico VI.12 América Latina (16 países): costo del conjunto de transferencias de ingresos, hogares vulnerables y total de hogares 221
Gráfico VI.13 América Latina (12 países): asistencia a algún establecimiento educativo de niños de 3 a 5 años, alrededor 2007 224
Gráfico VI.14 Iberoamérica (18 países): conclusión de los ciclos de baja y alta secundaria entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, según quintil de ingresos per cápita del hogar y sexo, alrededor de 2006 226
Gráfico VI.15 Habilidades educativas y coeficiente de Gini 227
Gráfico VII.1 América Latina (18 países): coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares antes y después de transferencias, alrededor de 2008 245
Gráfico VII.2 América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): transferencias públicas y coeficiente de Gini 246
Gráfico VII.3 América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): impuesto a la renta y coeficiente de Gini 246
Gráfico VII.4 Comparación mundial de la carga tributaria en relación con el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo 249
Gráfico VII.5 América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios y PIB por habitante, 2007 249
Gráfico VII.6 América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): comparación de la recaudación del impuesto a la renta 250
Gráfico VII.7 América Latina (18 países): población que cree que la carga tributaria es muy alta, según el grado de confianza en el gasto de los impuestos y las brechas sociales de los países, 2003 y 2005 255
Gráfico VII.8 América Latina (18 países): confianza en las instituciones políticas, según la percepción de justicia respecto de la distribución del ingreso, 1997-2007 259

Recuadros

Recuadro II.1 Dinámica del déficit en el Caribe 62
Recuadro II.2 Control de capitales: más vale prevenir que curar 86
Recuadro IV.1 Territorios de la ciudadanía: una política de igualdad con criterio territorial 149
Recuadro IV.2 Descentralización e igualdad en América Latina 153
Recuadro VI.1 La protección social más allá de la lógica contributiva 191

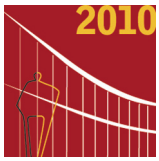
Recuadro VI.2 El gasto social como inversión social 194
Recuadro VI.3 Sistemas de salud: financiamiento y estratificación 198
Recuadro VI.4 Metodología de estimación de costos de las transferencias 210

Diagramas

Diagrama III.1 Matriz de desarrollo productivo y sostenibilidad energética 112
Diagrama III.2 ¿Otro casillero vacío?: brecha energética y brecha productiva, 1996-2006..... 114

Mapas

Mapa IV.1 América del Sur: población menor de 18 años con una o más privaciones graves en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000 139
Mapa IV.2 Mesoamérica: población menor de 18 años con una o más privaciones graves en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000..... 140
Mapa IV.3 Gran Buenos Aires: indicadores socioeconómicos seleccionados, 2001 144
Mapa IV.4 Ciudad de México: indicadores socioeconómicos seleccionados, 2000 145
Mapa IV.5 Gran Santiago: indicadores socioeconómicos seleccionados, 2002 146
Mapa IV.6 Área metropolitana de Lima: indicadores socioeconómicos seleccionados, 2007 147



Prólogo

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Al traducirse en umbrales mínimos —e incrementales— de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en el acceso, sobre todo cuando esa desigualdad, en cierto punto, se traduce en que parte de la sociedad se vea privada del acceso definido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no solo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos, constituye el pilar de la agenda de la igualdad.

La igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico, pues redunda en derechos más efectivos y en una mayor protección para cada persona. Supone la participación de una gama más amplia de actores que aportan al bien común. Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades más igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel más activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos. Se trata de una agenda política, progresista y de largo alcance.

En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa.

Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado. Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas, así como reforzar la protección de las personas mediante el mejoramiento de los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública. Del mismo modo que la idea de igualdad supone ocuparse de la vulnerabilidad social, creemos que una macroeconomía que proteja a las personas frente a la volatilidad externa juega un papel fundamental. Esta meta no se alcanza automáticamente y requiere de políticas en varios frentes y de más y mejor mercado. Si hay que nivelar el campo de juego, hay que hacerlo elevando los niveles medios y agregados de productividad e ingresos.

Por último, en la consideración del valor de la igualdad y la manera en que se conjuga con el crecimiento, no puede dejarse de lado el cambio climático, un factor que determina marcadamente el futuro de todos. Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza.

En síntesis, la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo fortalece el sentido de pertenencia.

Además, provee el punto de partida ético-político para universalizar prestaciones (no solo en materia de acceso), sino también para reducir brechas en la calidad y las trayectorias. La igualdad constituye el marco normativo para el pacto fiscal y el pacto social del que surge el carácter vinculante de los derechos ratificados y sus implicancias en cuanto a progresividad y redistribución, demanda más y mejor Estado en materia de regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos, y exige un profundo respeto por la seguridad planetaria para garantizar la sostenibilidad ambiental.

La propuesta que en esta ocasión la CEPAL somete a la consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe concibe al desarrollo en el sentido recién planteado. A la luz de los desafíos presentes recrea el conocimiento técnico acumulado por la Comisión a lo largo de más de seis décadas de intenso trabajo y plantea un futuro deseable para la región, más igualitario en cuanto a oportunidades y derechos, más dinámico y menos vulnerable en cuanto a su economía, en que el círculo vicioso del subdesarrollo se transforme en un círculo virtuoso del desarrollo. En esta propuesta se respaldan valores fundamentales a los que adherimos sin reservas, con el rigor técnico que hace parte del patrimonio de la Comisión.

¿Por qué hacemos nuestro el valor de la igualdad? Porque creemos interpretar un reclamo histórico largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. A partir de este reclamo se han ensayado, con mayor o menor fortuna, revoluciones y reformas, modelos de gobierno y de política, movimientos populares, acuerdos entre grupos y demandas de los más diversos actores. Pero al mismo tiempo que la igualdad respira, como valor positivo, en la memoria histórica de la región, se ha visto sistemáticamente negada por esa misma historia. En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización.

Y sin embargo, cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis iniciada en 2008 a escala global es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social.

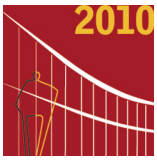
El escándalo de las desigualdades, que se exacerbaron como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación compartida a la luz del desfondamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades.

Por eso hemos querido, no sin osadía, darle a este documento el título que lleva: la hora de la igualdad. Sin embargo, no hablamos de cualquier igualdad. Nuevamente la historia aporta sus enseñanzas. Hablamos de igualdad teniendo como referencia otro gran valor cuya conquista ha sido fruto de largas luchas y respecto del que siempre es necesario seguir progresando: la democracia. Por ello, situamos el valor de la igualdad en el corazón de la democracia. Igualdad sin democracia es igualdad sin derechos básicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una

contradicción en los términos. Pero, por otra parte, una democracia de baja calidad y con poca participación de los más diversos actores en espacios de deliberación difícilmente forje una voluntad política para avanzar hacia una mayor igualdad.

Esta es nuestra propuesta. A partir de ella escrutamos, en las páginas que siguen, los signos del desarrollo (y del subdesarrollo) de las últimas décadas y los vaivenes y secuelas de la crisis reciente. También nos proyectamos hacia un futuro donde el Estado y la política armonicen democracia con igualdad, promuevan a la vez saltos productivos y sostenibilidad ambiental, combinen mercados inclusivos con ciudadanía activa, generen los pactos sociales necesarios en una América Latina y el Caribe con brechas por cerrar y caminos por abrir.

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



Capítulo I

Crisis, poscrisis y cambio de época: entre los límites del desarrollo y el desarrollo que nos planteamos

A. La crisis: irrupción y proyección

La crisis es un concepto cuyas significaciones se acumulan, como capas semánticas, a lo largo de las últimas tres décadas. Por una parte, existe la crisis del modelo industrial en que se hace un uso intensivo de energía fósil, que en múltiples frentes amenaza la sostenibilidad futura en materia ambiental y que hoy redobla la alarma ante las perspectivas del calentamiento global. Por otra, existe la crisis de un patrón de globalización en que la creciente potencia, autonomía y desregulación de la economía financiera, con relación a la economía real, produce una elevada volatilidad y tiende a la mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso.

La crisis que estalló en 2008 es la máxima expresión de esto último. Más aún, se ha interpretado esta crisis financiera, y con cierta razón, como la consecuencia de la búsqueda a ultranza de la ganancia individual, de la lógica desnuda del dinero y de la especulación, así como de los poderes fácticos de agentes "invisibles" que rigen por sobre los derechos de las personas y los bienes públicos. La crisis reciente hace pensar también en una crisis de época. En el análisis que se hace de la crisis en este documento confluyen ambas perspectivas.

La crisis económica global interrumpió la fase más larga e intensa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta. Este crecimiento se dio en el marco de una expansión económica internacional que abarcó desde 2003 hasta mediados de 2007 (y que en el caso de la región se extendió incluso hasta 2008), cuando comenzaron a generalizarse los problemas que se iniciaron en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos. Sus consecuencias llegaron a los sistemas financieros de todo el mundo y afectaron significativamente

a los mercados de bienes y de trabajo, sobre todo desde septiembre de 2008. Se fue conformando así una perturbación económica mundial de gravedad inusual que muchos comparan con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado.

En efecto, hay más de un elemento de coincidencia: ambas comenzaron en el sistema financiero estadounidense y desde allí se propagaron a otras partes del mundo y a otros sectores, y ambas fueron efecto de la explosión de una burbuja de precios de activos, lo que generó un problema de solvencia del sistema financiero. En esta ocasión, sin embargo, tanto el tamaño del sistema financiero como las interconexiones a nivel internacional son mucho mayores y veloces y el grado de opacidad del sistema financiero ha alcanzado magnitudes inéditas.

La crisis financiera se trasladó rápidamente a las variables reales y se internacionalizó debido, principalmente, a cuatro factores, a saber: la contracción del crédito, la destrucción de riqueza, la disminución del comercio mundial y el deterioro de las expectativas sobre la evolución de la actividad económica. Pero esta vez la respuesta de la política económica fue más rápida y certera. La crisis de los años treinta dejó como enseñanza que es necesario limitar el impacto de las crisis tan rápido como sea posible e implementar políticas monetarias y fiscales expansivas a fin de evitar el riesgo de una depresión económica. Otra importante diferencia con lo que ocurrió entonces es que hoy existen varias instancias de coordinación internacional, tanto a nivel regional como multilateral, muchas de ellas creadas después de la gran crisis y de la segunda guerra mundial y otras de creación más reciente, como el Grupo de los Veinte (G-20). Con sus limitaciones, estas instituciones tienen alguna capacidad para potenciar las políticas que los países implementen de manera aislada y para evitar, o al menos limitar, las prácticas predatorias que a través de la política comercial o de la política cambiaria pueden dañar al comercio internacional, que ya ha sido bastante castigado por la crisis.

Debido a la elevada volatilidad que ha caracterizado a la economía mundial en el último tiempo, los problemas que enfrenta el sistema financiero internacional y el carácter sistémico de la crisis, es difícil predecir el ritmo con que se proyectará el proceso de recuperación económica global o la tasa de crecimiento económico que prevalecerá en los años siguientes a la recuperación. Asimismo, la crisis ha estado acompañada por profundos cuestionamientos al comportamiento de los mercados financieros, al papel de las políticas públicas e instituciones globales y al equilibrio entre Estado y mercado en la actividad económica.

Por otra parte, la crisis financiera dejó en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par del proceso de globalización y liberalización financiera. De este modo, será necesario cambiar el enfoque y el alcance de la regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales y llevar a cabo un mayor esfuerzo de coordinación de la regulación a nivel global. Estos cambios se traducirán, probablemente, en menores niveles de apalancamiento, lo que implicará una reducción de los flujos financieros internacionales (sobre todo los especulativos) y, en consecuencia, una parcial reversión del proceso de sofisticación financiera que se había observado hasta la crisis.

1. Ponderación de los impactos de la crisis

La crisis financiera actual se originó en una combinación de factores que desembocaron en una burbuja financiera sin precedentes. Entre esos factores se encuentran profundos desequilibrios globales, niveles de liquidez internacional muy elevados junto con políticas monetarias acomodaticias y un proceso de globalización e innovación financiera inadecuadamente regulado, que resulta del desmantelamiento de las reglas creadas luego de la crisis de 1929 para el sistema financiero (Ley Glass-Steagall). Estos elementos permiten explicar la dinámica de la crisis y las enormes dificultades para superarla (Almunia y otros, 2009; Titelman, Peréz-Caldentey y Pineda, 2009). En 2009 se habría experimentado la primera contracción de la economía mundial desde la segunda guerra mundial, con una caída del producto global que algunas fuentes sitúan en casi el 3% (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
CRECIMIENTO REAL DEL PIB
(En porcentajes)

	CEPAL / DAES		FMI	Banco Mundial
	2008	2009 [a]	2009 [a]	2009 [a]
Mundo	1,9	-2,2	-0,8	-2,9
Economías desarrolladas	0,5	-3,5	-3,2	-4,2
Economías en desarrollo	5,4	1,9	2,1	1,2
Estados Unidos	0,4	-2,5	-2,5	-3,0
Japón	0,7	-5,6	-5,3	-6,8
Zona del euro	0,7	-4,1	-3,9	-4,5
China	9,0	8,1	8,7	6,5
América Latina y el Caribe	4,1	-1,8	-2,3	-2,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de JP Morgan, Global Data Watch, 30 de diciembre de 2009; Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, octubre de 2009; Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2009.

[a] Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

La contracción de la actividad económica mundial se explica por la reducción del PIB en los países desarrollados, que se sitúa entre un 3,2% y un 4,2%, como indican las diversas fuentes[1]. El crecimiento de las economías en desarrollo pasará de un 5,4% en 2008 a entre el 1,2% y el 2,1% en 2009. Cabe señalar que la mayor parte del dinamismo de estas economías se debe a China, que registra un crecimiento de entre un 6,5% y un 8,7% en 2009.

Este menor ritmo de crecimiento del producto mundial se ha dado junto con un aumento de la tasa de desempleo del 5,7% a nivel global en 2007 a un 6,6% en 2009, lo que equivale a un aumento de 34 millones de desempleados en el mismo período (OIT, 2010). En los países

[1] Esta coincidencia a la baja en las estimaciones de las tasas de crecimiento ocurre a pesar de las diferencias en las metodologías adoptadas por las distintas instituciones, que no se tratan en este documento.

desarrollados, el alza del desempleo será todavía mayor, pasando de un 5,7% a un 8,4% en dicho lapso. Entre septiembre de 2007 y diciembre de 2009, el desempleo se duplicó con creces en los Estados Unidos y llegó a un 10%, mientras que en los países de la zona del euro, el incremento ha sido de 2,5 puntos porcentuales, pasando del 7,4% al 9,9%. En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo urbano llegará a cerca de un 8,3% en 2009, luego de registrar una cifra del 7,5% en 2008 (CEPAL, 2009a).

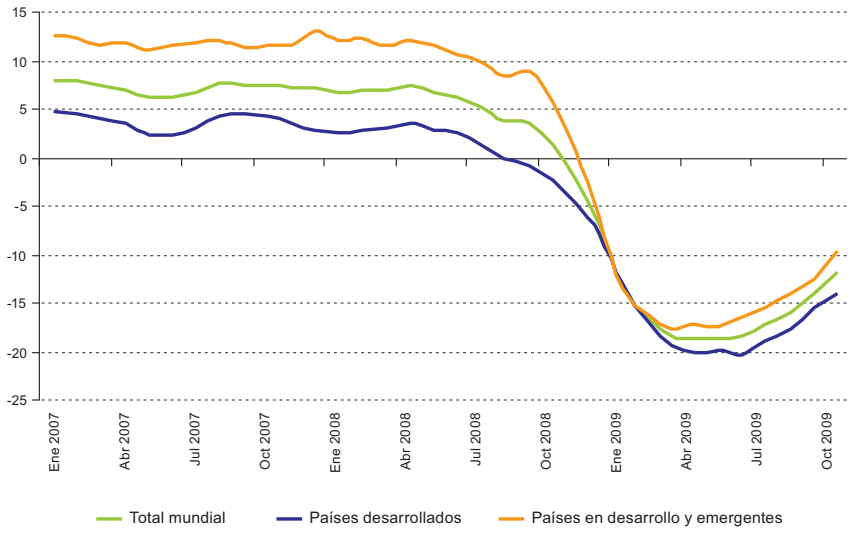
En el ámbito financiero una de las principales consecuencias de la actual crisis ha sido la masiva destrucción de la riqueza financiera mundial concentrada en los países desarrollados. En 2008 esta se estimó en 50 billones de dólares, lo que equivale, aproximadamente, al PIB mundial de ese año (ADB, 2009). De igual manera, esta cifra representó más de tres veces el PIB de los Estados Unidos de ese mismo año y más de 30 veces el paquete fiscal de los países del G-20.

La interrupción del normal funcionamiento del sistema financiero mundial trajo aparejada una fuerte restricción crediticia en las economías desarrolladas y una reducción también importante del financiamiento externo disponible para las economías en desarrollo. Esta disminución de la actividad crediticia reflejó, por una parte, la menor disposición de las instituciones financieras a otorgar nuevos créditos, dado el mayor nivel de riesgo medio de las economías, y por la otra, la menor disposición del sector privado de esas economías a recurrir a nuevo endeudamiento para financiar su consumo o la acumulación de bienes de capital.

De manera consistente con la restricción crediticia, los flujos de capitales a nivel global decayeron de manera significativa. Las entradas netas de capitales a nivel global, que habían pasado de 1 a 10 billones de dólares entre 1990 y 2007 (representando el 5% y el 21% del PIB mundial, respectivamente) alcanzaron 1,9 billones de dólares en 2008 (3% del PIB mundial) (McKinsey Global Institute, 2009). Por otra parte, los flujos financieros privados netos disponibles para las economías emergentes cayeron casi un 50% en 2008 con respecto al nivel registrado en 2007, y volvieron a hacerlo en 2009 (IIF, 2009). Para América Latina y el Caribe, según estimaciones de la CEPAL, la contracción registrada en las entradas netas de capital en 2008 fue de aproximadamente 52.600 millones de dólares con respecto a 2007. En 2009 se habría registrado una salida neta adicional de capitales de unos 11.000 millones de dólares. En particular, la inversión extranjera directa mostró una contracción de un 37% que es, por lejos, la mayor disminución en por lo menos los últimos 30 años.

A la par de la intensa contracción de la actividad económica mundial, el volumen de comercio mundial registró una caída cercana al 20% interanual en los primeros meses de 2009. Si bien esta caída se presentó inicialmente en los países desarrollados (julio de 2008), desde fines de 2008 las economías emergentes han mostrado tasas de contracción del comercio similares a las de las economías avanzadas, aunque con signos de recuperación recientes (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
TASA DE VARIACIÓN DEL VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL
(Variación interanual, trimestres móviles, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Centraal Planbureau (CPB), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2009.

2. Cómo nos sorprende la crisis en América Latina y el Caribe

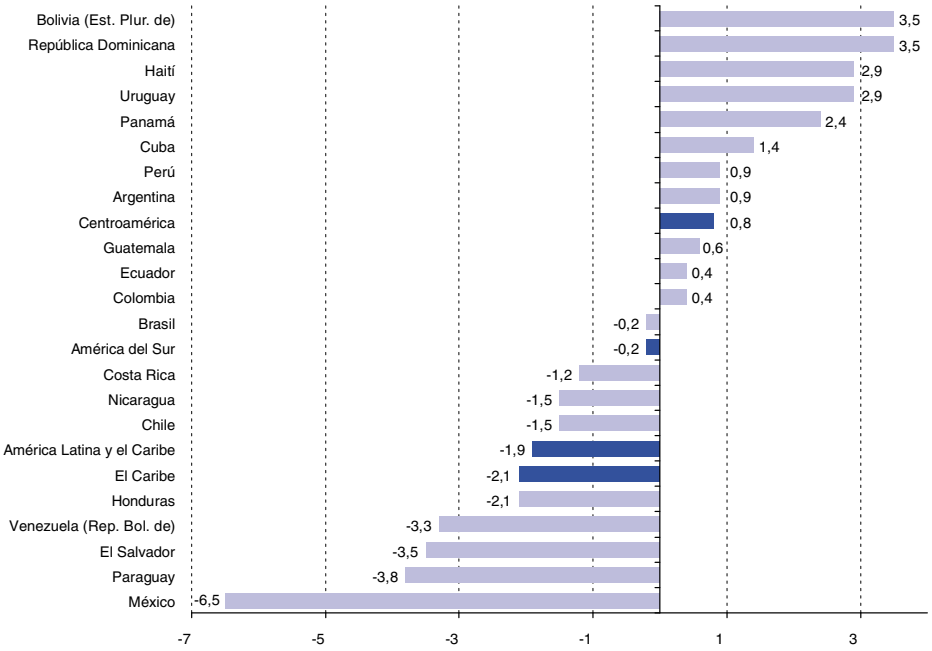
La crisis financiera se transmitió a América Latina y el Caribe a través de los canales tradicionales del crédito y de las exportaciones, con una fuerte contracción en el funcionamiento del comercio exterior, que se manifestó en el volumen y los precios de las exportaciones, en las remesas y otros elementos directamente vinculados con la actividad económica (CEPAL, 2009a y 2009b). Junto con el deterioro de las expectativas de consumidores y productores, estos elementos explican el brusco freno de seis años consecutivos de crecimiento y de la mejora de los indicadores sociales, que registraron una caída del 1,8% en 2009, lo que supuso una contracción del PIB por habitante de alrededor del 2,9% (véase el gráfico I.2)[2]. Al respecto es importante distinguir que en América Latina y el Caribe el impacto de la crisis fue más comercial que financiero y la paradoja que se observa es que los países más afectados fueron aquellos con economías más abiertas (como México, algunos países centroamericanos y los del Caribe). Si buscamos choques análogos en la historia reciente de la región, hay que remontarse 70 años en materia de exportaciones y 29 años en materia de importaciones.

La caída del PIB regional observada en 2009 ha sido acompañada por un incremento del desempleo del 7,5% en 2008 al 8,3% a fines de 2009, revirtiéndose así un período de cinco años en los que este indicador experimentó mejoras sostenidas. Todo lo anterior contribuyó a un aumento de la pobreza en 2009, luego de un sexenio en que había descendido 11 puntos porcentuales (de un 44% a un 33%), mientras que la extrema pobreza había bajado del 19,4% al 12,9%, en ambos casos en

[2] Desde el punto de vista del crecimiento de la economía, gozamos de un quinquenio de crecimiento del PIB per cápita del 2,2% en 2003 al 5,8% en 2007. Este impulso permitió a la región crecer durante 2008 a una tasa del 4,2%, por lo que se logró un crecimiento anual del PIB per cápita de más del 3% en cinco años consecutivos.

el período 2002-2008. Por efecto de la crisis, la CEPAL proyectó que de 2008 a 2009 las personas en situación de pobreza habrían pasado del 33% al 34,1%, mientras que la indigencia habría aumentado de 12,9% a 13,7%. Esto se traduciría en nueve millones más de personas en situación de pobreza en 2009, lo que incluye un aumento de cinco millones de personas en situación de indigencia.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO, 2009
(En porcentajes)

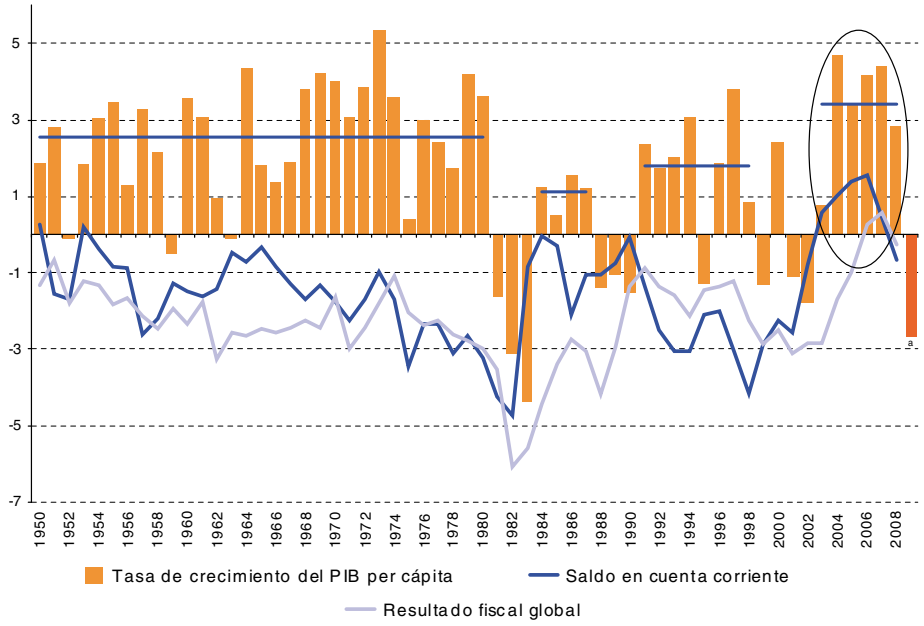


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

No obstante, y como demuestran las cifras, los efectos de la crisis no han alcanzado el dramatismo de eventos anteriores, lo que se debe, entre otras razones, a la combinación de un entorno externo previo muy favorable y un mejor manejo de la política macroeconómica, que permitió a la región reducir su endeudamiento, repactar el pago de la deuda en mejores condiciones y aumentar al mismo tiempo sus reservas internacionales. Al respecto, ha resultado decisivo el logro de los países en el período reciente, en lo que se refiere, simultáneamente, al crecimiento económico, la acumulación de reservas, el control de la inflación, la disminución de la deuda pública y el logro de un superávit fiscal y en cuenta corriente, como puede verse en el gráfico I.3 (CEPAL, 2009a; Ocampo, 2009). De este modo, las economías latinoamericanas se han visto en una situación sin precedentes en materia de liquidez y solvencia, con variaciones entre los países.

La ampliación del espacio macroeconómico en muchos países de la región generó una considerable capacidad para implementar políticas destinadas a combatir la crisis. A esto se sumó el aumento del gasto social en los últimos años, con programas en ese ámbito que han sido significativos para contener los costos sociales de la crisis.

Gráfico I.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA, SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO FISCAL GLOBAL
(En tasas de variación anual y porcentajes del PIB)



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

[a] La cifra de 2009 es una estimación.

En la segunda mitad de 2009 se observaron señales positivas en las economías de la región. La producción industrial y las exportaciones comenzaron a recuperarse, al tiempo que el aumento del nivel de actividad global y de los volúmenes de comercio internacional impulsó la demanda de productos básicos, lo que permitió alcanzar mayores precios y mejoras de los términos de intercambio.

El crecimiento proyectado para 2010 es del 4,1% y se prevé que sea algo mayor en América del Sur que en el resto de la región, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos de algunos países y la mayor diversificación de los mercados de exportación, su proyección comercial hacia materias primas cuyos precios aumentan y la mayor participación de China en el comercio de varios países. En cambio, se espera un crecimiento más lento en economías más abiertas y con una cartera de socios comerciales menos diversificada y más concentrada en el comercio de manufacturas. Tal es el caso de México y Centroamérica.

La crisis sorprende al Caribe en una situación mucho más desfavorable en términos de deuda pública, déficit fiscal y comercial y reservas. De este modo, las economías de esa subregión atraviesan, en varios casos, una situación financiera y cambiaria más compleja y una gran dependencia del turismo, que se contrajo considerablemente en 2009. Los efectos del quiebre económico mundial comenzaron a sentirse en el Caribe en 2008. Como se observa en el gráfico I.4, en 2009 disminuyó un 2,1% la producción de la región luego del débil aumento del 0,8%

registrado en 2008, lo que representa una aguda reducción con respecto al 4,7% anual del período 2002-2007. En casi todos los países del Caribe hubo contracciones del PIB en 2009. Los más afectados fueron Saint Kitts y Nevis (-8,5%), Antigua y Barbuda (-6,6%), Granada (-5%), las Bahamas (-3,9%) y Barbados (-3,6%).

Los únicos países que registraron un crecimiento positivo de la producción en 2009 fueron Guyana y Suriname (un 0,9% y un 2,5%, respectivamente). En el primer caso, debido a la recuperación de la industria del azúcar, relacionada con el inicio de las operaciones de la nueva planta de la empresa Skeldon; en el segundo caso, debido al incremento de la producción de oro entre abril y agosto, a causa de la expansión productiva de la filial de la empresa canadiense IAMGOLD, en tanto que la empresa estatal Staatsolie financió sus ambiciosos planes de inversión con las ganancias obtenidas en 2008.

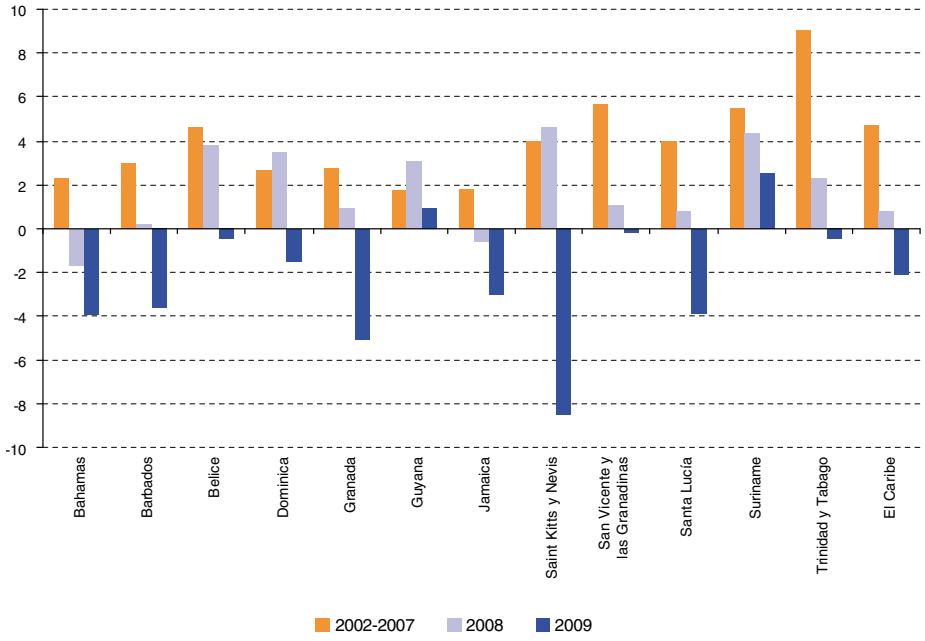
En el Caribe la aplicación de políticas fiscales contracíclicas para enfrentar la crisis se vio muy limitada por el excesivo nivel de las respectivas deudas públicas. Por ejemplo, en el año fiscal 2008-2009, los pagos de intereses de la deuda del gobierno central alcanzaron el 14% del PIB en Jamaica, el 8,8% en Saint Kitts y Nevis, el 4,2% en Santa Lucía, el 3,7% en San Vicente y las Granadinas y el 3,3% en Barbados. En general, dado el déficit crónico de los ingresos fiscales de todos los países de la subregión, excepto de Suriname y Trinidad y Tabago, las respuestas políticas para enfrentar la crisis económica mundial no habrían sido posible sin el financiamiento de fuentes externas. Ese financiamiento brindó cierto espacio fiscal para introducir medidas contracíclicas en las políticas económicas y sociales, en un contexto de disminución de los ingresos tributarios y un exigente servicio de la deuda pública. Jamaica, por ejemplo, se aseguró alrededor de 900 millones de dólares en créditos contingentes del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe y otras instituciones financieras internacionales para apoyar su programa fiscal y de sostenibilidad de la deuda, como también la expansión de su principal programa social, el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH).

Con todo, el crecimiento proyectado para 2010 es inferior a las tasas registradas durante el sexenio de bonanza truncado por la crisis y podría resultar insuficiente en términos de la demanda de empleo, lo que dificultará una rápida recuperación de la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo y, por tanto, de los indicadores sociales. Por otra parte, también se va a contraer la inversión, lo que no solo tiene un impacto negativo inmediato sobre la demanda de bienes y sobre el nivel de actividad, sino que afecta la capacidad de crecimiento de la región en el futuro[3].

Además, resta saber si las economías desarrolladas podrán continuar su dinámica a medida que se retiren los cuantiosos estímulos desembolsados en los Estados Unidos y Europa. Esto, sumado al aumento del desempleo y al aún volátil mercado financiero internacional, plantea interrogantes sobre la fortaleza de la recuperación iniciada en 2009.

[3] Se destaca a menudo que la región demoró 14 años en recuperar el PIB por habitante previo a la crisis de la deuda de los años ochenta y que le llevó 25 años llegar a la tasa de pobreza de antes de esa crisis. Sin embargo, las tasas de inversión con relación al PIB observadas en la región en los años setenta no volvieron a repetirse. En los últimos años los países de América Latina y el Caribe estaban consiguiendo incrementar sus tasas de inversión, pero este camino fue interrumpido antes de que se recuperara el nivel necesario para crecer de manera sostenida a una tasa más alta.

Gráfico I.4
EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB, 2002-2009
(Porcentajes en dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.

De cara al futuro la región enfrentará un doble desafío. En primer lugar es preciso recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis. En segundo lugar, para el desarrollo futuro será clave reducir la heterogeneidad estructural, vale decir, orientarse a una mayor convergencia en los niveles de productividad que permita, a su vez, superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social (véanse los capítulos III, V y VI). En tercer lugar, hay que retomar la senda del crecimiento, basándolo en el aumento de la competitividad apoyada en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos que posibiliten la difusión de los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población (en especial hacia los más desfavorecidos), el uso sostenible de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Aunque la región ha aprendido a enfrentar la volatilidad externa, en general el desarrollo de las capacidades para hacer frente a los desafíos de largo plazo es insuficiente. Queda aún mucho por avanzar en materias como el desarrollo de un ambiente proclive a la innovación, de los sistemas de creación, adaptación, difusión y aplicación de conocimientos a todas las esferas del quehacer productivo, el fortalecimiento de los mecanismos de protección e inclusión social y la construcción de una infraestructura que otorgue sostenibilidad, en un sentido amplio, al proceso de crecimiento.

3. Restricciones y oportunidades en el nuevo escenario internacional[4]

Existe una creciente percepción de que los efectos y enseñanzas que esta crisis económica ha dejado, sumados a las medidas para transitar hacia economías con baja emisión de carbono, determinarán la dinámica de crecimiento y la articulación de las relaciones económicas, financieras y comerciales hacia un nuevo escenario de la economía mundial. Esta se compondría de al menos los siguientes elementos: menores tasas de crecimiento económico mundial, nuevo rol de las economías emergentes, desaceleración de los flujos comerciales, menor transnacionalización financiera desde los países del norte, nueva arquitectura financiera global y tránsito hacia economías con menores emisiones de carbono.

Se auguran cambios importantes en el escenario futuro en términos de alianzas entre bloques, países y grupos de países. El reordenamiento del equilibrio económico global, la presencia progresiva de países emergentes, en particular los denominados BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) y su capacidad para aglomerar fuerzas regionales, la nueva institucionalidad multilateral necesaria tanto por la economía internacional como por las amenazas del calentamiento global, así como el rol más activo que vuelven a adquirir los Estados, es un punto de inflexión en ese escenario. Se trata de una nueva geopolítica internacional, resultado de una nueva geometría política y económica.

a) El nuevo patrón de crecimiento: menores tasas de crecimiento económico

El mundo posterior a la crisis se caracterizará por tener un patrón de crecimiento más bajo debido a una caída en la demanda agregada de los países desarrollados, que podría verse parcialmente compensada por aumentos de la demanda agregada en los países en desarrollo. Se espera que entre 2010 y 2014 la actividad económica mundial muestre tasas de crecimiento cercanas al 3% (The Economist Intelligence Unit, 2009). Esto implica una desaceleración de la tasa de crecimiento mundial cercana a dos puntos porcentuales con respecto a la tasa media registrada en el período 2003-2007 (4,9%) y más bien similar a la observada durante el período 1980-2002 (3,1%)[5].

Desde el punto de vista de la oferta, se prevé una baja en la tendencia de disminución del crecimiento del producto de las economías desarrolladas, tal como revela un estudio presentado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2009a y c) (véase el gráfico I.5). En particular, las estimaciones de la OCDE muestran escenarios en que, como resultado de la crisis, el producto potencial de los países desarrollados podría crecer entre un 1% y un 1,5% anual en el período 2010-2014, luego de que entre 2000 y 2008 lo hiciera a un ritmo del 2,4% anual (OCDE, 2009b)[6].

---

[4] Hemos optado aquí por referirnos al nuevo escenario internacional concientes de que en muchos foros internacionales se habla hoy de nueva normalidad internacional. El concepto de normalidad suscita una ambigüedad semántica, en la medida que puede hacer referencia tanto a una nueva normatividad (en el sentido del deber ser) como a una nueva realidad (en un sentido puramente descriptivo). Para evitar esta doble referencia hemos optado por hablar de escenario.

[5] Otras estimaciones del Fondo Monetario Internacional se orientan a escenarios de crecimiento mundial con tasas cercanas al 4,4%, que si bien son menores a las registradas en el período 2003-2007, superan las prevalecientes en el período 1980-2002.

[6] Se trata de otro de los escenarios planteados por la OCDE, que a la luz del análisis señalado luce menos probable, y que apunta a que por efectos de la crisis actual el nivel del PIB potencial se verá afectado, pero a partir de 2010 recuperará su ritmo tendencial de crecimiento del 2,4% anual.

Cuadro I.2

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA DEL MUNDO Y SUS REGIONES, 1970-2007

(En porcentajes y millones de dólares de 2000)

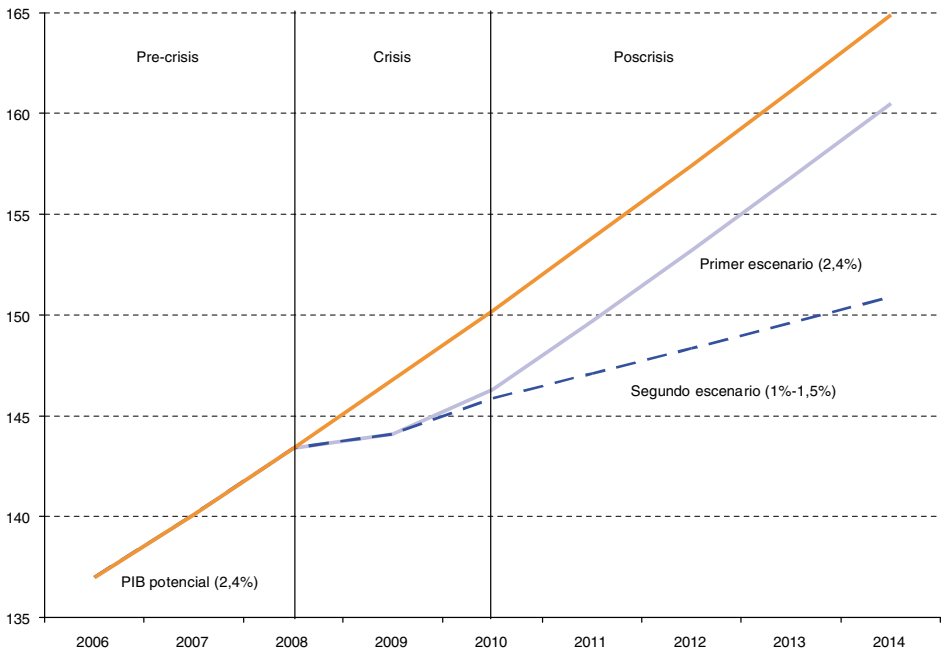
	1970-1980	1981-1991	1992-2002	2003-2007
Estados Unidos	1,9	2,0	0,2	1,9
Asia meridional y el Pacífico	5,1	5,9	8,1	8,8
Europa y Asia central	…	…	-7,1	6,9
Zona del euro	3,1	2,1	1,5	1,4
América Latina y el Caribe	3,2	-0,6	0,9	3,5
Oriente Medio y África septentrional	2,8	0,5	2,6	3,0
Asia meridional	0,9	2,9	1,7	6,7
África subsahariana	1,2	-1,1	-2,9	3,1
Mundo	1,9	1,3	0,3	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators, 2009*.

Gráfico I.5

PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS: EVOLUCIÓN DEL PIB REAL ACTUAL Y POTENCIAL, 2010-2014

(Índice 1994=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Occasional Papers*, N° 49, junio de 2009; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook; "The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 699, 2009 y proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para algunos países de la OCDE.

Entre los factores que explican esta desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB potencial para las economías de la OCDE destacan: i) la intensa contracción de la inversión y el consiguiente menor crecimiento del acervo de capital, que representa casi dos terceras partes de la caída proyectada del producto potencial; ii) el aumento de la tasa media de desempleo y una disminución de la tasa de participación laboral, y iii) la posible reducción de la productividad total de los factores, por efecto de una considerable merma de la inversión en actividades de investigación y desarrollo, que podrían frenar la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.

b) El nuevo rol de las economías emergentes como agentes dinamizadores del crecimiento mundial

La disminución prevista del impulso de las economías desarrolladas puede compensarse parcialmente con un rol más protagónico de las economías emergentes, que se encuentran en una situación favorable para ampliar su demanda agregada interna. Estas economías cuentan con espacios fiscales para aumentar el gasto público, sistemas financieros no afectados por activos de mala calidad y niveles de reservas internacionales que les permitirían mantener niveles holgados de liquidez.

Para asumir este nuevo rol las economías emergentes deberían reevaluar su estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y considerar a otros sectores como fuentes alternativas de crecimiento. Así, algunas economías como China y la India, enfrentadas a importantes caídas de sus exportaciones, han puesto en práctica políticas fiscales para orientar la demanda agregada hacia fuentes internas de crecimiento.

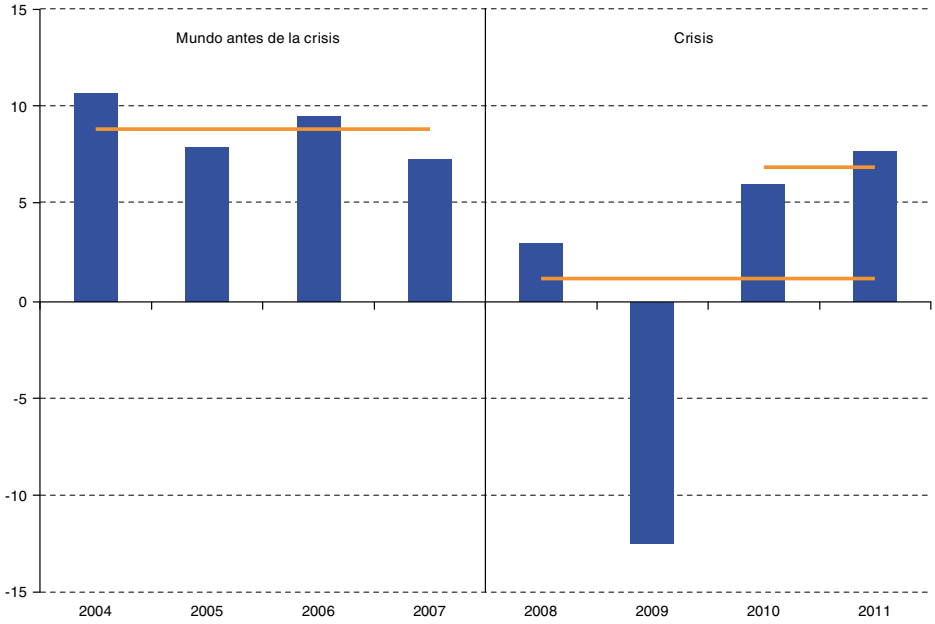
Del mismo modo, algunos países de la región también han tomado medidas para potenciar el rol de la demanda agregada interna como fuente de crecimiento. En el caso particular del Brasil, el gobierno ha aumentado el capital de la banca pública (3,5% del PIB en el caso del BNDES) para incrementar su potencial crediticio y compensar, en parte, la reducción del crédito privado. Esto se complementa con el apoyo a la oferta interna mediante políticas de fomento productivo.

c) Desaceleración y recomposición de los flujos comerciales

El menor dinamismo de la demanda agregada mundial y del crédito al comercio exterior se traducirá en una importante desaceleración de los flujos comerciales, producto de las tendencias a la protección del espacio comercial nacional y el restablecimiento tras los desequilibrios globales. En el plano comercial, según diversas estimaciones, luego de la desaceleración mostrada por el volumen del comercio mundial en 2008 y la prevista contracción en 2009 (13%), el volumen de comercio internacional continuará mostrando tasas de crecimiento sustancialmente menores al 8,8% registrado en el período 2004-2007. En particular, las estimaciones de diversas fuentes especializadas ubican al crecimiento del volumen del comercio mundial en una tasa cercana al 6% en 2010 (FMI, 2009a) (véase el gráfico I.6).

Entre los distintos factores que propician este posible menor crecimiento del comercio mundial destaca la desaceleración prolongada de la demanda de importaciones por parte de las economías desarrolladas y, por tanto, un menor espacio para que las economías emergentes puedan colocar sus productos en estos mercados. Esto en virtud del menor consumo por parte de los hogares en las economías desarrolladas, como resultado del proceso de ajuste de la riqueza financiera iniciado con la crisis, y la menor demanda de bienes de inversión por parte de las empresas dados los ajustes en los planes de producción.

Gráfico I.6
TASA DE VARIACIÓN DEL VOLUMEN DE COMERCIO INTERNACIONAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecd EconomicOutlook and *Economic Outlook*, N° 85, junio de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.

De igual forma, y a fin de estimular la demanda agregada interna, algunas de las políticas adoptadas por los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, pueden incluir prácticas proteccionistas. En este sentido, políticas como la compra de bienes nacionales podrían introducirle un claro sesgo anticomercial a las políticas nacionales de recuperación. Cabe mencionar que estas prácticas, lejos de crear condiciones para la recuperación de la demanda agregada mundial podrían hacer más difícil ese proceso, sobre todo por las posibles represalias que se pueden desencadenar.

Con todo, en una mirada de largo alcance, el comercio internacional seguirá siendo fuente de oportunidades para el crecimiento, en la medida que los nichos especiales o la ventaja de ser socios menores en el comercio mundial permitirán explorar oportunidades y desarrollar estrategias que permitan lograr incrementos considerables de las exportaciones. Esto ocurriría aunque la proyección global del incremento del comercio mundial sea modesta, al menos en los próximos cinco años. En efecto, aun en el bienio 2008-2009 es posible encontrar datos de rubros de servicios, comercio electrónico o bienes especializados que indican un crecimiento de las exportaciones de dos dígitos. El desafío no solo radica en identificar esos rubros sino en construir las capacidades productivas, humanas y tecnológicas que permitan posicionarse competitivamente en ellos.

El comercio Sur-Sur irá adquiriendo un rol fundamental en la medida que las economías emergentes aumenten su presencia en el PIB mundial y en la demanda global. Tratándose además de incrementos en el ingreso per cápita a partir de niveles bajos, la elasticidad-ingreso del consumo de los bienes y servicios que estas economías requieren será elevada. El mayor peso de

los países emergentes en el comercio internacional incrementará la demanda mundial de energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará las cifras relativas al volumen y el valor de las exportaciones de la región. Ello significa que, respecto de décadas previas, sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados. Esto favorece la existencia de mejores términos de intercambio para los exportadores netos de estos productos, pero a la vez desincentiva el esfuerzo de diversificación de las exportaciones, al afectar la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales. Igualmente, este escenario será negativo para los importadores netos y quizás constituya una oportunidad para buscar fuentes alternativas, por ejemplo en el caso de la energía y los alimentos.

La fuerza de trabajo de los países BRIC irá aumentando y diversificando su consumo a medida que se incrementen sus ingresos. Esto ofrecerá diversas oportunidades en los mercados de esos países: demandas masivas de elevado volumen y bajo valor, nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados y múltiples situaciones intermedias. Esto plantea el reto de abordar el mercado de los países BRIC con mirada estratégica y no solo como oportunidad para incrementar las exportaciones tradicionales. La existencia de bienes más sofisticados y una creciente demanda de servicios modernos será lo que caracterizará la demanda de importaciones de esos países y ese mismo rasgo también irá ganando presencia en el comercio Sur-Sur, lo que abre renovadas posibilidades para avanzar en la diversificación productiva y exportadora. Esa tendencia, por cierto, podría reforzarse con un aporte más decidido de las políticas públicas nacionales y de las medidas que se tomen en el ámbito de los sistemas de integración y cooperación regionales.

Algunas de las mayores economías emergentes, como China y la India, así como varios países asiáticos, cuentan con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación, pero también cuentan con gran cantidad de científicos e ingenieros muy preparados y con una creciente capacidad para absorber y desarrollar progresivamente nuevas tecnologías. De este modo, pasarán a ser actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Estos nuevos competidores globales tienden a disminuir cada vez más las ventajas competitivas de la industria de los países de la OCDE, pero también las de las manufacturas intensivas en recursos naturales de América Latina y el Caribe.

d) El paisaje financiero futuro

La crisis financiera puso en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par del proceso de globalización y liberalización financiera. Las instancias regulatorias nacionales no estaban preparadas para regular las instituciones financieras globalizadas, lo que ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar reformas profundas a la arquitectura financiera internacional y, en particular, a los sistemas regulatorios y de supervisión, a fin de garantizar una mayor estabilidad financiera global.

En consecuencia, se ha planteado la necesidad de seguir un nuevo proceso de regulación de los sistemas financieros. En primer lugar apreciaremos un cambio de enfoque y alcance en lo que se refiere a la regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales. En segundo lugar, se ha tornado evidente que, además de los sistemas de regulación nacionales, debe existir un marco regulatorio global para establecer estándares nacionales mínimos y para regir las operaciones globales de instituciones financieras que sean relevantes a nivel sistémico (Comisión Stiglitz, 2009). Un sistema regulatorio internacional más fuerte y con estándares consistentes en todos los

países es de fundamental importancia, no solo como forma de evitar el arbitraje regulatorio sino también para hacer frente a los riesgos de carácter sistémico y proveer de estabilidad financiera a nivel global[7]. Para ello se requerirán esfuerzos de coordinación en la regulación de los sistemas financieros entre países y mayores instancias de supervisión multilateral de las instituciones financieras consideradas sistémicamente relevantes. En este sentido, existe un cierto consenso respecto de la necesidad de implementar mecanismos eficaces de alerta temprana a nivel global para lo que deberían combinarse la experiencia y los conocimientos de un conjunto diverso de instituciones y actores (FMI, 2009b; G-20, 2009; Unión Europea, 2009)[8].

La tendencia, tanto en el ámbito nacional como global, se orienta hacia una supervisión y regulación mucho más comprehensivas que buscarán eliminar los vacíos que existían antes de la crisis. Se expandirá el nivel de aplicación de la regulación y supervisión tanto en lo respectivo a los distintos instrumentos financieros como a los distintos participantes del mercado[9]. Ha quedado claro que las instituciones financieras trabajaron en muchos casos con niveles de riesgo excesivos y niveles de apalancamiento muy por encima de los adecuados (Comisión Stiglitz, 2009). La regulación debe, por lo tanto, contar con mecanismos para reducir ambas prácticas, así como también garantizar que las instituciones financieras cuenten con niveles de capitalización y liquidez adecuados en todo momento[10].

Este proceso de nueva regulación tendrá consecuencias importantes para la conformación del tipo de sistema financiero que prevalecerá en el escenario posterior a la crisis. Se espera que el modelo de banca cambie hacia uno más transparente y con menores niveles de riesgo y apalancamiento.

Por otra parte, el impacto sistémico de la crisis, aunado al proceso de nueva regulación y reestructuración del sistema financiero, tendrá importantes consecuencias para los flujos financieros entre regiones. En este sentido, por ejemplo, se ha vuelto a debatir en varios ámbitos la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras internacionales (un impuesto Tobin global) con el objetivo de disminuir las transacciones especulativas a nivel internacional[11].

---

7 Varios de los documentos con propuestas sobre reformas al sistema financiero internacional coinciden en la necesidad de aumentar los esfuerzos coordinados por incentivar a las economías con regulación inadecuada o poco dispuestas a reformar sus prácticas y adherirse a los estándares internacionales más altos de regulación. En este sentido, las autoridades nacionales y regionales deberían implementar medidas que protejan al sistema financiero internacional de jurisdicciones no transparentes o no cooperativas (véase, por ejemplo, G-20, 2009; Unión Europea, 2009 y Stiglitz, 2009).

8 La Unión Europea aprobó en septiembre de 2009 la creación de un Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (CERS) cuya misión es precisamente vigilar la solvencia del sistema financiero como un todo, mediante la identificación de potenciales riesgos y la emisión de alertas tempranas.

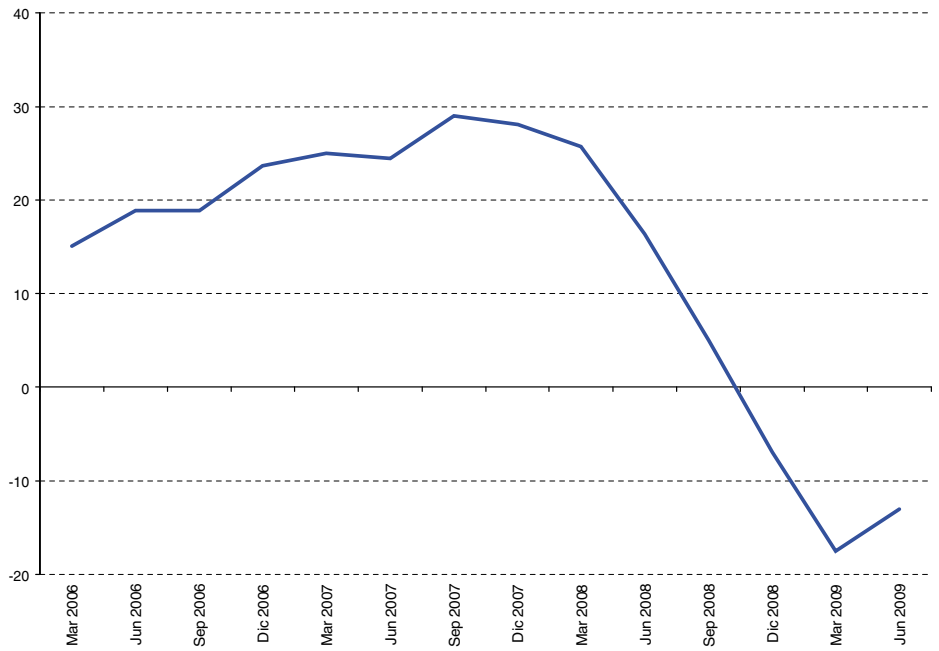
9 Con respecto a lo primero, se manejan propuestas de monitoreo y supervisión de los instrumentos financieros complejos, tanto en lo que respecta a su creación como a su propagación, para lo cual se buscará la mayor transparencia de los mercados en que se transan. Con respecto a lo segundo, se tratará de abarcar a todos los participantes del mercado ya sean bancos, fondos de cobertura o instituciones de calificación de crédito. De la misma manera, el nuevo paisaje regulatorio incorporará de algún modo al sistema bancario "en la sombra" en los principios regulatorios y de supervisión.

10 En este sentido se ha considerado a la regulación prudencial contracíclica como una alternativa a tener en cuenta. Sin embargo, también se ha enfatizado que la regulación no solo debería apoyarse en estándares de capitalización (aún ajustados por riesgo y ciclo), sino también considerar una gama de aspectos más amplios como los incentivos gerenciales, entre otros (Comisión Stiglitz, 2009).

11 Otro motivo para establecer un impuesto de esa naturaleza es que permitiría contar con mayores recursos para financiar políticas de desarrollo económico y social.

Mayores niveles de regulación y de mayor alcance, menores incentivos para la toma de riesgo, así como menores niveles de apalancamiento traerán aparejados una reducción en los flujos financieros internacionales, y por ende, una parcial reversión del vertiginoso proceso de integración financiera que se había observado hasta la crisis. La caída de los flujos financieros privados hacia las regiones en desarrollo obedece no solo al aumento de la incertidumbre y al menor apetito de riesgo (mayor demanda de activos seguros por parte de los inversores internacionales); también refleja un proceso de reducción de la transnacionalización del crédito bancario a partir de principios de 2008. Los sistemas financieros comenzaron un proceso de desapalancamiento mediante la contracción del crédito y, en particular, la reducción de sus activos transfronterizos (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7
CRECIMIENTO ANUAL DE LOS ACTIVOS EXTERNOS REPORTADOS AL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, MARZO DE 2006 A JUNIO DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Pagos Internacionales (BPI), "BIS Quarterly Review" [en línea] http://www.bis.org/statistics/bankstats.htm, octubre de 2009.

Este sesgo hacia la inversión de activos financieros nacionales por parte del sector privado podría redundar en una menor integración y dinamismo de los mercados financieros a nivel internacional. En igual sentido actúan las exigencias de los gobiernos de los países desarrollados a la banca de sus países para que canalicen la ayuda que han otorgado a través del crédito hacia agentes internos y un eventual sesgo de los fondos disponibles para el rescate de los bancos nacionales.

4. La necesidad de una nueva arquitectura global multilateral

Uno de los principales desafíos en los años venideros es mejorar la capacidad de las instituciones globales para responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impondrá el nuevo contexto posterior a la crisis. Para ello es necesario que la nueva

arquitectura global retome la senda del multilateralismo y que reestablezca el equilibrio adecuado entre la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico.

La reforma a la arquitectura global deberá surgir de la combinación virtuosa de tres elementos. En primer lugar, deberá ser fruto y al mismo tiempo proveedora de un liderazgo representativo y con legitimidad política basado en el multilateralismo y que permita la definición y orientación de la agenda global de desarrollo. En segundo lugar, deberá contemplar un conjunto de reformas del sistema de reservas y de los organismos especializados a nivel mundial y regional que apoyan la implementación de la agenda global con aportes técnicos y especializados en materia de normas, políticas o programas. Por último, deberá establecer una instancia para la rendición de cuentas.

a) Una gobernabilidad global inclusiva basada en el multilateralismo

Tradicionalmente, la agenda de desarrollo global se ha regido por la voluntad de un grupo reducido de países desarrollados, que ostentan el mayor poder de participación, voto y decisión en los organismos internacionales[12]. En los últimos años se han hecho esfuerzos por integrar a los países en desarrollo a estas instancias a través de la conformación del G-20[13]. No obstante, esta última agrupación tendrá que avanzar en la plena incorporación de las necesidades de las economías en desarrollo a la agenda global.

En este contexto, una de las exigencias futuras de la gobernabilidad global es la creación de instancias más amplias e inclusivas para la articulación de la agenda global de desarrollo (Comisión Stiglitz, 2009). Una opción en esta materia es potenciar el papel que hoy en día tiene el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, imprimiendo a dicho órgano una jerarquía institucional análoga a la que tiene la Asamblea General o el Consejo de Seguridad[14]. Sus funciones podrían incluir el análisis y la evaluación de los últimos acontecimientos en los planos económico, social y ambiental, promover el desarrollo económico, asegurar la consistencia en los objetivos de políticas de los principales organismos internacionales y apoyar la formación de un consenso entre los distintos gobiernos del mundo (Bárcena, 2009a). Esto permitiría procurar mejores soluciones relativas a la gobernabilidad global mediante un mayor diálogo entre los encargados de formular políticas, el mundo académico y los organismos internacionales. La representación de este consejo global puede basarse en un sistema de representatividad amplio que incluya a todos los continentes y a las economías más importantes del mundo. El foro debería fomentar la participación de otros organismos multilaterales importantes como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

---

[12] El Grupo de los Siete (G-7) está conformado por Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido; a él se ha sumando la Federación de Rusia para conformar el Grupo de los Ocho (G-8). Este grupo de países tiene una elevada cuota de poder en las instancias de decisión de organismos internacionales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

[13] El G-20 es un grupo de países formado en 1999 por los 8 países más industrializados (G-8), 11 países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo y la Unión Europea como bloque. Es un foro de cooperación y consulta entre los países en temas relacionados con el sistema financiero internacional.

[14] Este foro tendría características parecidas al consejo económico mundial planteado por la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional.

b) Reformas al sistema de reservas y a las instituciones especializadas

Junto con promover las reformas a la gobernabilidad global también hay que reformar la arquitectura financiera internacional para dotarla de una mayor capacidad para administrar el ciclo económico. Esta reforma deberá centrarse por una parte, en el sistema de reservas y, por otra, en potenciar y fortalecer las instituciones financieras internacionales.

El sistema de reservas internacional ha mostrado, en un contexto de creciente integración financiera, importantes falencias para promover la estabilidad financiera y prevenir los desequilibrios globales. El sistema de reservas actual basado en el dólar impone restricciones a la capacidad de la economía mundial para ajustar los desequilibrios globales, pues las correcciones a esos desequilibrios suponen cambios importantes en las condiciones de la demanda y oferta mundial del dólar. Esto puede llevar a cuantiosas pérdidas patrimoniales en países que acumulan sus reservas internacionales en esta moneda. Esta pérdida de riqueza podría traducirse en una forma deflacionaria (contractiva) de corregir los desequilibrios globales.

En tal sentido, se ha planteado la conveniencia de fortalecer el papel que los derechos especiales de giro (DEG) y el Fondo Monetario Internacional podrían tener en el nuevo sistema de reserva internacional. Con esto se reduciría el grado de dependencia de la unidad de reserva a las condiciones y decisiones políticas y económicas de un país en particular, incrementándose, en principio, la estabilidad y confianza en el sistema financiero internacional. No obstante, quedaría pendiente la definición de aspectos fundamentales, como los criterios para la emisión de la nueva moneda de reserva y los mecanismos para la determinación de la paridad de esta nueva unidad de reserva, su convertibilidad y la asignación de dicha moneda.

La reforma a las instituciones especializadas también es parte de una nueva arquitectura global. El manejo prudente y adecuado de las crisis económicas requiere la provisión de liquidez a escala global de manera contracíclica e inclusiva. Para ello es necesario aumentar los recursos de las instituciones financieras y flexibilizar los mecanismos y las condiciones de financiamiento. Esto se ha logrado parcialmente en las reformas recientes a instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se han plasmado en un aumento de su nivel de capitalización y en el cambio en las condiciones de otorgamiento de financiamiento. Falta avanzar a nivel regional para recapitalizar igualmente instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco del Desarrollo del Caribe, el Banco del Sur y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

También se requiere de manera complementaria aumentar la base de financiamiento de los acuerdos de préstamos, ya que estos aún dependen del monto de las cuotas de los países. Complementariamente, debe establecerse un marco multilateral para manejar los problemas de sobreendeudamiento, a fin de poder reestructurar los montos y plazos de las obligaciones externas.

Las economías desarrolladas deben cumplir el compromiso de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y, a su vez, las economías en desarrollo deben mejorar la eficiencia en el manejo de esos recursos. De igual forma, tal como se ha adelantado en las reformas recientemente introducidas en el caso del Fondo Monetario Internacional, es necesario que se adecuen los criterios de asignación y manejo de los recursos vinculados a la asistencia financiera.

La prevención de las crisis requiere de un sistema de supervisión y regulación adecuado para controlar, monitorear y distribuir el riesgo en el sistema financiero. Esto implica fortalecer la supervisión y regulación microprudencial y complementarla con un enfoque macroprudencial. La

supervisión y regulación han de permitir que el sistema financiero absorba los choques en vez de ser un amplificador de los mismos con regulación anticíclica. Hay que fortalecer, además, los mecanismos de vigilancia mediante la activación de un sistema de alerta temprana y promover mejoras en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Por último, el diseño de un sistema de prevención más eficaz necesita de una coordinación efectiva entre instituciones multilaterales y entre instancias globales y regionales. Las instituciones regionales son fuentes de información y conocimiento regional. Pueden, de hecho, actuar como bisagra entre las instancias nacionales y globales para potenciar esfuerzos coordinados orientados a la compilación y síntesis de la información macrofinanciera, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la adopción de mecanismos regulatorios compartidos y el apoyo a los esfuerzos de coordinación entre países de distintas subregiones.

La gobernabilidad de estas instituciones también debe reformarse significativamente. En el caso del Fondo Monetario Internacional, existe una concentración del poder de decisión en los países industrializados, que representan el 60% de las cuotas. Esto conduce a una hegemonía por parte de los países desarrollados a la hora de definir los objetivos del Fondo, así como el criterio de asignación y distribución de sus recursos financieros. Este desequilibrio debe corregirse a favor de una reforma de su gobernabilidad de mayor profundidad que la acordada en la reunión del G-20 (abril de 2009). Esa reforma debe ser más inclusiva y representativa, con cambios significativos en la estructura de votos del Fondo para dar a los países en desarrollo más voz y poder de decisión en la formulación de la política económica internacional, acorde con su importancia económica y nivel de desarrollo.

El sistema de asignación de cuotas existente también limita la participación y el poder de decisión de los países en desarrollo en el Banco Mundial. La reforma planteada a la gobernabilidad se centra en asignar las cuotas según el peso económico de los países, sus niveles de contribución y sus necesidades de desarrollo. En el mismo sentido, los países en desarrollo solo recientemente han alcanzado un grado pequeño de representación en el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y hasta hace poco tampoco tenían representación en el Foro sobre Estabilidad Financiera. La falta de representatividad de los países en desarrollo en estos foros hace que sus análisis y recomendaciones de políticas regulatorias sean incompletos y pueden conducir a importantes errores y fallas de supervisión y regulación. Por ello, estas instituciones necesitan la participación de todos los países para elaborar códigos y normas regulatorias de aceptación global.

La reforma reciente del Foro sobre Estabilidad Financiera (cuyo nombre cambió a Junta de Estabilidad Financiera en 2009), que aumenta su número de integrantes e incluye a los países del G-20 en desarrollo como China, la India, Indonesia y la República de Corea, es un paso en la dirección correcta. No obstante, es necesario buscar mecanismos para lograr una adecuada representación de las distintas experiencias y puntos de vista para establecer una legislación regulatoria efectiva, coherente y apropiada que se aplique a nivel nacional e internacional.

Una gobernabilidad inclusiva debe complementarse con una instancia de rendición de cuentas que también sea inclusiva. Con este fin, la instancia de rendición de cuentas que represente a la comunidad internacional debe velar por el respeto a las preferencias de los países plasmadas en la agenda global y por que los organismos encargados de implementar la agenda global cuenten con los recursos y capacidades necesarias. De igual forma, una instancia de rendición de cuentas apropiada permite elevar los niveles de transparencia en el manejo de los recursos y, por tanto, otorga legitimidad a las acciones de los organismos internacionales.

5. Los desafíos de la seguridad climática planetaria

No es claro el alcance temporal de las consecuencias de la crisis económica global que estalló en 2008 y cuyos mayores efectos se hicieron sentir en 2009. El análisis de la sección precedente permite dimensionar con más claridad el impacto de la crisis y muestra que a lo largo de la década que se inicia las dinámicas globales de crecimiento, comercio y financiamiento no serán las mismas que caracterizaron al decenio que acaba de terminar. También se señala que hay un cierto consenso en torno a que habrá una nueva realidad económica y geopolítica en el mundo.

En la sección anterior se muestra la necesidad de replantearse los criterios y el proceso de cooperación y negociación en relación con la regulación de los mercados junto con mecanismos más eficaces de supervisión y monitoreo internacional para prevenir crisis futuras en el ámbito financiero. Se destaca la necesidad de contar con un mayor y mejor multilateralismo para construir un orden global con poderes de deliberación que abra espacios de representatividad para los países en desarrollo y un sistema de cooperación internacional más solidario y de financiamiento más justo. Las instituciones multilaterales deberán desarrollar la capacidad para responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impondrá el nuevo contexto después de crisis. Para ello es necesario que la nueva arquitectura global reestablezca el equilibrio adecuado entre la búsqueda de la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico y social.

Si bien, por una parte, se ha dado esta crisis financiera cuyas consecuencias trascienden el presente y hace pensar en una nueva normatividad de cara al futuro, por otra se encuentran los grandes cambios de época que provocan modificaciones de largo alcance en la globalización y cuyas consecuencias inevitablemente deben abordarse en la actual agenda. Hablamos fundamentalmente del calentamiento global y su principal consecuencia: el reclamo que toda la humanidad podría hacer suyo de garantizar la seguridad climática planetaria. Todo ello entraña un giro de época que nos obliga a actuar desde ya ante un entramado de alternativas. No es la crisis financiera presente lo que determina el futuro; es más bien el giro inexorable del futuro lo que desafía al presente. Además, si el calentamiento global alcanza niveles críticos, no habrá espacio para la aplicación de medidas de rescate. De ahí la urgencia de actuar hoy para prevenirlo o acotar sus impactos.

El clima global ha evolucionado desde el origen mismo de la Tierra, fundamentalmente por causas naturales. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la generación de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades humanas aumentó de tal forma que la temperatura media actual del planeta es la mayor de los últimos 1.000 años[15]. Ya se observan cambios discernibles en la precipitación, el alza del nivel de mar, la reducción de las capas de hielo y las modificaciones en los patrones de eventos extremos.

Es más fácil entender al cambio climático como un mal público global o como la pérdida de bienestar por el calentamiento de la atmósfera, debido a la concentración, sin precedentes en la historia humana, de gases de efecto invernadero. La evidencia científica disponible ha demostrado

[15] Se denominan gases de efecto invernadero porque retienen el calor y elevan la temperatura de la superficie de la Tierra, tal como ocurre en un invernadero que calienta el aire cerca del suelo. Los gases más importantes son: el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4), el óxido nitroso (N_2O) y el hexafluoruro de azufre (SF_6). Otro grupo de gases muy importantes son los hidrofluorocarburos (HFC) y los perfluorocarburos (PFC).

que las causas principales son de carácter antrópico y que sus efectos se distribuyen de manera global, independientemente de donde se hayan emitido dichos gases[16].

El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2007 revela que en 11 de los 12 últimos años se han registrado las temperaturas más cálidas desde 1850. Incluso, el Grupo ha modificado al alza sus cálculos respecto de la tendencia de aumento de la temperatura global en los últimos 100 años (1906-2005). El informe concluye que el planeta se ha calentado en promedio unos 0,74°C (entre 0,56°C y 0,92°C) solo en este período, aunque el problema se ha profundizado a partir de la era industrial (1750), principalmente por el elevado consumo de combustibles fósiles[17].

El IPCC también ha documentado la correlación entre el aumento de la temperatura y la intensificación del ciclo del agua. Por una parte, el incremento de nivel del mar por efecto del calentamiento ha sido, en promedio, 1,8 mm/año (entre 1,3 mm y 2,3 mm) desde 1961. Sin embargo, a partir de 1993 se incrementó a un promedio de 3,1 mm/año (entre 2,4 mm y 3,8 mm). Esto se debe al efecto del deshielo de los glaciares y los casquetes de hielo polares por el aumento de la temperatura. Los datos satelitales obtenidos desde 1978 indican que la extensión anual de los hielos marinos árticos ha disminuido, en promedio, un 2,7% (entre un 2,1% y un 3,3%) por decenio. Sin tener cifras tan exactas como las del Ártico, se estima que los glaciares de montaña y la cubierta de nieve han disminuido en ambos hemisferios. Por otra parte, el cambio climático ha influido en los patrones de precipitación, lo que se ha traducido en escasez de agua y sequías en ciertas áreas e inundaciones en otras. Entre 1900 y 2005, la precipitación aumentó notablemente en las partes orientales del norte de América del Sur y del Norte, Europa septentrional y Asia septentrional y central, aunque disminuyó en el Sahel, el Mediterráneo, África meridional y ciertas partes de Asia meridional. En todo el mundo, la superficie afectada por las sequías ha aumentado desde 1970.

Las observaciones revelan también un aumento de la actividad ciclónica tropical intensa en el Atlántico norte desde aproximadamente 1970, con escasa evidencia de aumentos en otras regiones. Cabe aclarar que es difícil identificar tendencias de más largo plazo de la actividad ciclónica, particularmente antes de 1970, por falta de registros apropiados.

Los mensajes centrales derivados de los cuatro informes del IPCC son[18]:

- La temperatura media del planeta está aumentando más allá de las tendencias normales en el último siglo debido a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la disminución de los sumideros naturales, sobre todo debido a actividades antropogénicas.
- De continuar este comportamiento, la temperatura media mundial se incrementaría durante este siglo a niveles sin precedentes en la historia geológica del planeta del último millón de años, lo que tendría graves consecuencias mundiales sobre los ecosistemas, la economía y el bienestar.

---

16 El IPCC destacó este carácter antrópico en el Cuarto Informe de Evaluación, publicado en mayo de 2007 por las Naciones Unidas.

17 De acuerdo con el informe del IPCC de 2007, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero por efecto de actividades humanas han aumentado desde la era preindustrial (1750), y mayormente entre 1970 y 2004, un 70%. Las actividades clave que emiten GEI son las relacionadas con la energía, los procesos industriales, el uso de disolventes, la agricultura, el cambio de uso del suelo, la deforestación y los desechos.

18 Sobre la base de la información de los cuatro informes de evaluación (1990, 1995, 2001 y 2007) del IPCC.

- En la medida que no se tomen medidas eficaces para corregir esta situación, mayores serán sus costos.
- Todavía existe una ventana de oportunidad para implementar medidas de mitigación que, si bien afectan la economía mundial, pueden aplicarse con la tecnología disponible.
- Se requerirán medidas inmediatas de adaptación en las zonas más vulnerables ya sometidas al efecto del aumento de la temperatura y del nivel de los océanos.

El impacto del cambio climático en los ecosistemas y las economías ya son significativos y se incrementarán durante este siglo, y serán mucho más graves en los países en desarrollo, en los pequeños Estados insulares y en las comunidades socialmente menos protegidas.

Lo anterior explica la urgencia política por llegar a un acuerdo multilateral de carácter global y vinculante, especialmente a partir de 2007, tanto por el proceso de renegociación del Protocolo de Kyoto como por el informe del IPCC. Las metas de mitigación global buscan estabilizar las emisiones totales en niveles compatibles con un aumento no mayor de 2°C, lo que supone reducir aproximadamente un 50% las emisiones totales anuales hasta 2050, que hoy son de entre 40 y 45 $GtCO_2e$. En una población mundial de 6.000 millones de habitantes esto se traduce en un promedio de aproximadamente 7 toneladas de CO_2 per cápita (Hepburn y Stern, 2008). Una reducción del 50% implica disminuir las emisiones a cerca de 20 $GtCO_2e$ anuales hasta 2050 y, en una población mundial estimada de 9.000 millones de habitantes, a un promedio mundial de emisiones per cápita de poco más de 2 toneladas.

Estas metas de largo plazo representan un enorme reto para los países en desarrollo, entre los que se encuentran los de nuestra región. Por ello, sin medidas internacionales de mitigación y de apoyo a la adaptación, la región podría sufrir a lo largo del siglo XXI pérdidas importantes en el sector agrícola, la disponibilidad de agua, la biodiversidad, intensas presiones sobre la infraestructura y un aumento en la intensidad de las catástrofes, que se acumularían hasta representar cifras importantes del PIB actual, lo que afectará intensamente áreas con mayor precariedad urbana y a los sectores más pobres de la región[19].

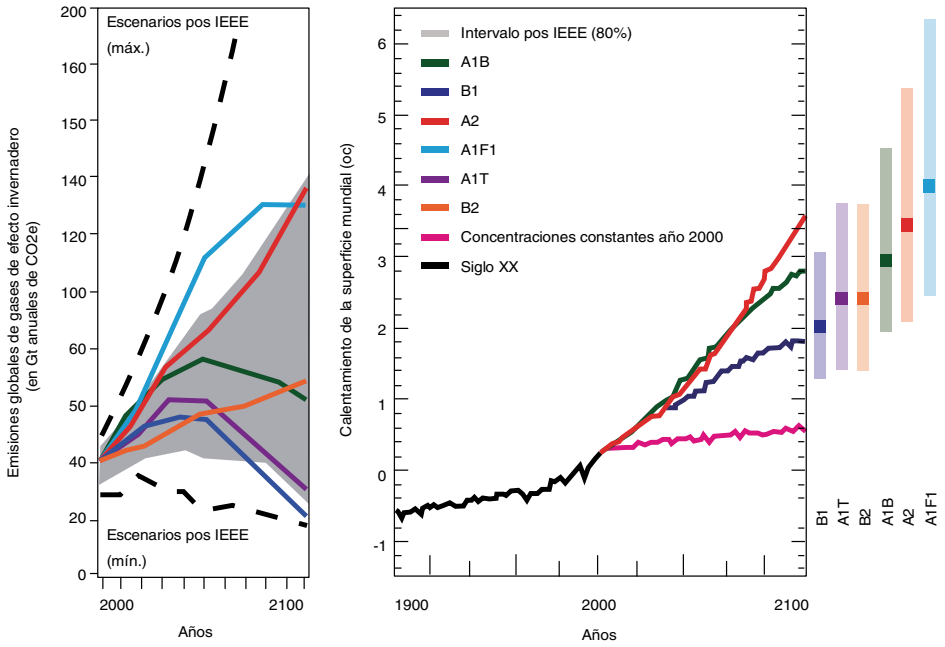
Desde la perspectiva global, actualmente las emisiones de gases de efecto invernadero de América Latina y el Caribe representan una proporción menor de las emisiones mundiales y tienen un crecimiento menor que las emisiones globales entre 1990 y 2000, pero continúa el crecimiento de consumo de energía fósil en la región[20]. Esta trayectoria podría ser difícilmente sostenible en un entorno global que apunta a un futuro cada vez más restrictivo en cuanto a las emisiones de carbono.

[19] En el siglo XXI el impacto medio en la agricultura de Centroamérica se estima entre un 14% y un 19%, dependiendo del escenario seleccionado, con una tasa de descuento del 0,5%, en países donde este sector representa más del 5% del PIB (CEPAL, 2009d). En muchos países del Caribe la agricultura sigue jugando un rol muy relevante y, dada la ubicación geográfica de sus países, estos están muy expuestos al impacto del cambio climático en la agricultura. Los sectores sociales más vulnerables son los que están en la escala más baja del ingreso. En el caso de la agricultura, un efecto inevitable será el incremento de precios conforme se reduzca la producción y la dificultad para mantener la oferta, que nuevamente deberán afrontar con mayor desprotección quienes se encuentran en los niveles de ingreso más bajos, como se vio durante la crisis de precios agropecuarios de 2008.

[20] La base de datos utilizada para las emisiones es la del Instituto de Recursos Mundiales (WRI), lo que permite realizar comparaciones históricas entre países.

Gráfico I.8

ESCENARIOS DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN 2000 Y 2100 (EN AUSENCIA DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS ADICIONALES) Y PROYECCIONES DE TEMPERATURAS DE LA SUPERFICIE



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, 2007.

Nota: IEEE = Informe especial del IPCC sobre escenarios de emisiones.

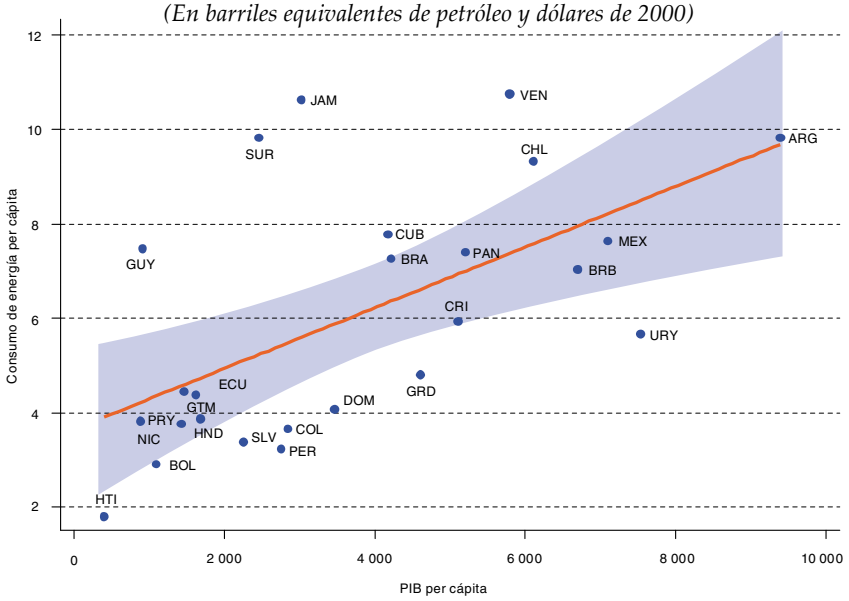
En el gráfico I.9 se muestra la relación positiva entre el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita y aunque hay un paulatino proceso de desacoplamiento del consumo energético conforme aumenta el PIB per cápita (véase el gráfico I.10), resulta insuficiente para contener el actual dinamismo del consumo energético que es incluso superior a la media mundial (véase el gráfico I.11). Esto se suma a la generación creciente de emisiones de otros gases de efecto invernadero por cambios en el uso del suelo (CEPAL, 2009d). Desde el punto de vista de las oportunidades, la región tiene la posibilidad de contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a partir de proyectos y medidas de eficiencia energética, mecanismos de reemplazo en la generación de energía con tecnologías renovables, y la conservación y producción de bosques con alta capacidad de absorción de carbono.

De no actuar oportunamente para modificar la trayectoria actual, en las próximas décadas la base de sustentación económica se modificará de un modo sin precedentes en la historia regional, tanto por el cambio climático como por las presiones de los países desarrollados para mitigar sus efectos a cualquier costo si no se alcanza un acuerdo multilateral global. De todas formas, tarde o temprano esto implicará un cambio profundo en los modos de producción y consumo, especialmente de la energía (véase el capítulo III).

Gráfico I.9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE CONSUMO DE ENERGÍA PER CÁPITA Y PIB PER CÁPITA, 2007

(En barriles equivalentes de petróleo y dólares de 2000)

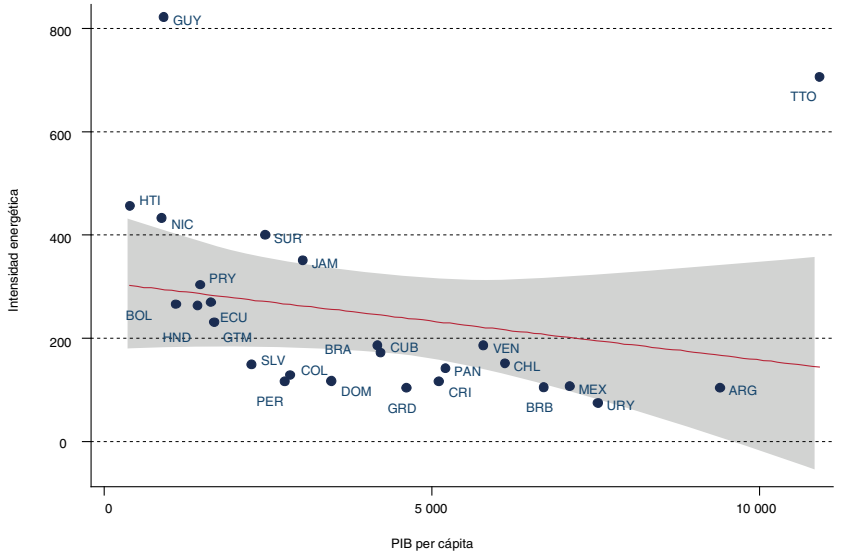


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos (BADECON) para los datos de PIB per cápita a precios constantes de 2000.

Gráfico I.10

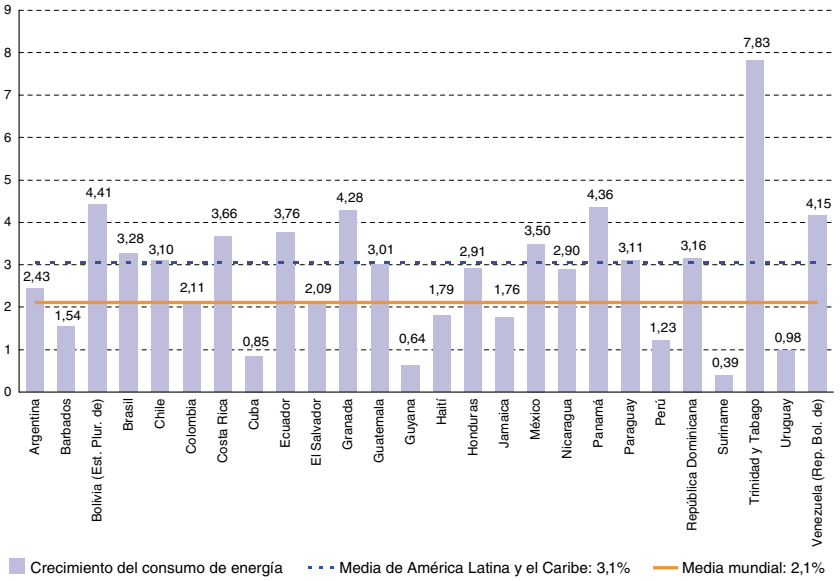
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PIB PER CÁPITA E INTENSIDAD ENERGÉTICA, 2007

(En barriles equivalentes de petróleo y dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos (BADECON) para los datos de PIB per cápita a precios constantes de 2000.

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE ENERGÍA, 1970-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y el Sistema de Información Económica Energética (SIEE).

Es fundamental encontrar modalidades multilaterales más eficaces para detener el calentamiento global a partir de sistemas de administración que reconozcan la interdependencia entre los países y el rol diferenciado que cada uno de ellos ha desempeñado en su gestación, así como entre los actores públicos, privados y sociales y entre las distintas generaciones. Estas propuestas institucionales y financieras deberán considerar plenamente el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como la adecuada consideración de las prioridades de desarrollo en un esquema más equitativo de gobernabilidad global. Es importante que la región participe activamente en las negociaciones internacionales y se beneficie de los acuerdos financieros a partir de alternativas competitivas de intercambio de emisiones de carbono entre países desarrollados y países en desarrollo.

El progreso hacia una multilateralidad eficaz y equitativa no ha sido muy alentador. Las metas contenidas en el Protocolo de Kyoto han sido parcialmente cumplidas. Además, los resultados del decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Copenhague en diciembre de 2009, fueron limitados, precisamente porque no se logró un acuerdo sobre metas cuantitativas de reducción adicional de emisiones por parte de los países desarrollados. Tampoco se logró un acuerdo que refleje con claridad compromisos financieros y tecnológicos que apoyen a los países en desarrollo a comprometerse a mitigar sus emisiones. El Acuerdo de Copenhague, producto de un acercamiento entre los países que integran el bloque denominado BASIC (el Brasil, Sudáfrica, la India y China) y los Estados Unidos, se alcanzó en las horas finales del encuentro, del que no surgió un consenso.

Este acuerdo propone limitar el incremento de la temperatura global a dos grados, lo que supone limitar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a 450 partes por millón (ppm). Esto implica reducir decididamente las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 y lograr una disminución del 50% entre 2020 y 2050. En este documento se definieron algunos principios para que los países desarrollados comprometan recursos financieros, sobre la base del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para que los países en desarrollo puedan contribuir a reducir emisiones voluntariamente y adaptarse a los efectos inmediatos del cambio climático.

El encuentro de Copenhague no rindió los frutos esperados. Aunque se avanzó en el debate, el Acuerdo de Copenhague, que no tiene carácter vinculante, fue cuestionado por muchos países y deberá revisarse y, en todo caso, ratificarse por los Estados miembros para aumentar el compromiso de los países, al tiempo que el proceso de negociación gana en transparencia e inclusión.

Se mantienen abiertas dos modalidades internacionales para alcanzar la seguridad climática en este confuso escenario posterior a Copenhague. La primera apunta a transitar un camino negociado, sobre la base de valores compartidos, plazos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos basados en responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda modalidad abre una ruta de iniciativas unilaterales que se aplican de manera indiscriminada, no distinguen niveles de desarrollo relativo y solo obedecen a las leyes de la competencia.

Entre las medidas que formarán parte de la nueva normalidad climático-económica destaca la aplicación de regulaciones unilaterales del comercio o la imposición de impuestos a las exportaciones basadas en el contenido de carbono de las mercancías exportadas a los países desarrollados. Ello entraña el serio riesgo de que la mitigación termine siendo, por esa u otras vías, asumida en forma sustancial por las economías en desarrollo.

Hay varias iniciativas en esa dirección y entre las de mayor alcance se encuentra la emanada de la etapa 2 del proceso Grenelle en Francia, que propone el etiquetado de los productos para el mercado minorista con información sobre el contenido de carbono y el impacto ambiental estimado de su embalaje, que se sigue de cerca en el Japón, el Reino Unido y otros mercados de destino de exportaciones de la región[21]. Los países en desarrollo deberán prepararse para evitar una eventual pérdida de mercados de exportación ante la aparición de competidores mejor adaptados para enfrentar estas exigencias.

En suma, el cambio climático para América Latina y el Caribe puede convertirse o bien en una nueva restricción al crecimiento económico, o bien, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, el avance de los procesos productivos, la creación de modos de transporte más eficientes y con menores emisiones, y la promoción del cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono.

El trasfondo ético y el dilema económico en la discusión sobre asuntos climáticos es que la mitigación del cambio climático implica costos actuales altos para generar beneficios en el futuro. El problema singular al que nos enfrentamos a escala global es que el cambio climático es acumulativo e irreversible. Por ende, esperar para actuar es aceptar un gran riesgo, que puede ser

[21] Véanse las iniciativas más destacadas hasta 2009 en CEPAL (2009d).

reducido posiblemente con costos menores hoy que en el futuro (Stern, 2007). Se requiere de acciones de Estado tanto en el ámbito institucional como en el económico para producir una realineación de precios y reorientar los mercados hacia objetivos de largo plazo. La lógica mercantil de corto plazo actual es claramente insuficiente.

Por último, cabe destacar en el marco de este documento que las implicaciones de este tránsito hacia economías con menor emisión de carbono pueden ser importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva. Los actores participan en el problema de manera desigual y los países y grupos de mayores ingresos tienen una mayor responsabilidad respecto de sus causas y una mayor capacidad para mitigar los efectos. Los impactos del cambio climático también son desiguales entre los países y dentro de ellos. Sin embargo la mitigación gradual puede reducir las inequidades, por ejemplo, mediante la provisión de servicios públicos de mejor calidad y de gran importancia para la calidad de vida de los estratos menos favorecidos.

B. Valor de la igualdad de cara al futuro

1. Retomando lo mejor de la política moderna

La crisis y el nuevo escenario internacional a los que se hizo referencia en páginas anteriores llegan a América Latina y el Caribe en un momento histórico particular y, en cierto modo, positivo. En primer lugar, existen regímenes políticos democráticos instalados en toda la región de manera inédita en la historia republicana, lo que ha colocado el tema de la vigencia de la ciudadanía en la agenda pública, tanto en lo referido a los derechos políticos como a los derechos civiles.

La vida democrática en los países de la región también ha posicionado a los derechos sociales y culturales como objeto de las políticas y de la política. No es casual el creciente gasto público como proporción del PIB y el considerable aumento del gasto social, que en gran medida es inversión social. Tampoco lo es la puesta en marcha de políticas más activas de transferencias hacia los sectores más vulnerables, los avances en el derecho a la salud y en una seguridad social con componentes solidarios y mayor vocación universal, y la mayor presencia en políticas de reconocimiento de desigualdades y diferencias en materia de género, etnia, cultura, territorio y edad.

El camino en este sentido es largo y no necesariamente lineal, pero los avances son innegables. Todo lo anterior es fruto de un duro y rico aprendizaje político y cultural. En la región van calando las ideas que promueven las libertades, la sostenibilidad ambiental, la no discriminación en los más variados campos y el respeto a la libre determinación de los pueblos.

La crisis y el nuevo escenario internacional plantean, por lo mismo, el desafío de fortalecer, en lugar de revertir, las conquistas sociales y la agenda de inclusión y reconocimiento. No es fácil cuando los efectos de la crisis se hacen sentir negativamente en el empleo de los más vulnerables, los recursos fiscales para la protección social y las condiciones para impulsar un mayor dinamismo económico. Tampoco lo es cuando la libre determinación se enfrenta a factores condicionantes exógenos tan difíciles de controlar como los choques externos y la volatilidad financiera global. Por otra parte, el aprendizaje histórico no puede quedar olvidado tras las dificultades que surgen en un mundo cada vez más interdependiente e inestable. Por el contrario, este aprendizaje es el que debe condicionar la agenda de futuro, sobre

todo cuando requiere de mucha voluntad política en el presente. La iniciativa de los países para mantener los equilibrios macroeconómicos y contener los costos sociales de la crisis es una muestra de esta voluntad.

Es en este marco que planteamos la centralidad de la igualdad en el desarrollo. Defender hoy el valor de la igualdad es recrearlo a la luz del aprendizaje histórico y de las actuales condiciones de ser en el mundo, vale decir, de vivir la globalización en todos sus ámbitos. El valor de la igualdad, junto con el de la libertad, es la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad.

La igualdad ha estado en el corazón de la política moderna y de las luchas sociales por el cambio y el mejoramiento de la sociedad. A lo largo de los tres últimos siglos, esta igualdad ha involucrado dos dimensiones complementarias pero en tensión permanente. La primera se refiere a la abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia. Esta dimensión tiene su mejor expresión en las declaraciones de derechos humanos realizadas desde la Revolución Francesa hasta las de las Naciones Unidas y los sucesivos pactos suscritos por la comunidad internacional. Este principio cristaliza en la idea de ciudadanía que refiere al conjunto de derechos y obligaciones de los individuos, a la comunidad política de que estos forman parte, a la existencia de marcos institucionales y normativos que dan garantías ciudadanas y de un espacio público donde se ejercen los derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía. Este es el valor de la igualdad que proclama la democracia y que se recoge en el sufragio universal. Sin duda, el avance de la democracia política en la región responde al mandato de la modernidad.

La segunda dimensión se refiere a la distribución de recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan efectivamente sus derechos. Ella surge de una primera debilidad de la dimensión de la igualdad ciudadana, que en América Latina y el Caribe ha estado secularmente presente, a saber, que la igualdad política se ve mermada en su contenido si no reconoce y busca remediar las desigualdades de recursos materiales y simbólicos. Se postula, entonces, el principio de igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social en que se afirman derechos universales. Y si la primera dimensión de la igualdad remite a la cuestión de los derechos y al papel del poder judicial para garantizarlos, la segunda remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva. Este es un gran desafío pendiente en esta región, donde las brechas de equidad son, y han sido, las mayores del mundo.

La igualdad en la estructura socioeconómica hace pensar necesariamente en la estructura productiva. Nos referimos principalmente a la inserción en el sistema productivo mediante el trabajo, para lo que es fundamental lo que ocurre con la economía, el sistema productivo, su distribución territorial y su capacidad para generar empleos de calidad. De allí que los cuatro capítulos siguientes se consagren a estos aspectos estructurales. El acceso a los recursos productivos, el desarrollo de capacidades, el acceso al financiamiento y los mercados y la disponibilidad de infraestructura y tecnología son ejes de la igualdad en esta dimensión.

Es necesario considerar a la igualdad desde el punto de vista de la esfera productiva y de la política social. En este marco, el gasto social debe verse como inversión social en capacidades humanas y oportunidades productivas. Allí se juega la base estructural de la igualdad y la desigualdad y allí es fundamental un rol más activo del Estado.

A lo largo de este documento se ha optado por hacer referencia a la capacidad humana y no al capital humano, precisamente porque la igualdad no se resuelve mediante un ajuste meritocrático espontáneo. Por cierto, la educación y el conocimiento son fundamentales para colocar a la igualdad en el filo entre aporte productivo y desarrollo social. Pero en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado y no solo el "valor" de las personas en el mercado. Como ciudadanos y ciudadanas, los miembros de la sociedad no pueden subordinar su bienestar a su "capital humano", vale decir, a la valorización de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no solo por el acceso tan desigual a la educación y el conocimiento, sino porque ejercemos aquí una opción política y valórica por la ciudadanía como eje de inclusión. No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos.

2. Por qué una agenda por la igualdad precisamente ahora

Tanto el patrón de globalización de las dos décadas previas a la crisis, como los efectos de esta última y el nuevo escenario mundial, invitan a preguntarse por el mundo del cual venimos, el mundo al que vamos y el mundo al que queremos ir. Estas preguntas pueden parecer muy amplias, pero no habrá orientación estratégica del desarrollo si no se formulan.

En este marco, planteamos que hoy una agenda de la igualdad es ineludible por varias razones.

En primer lugar, porque una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social (CEPAL, 2007a). Sin cohesión social difícilmente se pueden enfrentar, como comunidad y país, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. El crecimiento, si tiende a la concentración de sus frutos, surte un efecto negativo en la cohesión y la inclusión social, lo que a su vez merma la dinámica futura del crecimiento. Al aumentar la brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, lo que erosiona la legitimidad de los gobiernos y amenaza, con ello, la sostenibilidad del crecimiento.

En segundo lugar, una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva. En efecto, la "competitividad auténtica" (CEPAL, 1990), basada en mayores capacidades humanas, con mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y sobreexplotación de los recursos naturales), rinde mayores réditos en cuanto al crecimiento sostenido de largo plazo. Una sociedad que difunde de manera más igualitaria oportunidades de educación y acceso al empleo formal dispone de una fuerza de trabajo con mayores capacidades, y a la vez optimiza el uso de esas capacidades para avanzar en materia de productividad y competitividad, así como de recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social. Una sociedad que universaliza el acceso oportuno a la salud y a la nutrición reduce los costos asociados a la enfermedad y la desnutrición, desde las mermas de la productividad hasta los gastos debidos a la morbilidad. Una sociedad con mayor nivel de equidad probablemente enfrenta menores costos de seguridad ciudadana y calidad de la democracia.

En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente, en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Baste contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos pobres.

En tercer lugar, la mayor igualdad en el ámbito de los derechos sociales permite una mayor igualdad en cuanto a la voz y la visibilidad políticas. Dicho de otro modo, una mayor integración al trabajo digno, a la educación de calidad, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permite mejorar la capacidad de los ciudadanos para la participación en instituciones políticas y sindicales, el diálogo público, el voto informado, el uso del conocimiento para hacer respetar sus derechos, el acceso a asociaciones civiles y el intercambio cultural. En cambio, a mayor "voz pública" y representatividad en las instancias de deliberación, mayor incidencia de los grupos secularmente excluidos en decisiones que apuntan a redistribuir recursos y universalizar prestaciones.

En cuarto lugar, la experiencia de crisis anteriores en América Latina y el Caribe muestra que su impacto en la pobreza, el bienestar y la inclusión social suele ser más profundo y duradero que el que tiene en la dinámica de la economía. Además, el patrón de globalización que entró en crisis en 2008, muy dominado por el mundo financiero y su relativo divorcio respecto de la economía real, mostró no solo ser muy volátil sino también muy excluyente, ostentando el triste récord de la distribución más regresiva de los frutos del progreso en la historia contemporánea. Esto hace que, a la larga, las sociedades sean más injustas, o con grandes zonas de vulnerabilidad a la pobreza y la indigencia. En este marco, la mayor igualdad constituye un referente normativo que orientará la acción pública en aras de reducir la vulnerabilidad y traducir el crecimiento económico en un acceso más difundido al bienestar.

Hablamos de igualdad a la luz de una amarga experiencia en materia de desigualdad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado en la región muestra números rojos en cuanto a la igualdad. La nueva alianza público-privada redundó en una mayor segmentación de la calidad de los servicios, las asimetrías de información y una mayor segmentación territorial, y no corrigió desigualdades de origen en las oportunidades de trayectoria. La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaron la segmentación fueron la protección social y la educación. En lugar de igualar oportunidades, aumentaron las brechas. Sin duda, los esfuerzos en el área de la política pública, redoblados en la década que termina a fin de reducir la pobreza, ampliar el acceso a la educación y la capacitación y, más recientemente, mitigar la vulnerabilidad social, son respuestas frente a esta evaluación crítica.

El tema de la igualdad obliga a enfrentar el grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto. Apunta a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización. Más aún, el pasaje de la igualdad de oportunidades a una menor brecha en materia de logros, activos y apropiación de las bondades del progreso no es automático, dadas las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas. De allí que lo que la CEPAL señaló hace una década respecto de la equidad (CEPAL, 2000), se aplique a la igualdad: "Las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos (…) que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, con la igualdad de oportunidades para acceder

al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole". En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida, requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida.

3. Igualdad entre diferentes

En el debate político y la agenda pública adquieren cada vez mayor visibilidad las seculares diferencias entre grupos definidos por género, etnia, territorio y edad. La adscripción es una fuente crecientemente valorada de la diversidad. Está presente, más allá de las demandas de igualdad ante la ley, en las luchas por la identidad y por un reconocimiento de problemas y proyectos colectivos, sean de género, etnia, edad u otras condiciones específicas. Sin embargo, la discriminación y la exclusión histórica hacen que hoy día grupos definidos por estas categorías, y a causa de su pertenencia a las mismas, padezcan los mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión. Esa es la paradoja.

En este marco, la agenda de la igualdad debe incluir, como complemento, la agenda de la diferencia. Pero en ningún caso para hacer de la diferencia un eufemismo de la desigualdad, sino para avanzar hacia una mayor igualdad entre desiguales. Hacer efectiva la universalidad de los derechos y la igualdad ante la ley obliga a considerar las diferencias. No solo por las asimetrías que implican en cuanto al acceso a la plena titularidad de derechos políticos y sociales, sino también porque el reconocimiento de la diversidad reclama, consecuentemente, políticas de acción afirmativa para hacer a todos y todas plenamente ciudadanos. Esto obliga a ampliar el concepto secular de los derechos en aras de una visión más incluyente de la igualdad, considerando, por ejemplo, el recurso institucional de las discriminaciones positivas en favor de las categorías desfavorecidas o de la paridad en las cuestiones de género.

La falta de consideración de esas diferencias en nombre de una igualdad abstracta y genérica oculta que los seres y grupos humanos tienen diversas maneras de ser sujetos de su historia. Así, la ciudadanía "genérica" puede ser fuente de discriminación o desigualdad real para grupos específicos si no se consideran estos factores. Ciudadanía o igualdad de derechos, justicia social o igualdad sustantiva, y reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia, son tres componentes del concepto de igualdad que no pueden subordinarse el uno al otro y que en conjunto constituyen el concepto de igualdad que postulamos.

Ampliar el horizonte de la ciudadanía y las políticas a campos como las relaciones de género, la identidad de etnias y pueblos, la preservación del medio ambiente, el acceso a la comunicación a distancia, la gestión local y regional, requiere cambios institucionales importantes. No considerar las diferencias y estos ámbitos emergentes en la agenda de la igualdad refuerza la histórica propensión a contar con ciudadanos de primera y de segunda en las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

4. Deudas pendientes que se entrecruzan

La región de América Latina y el Caribe es pródiga en desigualdades. El indicador agregado de distribución del ingreso es útil no solo porque habla con elocuencia de las brechas que atraviesan

la región, sino también porque detrás de las brechas de ingreso, o en ellas, se plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso.

Por una parte, las brechas en materia de educación y conocimiento lo son en materia de desarrollo humano y por ello no solo la educación es vital, sino también la nutrición, la salud preventiva y la capacitación. Las brechas en el conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. En la región completar la secundaria es la norma entre jóvenes del quinto quintil y la excepción entre jóvenes del primer quintil, como se verá en el capítulo VI. Si se requiere la secundaria completa para acceder a opciones laborales que permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, esta brecha educativa perpetúa la desigualdad a lo largo de la vida y entre generaciones.

Por otra parte, las brechas en la productividad lo son de bienestar y de autorrealización en el trabajo. El nivel socioeconómico de origen y el nivel educacional marcan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que supone la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios y la calidad de la vida cotidiana. La llamada heterogeneidad estructural que se aborda en el tercer capítulo consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en las áreas de educación, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación de progreso técnico, estabilidad contractual y negociación política. Esta heterogeneidad no se supera con políticas redistributivas como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que surtan un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas, así como también es necesario invertir en la estructura productiva para mejorar la oferta laboral.

Las brechas en la protección social determinan distintas formas de vulnerabilidad entre las cuales las principales son los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos. Así como en la región las brechas de educación y productividad son muy agudas, así también la protección social está muy segmentada en términos de redes y servicios oportunos. Un bajo porcentaje de la población económicamente activa contribuye a la seguridad social, en circunstancias en que las pensiones solidarias todavía son incipientes. La salud ha tendido a privatizarse y se ha fragmentado su calidad según la capacidad de pago y los seguros de desempleo constituyen una deuda pendiente.

Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren de (y alimentan) brechas históricas por razones de raza y etnia, género y territorialidad. Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otra en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres. Los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural, son más pobres, menos educados, con menores ingresos, con menos protección social y acceso restringido a la justicia y a la política. Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, dado que los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos (escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud, menos capital social).

Estas deudas pendientes en la agenda de igualdad se abordarán en los capítulos III, IV, V y VI con relación a la productividad, el territorio, el empleo, la protección social y la educación, respectivamente.

C. Los temas que nos ocupan

El análisis del presente documento se hace sobre la base de evidencias históricas en el marco de los desafíos del nuevo escenario mundial y los que plantea el valor de la igualdad. Se actualizan y recrean las ideas de la CEPAL a la luz del cambio de época, en materia de pacto fiscal, desarrollo productivo, protección social, convergencia territorial, generación de capacidades por medio de la educación y de oportunidades por medio del empleo. Además, la agenda de la igualdad se articula con diversas dimensiones y se procura acuñar una visión estratégica del desarrollo en el mundo actual, lo que conduce a un profundo replanteo del rol del Estado en distintos ámbitos.

Esta visión estratégica se apoya en seis grandes pilares a los que hacen referencia los seis capítulos de este documento. En el capítulo II se ahonda en el necesario entorno macroeconómico para darle al crecimiento económico una dinámica sostenible en el largo plazo. Destaca la necesidad de aprender de la experiencia para protegerse de la volatilidad global, de generar señales e incentivos adecuados para la inversión productiva y de acortar las distancias entre PIB real y PIB potencial. Como se verá, mucho puede hacerse en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria y de reforma del mercado de capitales externo. A partir de la aplicación de políticas adecuadas es posible dar más empuje al crecimiento y mejorar su calidad, lo que redundará en impactos positivos en el empleo y en una mayor holgura fiscal para las políticas públicas de fomento productivo y protección y promoción social. El aumento de la calidad implica aquí también crecimiento con equidad, a diferencia de lo que ha prevalecido en las décadas precedentes.

En el capítulo II se resalta la importancia de crecer en forma continua y estable, dado que esto es decisivo para recuperar las condiciones necesarias que permitan enfrentar los inmensos rezagos sociales que existen en América Latina y el Caribe. Lamentablemente, la crisis financiera mundial y sus efectos en América Latina y el Caribe han interrumpido un ciclo de crecimiento con estabilidad auspicioso en la región iniciado en 2003, que había revertido la tendencia de dos décadas de elevado desempleo y creciente informalización y precarización de las relaciones laborales. Todo ello significa que se suman nuevos desafíos a los anteriores para que se logre un desarrollo económico y social convergente con las aspiraciones y derechos de la ciudadanía.

El crecimiento continuo y estable analizado en el capítulo II puede favorecer, por medio de distintos mecanismos, no solo la mejora del bienestar, sino también la reducción de la desigualdad de que tratan los capítulos III a VI. Entre los puntos más importantes que han de tenerse en cuenta respecto de la igualdad se encontrarían:

i) El ritmo y la estabilidad del crecimiento afectan el grado de homogeneidad productiva que se alcanza durante el proceso de crecimiento y la correspondiente convergencia en la calidad de los puestos de trabajo que se van creando, así como en el rendimiento de los trabajadores.

ii) El ritmo y la estabilidad del crecimiento determinan el aumento del excedente económico y de esa manera le otorgan a la sociedad y al Estado la posibilidad de reducir por la vía de programas y proyectos públicos las desigualdades entre territorios que consolidan y acentúan la desigualdad productiva y laboral.

iii) El ritmo y la estabilidad del crecimiento y el aumento correspondiente del excedente económico otorgan también a la sociedad y al Estado los márgenes fiscales que permitirán, gradualmente, introducir con criterio de universalidad la protección social necesaria. De esta manera se da un círculo virtuoso que vincula la mayor estabilidad económica, la mayor convergencia productiva y ocupacional y la generalización del bienestar, así como la garantía de adquisición de la plena ciudadanía por la población en su conjunto por medio de la educación, la salud, la previsión y la asistencia a los pobres, entre otros factores.

En el capítulo III se muestra la falta de convergencia productiva en dos sentidos. El primero es el de la heterogeneidad estructural, vale decir, las persistentes y profundas brechas de productividad entre sectores, dentro de los sectores y en el empleo. Estas brechas, como se sabe, constituyen un núcleo duro desde el cual se expande la desigualdad a toda la sociedad, lo que exacerba las brechas en materia de capacidades y oportunidades. El segundo sentido de la convergencia productiva es el cierre de brechas de productividad entre las economías latinoamericanas y caribeñas, por una parte, y de las economías más desarrolladas y más dinámicas, por la otra. Como se verá, los saltos en la productividad de las economías de la región son muy lentos, requieren de mayores esfuerzos de inversión pública y privada, estímulos adecuados y políticas públicas activas. En este documento se señala que es necesario abordar complementariamente ambos desafíos en materia de convergencia productiva, hacia adentro y hacia afuera, con un patrón energético más consistente con la sostenibilidad futura. En este eje confluyen, precisamente, más competividad, más equidad y mayor inclusión social. Se propone entonces un desarrollo más sostenible en todo sentido.

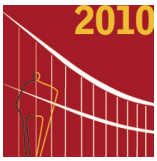
En el capítulo IV los desafíos de convergencia productiva e igualdad social se aplican al ámbito territorial. Se muestra la aguda heterogeneidad territorial en las dinámicas de crecimiento y articulación productiva, así como en el acceso al bienestar y la pobreza. Se muestra también que el territorio importa y que cambia, y que para caracterizar un territorio no basta con la foto del momento sino que también es necesaria la película de su trayectoria. El análisis que se realiza en este capítulo permite visualizar la medida en que las brechas territoriales refuerzan las brechas nacionales en el desarrollo económico y social y, a su vez, son reforzadas por estas. Se plantea además la importancia de activar sinergias con criterio de articulación espacial, así como la necesidad de formular reformas en el ámbito fiscal que permitan nivelar el campo de juego entre unidades administrativas y territoriales distintas.

En el capítulo V se vincula claramente el mundo del trabajo con el de la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Para ello se aborda tanto la dinámica del empleo como de la institucionalidad laboral. No cabe duda que el empleo constituye el eslabón que vincula la productividad con la igualdad, en la medida que es el expediente principal en la generación de ingresos de los hogares y constituye, además, un ámbito clave en la protección social, el aprendizaje a lo largo de la vida y la asociación con otros en procura de la conquista de derechos y aspiraciones. Por lo mismo, la alta proporción de la población económicamente activa en empleos de baja productividad, las marcadas brechas salariales, las más bajas tasas de empleo entre pobres e indigentes y la condición especialmente desventajosa de inserción de mujeres y jóvenes lesionan la igualdad y la productividad agregada. De allí la importancia de contar con políticas activas para mejorar la calidad del empleo, las capacidades y la empleabilidad de la fuerza de trabajo, las políticas de salario mínimo y la coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social.

En el capítulo VI se destaca el rol central del Estado y de las políticas sociales para darle a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción social. Se muestra asimismo la dinámica de las desigualdades sociales en materias clave como los ingresos de los hogares y la educación. Se destacan los avances del gasto social, que muestran la voluntad de los gobiernos por dar mayor preeminencia al rol del Estado en la provisión de bienes públicos, pero a la vez las insuficiencias en esta materia y el bajo efecto redistributivo de ese gasto. Mediante simulaciones, se muestran las brechas en materia de protección social en distintos ámbitos, su importancia en la agenda de la igualdad y sus costos potenciales como porcentajes del PIB. Esto permite ponderar el esfuerzo requerido para cerrar importantes brechas en materia de protección social y los dilemas en torno a cómo incrementar y reorientar las transferencias públicas. Por último, se abordan los grandes desafíos educacionales en la agenda de la igualdad, entre los que destacan la reducción de las brechas de calidad de los aprendizajes y la tendencia hacia la universalidad de la cobertura preprimaria y del egreso de educación secundaria.

En el último capítulo se resumen los grandes desafíos de política señalados en los capítulos precedentes y el nuevo rol del Estado para satisfacerlos. Se destaca en este sentido el mayor consenso respecto de que el papel del Estado es decisivo a la hora de garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, nivelar el campo de juego en el vector territorial, coordinar la transición demográfica con políticas igualitarias en la perspectiva de ciclos de vida y generar consensos en torno a pactos fiscales con claro efecto redistributivo. Se trata de un Estado de bienestar y no de un Estado subsidiario, que avanza hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias redistributivos que permiten instituir la solidaridad social en la médula de la vida colectiva, que no se pretende ni maximalista ni invasivo, sino que reconoce a la reforma fiscal como prioritaria para avanzar hacia una verdadera igualdad de derechos y oportunidades, y que además reconoce el crecimiento como condición necesaria del desarrollo y busca complementarla con otras condiciones que son, a la vez, medios y fines del desarrollo (empleo de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental).

La evidencia de la crisis y las respuestas efectivas frente a sus eventuales costos refuerzan la importancia del Estado, de las políticas contracíclicas y de la protección social. Frente a la volatilidad financiera y la certeza de que los agentes económicos no resuelven todo ni representan el interés común, se plantea la importancia de la política como ámbito privilegiado para la toma de decisiones, el logro de consensos amplios y de orientación del desarrollo. Se trata de una política que debe mejorar en calidad, transparencia y efectividad, conforme a los desafíos de la democracia del siglo XXI, el nuevo escenario mundial tras la crisis y la creciente complejidad de nuestra sociedad. Resulta fundamental el respaldo que los pactos fiscales y los pactos sociales, cristalizados en leyes, normas y comportamientos colectivos, puedan brindarle a las políticas que aquí se proponen para el desarrollo que queremos.



Capítulo II

Política macroeconómica para el desarrollo: de la experiencia adquirida a la inflexión necesaria

A. Introducción

América Latina y el Caribe puede crecer más y mejor. No es solo necesario alcanzar un mayor dinamismo económico, sino hacerlo con mayores niveles de inclusión, igualdad social, inversión productiva y empleo de calidad, y una menor exposición al impacto de la volatilidad externa.

La tarea no es sencilla y requiere políticas en varios frentes, entre las que se destaca la política macroeconómica. Como muestra la historia reciente, que se evalúa en el presente capítulo, esa política no es neutral respecto de la evolución de la economía y la inclusión social. Por el contrario, hay una relación significativa entre su orientación y el parco y volátil dinamismo del desarrollo de la región, la acotada inversión productiva y el escaso incremento de la productividad.

El mundo de la producción y el empleo ha estado sometido a los intensos altibajos cíclicos de la demanda global y del tipo de cambio, que constituyen variables clave de la macroeconomía, es decir, del entorno donde se desempeñan los productores de bienes y servicios.

Este entorno es el resultado de los efectos e interrelaciones con el exterior de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, del mercado de capitales interno y de la cuenta de capital, entre las principales. A su vez, el entorno macroeconómico afecta la velocidad del crecimiento económico y la distribución de sus frutos, lo que repercute en la situación laboral y la fortaleza de la política social.

La actual crisis global refuerza los planteamientos sobre el papel fundamental del estilo de hacer política macroeconómica y la importancia de evaluar las modificaciones que requerirían las prácticas vigentes. En este marco, es fundamental que la política macroeconómica dé un salto hacia adelante y adopte un enfoque que priorice de manera explícita el desarrollo productivo y nivele

hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. De este modo disminuyen las brechas de productividad, lo que brinda sustento a la reducción efectiva de las desigualdades. Esto requiere una concepción de la estabilidad que, más allá del control de la inflación, sea funcional para el desarrollo y que la visión excesivamente compartimentada de la micro y la macroeconomía sea sustituida por un enfoque integrado que preste adecuada atención a las interrelaciones entre ambas.

Estas interrelaciones se traducen en efectos estáticos y dinámicos. Los primeros incluyen la tasa de utilización de la capacidad productiva disponible de trabajo y capital, cuyos altibajos han causado recurrentes y sustanciales brechas entre la capacidad instalada —o PIB potencial— y el PIB real. Estas brechas y la volatilidad de ciertas variables, como el tipo de cambio real, han ejercido efectos dinámicos, y el entorno macroeconómico ejerce un impacto múltiple sobre diversos factores: la tasa de inversión y su incidencia en el desarrollo futuro, la intensidad del valor agregado generado por las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna, la innovación, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la formalidad o precariedad del mercado laboral. En resumen, el estilo de la política macroeconómica provoca un efecto significativo en todas estas variables —que condicionan el dinamismo y la calidad del desarrollo— y ha tenido un efecto decisivo en el modesto crecimiento del PIB regional, que promedió el 3,2% anual en el período 1990-2008. En la medida que esta falta de dinamismo también se asocia a una rígida difusión de las capacidades y las oportunidades, se reproducen las enormes brechas de productividad entre grupos y personas y así se perpetúan las brechas sociales, cuya magnitud coloca a América Latina y el Caribe en la triste categoría de zona geográfica más inequitativa del mundo.

Pese a los avances registrados en el control de la inflación y la mayor disciplina fiscal, es preciso avanzar hacia un entorno macroeconómico más propicio para los encargados del desarrollo económico, es decir, los diversos agentes que generan el PIB. Las empresas, los empresarios y los trabajadores han estado sometidos a una considerable inestabilidad de la demanda agregada, del acceso al crédito y de los tipos de cambio reales, lo que ha desalentado la formación de capital, el empleo y la productividad. En este sentido, los flujos de capitales financieros han jugado un papel central.

En la sección B de este capítulo se sintetizan diversos logros y fallas de las economías de los países de América Latina y el Caribe desde el inicio de la década de 1990. Por una parte, se destacan los éxitos en el control de la inflación, la disciplina fiscal y el dinamismo exportador. Por la otra, se muestra que el crecimiento sostenido del PIB y la inversión productiva resultaron insuficientes y fueron desalentados por políticas macroeconómicas mal coordinadas entre sí y con los ciclos económicos.

En la sección C se procura analizar las razones de un desempeño tan mediocre. Se observa la estrecha asociación entre los resultados registrados y la intensa inestabilidad exhibida por la demanda agregada y el tipo de cambio que han enfrentado los diversos agentes. La inestabilidad se debió, sobre todo, a los recurrentes choques externos que afectaron los flujos de capitales y, en particular en el período más reciente, también los términos de intercambio. Estos choques externos suelen no ser neutrales respecto de la manera en que se distribuyen sus costos a lo largo del tiempo y entre distintos grupos socioeconómicos. Cabe tener presente que el proceso para subsanar el deterioro social que pueden provocar ha tendido a ser mucho más lento que la recuperación tras las caídas del PIB per cápita. Tal fue el caso de la crisis de la deuda de los años ochenta. De igual modo se resiente la distribución del ingreso y se exacerba la vulnerabilidad social.

En la sección D se examinan los efectos de la inestabilidad mencionada, en particular, la generación de brechas recesivas entre el producto potencial —o frontera productiva— y el PIB real. Tal como veremos, estas brechas ejercen un efecto adverso en el balance de las empresas, sus expectativas y el empleo. La inestabilidad de la actividad económica se ha centrado, sobre todo en estos años, en la subutilización de la capacidad productiva para el mercado interno, que constituye hoy alrededor del 80% del PIB regional. Esta es la parte del PIB más dependiente de la macroeconomía nacional, que constituye el objeto de este capítulo. Luego se analizan las consecuencias dinámicas de las frecuentes coyunturas recesivas, que se expresan en menores tasas de inversión productiva y menos fuentes de empleo. Esto no solo conlleva un aumento del desempleo y el consiguiente incremento de la pobreza, sino también repuntes de la informalidad laboral, que es muy alta en la población económicamente activa de los países de la región y explica, en gran medida, la heterogeneidad estructural y la reproducción de las desigualdades. En el capítulo III se aborda esta heterogeneidad de forma más pormenorizada.

En la sección E se presentan lecciones y propuestas de política para un enfoque de macroeconomía para el desarrollo, centradas en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de mercado de capitales, incluidos el sistema financiero nacional y la cuenta de capitales con el exterior. El mensaje central es la necesidad de un manejo coordinado de todas estas áreas de la política económica a fin de que el entorno macroeconómico estimule la formación de capital, la innovación y la vigorosa creación de empleo de calidad.

B. Logros y fallas de las reformas macroeconómicas desde los años noventa

1. Logros

La región de América Latina y el Caribe ha sido el escenario de intensos procesos inflacionarios signados por claros episodios de hiperinflación, como muestra la tasa media de inflación de la región, del 1.667% en 1990[1]. Con frecuencia, el origen de los desbordes inflacionarios se ubicaba en los enormes desequilibrios fiscales y el financiamiento de los déficits con emisión monetaria de los bancos centrales causaba rápidos desequilibrios entre la demanda agregada generada y la capacidad productiva. Por ende, muchos países de la región exhibían notables desequilibrios en su macroeconomía nacional, originados en fallas en la conducción interna. A ello se agregaban choques externos provenientes de términos de intercambio fluctuantes: las exportaciones muy concentradas en pocos productos basados en recursos naturales con precios volátiles significaban marcados altibajos en la disponibilidad de moneda extranjera. Ante la ausencia de fondos de estabilización, todo ello se traducía en un impacto cíclico en la demanda agregada y el tipo de cambio.

La inestabilidad macroeconómica, causada por políticas formuladas con perspectivas de corto plazo y como respuesta a presiones contingentes, ya fueran económicas o políticas, ha tendido a generar niveles de incertidumbre que afectan la inversión productiva y el crecimiento (CEPAL, 2008b). Una de las manifestaciones usuales de esta inestabilidad ha sido la volatilidad de

[1] El promedio regional —que toma en cuenta 19 países— ponderado por la población es del 1.667%, debido a una inflación de más del 2.000% en la Argentina y el Brasil, y del 7.500% en el Perú y Nicaragua. El promedio simple regional alcanzó el 1.087% en 1990.

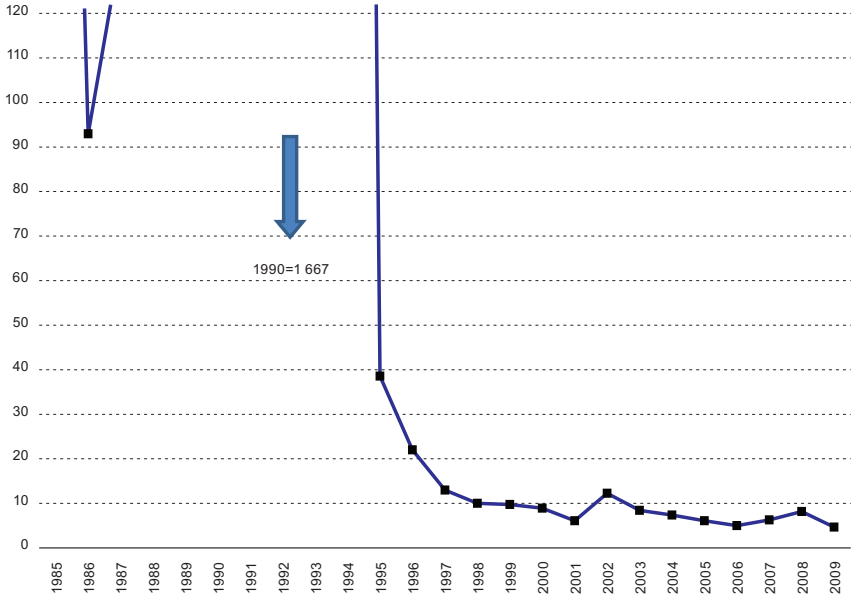
los precios relativos asociada a inflaciones agudas que, tal como muestra la experiencia de la región, tiende a acortar los horizontes de decisión y contratación, dificulta la canalización de ahorros hacia la inversión y deteriora la calidad informativa del sistema de precios, lo que constituye un gran obstáculo para evaluar con eficacia los proyectos de inversión.

En directa relación con esa inestabilidad, la experiencia histórica de la región ha demostrado que la solvencia del sector público resulta crucial. Los problemas presupuestarios del gobierno suelen manifestarse en presiones sobre la administración monetaria. Una definición clara de los objetivos y las modalidades de acción de la política económica es una condición crucial para acotar las incertidumbres, extender los horizontes de decisión y coordinar de manera adecuada las previsiones para el futuro. En particular, esto incluye ofrecer, como bien público, un contexto relativamente previsible de la inflación.

Conscientes de las fuentes de inestabilidad macroeconómica, quienes llevaron a cabo las reformas de los años noventa priorizaron la lucha contra la inflación y la imposición de la disciplina fiscal al tiempo que procuraron proteger la gestión monetaria de las presiones y dirigirla, sobre todo, a perseguir inflaciones moderadas y poco volátiles. Esto supuso que muchas veces la política monetaria operara con independencia de las otras áreas de la política macroeconómica y que tuviera como objetivo único o prioritario el control de la inflación.

Hacia mediados de la década de 1990, se había logrado dominar la inflación y ya desde 1997 la tasa anual llegó a una cifra de un dígito (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TASA ANUAL DE INFLACIÓN, 1985-2009 [a]
(En porcentajes, diciembre a diciembre)

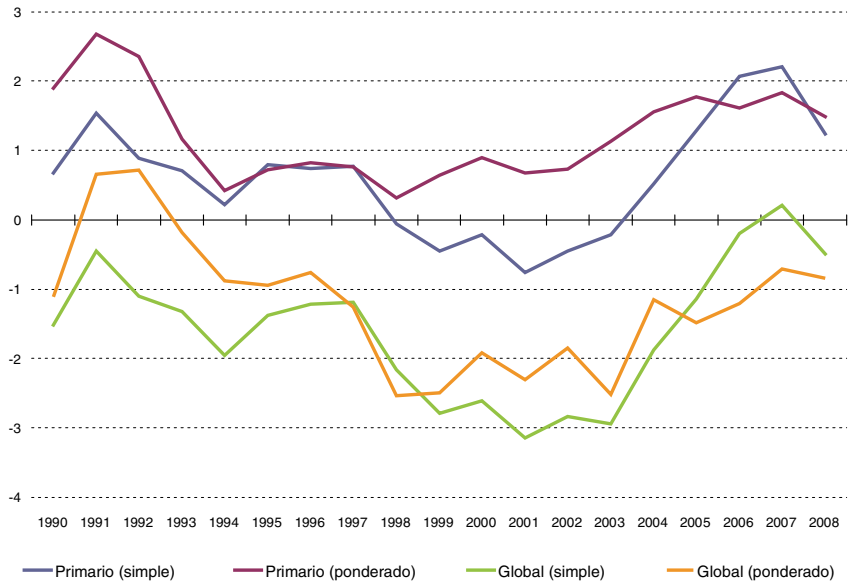


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

[a] Las cifras correspondientes a 2009 son preliminares.

El control de la inflación estuvo asociado a variables dirigidas a estabilizar el nivel de precios y reformar el funcionamiento de los mercados. Entre ellas, fueron decisivas las mejoras sustantivas de los balances fiscales, en particular en economías que habían sufrido hiperinflación. La gestión presupuestaria y el ahorro fiscal mejoraron considerablemente: en el lustro previo al contagio de la crisis asiática de 1998, el déficit fiscal promedió solo un 1,5% del PIB —en comparación con el 3,9% registrado en los años ochenta— y naturalmente, a causa de la crisis, se deterioró y luego retornó a niveles que mejoraron desde 2004 (véase el gráfico II.2). En promedio, la región mantuvo superávits primarios durante varios años, lo que permitió a algunos países avanzar para constituir fondos de estabilización de los ingresos fiscales asociados a exportaciones con precios muy fluctuantes. A su vez, la expansión monetaria destinada a financiar el déficit público —causa frecuente de hiperinflación en el pasado— casi había cesado, y los déficits ya acotados fueron financiados por el mercado financiero.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): RESULTADO PRIMARIO Y GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008 [a]
(En porcentajes del PIB, promedios simples y ponderados)



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

[a] Promedios simples de los 19 países y ponderados por el PIB real. El coeficiente de correlación entre las dos curvas —déficit primario y global— es del 67% y del 71%, respectivamente.

De manera complementaria, el volumen de las exportaciones creció a gran velocidad desde los años ochenta —cerca de un tercio más rápido que el comercio mundial— y alcanzó una diversificación (aunque modesta) en cuanto a los artículos exportados y los mercados de destino, y muchos países acumularon grandes reservas internacionales.

Gracias a estos tres beneficiosos logros —inflación y balance fiscal bajo control e impulso exportador—, los partidarios de un enfoque "ortodoxo" confiaban en que el crecimiento económico surgiría de manera espontánea, al tiempo que se reducía el grado de intervención pública en los mercados de la región (Burki y Perry, 1997; BID, 1997). Las intensas liberalizaciones

de las importaciones, el mercado financiero interno y la cuenta de capital ocupaban un lugar estratégico para impulsar el desarrollo, en paralelo con los logros macroeconómicos.

2. Las fallas desde la perspectiva del desarrollo

En su gran mayoría, los países de la región acataron los requisitos de equilibrio macroeconómico de lo que luego se denominó el consenso de Washington. La evidencia muestra, empero, magros resultados en el campo del crecimiento económico y la equidad social, solo compensados en parte durante la recuperación de la actividad registrada en 2004-2008. Como se muestra en el cuadro II.1, el crecimiento anual promedió apenas el 3,2% en 1990-2008. En cuanto al crecimiento anual del PIB per cápita para ese lapso, la región muestra un acotado crecimiento del 1,7%, muy por debajo del registrado en Asia oriental —4,1%— y al mismo nivel que el de los Estados Unidos, que tiene un ingreso per cápita que casi quintuplica el de la región[2].

Los antecedentes de la fluctuación del PIB y sus consiguientes efectos negativos evidencian que la macroeconomía focalizada en los dos pilares mencionados —baja inflación y disciplina fiscal— resultó insatisfactoria desde la perspectiva del desarrollo. En efecto, en lo que respecta a los equilibrios macroeconómicos, en la mayoría de los países de la región se observan intensas fluctuaciones de la tasa de expansión del PIB, que no responden a cambios estructurales o microeconómicos abruptos, sino a otras variables macroeconómicas, asociadas sobre todo a los flujos de capitales financieros desde el exterior y viceversa, lo que se traduce en sustanciales variaciones de la demanda agregada, el tipo de cambio y las expectativas o el ánimo de los actores económicos.

Lo más determinante de estos cambios macroeconómicos, que dieron origen a brechas recesivas en gran parte del período 1990-2009, han sido las variaciones cíclicas de los flujos de capitales desde y hacia el exterior. La inestabilidad resultante tiene un definido sesgo regresivo sobre las condiciones sociales y la equidad. En este sentido, puede afirmarse que la volatilidad ha castigado a los sectores más vulnerables y distribuido los costos y los beneficios de manera muy desigual.

Así, en 2008 el salario real medio apenas superaba el nivel previo a la llamada crisis de la deuda al inicio de los años ochenta. El leve aumento del PIB por trabajador, de un 0,7% anual en 1990-2008, como puede verse en el cuadro II.1, no parece reflejarse en un alza sustantiva de los ingresos salariales pese a un apreciable incremento en el período 2003-2008 que compensó los deterioros precedentes. Pero además, los salarios solo reflejan lo que ocurre en el segmento formal del mercado laboral. Más grave es la incidencia del empleo informal, que incluye, grosso modo, a la mitad de la población ocupada en zonas urbanas, lo que a su vez ilustra la precariedad de los mercados laborales. Asimismo, la informalización aumenta durante los períodos recesivos y está acompañada de una mayor vulnerabilidad del empleo y un detrimento de los ingresos laborales, como se vio durante la llamada crisis de la deuda y durante la recesión de 1998-2003 (Tokman, 2004). La significativa recuperación del empleo y los salarios entre 2003 y 2008 supuso una reducción del coeficiente de Gini medio de la región del orden del 4% en comparación con el de 2002. Sin embargo, en 2008, antes de la llegada de la crisis global, la distribución del ingreso continuaba siendo muy desigual (CEPAL, 2008a).

[2] De 1998 a 2008 el crecimiento del PIB promedió el 3,2%, cifra similar a la de los primeros años de aplicación del consenso de Washington. En general, se acepta que las reformas requieren tiempo para surtir sus efectos en plenitud. No obstante la mayor madurez del proceso durante el lapso más reciente, América Latina no ha podido mejorar el mediocre registro de crecimiento económico, estabilidad de la economía real y mejora sustantiva del grado de equidad resultante del funcionamiento de los mercados.

Cuadro II.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): CRECIMIENTO DEL PIB, 1971-2009

(En tasas anuales de variación)

	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
Antigua y Barbuda	0,3 [a]	6,8	3,2	3,3	6,7	4,9	4,2	-6,6 [b]
Argentina	2,8	-1,0	5,0	-1,3	8,4	3,0	3,8	0,9
Bahamas	…	…	1,3	2,6	1,6	2,2	1,8	-3,9 [b]
Barbados	3,9 [c]	1,4	0,1	1,2	3,1	2,0	1,2	-3,6 [b]
Belice	5,1 [d]	4,9	2,0	7,3	3,5	5,6	4,1	-0,5 [b]
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,9	-0,3	4,3	2,5	4,8	3,5	3,9	3,5 [b]
Brasil	8,6	2,3	2,0	1,5	4,6	2,9	2,5	-0,2
Chile	2,5	2,8	7,0	2,7	4,8	3,6	5,0	-1,5
Colombia	5,4	3,7	3,9	1,1	5,3	3,0	3,4	0,4
Costa Rica	5,7	2,4	4,7	4,8	5,9	5,3	5,0	-1,2 [b]
Cuba	…	…	-3,3	3,4	8,1	5,6	1,8	1,4
Dominica	…	4,2	3,3	-0,2	4,9	2,1	2,6	-1,5 [b]
Ecuador	9,1	2,1	2,8	2,0	5,4	3,5	3,2	0,4
El Salvador	2,4	-0,9	5,2	2,6	3,3	2,9	3,9	-3,5
Granada	17,6 [e]	11,3	1,6	5,6	1,8	3,9	2,9	-5,0 [b]
Guatemala	5,7	0,7	4,0	3,5	4,4	3,9	4,0	0,6
Guyana	2,2	-3,1	5,8	0,4	2,6	1,4	3,3	0,9 [b]
Haití	5,2	-1,0	-0,4	0,8	1,1	0,9	0,4	2,9
Honduras	5,5	2,7	3,3	3,0	5,8	4,3	3,9	-2,1
Jamaica	-0,7	3,1	1,7	1,0	1,2	1,1	1,3	-3,0 [b]
México	6,5	1,4	3,1	2,9	3,5	3,1	3,1	-6,5
Nicaragua	1,0	-1,4	2,4	3,5	4,0	3,7	3,2	-1,5
Panamá	5,6	0,9	5,6	3,5	9,2	6,1	5,9	2,4
Paraguay	8,8	3,1	3,2	0,3	4,8	2,3	2,7	-3,5
Perú	3,9	-0,7	3,9	2,0	7,6	4,5	4,3	0,9
República Dominicana	7,2	3,3	4,5	4,5	7,0	5,6	5,2	3,5
Saint Kitts y Nevis	5,7 [e]	6,3	4,6	2,1	5,1	3,4	3,9	-8,5 [b]
San Vicente y las Granadinas	6,4 [f]	6,4	3,4	3,4	5,5	4,4	4,0	-0,2 [b]
Santa Lucía	4,4 [e]	7,4	2,9	1,5	3,8	2,5	2,7	-3,8 [b]
Suriname	2,1 [f]	0,6	-0,5	3,0	4,2	3,5	1,8	2,5 [b]
Trinidad y Tabago	5,3	-2,7	2,9	8,3	6,9	7,7	5,7	-0,5 [b]
Uruguay	2,7	0,4	3,9	-2,1	8,5	2,6	3,1	2,9
Venezuela (República Bolivariana de)	1,8	-0,3	3,8	-2,7	10,1	2,9	3,3	-3,3
América Latina (19)	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
PIB total	5,6	1,3	3,3	1,4	5,3	3,2	3,2	-1,8
PIB per cápita	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
PIB por trabajador	1,7	-1,5	0,6	-1,1	3,1	0,8	0,7	-3,8
PIB per cápita	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
América Latina (19)	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
Asia (6)	-	5,6	5,8	2,2	3,9	3,0	4,1	-2,0
Estados Unidos	-	2,4	1,6	2,0	1,4	1,8	1,7	-3,4
Mundo [g]	-	1,6	0,6	2,0	3,3	2,6	2,0	-3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

[a] Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1974-1980.

[b] Las cifras para 2009 corresponden a las estimaciones de CEPAL publicadas en el *Balance preliminar 2009*.

[c] Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1975-1980.

[d] Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1977-1980.

[e] Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1978-1980.

[f] Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1976-1980.

[g] Ponderado según peso de cada país a precios de mercado.

Estos promedios incluyen la recuperación alcanzada en el auge posterior a 2003. En el quinquenio 2004-2008, el PIB creció, en promedio, un 5,3% (cifra inédita desde los años setenta), el desempleo descendió más de tres puntos —del 11% en 2003 al 7,4% en 2008, como promedio regional— y los salarios experimentaron un incremento[3].

El acotado promedio de crecimiento significa que la brecha del PIB por habitante entre los países de la región y los países desarrollados siguió siendo muy amplia, al igual que la brecha de productividad (véase el capítulo III). Los antecedentes expuestos en el gráfico II.3 muestran que en 2008 el PIB per cápita de América Latina equivalía a apenas el 27% del de los países del Grupo de los Siete (G-7) y a un 23% del de los Estados Unidos. A su vez, subsiste una notoria brecha social, pues la razón de los quintiles (Q5/Q1) de los países de la región excede con holgura el doble de la de los del G-7: 17 veces en comparación con 7. Cuando se utilizan deciles para efectuar la comparación, por ejemplo D10/D1, la brecha es aun mayor —34 veces en comparación con 12—, dado que en los tramos superiores la curva de distribución de los ingresos es más vertical en América Latina y el Caribe que en los países desarrollados. La región sigue siendo muy regresiva en el contexto mundial (De Ferranti y otros, 2003), lo que está asociado a sus estructuras productivas. La fuerte heterogeneidad estructural entre empresas de diferentes dimensiones y entre trabajadores con diversa calificación se traduce en desigualdades sustentadas en las estructuras productivas y en el funcionamiento de los mercados. Como se describe en el capítulo III, para lograr un crecimiento vigoroso es preciso mejorar la productividad de los sectores medios y pobres, pues la desigualdad y la pobreza constituyen un lastre para el desarrollo económico (Bourguignon y Walton, 2007). En consecuencia, un desafío ineludible es lograr que, en vez de ser considerados contrapuestos, el crecimiento y la reducción de la desigualdad sean decisivamente objetivos complementarios.

El grado de dinamismo del PIB depende de varios factores, entre los que se destaca la tasa de inversión. La tasa de formación de capital ha sido muy baja respecto de la registrada en otras economías emergentes exitosas y de lo alcanzado por la región en los años setenta. En el gráfico II.4 se ve que durante la mayor parte del período de vigencia del consenso de Washington, la tasa de inversión estuvo más cerca del bajo nivel registrado en la década perdida de 1980 que de la cifra correspondiente a los años setenta, cuando el PIB de América Latina creció en promedio un 5,6%[4]. En 1990-2008, la tasa se situó en el 18,4%, en comparación con el 23,5% logrado en los años setenta. La excepción fue el período 2007-2008, cuando la tasa de inversión se aproximó, pero sin alcanzarlo, al promedio de la década de 1970.

En el gráfico II.4 se ve claramente la importancia de la continuidad de los procesos de reactivación y de la sostenibilidad de los equilibrios que se logren al eliminar la brecha recesiva. Cuando la reactivación económica ha sido más prolongada, la tasa de inversión alcanza niveles mayores y muestra una tendencia progresiva: tras la continua recuperación iniciada en 2003, el bienio 2007-2008 registró las tasas más altas desde los años setenta. La persistencia del proceso es clave para brindar a los inversionistas un estímulo eficaz a fin de que inmovilicen sus fondos y movilicen los créditos de largo plazo que necesita la actividad productiva.

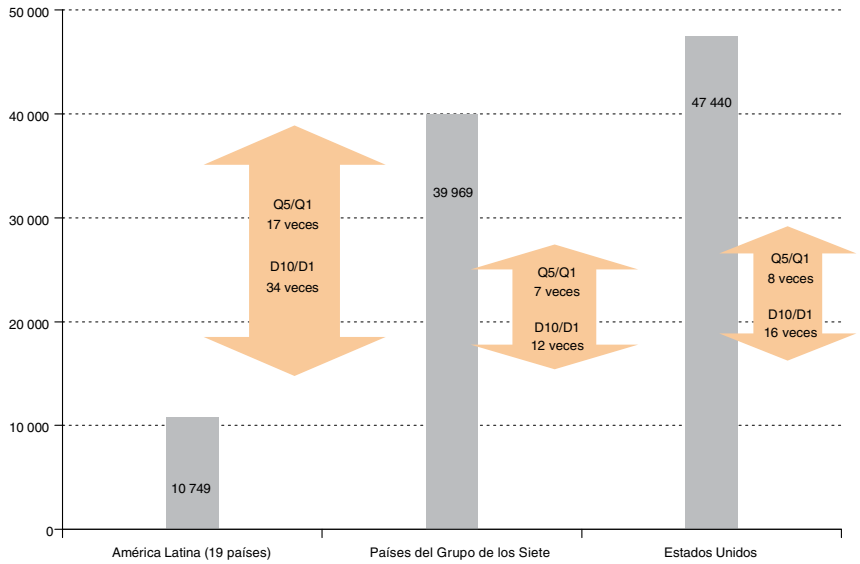
[3] Como el auge se detuvo bruscamente en 2009 a causa de la crisis global y trajo aparejado el deterioro de la producción y del empleo (véase el cuadro II.1), el presente diagnóstico se detiene en 2008 —cuando se registra el máximo de actividad económica— a fin de centrar la evaluación y sus antecedentes cuantitativos en los aspectos más estructurales, lo que refleja con mayor exactitud la situación estructural hasta la explosión de la crisis.

[4] Durante la vigencia del consenso de Washington se registró la menor tasa de inversión, pese a que los flujos de inversión extranjera directa fueron relativamente mayores en los subperíodos recientes que en los años setenta, por lo cual se deduce que lo que decayó es el ahorro y el esfuerzo nacional (véase Ffrench-Davis (2005), cuadro VI.1).

Gráfico II.3

AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS: PIB PER CÁPITA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2008 [a]

(En dólares en términos de paridad del poder adquisitivo)



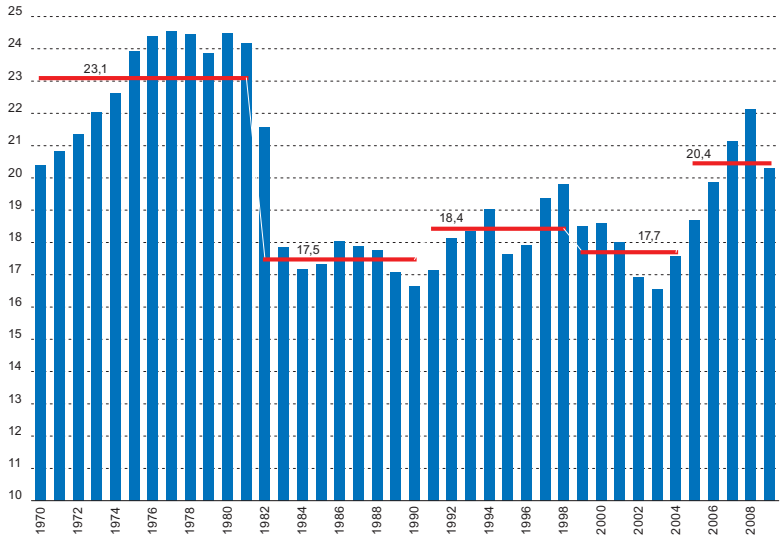
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales para los países de América Latina; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook* [base de datos en línea] y Banco Mundial, *World Development Indicators, 2009*, para el Grupo de los Siete (G-7) y los Estados Unidos.

[a] Q5/Q1 y D10/D1 representan la razón entre los quintiles y los deciles extremos de la distribución, respectivamente.

Gráfico II.4

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1970-2009 [a]

(En porcentajes del PIB)



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

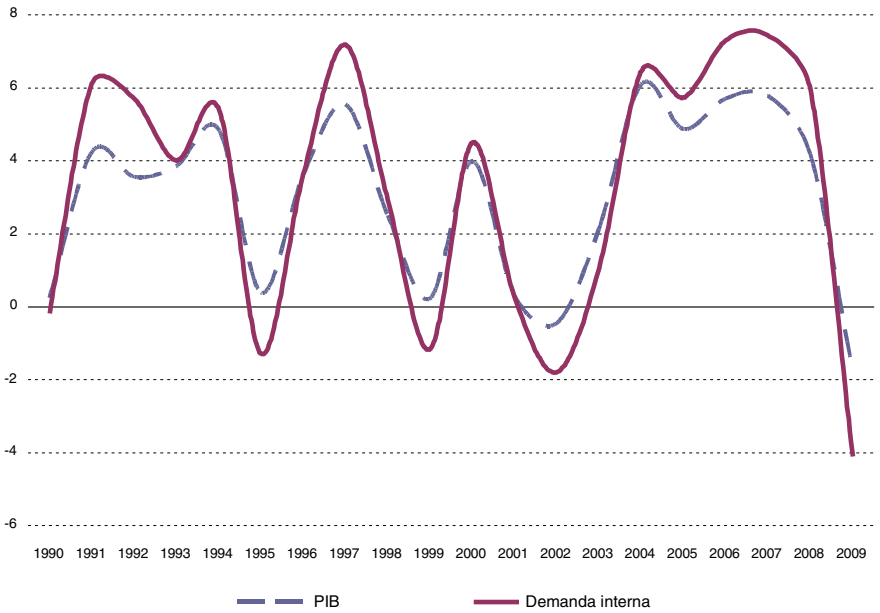
[a] Las cifras correspondientes a 2009 son preliminares. Los porcentajes sobre las líneas horizontales representan los promedios anuales de los respectivos subperíodos.

A causa de la crisis global, la tasa sufrió una caída de dos puntos porcentuales —del 22% del PIB en 2008 al 20% en 2009— y queda pendiente el desafío de alcanzar niveles de formación de capital más elevados que los del período 1990-2009, lo que resulta imprescindible para crecer con igualdad. Junto con las capacidades de negociación de distintos sectores sociales, la calidad de la educación y la capacitación laboral (véanse los capítulos V y VI), el acervo de capital por trabajador tiene una estrecha asociación con el nivel de salarios y la distribución del ingreso[5].

C. Causas de la inestabilidad de la economía real

El notable éxito alcanzado en el control de la inflación y la mejora de la responsabilidad fiscal no logró, por sí solo, consolidar la estabilidad. El desempeño de los países de América Latina y el Caribe recibió el impulso de un entorno macroeconómico cuyos principales actores —el Estado, los empresarios, los trabajadores y los inversionistas— enfrentaron fluctuaciones considerables en la demanda agregada, la actividad económica y los precios macroeconómicos (CEPAL, 2000, cap. VI; Ffrench-Davis, 2005, caps. I y II). En este sentido, resulta elocuente el gráfico II.5, donde puede verse que la demanda agregada se ha comportado como una montaña rusa.

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL PIB Y DEMANDA AGREGADA, 1990-2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005.

[5] En 2000 la intensidad de capital por trabajador fue de 16.000 dólares en América Latina y de 111.000 dólares en los Estados Unidos (Ffrench-Davis, 2005, cap. V).

Aunque el crecimiento económico también responde a los complejos procesos relacionados con las estructuras micro y mesoeconómicas, y con la educación y la capacitación laboral y empresarial, en este período la macroeconomía fue un factor determinante de la volatilidad y el acotado dinamismo productivo.

Si hubiera un equilibrio macroeconómico, que implica la ausencia de una gran brecha recesiva entre el PIB real y potencial, e incrementos marcados y persistentes de la demanda interna —como se vio, por ejemplo, en 1990-1994, 1996-1997 y 2004-2007—, entonces se habría registrado un PIB relativamente constante y rebrotes de la inflación o un deterioro similar del balance externo. En general esto no fue lo que sucedió[6]. En cambio, se han visto subas del PIB real, lo que es posible solo si existe una brecha entre el PIB potencial y el real. La conclusión, de grandes implicancias, es que desde los años ochenta América Latina y el Caribe ha estado siempre muy por debajo de la frontera productiva, con altibajos que la acercan y la alejan del PIB potencial, lo que representa un grave desequilibrio macroeconómico.

Aunque en el pasado las fluctuaciones de la demanda agregada respondieron con frecuencia a déficits fiscales financiados mediante la emisión monetaria, de manera general se puede afirmar que las oscilaciones más recientes se debieron a choques externos, sobre todo en la cuenta de capitales y los términos de intercambio.

En los años previos al brote de las crisis de 1995 y 1999, el crecimiento de los déficits de la cuenta corriente, en general comprendió aumentos significativos de los gastos netos del sector privado. Esto respondía a las señales emitidas por la combinación de una gran oferta de financiamiento externo y políticas macroeconómicas internas permisivas y procíclicas (Kaminsky, Reinhart y Vegh, 2004), a menudo elogiadas por los mercados financieros y las instituciones calificadoras de riesgo. El proceso se repitió en 2004-2008, con un auge asociado, sobre todo, a la mejora de los términos de intercambio, pero también focalizado en un alza del déficit del sector privado. Una parte sustancial de esa mejora implicó una mayor recaudación de ingresos públicos, lo que se reflejó en una merma de los pasivos y, a veces, la puesta en marcha de fondos de estabilización, con un creciente superávit fiscal primario entre 2003 y 2007. Dada la intensidad de la mejora de los términos de intercambio en estos años la región exhibió un significativo superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que sufrió un revés abrupto en 2008-2009 a causa de la crisis internacional. Distinta es la dinámica en el Caribe, como se ve en el recuadro II.1.

Como es de esperar, tras las crisis y el corte abrupto de los flujos financieros, el impacto recesivo incide de manera adversa en la recaudación fiscal. Es claro que el déficit fiscal, mayor en los años posteriores al inicio de la crisis, fue una de sus consecuencias y no una de sus causas. Más aún, en coyunturas recesivas el déficit contribuye a morigerar su intensidad, como es evidente en el contexto mundial de 2008-2009. En este tipo de situación, la política fiscal tuvo una conducta contracíclica.

Este deterioro generalizado de las cuentas públicas es el resultado de comportamientos diferenciados en los países de la región. Como se observa en el cuadrante superior izquierdo del gráfico II.6, la mayoría de estos países sufrieron una caída en sus ingresos y aumentaron sus gastos. Solo tres han incrementado sus ingresos y sus gastos —la Argentina, Colombia y el Uruguay—, mientras que en cuatro se ha registrado una merma en ambos rubros —el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana—, tres de los cuales tienen ingresos fiscales procedentes, sobre todo, de los recursos naturales. Como era de esperar, en este caso el "casillero vacío" es aquel en que suben los ingresos y bajan los gastos.

[6] Entre otras variables que han interactuado en paralelo, se ubican las apreciaciones cambiarias, que, naturalmente, frenan el nivel de precios y sesgan el gasto interno hacia las importaciones.

Recuadro II.1
DINÁMICA DEL DÉFICIT EN EL CARIBE

El déficit no ponderado del comercio de bienes del Caribe como porcentaje del PIB fue del 22,3% en el período 1997-2000 y del 23,4% en el período 2001-2006. En el caso de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), fue del 34,7% y del 35%, respectivamente, lo que refleja el continuo descenso de la actividad agrícola y la manufactura en estas economías. En el Caribe, el déficit de la cuenta corriente fue del 10,7% del PIB en el período 1997-2000 y del 12% en 2001-2006. En la subregión de la OECO, los porcentajes fueron del 16,7% y el 21,5%, respectivamente. La situación se agravó en el último período debido al alza de los precios de los combustibles y los alimentos, que son componentes significativos de las importaciones de la mayoría de los países del Caribe.

En cuanto a la relación entre el déficit global y el PIB en el Caribe, el promedio simple fue del 3,6% en 1997-2000 y del 3,8% en 2001-2006. En los países de la OECO, las cifras fueron aun más altas que el promedio: un 4,1% en el primer período y un 4,3% en el segundo. Las respuestas políticas a estos déficits fueron variadas y la mayor parte de la reducción de los gastos se dio en el presupuesto de capital. Por diversas razones, unos pocos países han registrado una mejora en su situación fiscal. La excepción más destacada fue Trinidad y Tabago, que ha incrementado el superávit, pero esto se debió al aumento de los ingresos provenientes del petróleo y el gas. Belice, Guyana y Suriname también experimentaron una mejora en su situación fiscal debida a los sólidos precios de los productos básicos.

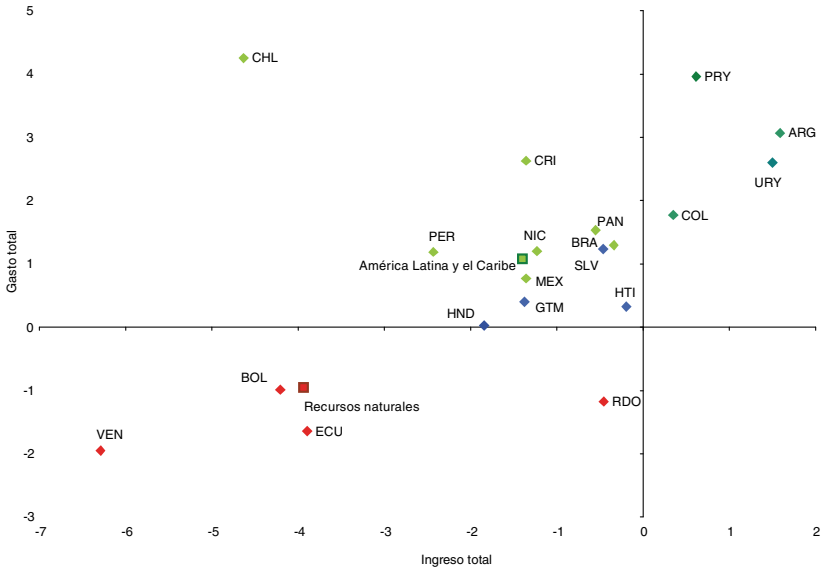
Las dificultades señaladas parecen indicar la necesidad de ampliar el espacio fiscal necesario para continuar con las estrategias de desarrollo productivo. A raíz de la decreciente asistencia oficial para el desarrollo recibida por la subregión y la moderación de la demanda mundial de las exportaciones principales, resultan ínfimas las perspectivas de un crecimiento sólido a corto plazo. Se requiere un período de cuidadosa reestructuración para comenzar a modificar la producción y la eficiencia de las empresas a fin de competir en el ámbito regional e internacional.

Fuente: Sede subregional de la CEPAL para el Caribe, sobre la base de información oficial, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Dada la heterogeneidad exhibida por la cuenta de capitales en la reciente era de globalización financiera es imprescindible distinguir entre el comportamiento y los efectos de sus diversos componentes. La inversión extranjera nueva y los créditos a largo plazo asociados a las importaciones de bienes de capital muestran una relativa estabilidad en el ciclo y están indisolublemente ligados a la inversión productiva. Lo mismo sucedió a menudo con los créditos de entidades oficiales multilaterales regionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y de algunos países desarrollados, que muchas veces compensaron de manera parcial —con un efecto contracíclico— la ausencia de fondos privados en coyunturas recesivas[7]. En contraste, los flujos financieros netos han mostrado una gran volatilidad procíclica y, por sus propias fluctuaciones, han tenido una escasa asignación en lo que hace a financiar la formación bruta de capital fijo (Uthoff y Titelman, 1998). De hecho, en vez de estabilizar la macroeconomía, los flujos financieros hacia y desde la región la han desestabilizado. En el gráfico II.7 se presentan choques externos sufridos por la región y se incluyen las fluctuaciones de los términos de intercambio y de los flujos de capitales —netos de su servicio—, así como su relación con la manera en que evolucionó la demanda agregada.

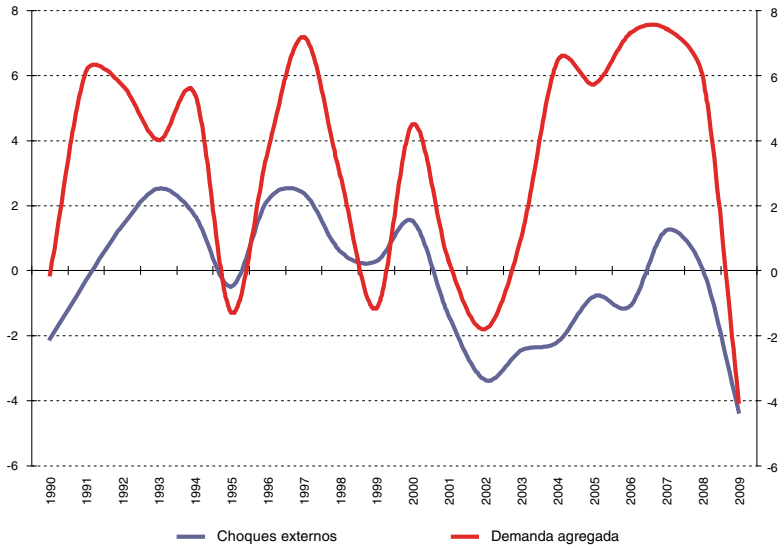
[7] No obstante, a veces han entrañado una condicionalidad procíclica. Algunas instituciones financieras multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, han aportado créditos compensadores que ejercen una función contracíclica al disminuir las restricciones de liquidez, pero con frecuencia han estado sujetos a condiciones que obligan a aplicar políticas procíclicas, lo que ha demorado la recuperación de la actividad económica y acentuado los costos sociales (Comité de Políticas de Desarrollo, 2009).

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS Y GASTOS FISCALES, 2008-2009
(En porcentajes de variación del PIB)



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

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): CHOQUES EXTERNOS Y CRECIMIENTO DE LA DEMANDA AGREGADA, 1990-2009 [a]
(Tasas anuales de variación como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005.

[a] Los choques externos representan la transferencia neta de recursos provenientes del exterior más el efecto de la relación de intercambio, ambos medidos como porcentajes del PIB. La transferencia neta de recursos incluye el flujo neto de capitales —incluidos los errores y omisiones— menos el balance neto de rentas —pago neto de factores—, más el balance neto de transferencias corrientes, pero sin tomar en cuenta las remesas de los trabajadores emigrados.

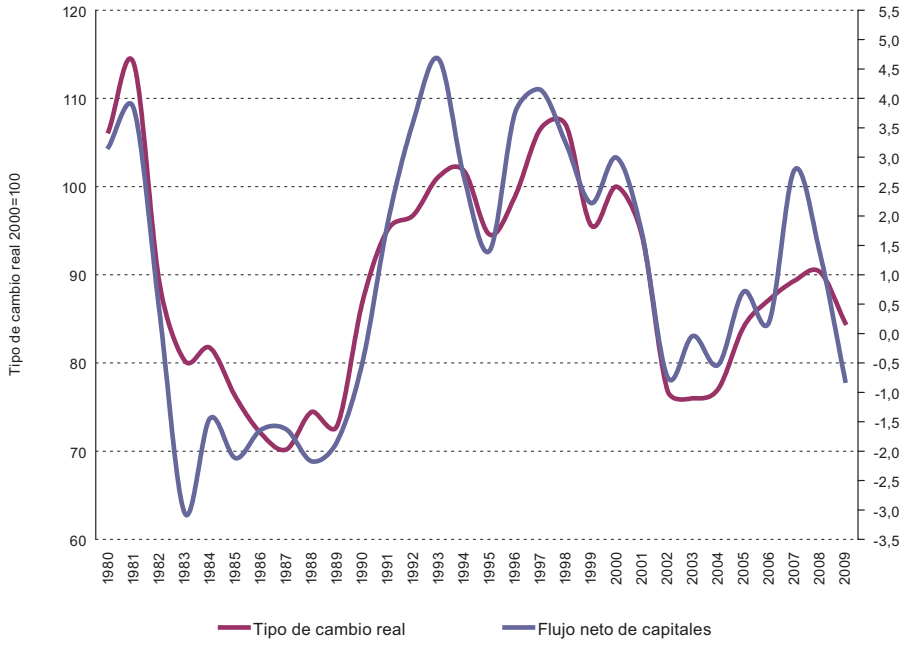
En un contexto donde tanto la oferta como la demanda de capitales se hallan gestionadas por agentes privados, la volatilidad de los flujos de capitales es fruto de la interacción entre diversos factores, a saber: i) la naturaleza de los agentes locales y extranjeros que manejan los mercados financieros —cortoplacistas por entrenamiento e incentivos—, y ii) un proceso de ajuste de la economía interna de carácter procíclico, alentado o permitido por la naturaleza de las políticas macroeconómicas. Durante los períodos de auge, tiende a contagiarse el exceso de optimismo que impulsa al alza los precios de los activos —y crea burbujas—, lo que a su vez estimula el flujo adicional de fondos, dado que para la mayoría de los operadores financieros influyentes las variables más relevantes no están asociadas a fundamentos de largo plazo, sino a su rentabilidad en el corto plazo. El comportamiento procíclico de las instituciones calificadoras de riesgo profundizó el desequilibrio por la vía de las expectativas de los agentes. Es notable que quienes debían ser garantes de la sostenibilidad y la evaluación transparente de los agentes y mercados —las instituciones calificadoras de riesgo—, con sus evaluaciones hayan tendido a alimentar los desequilibrios. De hecho, sus evaluaciones continuaron teniendo un carácter en extremo procíclico, al igual que durante la gestación de la crisis asiática (Reisen, 2003).

De esta forma, es el propio mercado el que provee incentivos para que durante los períodos de auge las economías emergentes se adentren en zonas de vulnerabilidad al estimular desviaciones de las variables macroeconómicas respecto de los niveles sostenibles: pasivos externos y componentes líquidos, déficit de la cuenta corriente, tipo de cambio real, índices bursátiles y precios de los bienes raíces, entre otras. Mientras más prolongada y profunda sea la incursión de una economía en estas zonas, mayor será la probabilidad de una crisis y su gravedad.

Esto pone de relieve el imperativo de aplicar regulaciones eficaces para asegurar que los flujos de capital fortalezcan la inversión productiva y sean consistentes con un entorno macroeconómico sostenible. La composición, el nivel y las desviaciones respecto de la tendencia del volumen de flujos financieros son variables cruciales para definir el nivel y el patrón de crecimiento y la distribución del ingreso, tal como se analiza en la sección siguiente.

Por otra parte, en una economía de mercado —el entorno donde opera la región—, los precios relativos constituyen una de las variables más influyentes en las decisiones de los agentes económicos. Es una grave contradicción aspirar a lograr una economía de mercado eficiente en una economía en desarrollo y despreocuparse de precios macroeconómicos tan estratégicos como el tipo de cambio real. La experiencia de la región es que el tipo de cambio real —un precio macroeconómico fundamental para las decisiones relativas a la producción y los gastos en bienes transables— ha exhibido un comportamiento en extremo procíclico. Su evolución tuvo un fuerte correlato en los flujos de capitales, que, cabe reiterar, tienen una naturaleza en extremo cíclica. En el gráfico II.8 se ve la marcada correlación entre el tipo de cambio real y los flujos netos de capitales para el promedio de América Latina en los años en que predominó el consenso de Washington. El comportamiento procíclico de los flujos se transmite al tipo de cambio real en el sentido de que un auge a menudo ha provocado fuertes revaluaciones cambiarias, que en reiteradas ocasiones propiciaron desequilibrios en la cuenta corriente —ya sea mediante ajustes excesivos o demasiado laxos— en épocas de crisis. Como se expone en la sección D, ello introduce una grave ineficiencia en los efectos que el tipo de cambio real trae aparejados para la calidad de las exportaciones y la producción de las pequeñas y medianas empresas (pymes) orientadas al mercado interno.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): FLUJO NETO DE CAPITALES Y TIPO DE CAMBIO REAL, 1980-2009 [a]
(Flujos como porcentajes del PIB y tipo de cambio real en función de un índice donde 2000=100)



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

[a] El flujo neto de capitales incluye la inversión extranjera directa neta, los flujos netos de cartera y demás inversiones (incluidos los errores y omisiones). El tipo de cambio se define como la cantidad de dólares por moneda local para el promedio de la región (19 países), ponderado por el PIB real, es decir, que un aumento representa, en promedio, una apreciación de las monedas regionales. Los datos correspondientes a 2009 son provisionales.

Las fluctuaciones de la demanda agregada y su composición, como también el tipo de cambio, han tenido una exagerada dependencia de la cuenta de capitales. La transmisión de su carácter procíclico a las economías nacionales resultó perjudicial para el desarrollo productivo y la equidad. Para avanzar hacia un desarrollo sostenido, es esencial controlar la transmisión de la volatilidad financiera globalizada. En economías responsables, como han demostrado serlo los países de América Latina y el Caribe, una cuenta de capitales completamente abierta representó en décadas recientes, no una fuente de disciplina macroeconómica, sino una fuente de desequilibrios macroeconómicos generalizados y reiterados en toda la región[8].

D. Efectos sobre el crecimiento y la equidad

Uno de los equilibrios macroeconómicos fundamentales está relacionado con la tasa de utilización de la capacidad productiva. En economías con mercados imperfectos e incompletos —como suelen serlo los de la región—, los choques provocan ajustes en los precios y en el número de bienes producidos y comercializados, que se añaden a los efectos de la heterogeneidad estructural característica de estas economías. Con el transcurso del tiempo, el resultado es una mayor disparidad entre la oferta y la

[8] Véanse Prasad y otros (2003); Singh (2006); Tytell y Wei (2004).

demanda agregada, con la consiguiente brecha entre la capacidad productiva potencial y el uso que de ella se hace, en particular en las etapas de interrupción que siguen a las etapas de avance. En algunos sectores, la demanda se encuentra con una capacidad en pleno uso, mientras que en otros adolece de una marcada deficiencia. En un contexto de avance intermitente, resulta inevitable que una demanda global inestable entrañe un uso neto promedio más bajo que la capacidad productiva y una productividad real inferior a la frontera productiva, en comparación con una coyuntura de proximidad estable. Por supuesto, ante una inestabilidad mayor, tendremos una más amplia brecha recesiva del producto y un mercado laboral más deteriorado con un mayor grado de informalidad.

El vínculo entre la inestabilidad de la macroeconomía real y la desigualdad estriba en la extensa heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías en desarrollo. Ello incluye la variada capacidad de acción y reacción de los agentes típicos de los distintos mercados —como por ejemplo, grandes y pequeños empresarios, trabajadores con mucha o poca calificación, inversionistas productivos o generadores de PIB, inversionistas financieros o compradores de activos, inversionistas productivos y consumidores—, y las asimetrías entre sus respuestas ante la inestable actividad económica y los precios macroeconómicos. En períodos de auge —en contraposición a una tendencia relativamente estable—, la eliminación de las restricciones de liquidez para los consumidores tiende a manifestarse con más velocidad que para los inversionistas productivos, dada la debilidad de los segmentos de largo plazo de los mercados de capitales. De igual forma, los consumidores pueden reaccionar más rápido que los inversionistas productivos, pues estos necesitan identificar, diseñar y desarrollar nuevos proyectos, lo que constituye un proceso lento. Dada la irreversibilidad de la inversión, en una coyuntura específica, los inversionistas a largo plazo tienen que creer que las expectativas favorables serán sostenibles en un horizonte temporal, que estos agentes parecen considerar una condición esencial para embarcarse en nuevas inversiones.

Después del considerable aumento de la informalidad en los años ochenta a raíz de la crisis de la deuda, de 1990 a 2002 la creación de empleo se centró una vez más en los sectores de baja productividad, que —según el promedio simple de 13 países— aumentaron su participación en la ocupación urbana del 47,2% al 50,8% (véase el capítulo V). Tal como se enfatiza en el capítulo III, en el contexto de un mayor crecimiento a partir de 2003, se revirtió esta tendencia y la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo surgieron en los sectores de productividad media y alta.

La región América Latina y el Caribe ha enfrentado ciclos económicos volátiles, con contracciones y expansiones intensas y asimétricas. En tanto que la frontera productiva establece un límite para la recuperación del PIB real, en contextos recesivos este puede estar muy por debajo del PIB potencial durante largos períodos. Naturalmente, el PIB real puede aumentar más rápido que el PIB potencial, pero aún continuar por debajo del nivel de aquel. Mientras subsista la brecha entre ambos niveles —denominada brecha recesiva—, subsistirán los efectos depresivos sobre la inversión productiva, el mercado laboral y la situación de las pymes y el sector informal. De allí la importancia de la orientación de la política macroeconómica para responder al reto de una mayor convergencia entre los diversos sectores de la producción y el empleo, tema central que se aborda en el capítulo siguiente.

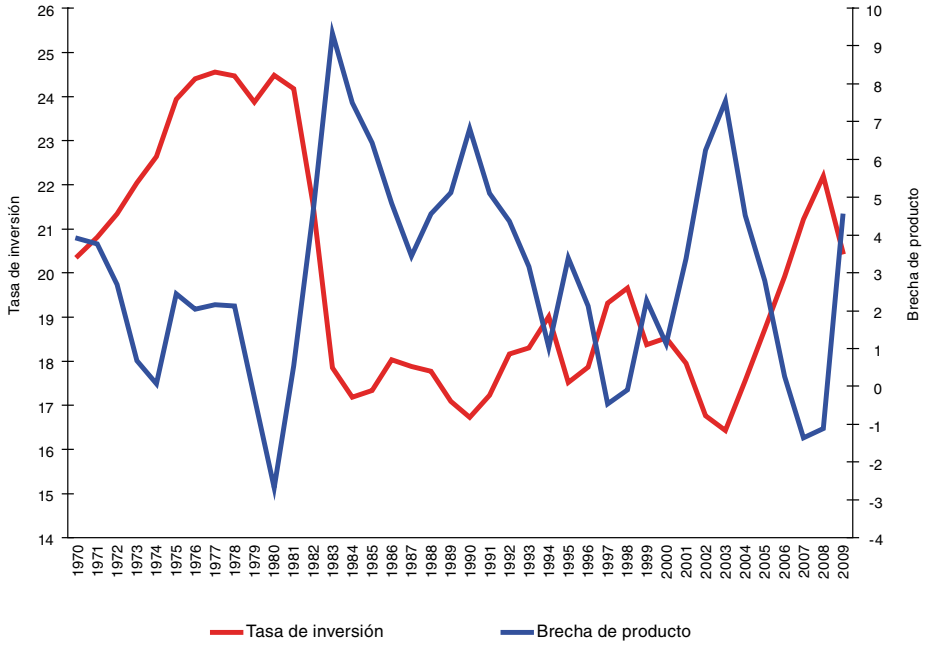
Por lo tanto, la inestabilidad real es asimétrica e inevitablemente implica una subutilización de la productividad potencial y una menor producción real. En efecto, la recuperación incrementa hoy el flujo de producción hasta el máximo uso de la capacidad existente, pero no se puede recuperar la producción que no se llevó a cabo ayer. La magnitud de la brecha entre la demanda efectiva y la frontera productiva tiene significativos efectos estáticos y dinámicos.

En primer lugar, afecta la productividad y la rentabilidad de los proyectos. En segundo lugar, tasas más altas de utilización del capital suelen significar que el nivel promedio del empleo es superior y que la fuerza laboral se combina con un acervo más elevado de capital físico en uso. El consiguiente aumento de la productividad significa que el bienestar de los trabajadores y de los inversionistas —salarios y ganancias— puede mejorar de inmediato a raíz de un mayor índice medio de utilización de la capacidad. A su vez, si los salarios y las ganancias crecen, entonces aumentarán también los ingresos fiscales. De este modo, los trabajadores, los empresarios y el gobierno podrán sostener un aumento del consumo y la inversión, que traerá aparejado un impacto positivo neto en el bienestar económico general. Lo habitual es que la pobreza disminuya en estas situaciones y sea más probable que la distribución del ingreso mejore tras la reactivación. El impulso del PIB estimula la inversión y el crecimiento del PIB potencial. Entonces, el signo del impacto distributivo depende de las reformas micro y mesoeconómicas que acompañen a la reactivación. El crecimiento per se puede ser progresivo o regresivo: el primero suele ser sostenible y el segundo reversible (Bourguignon y Walton, 2007).

Además, en lo concerniente al dinamismo, el grado de estabilidad tiene varios efectos sobre la construcción del futuro. Los índices de utilización más altos y el consiguiente aumento de la productividad real media tenderán a estimular la inversión en nueva capacidad. Para que la mayor inversión se concrete, los inversionistas deben percibir una mejora real a corto plazo y prever que la reducción de la brecha recesiva del producto será persistente. El efecto dinámico será mucho más significativo si se generan expectativas sólidas entre los actores económicos respecto de que las políticas públicas mantendrán la demanda efectiva cerca de la frontera productiva y si, además, las autoridades emprenden reformas para completar los mercados de capitales de largo plazo y mejoran la capacitación de la fuerza laboral y la innovación productiva. Los aumentos de la productividad guardan un estrecho nexo con la mayor inversión productiva en sus diversas formas, dado que esta involucra la incorporación de mejoras tecnológicas (De Long y Summers, 1991).

En el gráfico II.9 se muestra la estrecha asociación que ha existido entre la brecha del producto —brecha recesiva— y la tasa de inversión en capital fijo en América Latina y el Caribe, lo que refleja uno de los principales efectos dinámicos negativos: la subutilización de los factores productivos. Esta relación se debe a diversas razones (Ffrench-Davis, 2005, cap. II): i) si hay mucha capacidad ociosa, entonces habrá menos incentivos para invertir en nuevos activos productivos; ii) el entorno volátil disuade la inversión irreversible; iii) la subutilización implica menores utilidades y escasez de fondos propios, lo que también suele aparecer asociado a una reticencia del mercado de capitales a financiar empresas con falta de liquidez en situaciones recesivas; iv) la brecha recesiva y sus fluctuaciones suelen afectar la calidad de la evaluación de los proyectos y la innovación productiva, y v) las intensas fluctuaciones recesivas tienden a deprimir los ingresos públicos, lo que induce a realizar recortes en la inversión pública que complementa la inversión privada (Easterly y Servén, 2003). Así, la tasa de formación de capital ha fluctuado en función de los ciclos económicos con mucha mayor intensidad que en respuesta a las reformas micro y mesoeconómicas llevadas a cabo en la región para elevar la productividad y reducir la heterogeneidad estructural.

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): BRECHA DE PRODUCTO Y TASA DE INVERSIÓN BRUTA, 1970-2009 [a]
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005 y A. Hofman y H. Tapia, "Potential output in Latin America: a standard approach for the 1950-2002 period", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 25 (LC/L.2042-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.205.

[a] Incluye a la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. La tasa de inversión mide la razón entre la formación bruta de capital fijo y el PIB real, mientras que la brecha de producto mide la diferencia entre el PIB real y el potencial como un porcentaje de este último.

Por consiguiente, existe una conexión clara entre la volatilidad real y el crecimiento económico a largo plazo, que afecta la productividad total real de los factores, el volumen de inversión en capital fijo y la productividad total estructural de los factores (Ffrench-Davis, 2005).

En síntesis, dada la inestabilidad, el nivel del PIB, la productividad, la tasa de inversión y el empleo y su grado de formalidad —que se ven perjudicados por la brecha recesiva— serán menores que en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica real.

Cabe retomar el tema cambiario: la inestabilidad del tipo de cambio real, asociada a los flujos de capitales financieros, ha sido perjudicial para la evolución de las exportaciones, su diversificación y su grado de integración a las economías nacionales (Agosin, 2007). Las tasas tan fluctuantes no reflejan cambios en los niveles de equilibrio, pues estos responden a la evolución de las productividades relativas entre los países de América Latina y el Caribe y sus socios comerciales, y a un nivel de ingresos netos de capitales en volúmenes sostenibles y eficientemente absorbibles. Estas variables estructurales no suelen experimentar cambios abruptos sino

graduales. Por ende, la cambiante evolución del tipo de cambio real de muchos países en general ha reflejado desalineamientos provocados por flujos de capitales volátiles que distorsionan las evaluaciones de proyectos destinadas a asignar recursos, promueven la inversión especulativa por sobre la productiva, desplazan por medios artificiales la producción nacional de bienes importables —muchos de los cuales son producidos por pymes—, desalientan el agregado de valor a las exportaciones tradicionales y contribuyen a incentivar la dolarización.

Naturalmente, las fluctuaciones cíclicas del tipo de cambio real constituyen un desincentivo para adquirir nuevas ventajas comparativas y darle valor agregado a la exportación de recursos naturales tradicionales. Esta falla de la política cambiaria es un fardo pesado para una estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones, sobre todo las no tradicionales y con mayor valor agregado. Si las exportaciones no se integran a la economía nacional, no transmiten externalidades, no tienen un valor agregado ni interactúan con las pymes, ¿cómo pueden convertirse en el líder eficiente del crecimiento económico? El manejo de la política cambiaria es un componente esencial de las variables requeridas para ese logro (Rodrik, 2008; Williamson, 2000)[9].

Además, debido a la apreciación cambiaria, en especial luego de la significativa liberalización de las importaciones en la región (CEPAL, 1998a, cap. V), en cada uno de los períodos de bonanza la recuperación de la demanda agregada —tanto de parte de los individuos como de las empresas— adquirió una naturaleza cada vez más intensiva en importaciones. Junto al positivo incremento de las importaciones de bienes de capital se han registrado intensos aumentos de las demás importaciones, muchas de las cuales competían con la tasa de ahorro y con la producción de pymes locales. Con ello no solo el nivel y la calidad de las exportaciones se vieron perjudicados. Asimismo, la apreciación le imprime un marcado efecto procíclico al sector externo y causa repercusiones internas en los sectores productivos que compiten con las importaciones.

La inestabilidad también tiende a ser asimétrica en el campo de la distribución, pues los sectores de mayores ingresos y acceso a los mercados aprovechan mejor las oportunidades que surgen en los períodos de auge. Además, estos sectores se ajustan con mayor rapidez en los períodos recesivos, lo que trae aparejado un ensanchamiento de la brecha entre las grandes empresas y las pymes y la expansión de los sectores informales en coyunturas recesivas. Los antecedentes disponibles indican que la distribución del ingreso tiende a deteriorarse en las recesiones y a mejorar —aunque con menor fuerza— en épocas de recuperación[10]. El mercado laboral se ve perjudicado porque la inestabilidad ejerce una incidencia recesiva en la inversión y por la frecuente discriminación contra los trabajadores menos calificados en períodos de creciente desempleo. Como se ha señalado, la inestabilidad suele elevar la informalidad del mercado laboral. Cuanto más incompletos sean los mercados financieros y menor la tasa de formación de capital, mayor será la probabilidad de que predominen los efectos regresivos.

El impacto regresivo en el mercado laboral también está asociado a los sectores más afectados por los ajustes cíclicos. En el cuadro II.2 se muestra que entre 1990-1997 y 1998-2003 la mayor parte

[9] Un efecto que en ocasiones ha tentado a las autoridades y analistas a defender y promover los atrasos cambiarios ha sido su impacto depresor en los precios de los bienes transables. En varios casos, el éxito alcanzado en la reducción de la inflación ha estado asociado a revaluaciones desequilibrantes del tipo de cambio en un régimen de anclaje cambiario. De hecho, la gran mayoría de los países latinoamericanos revaluaron sus monedas en términos reales entre 1990 y 1994, entre 1995 y 1997 y en el período de bonanza iniciado a fines de 2003. El acceso al financiamiento externo alentó las sucesivas revaluaciones reales.

[10] A modo de ejemplo, con la crisis de la deuda el PIB per cápita demoró 14 años en recuperar su nivel previo a la crisis (1980-1994), mientras que la pobreza tardó 25 años —de 1980 a 2005— en contraerse al nivel original (CEPAL, 2009c).

del ajuste en el crecimiento del PIB se centró en la producción para el mercado interno, esto es, el PIB que no se exporta[11]. Ello refleja dos hechos, uno en el nivel microeconómico y otro en el macroeconómico. El primero revela la dificultad de reasignar recursos desde la producción de bienes no transables a exportables y sustitutos de importaciones. En este sentido, las políticas reasignadoras se han debilitado a raíz de las liberalizaciones de los países de la región y de los cambios institucionales en el comercio internacional (Rodrik, 2001). En consecuencia, el instrumento disponible —el tipo de cambio— adquiere una notable y mayor relevancia. Renunciar a regularlo, que es lo que supone dejarlo flotar libre de la intervención de la autoridad económica, significa una profunda contradicción con una estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones[12].

El segundo punto es de alcance macroeconómico. En el cuadro II.2 se muestra que cerca del 95% de la caída en la evolución del PIB entre los dos períodos comparados se ubicó en la economía interna[13]. Como esta depende de la macroeconomía local y las exportaciones dependen más de la macroeconomía mundial, los antecedentes indican que la inestabilidad efectiva se ha localizado con mayor intensidad en los mercados nacionales. En los países de América Latina y el Caribe, esta relación exhibe una dependencia que determina la calidad de la política macroeconómica. Su manejo ha sido muy procíclico y ha multiplicado —en vez de atenuar— la transmisión de los choques externos comerciales y financieros.

Una liberalización prematura, indiscriminada y mal secuenciada de la cuenta de capitales y de los mercados financieros nacionales se ha erigido en fuente de onerosos choques desestabilizadores. Como se ha documentado, los elevados costos creados por los ciclos económicos en los países de América Latina y el Caribe se relacionan con las estrechas conexiones entre los mercados financieros internos y los segmentos procíclicos de los mercados financieros internacionales. A su vez, cuanto mayores fluctuacioness presenten los flujos, menos probable será que se destinen a financiar la formación de capital (Uthoff y Titelman, 1998) y, dado que han tenido una conducta fluctuante, se utilizó un porcentaje ínfimo para financiar las inversiones productivas.

Tal como se ha efectuado la liberalización, se registró un gran auge del ahorro financiero sin un aumento del ahorro nacional, con una muy baja tasa de formación bruta de capital fijo e intensas fluctuaciones de la actividad económica y el empleo (véase la sección 4 del capítulo IV). La causa principal es un mercado financiero dominado por agentes especializados en el corto plazo y no en la inversión productiva. Los agentes financieros más influyentes en las fluctuaciones cíclicas, que no tienen una relación estrecha con la inversión productiva, han desempeñado un rol macroeconómico clave. Esta deficiencia se ve agravada por el hecho de que su volatilidad dio lugar a crisis financieras y cambiarias, cuyos efectos recesivos han desalentado la formación de capital interno y empleo.

---

[11] Con el auge de las exportaciones, su participación en el PIB aumentó, en términos brutos, del 12% en 1990 al 23% en 2008 (aproximadamente del 11% al 18% si se toman en cuenta las exportaciones netas de su contenido importado. Resulta evidente que, si bien la incidencia de la producción no exportada ha venido disminuyendo de manera apreciable, aún representa la mayor parte del PIB.

[12] En la región hay economías con un fuerte predominio de las exportaciones, como por ejemplo la chilena. Sin embargo, no es el caso del Brasil, donde el peso relativo de los mercados internos es muy fuerte.

[13] Para lograr un crecimiento vigoroso es necesario que el PIB no exportado también se expanda a gran velocidad. De hecho, esto es lo que sucedió en las economías emergentes con un modelo exportador exitoso de desarrollo productivo, como la de la República de Corea, durante varias décadas, y la de Chile de 1990 a 1998, cuando la producción no exportada experimentó un crecimiento anual del orden del 6,5%. En cambio, en América Latina el producto no exportado apenas aumentó a una tasa anual del 2,7% en el período 1990-2008 (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES) Y EL MUNDO: VARIACIÓN ANUAL DEL PIB TOTAL, EXPORTACIONES Y PIB NO EXPORTADO, 1990-2008
(En porcentajes)

	América Latina (19 países)			Mundo	
	PIB	Exportaciones	PIB no exportado	PIB	Exportaciones
1990-1997	3,3	8,3	2,7	2,9	6,2
		(0,9) [a]	(2,4)		
1998-2003	1,4	5,1	0,8	3,3	4,9
		(0,7)	(0,7)		
2004-2008	5,3	7,1	5,0	4,5	6,5
		(0,8)	(4,5)		
1990-2008	3,2	6,9	2,7	3,4	5,9
		(0,8)	(2,4)		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005 e información del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

[a] Entre paréntesis figuran las contribuciones al crecimiento total de la economía del PIB exportado y no exportado, respectivamente. El valor agregado exportado se estimó descontando de las exportaciones brutas de bienes y servicios su contenido importado, que se consideró igual a la participación en el PIB total de los bienes de capital importados e intermedios. En el caso de la maquila mexicana, se utilizaron datos efectivos del valor agregado.

E. Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo

Los objetivos de estabilidad integral —incluidos el nivel de precios, los precios macroeconómicos y una demanda agregada consistente con el nivel del PIB potencial— representan un requisito para consolidar los avances, corregir las fallas y acelerar la marcha hacia el desarrollo. Como se demostró, constituyen señales eficaces y necesarias para lograr el crecimiento económico, inciden en la lucha contra la pobreza y potencian el logro de una equidad sostenible.

El deficiente grado de estabilidad integral ha estado muy ligado a los flujos de capitales y su volatilidad. Los flujos volátiles procíclicos forman parte de los fondos externos que comprenden el ahorro externo requerido como complemento del ahorro nacional para financiar un incremento sustancial de la tasa de inversión. Por lo tanto, no tiene validez una opción que apueste a todo o nada. En consecuencia, un objetivo fundamental de las políticas macroeconómicas y de las reformas del mercado financiero nacional debería apuntar a sacar provecho de los beneficios potenciales del ahorro externo para lograr el desarrollo productivo nacional. Estos beneficios deberían aprovecharse, sobre todo, como un complemento del ahorro nacional, al tiempo que se reduce la intensidad de los ciclos de la cuenta de capitales y sus consecuencias desfavorables para las variables económicas y sociales internas.

Resulta esencial formular un conjunto coherente de políticas contracíclicas —fiscales, monetarias, cambiarias, del mercado financiero interno y de la cuenta de capitales—, que deben estar acompañadas de un esfuerzo por completar los mercados de capitales mediante el establecimiento de vigorosos segmentos de largo plazo y una banca de desarrollo fortalecida.

1. Política fiscal contracíclica

La crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto la importancia central de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica. La mayoría de los países industrializados han intentado contener la crisis por medio de una política monetaria con tasas de interés cercanas a cero y amplios paquetes de estímulo fiscal (Freedman y otros, 2009), que combinan aumentos del gasto en infraestructura y medidas específicas para combatir el desempleo y bajar los impuestos.

En 2009, en la mayoría de los países han existido graves recesiones; estos intentaron combatirlas con elevados déficits fiscales —generados por estabilizadores automáticos— o mediante paquetes discrecionales[14]. Los pocos países con tasas de crecimiento positivas —como China, la India, el Pakistán y Egipto— registran también elevados desequilibrios fiscales. En consecuencia, la reciente crisis global ha permitido lograr un creciente consenso sobre la importancia de los estabilizadores automáticos y el uso intensivo de los instrumentos presupuestarios. Se ha legitimado la aplicación de déficits fiscales transitorios en períodos de intensa reducción de la demanda privada como un instrumento insustituible de estabilización macroeconómica (Krugman, 2009).

Sin embargo, una vez terminada la emergencia, las estrategias de salida de la crisis deberán incluir, entre otros aspectos, la responsabilidad fiscal y metas de sostenibilidad de la deuda pública que sean consistentes con la inversión pública y las políticas sociales requeridas para acelerar la marcha hacia el desarrollo sostenido. Así entendida, la responsabilidad fiscal es vulnerable a las coyunturas económicas y sociales, las contingencias nacionales relativas a la gobernabilidad y los compromisos políticos. Para preservar la solvencia en el mediano plazo, reafirmar la credibilidad de la política fiscal y evitar una perjudicial tendencia al exceso de discrecionalidad, muchos analistas plantean diversas alternativas, como establecer reglas numéricas y crear consejos fiscales independientes.

Las experiencias recientes muestran que no es posible formular reglas rígidas e independientes del ciclo económico. En circunstancias normales, la CEPAL (1998b) ha recomendado, como principio rector de la política fiscal, usar un indicador estructural del saldo público en vez del saldo efectivo. Forma parte de un enfoque de esta naturaleza la constitución de fondos orientados a estabilizar los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones, cuyos precios se caracterizan por su inestabilidad. En efecto, un porcentaje considerable de la recaudación fiscal procede de ingresos asociados a la exportación de recursos naturales, como el cobre, el petróleo, el gas, el azúcar, el café y la soja. Para atenuar la elevada volatilidad que esta dependencia impone sobre las finanzas públicas, varios países han creado fondos de estabilización. Cabe destacar que, bien operados, estos fondos pueden contribuir a estabilizar los gastos fiscales normales, sumar financiamiento en situaciones críticas como la actual y estabilizar el mercado cambiario regulando la oferta de divisas. Para ello es esencial una completa coordinación entre la autoridad fiscal y la autoridad cambiaria, que suelen estar en manos de instituciones diferentes. Una coordinación insuficiente puede obstaculizar la conciliación entre el entorno macroeconómico y el logro de un desarrollo sostenido, dando origen a un desequilibrio entre diversos objetivos, por ejemplo la inflación, el empleo, la calidad exportadora y el crecimiento.

[14] La importancia de los estabilizadores automáticos depende de muchos factores, como el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los mecanismos de empleo público y de subsidios al desempleo, y la sensibilidad del desempleo y de la evasión tributaria a las variaciones del PIB, entre otros. Estas características estructurales presentan diferencias considerables según el país y la época.

La realidad ha mostrado que existen circunstancias excepcionales que ameritan políticas más activas y discrecionales. Cualquier regla macrofiscal debería tener el objetivo de lograr un equilibrio estructural o de deuda pública en el mediano plazo —incluidos los gobiernos subnacionales— y cláusulas de excepción y transitoriedad cuando existan fluctuaciones macroeconómicas significativas. Aunque las reglas fiscales no son una panacea que asegure la credibilidad y la solvencia fiscal, si gozan de suficiente flexibilidad podrán convertirse en una poderosa herramienta contracíclica.

Es menester señalar la importancia de desarrollar mecanismos que institucionalicen las políticas fiscales contracíclicas, que deberían ejercer un contrapeso desde el parlamento, los organismos especializados y las entidades ciudadanas organizadas, ante eventuales excesos de discrecionalidad fiscal durante los períodos de bonanzas. Los niveles óptimos de equilibrio fiscal y de deuda pública no se definen de manera invariable. La sostenibilidad fiscal —medida, por ejemplo, como la estabilidad en el tiempo del coeficiente entre deuda pública y el PIB— depende del diferencial entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés real a la cual se endeuda el sector público. De esta manera, por ejemplo, si aumenta la tasa de interés y el crecimiento es lento, la sostenibilidad de la política fiscal sufre una alteración inmediata. Por consiguiente, el nivel óptimo de deuda pública dependerá de la dinámica del crecimiento y de las condiciones de financiamiento, sujetas, en gran medida, a la credibilidad de las políticas nacionales y a los progresos que se logren en la creación de una nueva arquitectura internacional que permita a los países de ingresos bajos y medios acceder a un financiamiento estable y sin condicionalidades recesivas.

Tampoco resulta trivial definir una meta de equilibrio de deuda pública en el mediano plazo, sobre todo en los países de América Latina, que tienen enormes brechas de infraestructura y necesidades urgentes de mayor capital físico y humano. En las últimas décadas, los ajustes fiscales han perjudicado sobremanera la inversión pública, por lo que resultará fundamental establecer mecanismos para estimular la formación bruta de capital en bienes públicos. Una alternativa es llevar presupuestos separados de los desembolsos corrientes y la inversión, puesto que en la contabilidad patrimonial esta no es un gasto sino un activo. Sin duda, el impulso a una economía basada en la inversión en infraestructura y el desarrollo productivo requiere evitar el tradicional sesgo contra la inversión pública en los presupuestos generales del Estado[15].

En cualquier caso, en América Latina y el Caribe es necesario perfeccionar la evaluación social de los proyectos y fortalecer institucionalmente los sistemas nacionales de inversión pública, lo que representa una variable esencial para impulsar una mayor inversión pública, acentuar su complementación con el sector privado, elevar su productividad y contribuir a mejorar la calidad del entorno laboral.

En un contexto de profundas restricciones de endeudamiento resulta ineludible mantener o reforzar la capacidad de gasto del sector público en asuntos sociales. En América Latina y el Caribe la lógica contracíclica debería centrarse en las inversiones orientadas a sostener el empleo y en la mitigación de los costos sociales de las crisis. Desde la perspectiva de un crecimiento equitativo, al diseñar los programas es necesario analizar su contribución a la aceleración del

[15] Véase el caso de América Latina en Blanchard y Giavazzi (2004); Easterly y Servén (2003); Martner y Tromben (2005) y Lucioni (2004).

desarrollo productivo y a la empleabilidad de la fuerza laboral en trabajos decentes[16]. Los episodios ocurridos en la región a todas luces muestran que se recuperan con mayor rapidez las cifras correspondientes a la actividad económica que los indicadores de pobreza y desigualdad.

La reducción de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe no experimentarán una mejora significativa y sostenida sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de los mercados. Por otro lado, la convivencia transitoria entre los desequilibrios presupuestarios y la estabilización macroeconómica es parte de una estrategia de mediano plazo que tiene en la mira el desempeño de los indicadores sociales y del desarrollo productivo y que en sus decisiones les otorga más peso a las metas relacionadas con el balance estructural que al saldo público efectivo presente.

Por último, no se trata solo de la composición del gasto sino también de su nivel y financiamiento, que constituye un factor determinante de la distribución de los ingresos y las oportunidades en toda la sociedad. En este sentido, es impostergable promover pactos fiscales donde se defina la magnitud y la manera en que se recaudará la contribución de la sociedad al financiamiento de las políticas públicas, ya sea que se trate de inversión o de gasto social (véase el capítulo VII). En la mayoría de los países de América Latina es evidente que la actual carga impositiva resulta insuficiente y que la estructura tributaria es deficiente como para lograr modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social. Al respecto, no hay fórmulas únicas para todos los países: en varios tal vez se deba elevar la carga tributaria, ya sea mediante nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria y una lucha más decisiva contra la evasión fiscal. En otros, podrá ser prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficacia, en aras de una merma sostenida de la desigualdad de las estructuras sociales y económicas.

Fortalecer el papel contracíclico de la política fiscal es una condición necesaria —pero insuficiente—, pues en los países de la región el gasto fiscal representa una fracción mínima de la demanda agregada. Por ende, poco se logra si las otras políticas dependen de flujos volátiles y opiniones de agentes procíclicos. Así, resulta imprescindible asegurar la coordinación entre las diversas políticas de alcance macroeconómico —las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y de cuenta de capital—, que se abordarán en los acápites siguientes.

2. Política monetaria

Las políticas macroeconómicas internas deben procurar un entorno de acotada volatilidad real, cuentas externas y fiscales sostenibles y precios estables. La tarea es compleja, pues las autoridades nacionales perdieron amplios márgenes de libertad como resultado de las reformas liberalizadoras de las últimas décadas. Así, aunque el origen fiscal de los desequilibrios experimentó una reducción significativa, se ha exacerbado la transmisión a los mercados nacionales de los ciclos generados en el exterior, sobre todo de aquellos provocados por los mercados financieros internacionales.

[16] Este concepto fue acuñado originalmente en la *Memoria del Director General: Trabajo decente* de la octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, donde se define el trabajo decente como trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con una remuneración adecuada y protección social. A esta definición luego se le agregaría el fomento del diálogo social, y más tarde empezó a hablarse también de empleo de calidad.

A fin de ampliar el espacio para la política monetaria y llevarla adelante en armonía con la política cambiaria, se debe regular la cuenta de capitales. Las variables principales de la política monetaria son la tasa de interés y la regulación de la liquidez. Las experiencias de liberalización financiera han demostrado que las tasas de interés liberalizadas suelen resultar inestables y muy superiores a las internacionales, con márgenes de intermediación financiera (*spreads*) mucho mayores durante largos períodos (CEPAL, 1998a, cap. IX; Ffrench-Davis, 2008a, cap. IV; Stallings y Studart, 2005). Además, desde la perspectiva de la sostenibilidad macroeconómica, resulta relevante que los márgenes de intermediación financiera hayan sido procíclicos. El hecho concreto es que los inversionistas productivos han estado sujetos a una gran inestabilidad macroeconómica, con amplias brechas recesivas en un mercado financiero muy incompleto, donde han enfrentado tasas de interés con promedios elevados e inestables, en particular en el caso de las empresas de menor tamaño[17]. Con ello contribuyeron a deprimir la inversión y a debilitar el empleo y la equidad.

En América Latina, la política monetaria ha ido adoptando con mayor frecuencia las metas de inflación, es decir, un enfoque de anclaje único donde el anuncio explícito de un objetivo inflacionario constituye el ancla monetaria de la economía. En general, esta tendencia se ha visto acompañada por regímenes cambiarios de libre flotación y la desregulación de la cuenta de capital. Esta nueva combinación de políticas impone significativas limitaciones u obstáculos a las políticas contracíclicas de las autoridades económicas.

En pequeñas economías abiertas, como las de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sistema de metas de inflación presenta rasgos muy procíclicos para la economía real, sobre todo en comparación con los mercados financieros internacionales. Dada la importancia de los flujos de capitales en la generación de los ciclos económicos de las economías emergentes, los puntos de quiebre de los períodos de bonanza suelen caracterizarse por fuertes expectativas de depreciación y una tendencia declinante de la demanda agregada y el producto, seguidas por expectativas de apreciación y recuperación tras tocar fondo en la parte baja del ciclo.

Puesto que en las economías más abiertas es mayor la incidencia del tipo de cambio en el índice de precios al consumidor (IPC), las coyunturas con expectativas de depreciación o apreciación cambiaria se caracterizan, a su vez, por las expectativas de presiones deflacionarias o inflacionarias. Como resultado, los incentivos de un banco central abocado a una política exclusiva o demasiado focalizada en la inflación estarán sesgados hacia la puesta en marcha de políticas monetarias demasiado contractivas justo cuando la economía comienza a sufrir la parte baja del ciclo, una vez eliminado el exceso de demanda agregada, pero con presiones inflacionarias originadas en devaluaciones cambiarias. Esto impulsó a las autoridades monetarias a intervenir en el mercado cambiario para alcanzar el objetivo antiinflacionario, como se expone en la subsección siguiente. Por el contrario, en el polo opuesto del ciclo y desde el punto de vista de las metas de inflación, el sesgo suele apuntar a las políticas monetarias expansivas para que la recuperación sea liderada por los ingresos de capitales. La consiguiente tendencia a la apreciación cambiaria, impulsada por ingresos de capitales, representa un freno artificial al alza del índice de precios al consumidor. Los antecedentes, que muestran que las economías han funcionado sobre todo por debajo la frontera productiva, parecen indicar que el sesgo recesivo ha sido mayor que el expansivo, en tanto que predomina una tendencia apreciadora del tipo de cambio real.

[17] Algunos antecedentes provenientes de los bancos centrales indican que los promedios elevados ocultan, a su vez, marcadas diferencias entre los costos pagados al sector financiero formal por las grandes empresas y por las de menor tamaño, la gran mayoría de las cuales ni siquiera tienen acceso a ese mercado formal.

En un contexto de asimetrías en la utilización de la capacidad, la tendencia procíclica supone la existencia de un PIB real medio muy inferior al PIB potencial medio. De este modo, un primer desafío en la implementación de la política monetaria de metas de inflación debe ser eliminar este sesgo procíclico. Existen varias soluciones posibles para afrontar este problema. Una de ellas es usar índices de precios de productos no transables en lugar del índice de precios general en la definición de la meta de inflación (Parrado y Velasco, 2002) y tomar en cuenta la evolución de los precios de los activos y las eventuales burbujas en sus mercados. Otra opción consiste en fijar la meta en función de un horizonte de largo plazo para filtrar los efectos transitorios del tipo de cambio y su impacto en el índice general de precios.

Pero más relevante es la consideración de los demás objetivos de toda política macroeconómica orientada al crecimiento económico y la equidad. Al respecto, otras soluciones propuestas incluyen fijar metas en los déficits externos como una forma de mitigar la transmisión de la volatilidad desde los flujos de capitales hacia la producción interna (Marfán, 2005). Otra alternativa consiste en implementar o fortalecer objetivos en el sector real, como apuntar a bajar los niveles de desempleo o lograr la consistencia entre el PIB real y el PIB potencial.

Un punto determinante es la ponderación o importancia relativa de cada variable en la capacidad de reacción del banco central y su coordinación con el resto de las autoridades económicas. Aquí cabe recordar que los años recientes constituyen una época de inflación baja o moderada tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes. En este contexto, el esfuerzo adicional por reducir una inflación que ya es baja suele reportar beneficios decrecientes y costos crecientes. Un banco central muy independiente de las autoridades nacionales políticas y económicas y con claras preferencias antiinflacionarias torna más creíble la meta en las etapas preliminares de la lucha contra la inflación tras haber registrado niveles de precios altos. Sin embargo, en una región donde por lo general se han logrado tasas anuales de un dígito y, sobre todo, en países que han logrado converger en un nivel de inflación baja y estacionaria, la excesiva independencia de los bancos centrales y la falta de atención a otros objetivos macroeconómicos han perdido la validez adquirida en contextos de irresponsabilidad fiscal y elevadas tasas de inflación. Los excesos suelen ser ineficientes, incluido el hecho de reemplazar un exceso por otro. El resultado mediocre registrado en el crecimiento y la equidad tiene su correlato en los desequilibrios entre los objetivos y las fallas de coordinación.

Ante niveles de inflación moderada es necesario diseñar mecanismos más complejos que les permitan reaccionar a los bancos centrales, para que logren compatibilizar una tasa de inflación moderada y relativamente estable y, en forma simultánea, una tasa de crecimiento del producto sostenible y congruente con la expansión de la capacidad potencial y la demanda agregada. El objetivo de una inflación baja y estable es mejorar la información de los mercados, incentivar la innovación y el agregado de valor, y estimular las inversiones y su grado de eficiencia, lo cual redunda en un crecimiento más dinámico que ejerce un impacto positivo en la equidad. En cambio, el desequilibrio entre los objetivos resulta perjudicial para el desarrollo.

No obstante, incluso si se retoma el enfoque más modal y se trata de eliminar el sesgo procíclico de las metas de inflación adoptando una serie de objetivos —es decir, un enfoque de multianclaje—, puede subsistir un segundo problema: una política monetaria poco eficaz, ya sea por sus efectos rezagados sobre la demanda interna, por sus resultados insuficientes o por producir efectos contrapuestos en otras variables macroeconómicas, como por ejemplo el tipo de cambio.

Durante el período de auge económico, si la política monetaria se maneja para regular la demanda agregada mediante un aumento de la tasa de interés, los agentes locales recurrirán a más créditos externos y los fondos externos de corto plazo serán atraídos por un diferencial mayor entre la tasa de interés internacional y la interna, incentivo que puede acentuarse aún más si existen expectativas de apreciación cambiaria. En este contexto, las altas tasas de interés suelen convivir con un sector transable perjudicado por la apreciación cambiaria y con un incremento de la demanda agregada y la producción de bienes no comercializables financiado por el ahorro externo —que suele desplazar al ahorro interno. La falla de la política se torna evidente y costosa una vez que se logra converger hacia la frontera productiva y esta crece a un ritmo lento.

A su vez, la capacidad de la política monetaria para enfrentar choques durante la contracción es más restringida, sobre todo si la economía había ingresado en zonas de vulnerabilidad. Según un modelo de manual, dada una cierta tasa externa, una caída de la tasa de interés interna causará salidas de capitales que depreciarán el tipo de cambio. Por su parte, la depreciación tenderá a favorecer la recuperación de la producción de bienes transables, estimulando así el crecimiento del PIB. Sin embargo, en la práctica, los efectos negativos de la depreciación sobre el consumo y los balances en el corto plazo suelen ser mayores que el impulso positivo sobre la producción de estos bienes. Por el contrario, si la política monetaria se usa para intentar detener la fuga de capitales, la tasa de interés puede servir para restringir la demanda agregada —y agravar así una recesión—, pero quizá resulte inútil respecto de los egresos de capitales si existen elevadas expectativas de depreciación y contagio de pesimismo.

En síntesis, la eficacia de la política monetaria contracíclica en un contexto de cuenta de capitales abierta y un tipo de cambio libre es mucho más limitada que lo supuesto por las teorías estándares. Como consecuencia, la principal implicancia para la política que se desprende de nuestro análisis es que resulta crucial regular los flujos de capitales para abrirles un espacio, en forma simultánea, tanto a políticas cambiarias como monetarias coherentes y contracíclicas. Resulta peligroso y muy ingenuo pensar que nunca más llegará un flujo excesivo de capitales solo orientados a obtener rentas, sobre todo teniendo presente la naturaleza financiera de la actual crisis global.

3. Política cambiaria, desarrollo productivo y estabilidad sostenible

El tipo de cambio es una variable macroeconómica esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la asignación de recursos. Naturalmente, el precio macroeconómico relevante se refiere a la canasta de tipos de cambio e inflaciones de los socios comerciales, que varía según las estructuras comerciales de los diferentes países[18]. El enfoque convencional que sostiene que la única opción cambiaria es una tasa nominal fija o una tasa totalmente flexible presupone que el mercado determinará de manera benigna un tipo de cambio real de equilibrio sostenible. De modo implícito, se considera que ello implica niveles y una evolución que involucran un precio correcto para asignar recursos entre bienes transables y no transables y para atraer recursos adicionales de capital físico y mano de obra. Más allá de una asignación eficaz de los recursos

[18] La CEPAL calcula en forma periódica el tipo de cambio real de cada país de la región, que toma en cuenta matrices de las relaciones cambiarias nominales y de los niveles de precios, ponderados por el peso relativo de los diversos socios comerciales. En contraste con el tipo de cambio real comercial —relevante para el mundo de la producción—, el tipo de cambio real relevante para los flujos financieros suele ser el que se refiere exclusiva o predominantemente al dólar.

existentes, el crecimiento económico pasa sobre todo por una expansión vigorosa del acervo de factores y de su productividad.

La actual política cambiaria modal defiende un tipo de cambio libre. En efecto, varios países de América Latina y el Caribe adoptaron regímenes cambiarios de flotación libre tras el contagio de la crisis asiática en 1998. El problema que provocó el nuevo régimen fue que el tipo de cambio se tornó en extremo sensible a las modificaciones transitorias en la oferta de fondos externos, que trajo aparejada una ineficiente asignación de recursos. En coyunturas de escasez de fondos, el tipo de cambio real sufre una fuerte devaluación, tal como pudo constatarse en el gráfico II.8, pero en el contexto imperante de recesión y liquidez restringida, los productores tienen dificultades para aprovechar al máximo el incentivo cambiario. En la etapa siguiente, cuando desaparece la restricción externa dominante gracias a una mayor oferta de fondos externos, enseguida se registran nuevas revaluaciones. Entonces cabe destacar otra asimetría: durante los períodos de auge los mercados financieros están dispuestos a financiar mayores inversiones, pero la apreciación cambiaria desalienta la formación de capital en la producción de bienes transables. Como consecuencia de este comportamiento procíclico del tipo de cambio real, el ciclo económico muestra un sesgo contra los bienes transables. Paradójicamente, las reformas liberalizadoras de las importaciones procuraban lograr un rol protagónico para los rubros transables, lo que suponía que el tipo de cambio adquiriera un papel determinante en la competitividad internacional. No obstante, las dos opciones cambiarias ofrecidas por el consenso de Washington —que resultan extremas— se contraponen a ese objetivo.

La literatura que se ocupa del nexo entre la política cambiaria y el desarrollo ha ganado fuerza en años recientes. Además de los valiosos trabajos de John Williamson, en particular el publicado en 2000 sobre los regímenes intermedios y la cuenta de capitales, Rodrik (2008) aborda el impacto del tipo de cambio real en los impulsos productivos sostenidos por un tipo de cambio real depreciado. Eichengreen (2008) examina también el tema, pero hace hincapié en la necesidad de acotar la extensión de los plazos de vigencia de los incentivos cambiarios. A su vez, Agosin (2007) analiza el tema de la calidad, el valor agregado y las externalidades de las exportaciones y compara las experiencias de los países de América Latina y el Caribe con las de las economías asiáticas.

Las mencionadas fallas de los regímenes cambiarios modales en cuanto al rol distributivo del tipo de cambio real también tienen implicancias para los equilibrios macroeconómicos, como se expuso en el examen de la política monetaria. Los ciclos de auge y caída de los mercados financieros internacionales generan una demanda de variables macroeconómicas flexibles que puedan compensar o absorber en el corto plazo los impactos positivos y negativos. Dada la reducida eficacia de algunos instrumentos de política tradicionales, sobre todo la política monetaria implementada ante los choques financieros, el tipo de cambio puede desempeñar un papel esencial para amortiguar las consecuencias. De hecho, la opción de tipo de cambio libre, que elimina los efectos monetarios de las operaciones cambiarias y equilibra la balanza de pagos de manera permanente, resulta determinante para brindarle espacio a la política monetaria. Sin embargo, este objetivo suele ser contradictorio con los objetivos comerciales de la política cambiaria, dado que tiende a desequilibrar la cuenta corriente.

Los regímenes intermedios con un tipo de cambio de flexibilidad administrada —como las paridades y diversas variantes de bandas móviles o flotación sucia— representan un serio intento pragmático por reconciliar estas demandas en conflicto (Williamson, 2000). Las posturas neoliberales suelen afirmar que cualquier intervención cambiaria equivale a ir contra el mercado y

que está destinada al fracaso. Por el contrario, se trata de lograr que las fuerzas reales del mercado —importadores y productores de bienes exportables e importables—, que guardan relevancia para el desarrollo productivo y la equidad, sean las que predominen en la determinación del tipo de cambio. Este es el mercado que debe imponerse, no el de los operadores de corto plazo.

Por cierto, los regímenes de caja de conversión suponen sistemas institucionales automáticos encargados de impartir la disciplina fiscal y monetaria, pero minimizan el espacio de maniobra para las políticas de estabilización monetaria y cambiaria, necesarias tanto para prevenir las crisis como para promover la recuperación posterior. Facilitan la transmisión interna de los choques desestabilizadores originados en los mercados internacionales de capitales y producen movimientos pendulares de la actividad económica y de los precios de los activos, que provocan una gravosa vulnerabilidad financiera interna.

Asimismo, la característica volatilidad de los regímenes de tipo de cambio libre no constituye un problema grave cuando la fluctuación de los mercados financieros y de recursos naturales tiene una vida breve, pues se resuelve con los mercados de derivados —si existen en el mercado local— o se autocompensan en un plazo fugaz dada la continua reversibilidad de las fluctuaciones. En cambio, supone un problema importante para la asignación de los recursos cuando las ondas abarcan varios años, como las que han caracterizado el acceso de las economías emergentes a los mercados de capitales en las últimas décadas. En este caso, las intensas fluctuaciones del tipo de cambio real tienden a generar desinformación respecto del tipo de cambio de equilibrio, lo que causa efectos perversos en la asignación de los recursos.

Los altibajos cambiarios provocados por los movimientos cíclicos de los capitales financieros se agravan al adoptarse políticas monetarias o crediticias contracíclicas en regímenes cambiarios de libre flotación y cuentas de capital abiertas. Como se expuso en el examen de la política monetaria, surge entonces el clásico problema de que una política monetaria contracíclica provoca fluctuaciones procíclicas del tipo de cambio. Por ejemplo, esto se da cuando la política monetaria procura restringir la demanda interna elevando la tasa de interés, lo que atrae capitales financieros y aprecia el tipo de cambio real. Los ingresos de capitales incrementan la demanda, pero la apreciación cambiaria frena la inflación y sesga la composición del gasto hacia las importaciones.

De este modo, la capacidad de un régimen de tipo de cambio flexible para suavizar los efectos de los ciclos de auge y caída inducidos desde el exterior depende de la capacidad de implementar con eficacia una política monetaria contracíclica sin promover movimientos cambiarios procíclicos. Esto es posible de manera sistemática solo con regímenes cambiarios de tipo intermedio, con una administración activa y combinados con alguna de las diversas formas de regulación contracíclica prudencial, que se pueden aplicar a la cuenta de capital tal como se expone en la sección 4. Estos regímenes intermedios de flexibilidad administrada proporcionan la mejor posibilidad de responder a las dos exigencias que debe satisfacer la política cambiaria.

Los regímenes intermedios con una activa flexibilidad administrada pueden entrañar costos y limitaciones. Primero, estos regímenes estarán sujetos a presiones especulativas si no logran la confianza del mercado respectivo, por lo que el costo de defender el tipo de cambio resulta muy alto. En coyunturas críticas, como las de pérdida de confianza, puede ser conveniente pasar, por algún tiempo, a una flexibilidad completa. En segundo lugar, la acumulación de reservas esterilizadas durante los períodos de auge suele implicar costos financieros; por ello, las regulaciones contracíclicas de los flujos reducen este costo al acotar el exceso de ingresos. Por último, la regulación de la cuenta de capital —necesaria para una administración eficaz de los

regímenes cambiarios intermedios— suele sufrir filtraciones crecientes que deben enfrentarse con un monitoreo permanente de sus fuentes. Sin embargo, si no se adopta un enfoque contracíclico y prudencial, la consecuencia será una grave volatilidad con elevados costos sociales y económicos.

En síntesis, se requiere una corrección profunda de la política cambiaria para que sea consistente con una estrategia de desarrollo que otorgue un rol central a las exportaciones. Ello contribuiría también a lograr una competitividad sistémica, esto es, a desarrollar una capacidad productiva no solo para los mercados externos sino también para el mercado interno, donde se localiza la gran mayoría de los trabajadores y de las empresas. Como se verá en el capítulo siguiente, esta mayor competitividad sistémica ayuda a disminuir las brechas productivas con los países más desarrollados y a reducir la heterogeneidad estructural interna, lo que da origen a condiciones más igualitarias en el mercado laboral y empresarial.

4. La reforma del mercado de capitales

Como se ha destacado en este capítulo, el mercado de capitales tiene fuertes repercusiones en los equilibrios macroeconómicos y ejerce una influencia significativa en otras variables que resultan determinantes para la formación de capital y la distribución de oportunidades e ingresos entre los diversos actores económicos. Ello se asocia con dos rasgos de las economías en desarrollo, como las de la región. El primero es que los mercados de capitales son incompletos, dado que tienen segmentos débiles o ausentes, falla de la que no escapa, en mayor o menor grado, ningún país de América Latina y el Caribe. Por otra parte, la incidencia de la falla en la región se ve agravada por la fuerte heterogeneidad estructural entre los diversos agentes económicos. El vínculo estrecho con los mercados financieros internacionales más volátiles registrado en decenios recientes contribuye a explicar la escasa inversión productiva y la precariedad exhibida por los mercados laborales.

En esta sección se reflexiona acerca de la dirección que deben seguir las reformas de los mercados de capitales nacionales para que realicen un aporte eficaz al desarrollo productivo; luego, se abordan las reformas para el manejo de la cuenta de capitales con el exterior a fin de aprovechar mejor su potencial aporte al desarrollo nacional y minimizar sus costos económicos y sociales.

a) Los mercados internos y el financiamiento del desarrollo

Durante los años ochenta y noventa hubo una explosión de reformas del mercado interno de capitales, estimuladas por la insatisfactoria experiencia previa con políticas de creciente intervencionismo y tasas reales de interés muy distorsionadas en décadas anteriores —que en los países con inflación elevada a menudo consistieron en tasas reales negativas. Muchas veces la reforma implicó la liberalización abrupta de las tasas de interés, los plazos de las operaciones y la asignación del crédito, y la relajación de las regulaciones y la supervisión prudencial de las instituciones financieras.

Los reformadores esperaban un aumento notorio del ahorro nacional y tasas de interés de mercado de equilibrio que estimulasen una asignación más eficiente de los fondos a inversiones en los sectores más productivos. En cuanto al volumen del ahorro, el resultado global fue un aumento significativo de ahorro financiero en el segmento de corto plazo del mercado de capitales. Sin embargo, este aumento ha tendido a estar acompañado por el debilitamiento de la banca de desarrollo y del segmento de largo plazo, sin un incremento del ahorro nacional y la

inversión productiva (véase el gráfico II.4)[19]. Evidentemente, el contraste entre un mayor ahorro financiero y un ahorro nacional estancado significa que la reforma canalizó el ahorro hacia el consumo y la compra de activos existentes en vez de privilegiar la formación de capital[20].

En cuanto a la tasa de interés, los resultados también han sido deficientes para el crecimiento y la equidad. Esta tasa es una variable significativa tanto en la asignación de recursos como en el nivel macroeconómico. Una vez liberalizadas las tasas internas en los países de la región, con frecuencia resultaron inestables y muy superiores a las internacionales, con márgenes de intermediación financiera mucho mayores durante largos períodos. Prevalecen así sistemas con elevados costos financieros y mercados segmentados[21]. El hecho concreto es que los inversionistas productivos han estado sujetos a una macroeconomía real con una pronunciada inestabilidad en un mercado financiero muy incompleto, donde han debido enfrentar tasas de interés con promedios muy elevados, sobre todo en el caso de los deudores no preferentes[22].

El desempeño de las instituciones financieras ante la actual crisis global exhibe un marcado progreso en la medida que han logrado evitar las crisis bancarias. Su posición es más sólida, con menor exposición al riesgo y una vigilancia fortalecida, pero muestran claras falencias en lo que hace a brindarle un financiamiento más amplio a la actividad económica actual. A su vez, el examen de las reformas del sistema financiero demuestra que no han logrado el desarrollo adecuado para enfrentar la heterogeneidad estructural y facilitar el financiamiento del sector productivo. En este sentido falta forjar una relación proactiva entre las instituciones financieras, reducir la heterogeneidad y, por ende, lograr un efecto social más inclusivo (véase el acápite siguiente y el capítulo III). Sigue pendiente poner en marcha el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo o, en otras palabras, incrementar los recursos destinados a financiar el desarrollo económico, social y ambiental de la región e imprimirles un carácter contracíclico.

En consecuencia, la reorganización del sistema financiero debe apuntar a canalizar los recursos hacia el ahorro y la inversión, objetivo que requiere un mercado de capitales más completo en comparación con las reformas sesgadas hacia el corto plazo. Se necesitan instituciones que abarquen un vigoroso segmento de largo plazo para canalizar el ahorro hacia la financiación de la inversión productiva, así como normas prudenciales y contracíclicas. Asimismo, la

---

19 En general, prevalecen los mercados de capitales poco desarrollados, donde cerca del 70% de los recursos financieros se canalizan por medio del sistema bancario. A su vez, el resto se caracteriza por sus acotados niveles de capitalización, bajos montos de acciones comercializadas, escasas emisiones de acciones nuevas en la bolsa y una elevada concentración de transacciones con pocas acciones.

20 Durante las dos últimas décadas, el nivel de ahorro interno bruto de América Latina se situó en torno al 20% del PIB, cifra bastante inferior a la registrada en otras regiones en desarrollo, como por ejemplo Asia meridional y el Pacífico (40%) u Oriente Medio y África septentrional (30%).

21 Por ejemplo, el valor contable de los gastos generales bancarios de 2007, expresados como proporción de los activos totales, excede el 5% en América Latina, valor superior al registrado en Asia sudoriental, Oriente Medio y África septentrional y Asia y el Pacífico (2%, 2,3% y 3%, respectivamente). Por otra parte, es ilustrativo que durante los años setenta Chile haya aplicado reformas similares y obtenido resultados similares: un crecimiento anual promedio del PIB de apenas un 2,9% entre 1973 y el máximo alcanzado en 1981 —antes de la depresión de 1982—, tasas activas reales de interés demasiado elevadas —un promedio anual del 38% real entre 1975 y 1982—, una reducida tasa de formación de capital, un deterioro de la situación laboral y la distribución del ingreso, y, por último, una terrible crisis bancaria y cambiaria en 1982 y 1983 (Ffrench-Davis, 2008a, caps. IV y V).

22 En los países de la región el financiamiento bancario del sector productivo se orienta, sobre todo, a las grandes empresas y su costo es bastante más alto para las pymes que para las empresas de mayor tamaño.

institucionalidad debe brindar un rol activo a las bancas pública y privada abocadas al desarrollo, pues es la manera de garantizar la vitalidad del segmento de largo plazo.

El tratamiento del ahorro institucional, como los fondos de capitalización previsional, amerita un análisis prioritario para que se canalicen hacia el desarrollo productivo de la economía nacional, dado que se trata de fondos de largo plazo (veáse la sección siguiente). Esto es esencial para el bienestar sostenible de los ahorristas por su doble calidad de trabajadores y futuros pensionados.

b) Hacia una mayor igualdad en el acceso al financiamiento

Un acceso heterogéneo al financiamiento refuerza las desigualdades de las capacidades productivas y la inserción en los grandes mercados, y crea un círculo vicioso que condena a los sectores y unidades productivos de menor capital a una vulnerabilidad permanente y a un crecimiento deficiente. La desigualdad en el acceso al financiamiento y en las condiciones de dicho acceso constituye un eje de la reproducción de la desigualdad social.

Sobre todo, se requiere que las pequeñas y medianas empresas y los sectores de bajos y medianos ingresos gocen de un mayor acceso, pues suelen sufrir la segmentación social del mercado de capitales. Esto no se debe a que las pymes lideren los saltos productivos en la frontera tecnológica, sino a su enorme impacto en la inclusión social, la reducción de la heterogeneidad estructural y, con ello, los avances en la igualdad social (véase el capítulo III). El acceso de las pymes requiere de recursos e instrumentos adecuados desde el punto de vista de la oferta y la demanda para que estas empresas puedan obtener préstamos, pues no basta con mecanismos de garantías. Necesitan de este mercado para enfrentar emergencias, para invertir en educación y capacitación, para llevar a cabo actividades productivas y para modernizarse.

Por ende, es preciso crear entidades especializadas de crédito y mecanismos de garantía para lograr lo que el mercado suele ser incapaz de hacer de manera espontánea. La prioridad en este terreno debe consistir en favorecer el acceso al financiamiento de largo plazo a tasas de interés normales, así como a los restantes recursos que no poseen esos sectores discriminados: tecnología, ciertos insumos y servicios conexos, y canales de comercialización e infraestructura. De forma complementaria, es esencial para la proyección de unidades de menores recursos que el proceso productivo se lleve adelante en el contexto de una macroeconomía real que goce de una relativa estabilidad.

El desarrollo de la pequeña y microempresa es vital para combatir la enorme desigualdad entre grandes empresarios y la mayoría de los de menor tamaño, y para avanzar hacia mercados laborales que puedan crear cada vez más empleo de calidad. En este sentido, mejorar su acceso al financiamiento causa un impacto directo, pues genera más y mejor empleo, lo que contribuye de manera sustancial a cerrar las amplias brechas de productividad laboral. Ello constituye un pilar para avanzar hacia una mayor igualdad social, tema que se abordará de manera más pormenorizada en el capítulo III.

El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible a fin de controlar los riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento, objetivos que entrañan un fuerte impulso del financiamiento de las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas en diferentes escalas y marcos institucionales.

Las microfinanzas desempeñan un papel relevante en lo que hace a mejorar el acceso de los hogares de ingresos bajos y las microempresas a los servicios financieros y el empleo. Su ámbito

de acción es muy heterogéneo: el objetivo es, por ejemplo, financiar la compra de equipos sencillos a microempresas o incorporar a miembros inactivos de la fuerza de trabajo —sobre todo mujeres— a la actividad productiva. De este modo, contribuyen a generar PIB, a aumentar el bienestar de los hogares y a consolidar su dignidad[23]. Además, dada la importancia que han adquirido los recursos movilizados mediante las remesas de migrantes, las instituciones microfinancieras de algunos países han tratado de ofrecer financiamiento para el desarrollo productivo a los beneficiarios de estos recursos procedentes del exterior. Asimismo, una actividad fundamental de las instituciones microfinancieras de varios países de la región ha sido prestar soporte técnico y estratégico a algunos de los receptores de los créditos, que en ciertos casos apunta a crear complejos productivos (*clusters*) integrados por los clientes para abaratar los costos de producción y distribución, como en el Ecuador, o a asistir a los destinatarios de microcréditos para que identifiquen nuevos mercados donde colocar sus productos, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Es necesario fortalecer y aplicar estas experiencias en otros países.

Para impulsar el desarrollo de las microfinanzas en la región, es preciso formular políticas públicas que permitan alcanzar los siguientes objetivos: i) mejorar la capacidad de las instituciones pertinentes para canalizar los recursos del mercado y desarrollar nuevos productos; ii) enfrentar desafíos relacionados con la gestión y la regulación para facilitar el monitoreo y el manejo de los riesgos; iii) aplicar tecnologías de bajo costo que sean asequibles para este tipo de instituciones, y iv) avanzar hacia la formulación de instrumentos que permitan evaluar mejor los efectos de las microfinanzas.

Es preciso diseñar un sistema financiero que contribuya a reducir la gran heterogeneidad estructural de las economías de la región. Tal como se plantea en el capítulo III, debe apuntarse al incremento sostenido de la productividad de las pequeñas y medianas empresas. Los actuales mercados incompletos de capitales han sido una barrera infranqueable que impidió a muchas pymes dar un salto hacia adelante en su desarrollo. Este es un ingrediente esencial para lograr un crecimiento con igualdad. En ese sentido, la reforma del mercado de capitales implica fortalecer la banca pública y, en particular, la banca de desarrollo, como un instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo a largo plazo y orientado al financiamiento de las inversiones.

Los problemas de información que caracterizan el funcionamiento de los mercados financieros dificultan el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas, así como el de las actividades innovadoras en general. Estos problemas tienden a sumarse a los derivados del descalce de los plazos entre las obligaciones que los intermediarios financieros asumen para obtener los recursos y las necesidades de los eventuales tomadores de préstamos, en particular cuando se destinan a la inversión. Estas dificultades suelen agravarse en economías volátiles e inestables, como las latinoamericanas, donde los depositantes tienen una alta preferencia por la liquidez.

Los bancos privados, sujetos a estrictas regulaciones y supervisiones, operan con horizontes más cortos en materia de beneficios y con un manejo de los riesgos con criterios de mercado. De este modo tienden a favorecer a las empresas de mayor tamaño relativo ya consolidadas o capaces

[23] En la actualidad, en países como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, las instituciones microfinancieras también ofrecen ciertos tipos de seguros a sus clientes, que en una primera etapa se concentraron en servicios médicos básicos y funerarios, pero que en años recientes se han ampliado y llegan a sus cosechas y bienes de capital financiados mediante microcréditos, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

de ofrecer garantías reales de gran valor, o bien se vuelcan al crédito de corto plazo —en desmedro del financiamiento a largo plazo—, a las empresas de menor tamaño o a empresas nuevas o proyectos de rentabilidad más incierta. Son estas empresas o proyectos nuevos, que carecen de un acceso oportuno a la banca privada, los que tienden a introducir nuevos productos o nuevas formas de producirlos, o bien buscan nuevos mercados. Las consecuencias de estos sesgos de la banca privada para la inversión y el crecimiento no son positivas, dado que no alientan la innovación, la productividad de largo plazo ni la reducción de brechas productivas y sociales.

La introducción y el fomento de instrumentos como el arrendamiento con opción a compra, el factoraje, los sistemas de garantías o el capital de riesgo apuntan en la dirección correcta, pero no son suficientes para eliminar el problema del racionamiento del crédito. Para alcanzar esta meta, es necesario fortalecer la banca pública de desarrollo que, por manejar criterios distintos a los de la banca privada en materia de rentabilidad, gestión de riesgos y fondeo de los recursos, podría orientarse a financiar la inversión y el capital de trabajo de las empresas que no gozan de un acceso fluido al crédito. Esto no solo tendría un positivo impacto distributivo, sino que también aumentaría el potencial de crecimiento de la economía al permitir que más unidades productivas se sumen al proceso.

Asimismo, la banca de desarrollo puede jugar un papel esencial en la provisión de financiamiento contracíclico. En respuesta a la crisis global, por ejemplo, el gobierno del Brasil aumentó el capital del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en un 3,5% de su PIB para incrementar su potencial crediticio y compensar, en parte, la caída del crédito privado: en 2009 el crédito público llegó al 41% del crédito total. Esta institución desempeñó un rol protagónico en la reactivación de la economía brasileña.

Un desarrollo financiero que enfrente la pronunciada heterogeneidad actual debe potenciar el acceso financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ello se enmarca en los compromisos contraídos en el marco del Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002 y 2007). Para lograr un desarrollo que genere mercados más equitativos y una economía dinámica, es esencial contar con una infraestructura financiera que facilite el acceso a una diversidad de productos y servicios sostenibles para las mipymes, que fortalezca los débiles segmentos de largo plazo, así como contar con un instrumental financiero diversificado y apropiado para adoptar medidas contracíclicas.

En síntesis, una reforma de las reformas del consenso de Washington debe priorizar el vínculo del sistema financiero con el proceso de inversión interna y la economía interna más que con los mercados financieros externos, además de contribuir a una mayor estabilidad económica, lo que significa evitar tipos de cambio desalineados y regular las tasas de interés, a fin de reducir la frecuencia y virulencia de las oscilaciones cíclicas y evitar tasas reales de interés negativas o demasiado elevadas. Por último, debe procurar desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivos que privilegien el acceso de las pymes (Ffrench-Davis, 2005).

c) La cuenta de capitales y el financiamiento del desarrollo

Las reformas del mercado interno de capitales estuvieron acompañadas de la liberalización de la cuenta de capitales. La apertura financiera total al exterior, como la llevada a cabo durante los años noventa y la década actual, suele traducirse en una integración a los segmentos más especulativos del mundo desarrollado. En consecuencia, el segmento de mayor dinamismo del mercado de capitales ha sido la gran actividad financiera, con flujos de corto plazo desde y hacia

el exterior, caracterizados por su volatilidad procíclica y su escasa conexión con las inversiones productivas. Sin embargo y como se ha constatado, no se logró el objetivo original de la liberalización de financiar una inversión mayor y de alta productividad para aumentar el crecimiento económico. En cambio, sí se abrió camino a intensas inestabilidades cíclicas importadas mediante la cuenta de capitales. Una regulación eficaz de la cuenta de capitales surge como una condición imprescindible para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo con independencia monetaria y sostenibilidad cambiaria.

Las regulaciones de la cuenta de capitales pueden funcionar como un instrumento macroeconómico prudencial al estar dirigidas a los flujos volátiles, que son la fuente directa de los ciclos de auge y contracción. Si resultan eficaces, atenúan las presiones orientadas a apreciar el tipo de cambio y permiten adoptar políticas monetarias contractivas durante los períodos de euforia financiera. Asimismo, estas regulaciones tenderán a reducir los costos cuasifiscales de la acumulación esterilizada de reservas internacionales. Cabe recordar que en la etapa baja del ciclo —el período de restricción externa activa—, la aplicación previa de estas regulaciones abre un espacio para las políticas monetarias y fiscales expansivas durante la recesión, que resultan de enorme utilidad en situaciones como la crisis global actual.

En general, la experiencia muestra que es beneficioso recurrir a restricciones cuantitativas o de precio sobre las entradas de capitales líquidos o de corto plazo, lo que contribuye a adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas y a mejorar los perfiles de madurez de los pasivos externos (Ocampo, 2007; Williamson, 2003). Estas regulaciones tienen por objeto crear un entorno macroeconómico más estable durante el auge y minimizar los costosos ajustes recesivos durante las caídas desde posiciones de desequilibrio causadas por un recalentamiento económico. Es decir que producen un entorno más adaptado al mercado para alcanzar las siguientes metas: i) tomar decisiones de inversión irreversibles; ii) evitar brechas significativas entre el PIB real y el PIB potencial; iii) evitar precios macroeconómicos —tipos de cambio y tasas de interés— demasiado desalineados, y iv) evitar desequilibrios de otras relaciones macroeconómicas fundamentales asociados al surgimiento de zonas de vulnerabilidad, con niveles insostenibles de déficit en la cuenta corriente, coeficientes entre precio y utilidad en las bolsas, relación entre pasivos líquidos y de corto plazo y reservas internacionales.

El debate acerca de los controles sobre los capitales se intensificó a raíz de las difundidas medidas adoptadas por Malasia en 1998, cuando impuso duras restricciones cuantitativas a las salidas de capitales (Kaplan y Rodrik, 2001), que resultaron determinantes para permitir la aplicación de activas políticas monetarias y fiscales que dieron lugar a la reactivación de 1999.

Pero no es suficiente saber cómo dejar atrás una crisis luego de sufrirla. Tanto o más importante es evitar caer en una crisis o morigerar drásticamente sus costos: esta es una meta de la regulación de los flujos de capitales orientada a lograr equilibrios sostenibles en la macroeconomía real. En años recientes, los países de la región han hecho interesantes intentos de regulación para alcanzar esos equilibrios, sobre todo para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio (CEPAL, 2009a), entre los que cabe mencionar a la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

CONTROL DE CAPITALES: MÁS VALE PREVENIR QUE CURAR

La falta de regulación macroeconómica prudencial de las entradas de capital deja lecciones importantes para la política económica. El predominio de posturas pasivas ha vuelto a las economías nacionales vulnerables a los choques externos, lo que dotó de una enorme volatilidad a los precios macroeconómicos internos clave —tipos de cambio y tasas de interés— y a los agregados macroeconómicos: la brecha entre la demanda efectiva y el PIB potencial y el balance externo. Al deprimir la inversión, estas fluctuaciones ejercen efectos adversos en el crecimiento a largo plazo, el empleo productivo y la equidad. En años más recientes, varios países de la región han llevado a cabo intervenciones en la cuenta de capitales con el fin de evitar la excesiva volatilidad de los flujos o las cotizaciones cambiarias.

En los años noventa, en Chile y Colombia se recurrió a la aplicación sistemática de un encaje no remunerado a los ingresos de capitales financieros que, entre otros objetivos, procuró mantener los tipos de cambio en niveles competitivos para la producción de bienes transables, hacer espacio para la política monetaria y regular la demanda interna y el balance externo.

A partir de junio de 2005, en la Argentina se exige a quienes ingresen moneda extranjera que constituyan un depósito en dólares equivalente al 30% del total de la operación. Este depósito obligatorio se aplica con algunas excepciones a distintos tipos de flujos de capital, como deudas del sector financiero y privado no financiero, emisiones primarias de acciones de empresas residentes que no cuentan con oferta pública y cotización en mercados autorregulados, inversiones de cartera de no residentes destinadas a tenencias de moneda local, e ingresos de divisas en el mercado local de cambios por ventas de activos externos de residentes por montos mayores a los dos millones de dólares por mes calendario, entre otras operaciones dirigidas a evitar filtraciones y elusiones. Existe un plazo mínimo de 365 días para los endeudamientos y renovaciones de deudas con el exterior de residentes, que no pueden cancelarse antes del vencimiento de ese plazo.

De mayo de 2007 a octubre de 2008, en Colombia se exigió a los inversionistas internacionales la colocación de un depósito no remunerado para la inversión de cartera del exterior en acciones y requirió la permanencia mínima de dos años para la inversión extranjera directa. En un principio, el depósito requerido era del 40% del monto, pero a partir de mayo de 2008 este porcentaje aumentó al 50%. Estos requisitos fueron eliminados a causa de la crisis internacional, específicamente para las nuevas inversiones del exterior en acciones o en bonos obligatoriamente convertibles en acciones y para la adquisición de partes de carteras colectivas compuestas solo por acciones. Sin embargo, se mantuvo el requisito del depósito para otras inversiones de cartera provenientes del extranjero, sobre todo los activos de renta fija.

En el Perú, además de la intervención directa en el mercado cambiario, el banco central utiliza la modificación de los encajes en dólares como herramienta para manejar la liquidez interna en moneda extranjera. A principios de 2008, a raíz de las cuantiosas entradas de capitales, se acentuó la intervención en el mercado cambiario y se aumentaron los encajes en nuevos soles y en dólares a fin de reducir la necesidad de esterilización. Para limitar más la entrada de capitales, el banco central dejó de emitir certificados de depósito en forma transitoria y los reemplazó por subastas de depósitos no transferibles y certificados de depósito de negociación restringida, que solo podían ser adquiridos por entidades financieras nacionales a fin de limitar su rol como instrumentos de control de la liquidez más que como activos de inversión atractivos para los inversionistas internacionales. Se introdujo una comisión a la transferencia de titularidad de los certificados del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) para no residentes. Cabe señalar que a partir de la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, el Perú enfrenta restricciones para imponer medidas que discriminen a los inversionistas de dicho país.

Recuadro II.2 (conclusión)

En octubre de 2009, el Brasil aplicó un impuesto del 2% a los flujos de capital destinados a la adquisición de acciones y bonos, excluida la inversión extranjera directa. Poco después, se estableció un impuesto del 1,5% sobre los títulos de depósito en el mercado estadounidense (ADR) de las empresas brasileñas que cotizan en la bolsa de Nueva York. Cabe recordar que durante el anterior período de significativa apreciación nominal del real, el Brasil había aplicado un impuesto del 1,5% sobre las inversiones extranjeras en activos de renta fija, que fue eliminado en octubre de 2008 tras la eclosión de la crisis financiera internacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.

En los años noventa cabe destacar la experiencia de regulación contracíclica de los ingresos de capitales que Chile implementó a inicios de la década. De cara a una gran oferta de financiamiento externo —en relación con su PIB—, que podía tener un efecto desequilibrante, estableció un encaje sobre los ingresos de capitales que no constituyeran una inversión extranjera directa. Durante el quinquenio 1991-1995, la apreciación del tipo de cambio y el déficit de la cuenta corriente —como proporción del PIB— resultaron inferiores al promedio de la región en general y de otros países de América Latina que recibieron enormes capitales en este período[24]. Los desincentivos a las entradas de corto plazo hicieron espacio para políticas cambiaria y monetaria activas. Chile logró controlar la composición de los ingresos mediante una merma significativa de los flujos líquidos y de corto plazo (Larraín, Reisen y von Maltzan, 2000).

Diversas pruebas econométricas confirman que la inversión extranjera directa es mucho menos volátil que el endeudamiento de corto plazo y los flujos de cartera, y que es acertado focalizar las políticas prudenciales de regulación macroeconómica —como el encaje— en los flujos de corto plazo o volátiles (Agosin y Ffrench-Davis, 2001, cuadro 4). A su vez, como se ha reiterado en este capítulo, los flujos persistentes tienden a dirigirse a la inversión productiva y no al consumo, mientras que la probabilidad de crisis y la gravedad de sus consecuencias parecen tener un estrecho vínculo con una mayor liquidez de los pasivos externos netos (Rodrik y Velasco, 1999). En el caso de Chile, junto con la intervención esterilizadora en los mercados de divisas y monetario, se impidió la apreciación excesiva del tipo de cambio y el auge del consumo, manteniendo así el déficit en la cuenta corriente dentro de límites razonables hasta mediados de la década de 1990 (Le Fort y Lehmann, 2003; Williamson, 2003). Así, la economía chilena funcionó de manera persistente alrededor de su frontera productiva, lo que durante ese lapso generó un círculo virtuoso de elevada inversión productiva, alto crecimiento del PIB —con un promedio superior al 7%— e inflación decreciente.

Las experiencias positivas mencionadas se refieren a la regulación de los ingresos de capitales. Otro aspecto guarda relación con los egresos de capitales nacionales. Algunas economías, como la República de Corea, impusieron estrictos controles sobre los capitales durante varias décadas. Tras las liberalizaciones de los ingresos de capitales, que culminaron con la crisis de 1998 (Agosin y Ffrench-Davis, 2001), la República de Corea mantuvo controles sobre los

[24] Véanse los antecedentes cuantitativos en Ffrench-Davis (2005, cap. VI y 2008a, cap. VIII). En Agosin y Ffrench-Davis (2001) y Le Fort y Lehmann (2003) se examinan diversos aspectos del encaje, su aplicación y efectos, y se analiza la literatura crítica.

egresos de fondos por parte de los residentes (Mahani, Shin y Wang, 2005). En algunos países de la región, a causa de las reformas y transformaciones de los sistemas previsionales en fondos de capitalización privados, se han creado fuentes de largo plazo con volúmenes crecientes y muy significativos que dieron origen a ahorros institucionales cada vez mayores. El enfoque neoliberal ha presionado a favor de liberalizar el manejo de estos fondos y permitir su libre movimiento con el exterior. Naturalmente, si los márgenes de acción son muy amplios, se pueden convertir en fuentes de inestabilidad macroeconómica[25]. La importancia del volumen de estos fondos y su naturaleza de muy largo plazo hacen que una reforma de las reformas les otorgue un papel crucial como factor de estabilidad macroeconómica real (Zahler, 2005) y como factor primordial para una reestructuración gradual del mercado de capitales orientada a lograr la formación de capital y el desarrollo productivo.

Asimismo, los controles más tradicionales, como los aplicados en China y la India —como las prohibiciones al endeudamiento financiero de corto plazo, las cuotas sobre inversiones bursátiles y los controles sobre las salidas de capitales, han resultado muy efectivos para alcanzar el objetivo de la política macroeconómica, a saber: una reducción más drástica del nexo entre la economía interna y la volatilidad de los mercados internacionales. Ambos países han resistido con gran éxito la actual crisis, manteniendo un freno sobre la transmisión de los choques externos recesivos que han golpeado a la mayor parte de las economías desarrolladas, emergentes y en transición. Estos controles han permitido instrumentar notables programas de reactivación ahora vigentes.

La eficaz regulación contracíclica de la cuenta de capitales, respecto de los ingresos y egresos de fondos, provee espacio para reorganizar el sistema financiero a fin de canalizar los recursos hacia el ahorro y la inversión, en conexión directa con el aparato productivo. No obstante, en la práctica, el carácter procíclico y volátil de los flujos financieros externos ha conspirado contra el logro de una mayor intermediación financiera que facilitara el desarrollo de la región. Ello implica generar una mayor capacidad para captar el ahorro externo y dirigirlo hacia el financiamiento productivo, el apoyo al crecimiento y el empleo, y para contribuir a la integración de nuestras sociedades, reduciendo la heterogeneidad estructural entre los diferentes sectores productivos.

d) Una síntesis del gran desafío macroeconómico: manejar los flujos de capitales

La baja tasa de inversión de las últimas dos décadas muestra que subsisten fallas estructurales en los mercados de capitales internos y en el vínculo con los mercados internacionales. Los efectos negativos de estas fallas se han visto agravados por las deficiencias del entorno macroeconómico nacional.

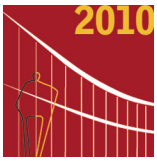
Por otra parte, hoy el mundo exhibe aprendizajes decisivos. La mitigación de la crisis financiera reciente, cuyos efectos en principio se preveían tan dramáticos como los de la crisis de los años treinta, no se debió a un acto de magia ni a la autocorrección de los mercados. Fueron vitales las acciones públicas deliberadas, orientadas a corregir el entorno macroeconómico de la economía mundial luego del desfondamiento financiero ocurrido en el segundo semestre de 2008. La corrección implicó operar contra el paradigma predominante de un Estado pasivo y la neutralidad de las políticas económicas; esto es, se logró superar la visión opuesta a utilizar los instrumentos disponibles, en particular la política fiscal, con objetivos contracíclicos. La respuesta de las principales economías del mundo consistió en una vigorosa política fiscal contracíclica. Una

[25] Por el contrario, las autoridades de Singapur han utilizado un fondo de pensiones semipúblico como eficaz instrumento de estabilización.

vez evitado el colapso corresponde fortalecer las correcciones. Esto no implica el fin de la crisis y de la coyuntura recesiva, pero sí cabe desear que sea el inicio de la recuperación de la actividad económica de la región y el resto del mundo.

Darle sostenibilidad a la recuperación de la crisis es un gran desafío, sobre todo si lo que se busca, tal como se ha planteado en este capítulo, es crear un entorno para el trabajo y el capital productivo que estimule un desarrollo dinámico. En las páginas precedentes se ha señalado cómo el tipo de enfoque macroeconómico ejerce una influencia decisiva en el grado de estabilidad y cómo esta afecta la trayectoria y la velocidad del crecimiento y determina el grado de equidad en los mercados nacionales. El sistema financiero debe desempeñar un papel imprescindible y fundamental en lo que respecta a captar ahorros y encauzarlos hacia la inversión. A su vez, el capital extranjero puede jugar un valioso papel como complemento del ahorro nacional, para lo cual es crucial la composición y estabilidad de los flujos. La liberalización financiera indiscriminada resultó ineficaz para lograr el desarrollo productivo y la estabilidad macroeconómica real y fue perjudicial para los objetivos destinados a reducir la desigualdad. La crisis global —un ejemplo de los riesgos del financierismo desregulado— ha abierto en los países de la región un espacio para las políticas más pragmáticas para la regulación contracíclica de la cuenta de capitales.

Un desarrollo sostenible exige políticas públicas congruentes con la inclusión social y la existencia de países insertos en la economía internacional con una creciente integración interna y una menor desintegración social. La manera en que se aborde la reforma de los mercados de capitales nacionales y la conexión con los mercados de capitales financieros internacionales representará un desafío crucial para lograr una macroeconomía que apunte sostenidamente al desarrollo económico y social.



Capítulo III

Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia

A. Introducción

En materia de productividad, dos rasgos distinguen claramente a las economías latinoamericanas y caribeñas de las desarrolladas. El primero es el rezago relativo, o brecha externa, que refleja las asimetrías en las capacidades tecnológicas de la región con respecto a la frontera internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la rapidez con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales.

El segundo rasgo distintivo es la brecha interna, o sea, las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país, que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados. Esto se denomina heterogeneidad estructural y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa.

La mayor parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas sufren una profunda desigualdad social que, a la vez, refleja altos grados de concentración de la propiedad y una marcada heterogeneidad productiva (es decir, la existencia simultánea de sectores de productividad laboral media y alta y un conjunto de segmentos en que la productividad del trabajo es muy baja, como se verá en este capítulo). Las brechas sociales no pueden explicarse sin entender la desigualdad en la calidad y productividad de los puestos de trabajo en y entre los distintos sectores de la actividad económica, la que se proyecta en rendimientos muy desiguales entre los trabajadores, el capital y el trabajo.

Las relaciones entre crecimiento y heterogeneidad productiva y social son complejas y varían mucho según las distintas experiencias históricas. Por ejemplo, en el proceso actualmente en curso en China y la India, al parecer se observa lo que ha señalado Kuznets (1955): en el proceso de desarrollo de un país, la desigualdad aumenta durante un cierto tiempo porque una parte creciente de la población campesina, que antes era "homogéneamente pobre", se traslada a la ciudad, donde encuentra puestos de trabajo con mayor productividad en los sectores modernos que se forman en la etapa de industrialización. En otras palabras, durante un determinado lapso aumenta la distancia entre la productividad de las ocupaciones en los sectores modernos urbanos y la productividad rural. Con ello se incrementa la heterogeneidad productiva y ocupacional, al menos hasta que la proporción de las ocupaciones en los segmentos modernos alcanza magnitudes relevantes, cuando se da la inflexión de la "curva de Kuznets".

En América Latina y el Caribe se registró un fenómeno de creciente heterogeneidad de esa naturaleza en el período 1950-1980, que fue tempranamente examinado por varios de los autores clásicos de la CEPAL (Furtado, 1961; Pinto, 1965; Sunkel, 1970). En el modelo latinoamericano de heterogeneidad productiva y social descrito por esos autores, una pequeña parte de la población se apropiaba de una porción sustancial del considerable aumento de productividad que ocurría en el conjunto de la economía. Sin embargo, el aumento de productividad que después acompañó la industrialización permitió una gradual mejora del rendimiento de los trabajadores, cada vez más absorbidos por los sectores modernos en permanente expansión.

Distinto es el fenómeno de creciente heterogeneidad que ha ocurrido en la mayoría de los países de la región entre el inicio de la década perdida (los años ochenta) y el comienzo de la década de 2000, cuando empezó la fase de crecimiento que se extendió hasta la crisis de 2008. En ese período (1980-2002), se registró un relativo estancamiento de la productividad global de buena parte de las economías latinoamericanas y caribeñas. El fenómeno más importante ocurrió en varios segmentos del sector de servicios urbanos, donde la productividad media registró un significativo descenso, sobre todo durante los años ochenta, lo que se denominó "hipertrofia" del sector terciario informal. Con ello se produce un círculo vicioso entre la segregación espacial en las ciudades, con altos niveles de marginalidad urbana, y la segregación productiva, con elevados porcentajes de población económicamente activa urbana en segmentos de muy baja productividad. De este modo la heterogeneidad espacial y productiva se reflejan mutuamente.

En gran medida, la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de las capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Al mismo tiempo, como se verá en el presente capítulo, una mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se alimenta parcialmente de ella. En la medida que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural. Por lo tanto, abordar en forma complementaria ambas brechas resulta clave para alcanzar un desarrollo dinámico e inclusivo.

En algunos estudios recientes de la CEPAL se identifican las condiciones necesarias para reducir la brecha externa y se da continuidad a una tradición de análisis cuyo foco es la relación

entre tecnología, equidad y transformación productiva[1]. En las economías abiertas, la ausencia de convergencia tecnológica con la frontera internacional implica un patrón de especialización en que las actividades que hacen un uso más intensivo de la tecnología tienen muy baja representación, con dos consecuencias importantes. La primera de ellas es que una estructura muy sesgada hacia actividades con reducidos gastos en investigación y desarrollo redunda en un proceso lento de aprendizaje y en magros incrementos de productividad. Esto se explica porque las actividades con uso intensivo de tecnología generan externalidades, procesos de "derrame tecnológico" y variados estímulos a la innovación y al aprendizaje que sostienen la acumulación de capacidades tecnológicas en el largo plazo.

La segunda consecuencia es que una estructura productiva con menor peso de los sectores con uso intensivo de tecnología conlleva una menor capacidad de adaptación ante cambios en la demanda. Hay que considerar que las capacidades de innovación e imitación rápida son clave para ingresar en mercados donde la demanda crece con más rapidez. En los mercados más dinámicos, la competitividad depende de la competencia tecnológica y los patrones de demanda (tanto para el consumo como para la inversión) sufren frecuentes mutaciones. Las desventajas tecnológicas impiden a la región responder con la velocidad e intensidad necesarias para no perder espacio en estos mercados. Esto implica un menor dinamismo de sus exportaciones frente al dinamismo de la demanda de importaciones, lo que genera problemas de restricción externa al crecimiento, con su corolario de crisis cambiarias y la tendencia a un crecimiento más volátil, que acompaña los ciclos de oferta de liquidez internacional[2].

Así como la brecha externa refleja una difusión muy acotada de las mejores prácticas internacionales hacia América Latina y el Caribe, la brecha interna expresa las dificultades de su difusión hacia el conjunto de los agentes dentro de cada país. Como observa Infante (2009), ya en "las primeras formulaciones del concepto de heterogeneidad estructural se argumentaba que la incorporación del progreso técnico en la mayoría de las economías latinoamericanas no ha sido un proceso generalizado, que se haya difundido con intensidad variable pero importante en todos los sectores y ramas de actividad económica. Por el contrario, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos, aquellos más vinculados a la exportación, quedando segmentos importantes de la economía al margen del proceso de tecnificación"[3].

El progreso técnico ocurre con diferente velocidad en los distintos sectores de cada país y la tecnología y las oportunidades de innovación no se distribuyen de manera uniforme. En América Latina, estas diferencias son mucho mayores que en las economías desarrolladas y los sectores y agentes rezagados no tienden a aproximarse a los "líderes"[4]. Aun en sectores que en términos

---

1 Véanse los estudios de Fajnzylber (1990) y los documentos de la CEPAL (2008a, 2007, 2006a, 2004a, 2001, 1998, 1992 y 1990). Desde esta perspectiva, "la convergencia depende de la rapidez relativa con que se introduce y difunde el progreso técnico en las estructuras productivas de la región mediante el capital fijo y el conocimiento, en comparación con lo que ocurre en el resto del mundo" (Infante, 2009).

2 Véase el capítulo II.

3 Los estudios de Pinto (1965, 1970 y 1976) son referencias clásicas en la literatura de la CEPAL. El tema se discute en detalle en Rodríguez (2007).

4 Schumpeter (1934) describió el ciclo económico a partir de una ola de innovaciones secundarias y de la vigorosa entrada de imitadores que erosionan las ventajas oligopólicas de los líderes. La expansión de la economía se ve impulsada, en un principio, por grandes innovaciones, pero su mayor impacto sobre el desempeño agregado deriva de la inversión de quienes ingresan, atraídos por los lucros extraordinarios de los pioneros. En el caso latinoamericano, esta onda de inversiones se trunca, se debilita rápidamente y las ventajas de los pioneros (que muchas veces son solo seguidores en términos internacionales) no son disputadas por una gran cantidad de imitadores que ingresan.

agregados podrían considerarse de productividad media o alta, persisten estratos de empresas y de empleo de productividad extremadamente baja. Los elevados niveles de subempleo e informalidad que existen en la región son la expresión más visible, pero no la única, de la heterogeneidad y constituyen una fuente muy importante de inequidad.

B. Heterogeneidad intersectorial y entre agentes: convergencia interna y externa

1. Estructura productiva y dispersión de la productividad

Lo primero que llama la atención en la perspectiva histórica es el cambio en el carácter de las brechas de productividad más significativas de las economías de la región. En el período 1950-1980 se destacó la gran brecha de productividad entre el sector agropecuario y las actividades secundarias y terciarias, sobre todo de las zonas urbanas. El estancamiento de la productividad relativa del sector agropecuario, como resultado de una agricultura latifundista no orientada al incremento de la producción y de una economía campesina con pocos recursos, llevó a instrumentar políticas de modernización agropecuaria y reforma agraria.

En las últimas décadas este escenario ha cambiado. Si bien en muchos países la economía campesina continúa teniendo muy baja productividad y carece de acceso a recursos productivos que permitirían su profunda transformación, las migraciones del campo a la ciudad, el surgimiento de actividades rurales no agropecuarias y la modernización de la agricultura empresarial han incrementado en forma notoria la productividad laboral media del sector. Por otra parte, la baja demanda laboral en el contexto de la crisis de la deuda y de las sucesivas crisis de fines de los años noventa e inicios de la década de 2000, sumada a la presión proveniente del lado de la oferta, cuando en muchos países aún se mantienen altas las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar, supuso una gran expansión del empleo informal urbano. En consecuencia, la productividad laboral media del sector terciario registró un marcado descenso en los años ochenta y posteriormente no se recuperó.

En esta sección se presenta un panorama general de la estructura productiva latinoamericana y se destacan las asimetrías productivas y salariales que están directamente relacionadas con los problemas de pobreza y exclusión social de la región. El análisis de la productividad del trabajo (valor agregado por trabajador) muestra distintos desempeños sectoriales. La evolución de esta variable se observa a partir de dos puntos de referencia: a) el análisis de las diferencias entre sectores dentro de la región (productividad de cada sector con relación a la media de la economía) y b) la comparación de la productividad de cada sector en América Latina con la del mismo sector en los Estados Unidos, un país que puede considerarse un representante de la frontera tecnológica internacional (brecha externa)[5].

Las mayores brechas de productividad en la región, en comparación con los países desarrollados, se traducen en mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. Por lo tanto, la convergencia en los niveles de productividad sectorial (convergencia interna) debería generar una mejor distribución del ingreso y una menor exclusión social. Por otra parte, la

[5] La brecha interna tiene dos dimensiones: las diferencias entre sectores y las diferencias entre agentes o actividades de un mismo sector.

reducción de la brecha de productividad respecto de los Estados Unidos (convergencia externa) supone mayores niveles de competitividad y la posibilidad de reducir las diferencias de ingresos por habitante con el mundo desarrollado. También supone sinergias en la difusión del conocimiento (mejoras complementarias de capacidades productivas y distribución social de capacidades) y, al elevar la competitividad, da mayor continuidad al crecimiento económico, lo que incide positivamente en los recursos fiscales y en la capacidad del Estado para transferir recursos y servicios a los sectores más vulnerables.

En el cuadro III.1 se presentan los niveles de productividad del trabajo de cada sector en América Latina como porcentaje de la productividad media de la economía. Las diferencias entre sectores son muy marcadas: la productividad minera es siete veces más alta que la productividad media, mientras que la del sector de la electricidad es cuatro veces más elevada y la del sector financiero es dos veces superior. En el otro extremo se encuentran la agricultura, el comercio y la construcción[6]. Otros sectores, como la industria y el transporte, tienen una productividad casi similar al promedio de la economía. Esta desigualdad sectorial en los niveles de productividad se amplía entre 1990 y 2008.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICES DE PRODUCTIVIDAD [a]
(PIB total=100)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura	28,4	27,7	30,9	31,0
Minería	608,4	1 045,5	932,8	767,4
Industria	99,3	112,7	115,5	114,2
Electricidad	225,9	353,6	434,6	483,2
Construcción	91,3	94,4	84,7	77,5
Comercio	76,1	63,3	56,2	59,5
Transporte	118,7	134,4	148,4	146,1
Establecimientos financieros	279,0	282,5	279,7	252,1
Servicios comunales, sociales y personales	84,5	74,4	78,9	75,8
PIB total	100,0	100,0	100,0	100,0
Períodos		1990-1998	1998-2003	2003-2008
Tasa de crecimiento medio anual de la productividad		1,9	-0,4	0,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

[a] Para el cálculo se utilizó la población económicamente activa por sector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregida por la tasa de desempleo por sector de la propia OIT. América Latina es el promedio simple de 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

[6] Cabe mencionar que la muy baja productividad de la agricultura se destaca cuando se toman los promedios simples de América Latina (como en los datos que aquí se presentan), dado el rendimiento excesivamente bajo de la economía campesina en países con bajo desarrollo y alta proporción de población rural. En promedios ponderados, la productividad del sector se vería aumentada por la presencia de sectores agroindustriales más dinámicos en países de mayor población relativa (como la Argentina y el Brasil), aunque todavía se vería proporcionalmente baja en relación con otros sectores.

Cuando se observa la productividad sectorial en los Estados Unidos, se destaca una menor diferencia entre los sectores (véase el cuadro III.2). Los sectores de mayor productividad (electricidad y financiero) muestran niveles dos veces superiores al promedio, una diferencia muy inferior a la registrada en la región. Además, a diferencia de lo que ocurre en América Latina, en la economía de los Estados Unidos estas desigualdades se reducen entre 1990 y 2008.

Cuadro III.2
ESTADOS UNIDOS: ÍNDICES DE PRODUCTIVIDAD [a]
(PIB total=100)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura	36,9	35,3	44,6	71,2
Minería	273,6	299,7	278,9	176,8
Industria	73,3	92,6	110,1	126,2
Electricidad	177,9	174,4	216,0	224,4
Construcción	80,0	72,2	54,9	37,5
Comercio	51,1	62,8	65,6	66,9
Transporte	114,0	125,4	165,2	210,1
Establecimientos financieros	284,4	268,2	219,0	185,0
Servicios comunales, sociales y personales	84,1	69,8	66,7	65,1
PIB total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

[a] Para el cálculo se utilizó la población económicamente activa por sector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregida por la tasa de desempleo por sector de la propia OIT.

El coeficiente de dispersión de la productividad —o coeficiente de variación— ofrece una medida más precisa del grado de divergencia de la estructura productiva interna en América Latina y los Estados Unidos[7]. En el cuadro III.3 se confirma lo que se afirmó anteriormente y se puede observar que el coeficiente de variación es más alto (mayor desigualdad sectorial) en América Latina que en los Estados Unidos y que en este país hay una convergencia entre los niveles de productividad sectorial (el coeficiente de variación se reduce) después de 1998[8]. Los años de la apertura comercial generaron en América Latina un fuerte aumento de la dispersión sectorial de la productividad (entre 1990 y 1998 se incrementó el coeficiente de variación). Si bien este coeficiente tendió a caer posteriormente, no retornó a los valores que tenía a comienzos de los años noventa. Por último, la dispersión relativa, es decir el cociente entre el coeficiente de variación de América Latina y el de los Estados Unidos, se incrementa en los años considerados. Esto indica que fue aumentando la distancia entre la dispersión de la productividad por sector de América Latina y los Estados Unidos: en 1990 la dispersión en América Latina era un 40% mayor que la de los Estados Unidos, mientras que en 2008 la superaba un 101%.

[7] El coeficiente de variación es el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética.

[8] La comparación con los Estados Unidos es particularmente interesante porque se trata de una economía que no solo está sobre la frontera tecnológica, sino que además tiene un marco regulatorio que privilegia la competencia en los mercados. En función de ello, puede suponerse que los diferenciales de productividad que se originan en la dinámica desigual del progreso técnico se manifiestan con más fuerza en los Estados Unidos.

Cuadro III.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y ESTADOS UNIDOS: CONVERGENCIA INTERNA Y PRODUCTIVIDAD RELATIVA

	1990	1998	2003	2008
Índice de dispersión de la productividad en América Latina	0,94	1,24	1,14	1,05
Índice de dispersión de la productividad en los Estados Unidos	0,67	0,67	0,60	0,52
Relación entre la dispersión relativa de América Latina y de los Estados Unidos	1,40	1,85	1,89	2,01

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

A su vez, cuando se compara la productividad de América Latina con la de los Estados Unidos en cada uno de los sectores, se observa que en la mayoría de ellos es muy inferior (véase el cuadro III.4). La excepción es el sector minero, donde la productividad latinoamericana alcanza el 70% de la estadounidense.

Cuadro III.4
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PRODUCTIVIDAD RELATIVA CON RESPECTO A LA DE LOS ESTADOS UNIDOS [a]
(En porcentajes)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14,2	13,3	10,7	7,0
Explotación de minas y canteras	40,9	59,2	51,5	70,2
Industria manufacturera	25,0	20,7	16,1	14,6
Electricidad, gas y agua	23,4	34,4	31,0	34,8
Construcción	21,0	22,2	23,7	33,5
Comercio, restaurantes y hoteles	27,4	17,1	13,2	14,4
Transporte	19,2	18,2	13,8	11,2
Establecimientos financieros	18,1	17,9	19,7	22,0
Servicios comunales, sociales y personales	18,5	18,1	18,2	18,8
Total	18,4	17,0	15,4	16,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

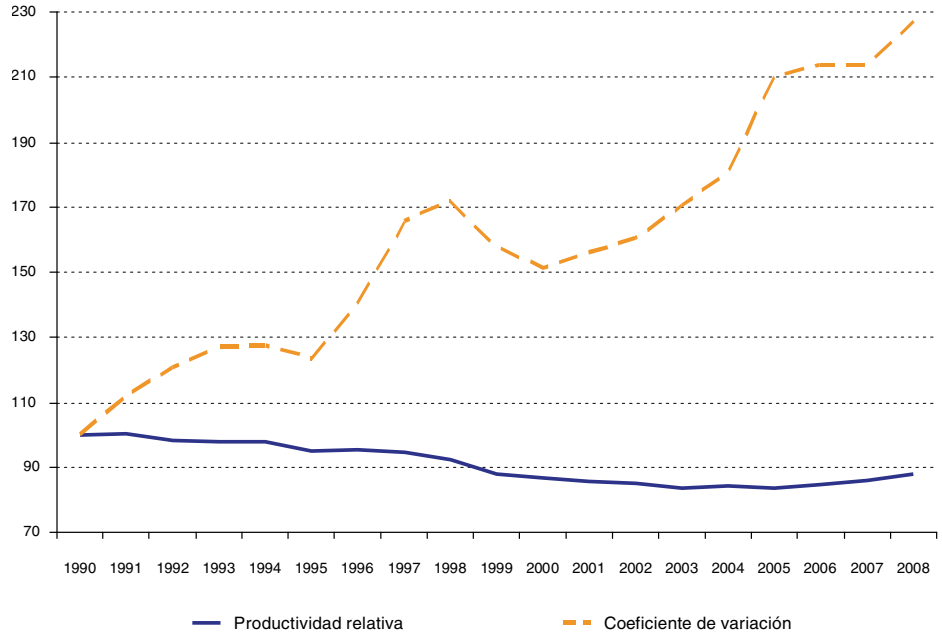
[a] Para el cálculo se utilizó la población económicamente activa por sector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregida por la tasa de desempleo por sector de la propia OIT.

La evolución de la productividad relativa de América Latina respecto de los Estados Unidos muestra que los sectores de alta productividad (minería, electricidad y establecimientos financieros) cierran la brecha entre 1990 y 2008. En cambio, la brecha se amplía en la mayoría de los sectores de productividad media y baja, como la agricultura, la industria, el transporte y el comercio. La única excepción es el sector de la construcción que, pese a ser de baja productividad, cierra la brecha, principalmente por la caída de la productividad en los Estados Unidos.

El desempeño de los sectores de alta productividad ha permitido un ligero cierre de la brecha de productividad del total de la economía respecto de los Estados Unidos en los últimos años. Paralelamente, el bajo dinamismo de los demás sectores ha provocado un marcado incremento del coeficiente de dispersión de la productividad relativa. Dicho de otra manera: un pequeño porcentaje de empresas y trabajadores se acerca a la frontera internacional y el resto se aleja de ella, lo que refuerza la heterogeneidad estructural y las marcadas desigualdades.

En el gráfico III.1 se sintetiza la evolución de la productividad relativa y de su dispersión. El aumento de la dispersión indica que en América Latina se incrementa la distancia entre los sectores que cierran la brecha externa y los que la aumentan. Esta comparación revela diferencias de capacidad entre sectores para aprovechar el potencial de absorción de la tecnología de punta. Un coeficiente de variación más alto es un indicador de problemas de competitividad y de articulación de la estructura productiva, con efectos negativos en el crecimiento económico.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y ESTADOS UNIDOS: PRODUCTIVIDAD RELATIVA Y COEFICIENTE DE VARIACIÓN
(Índice 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

En el período 1990-2008 se observa un aumento tanto de la dispersión de la productividad relativa (línea punteada) como de la brecha externa media para el conjunto de la economía (línea negra continua) (véase el gráfico III.1). Esto significa que se amplía la brecha entre un pequeño grupo de sectores (y, por consiguiente, de empresas y trabajadores) que se acercan a la frontera productiva externa y el resto de la economía que queda rezagada respecto de los estándares internacionales. Además, es importante señalar que la interrupción de la caída de la productividad relativa entre 2003 y 2008 (del 15,4% en 2003 al 16,2% en 2008) ocurre en un contexto muy particular de recuperación del crecimiento, asociado a un ciclo favorable de precios de materias primas y productos básicos.

Las economías del Caribe han exhibido modelos de heterogeneidad estructural basados en la abundancia de recursos naturales y en la especialización del comercio que, hasta hace poco tiempo, dependían de los acuerdos preferenciales no recíprocos en los mercados de la Unión Europea y América del Norte. Por una parte, algunos países, en particular los de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), han surgido como economías que dependen, en gran medida, de los servicios, sobre todo del turismo y los servicios financieros. Por ejemplo, en 2006 la proporción de las exportaciones de servicios en el total de las exportaciones de Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía se ubicaba entre el 67% y el 86% y el promedio de la OECO era del 77,2%. Por otra parte, en Belice, Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago el porcentaje se situaba entre el 8,5% y el 55%. En este último grupo, Haití, Jamaica, la República Dominicana y, en cierto grado, Barbados presentan una combinación de sectores de servicios elementales y productores de bienes.

El problema fundamental, tanto en las economías basadas en servicios como en las basadas en bienes, es la limitada variedad de bienes y servicios producidos y comercializados en la zona y el efecto que esto tiene en el crecimiento[9]. La medición de la productividad total de los factores revela la magnitud de los problemas que surgieron a fines de la década de 1990 en el contexto de los cambios de los regímenes comerciales del Caribe y del mundo[10]. Kida (2005) señaló que en los años ochenta la productividad total de los factores era positiva en la mayoría de los países del Caribe y representaba alrededor de la mitad del crecimiento de la producción[11]. Sin embargo, en la década de 1990 los resultados parecen indicar la existencia de una disminución de esta productividad y un aumento de la falta de competitividad, excepto en Belice, Guyana y Trinidad y Tabago. En un estudio del Banco Mundial (2008) donde se computa el crecimiento de la productividad total de los factores en varios países de la OECO se revela que en los años noventa hubo una desaceleración del crecimiento de la productividad, excepto en Saint Kitts y Nevis. Machado (2009) llegó a una conclusión similar con respecto a todo el Caribe.

Si bien la desaceleración tiene varias explicaciones, incluida la sobrevaloración de los tipos de cambio y el aumento del flujo de inversiones del gobierno, que pudo haber desplazado a la inversión privada, en este período se registra un descenso de las tasas de crecimiento de las manufacturas, la agricultura y los servicios. Los cambios estructurales pueden observarse en los datos provenientes de la OECO. Por ejemplo, en los años noventa, el promedio anual de la

[9] Para enfrentar este problema se intentó diversificar el producto turístico y crear mercados especializados, como el turismo ecológico, comunitario o cultural y los centros turísticos para parejas y eventos especiales, como festivales de jazz.

[10] Dadas las limitaciones de la medición de la productividad total de los factores, estos resultados son solo ilustrativos.

[11] Los países incluidos fueron Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

producción de banano cayó un 4,8% en volumen, en tanto que el valor descendió un 3,9%, y en 2000 las tasas de descenso fueron del 11,3% y del 14,7%, respectivamente. Al mismo tiempo, las remesas provenientes de los ingresos crecieron un 17,6% en los años ochenta, un 4,1% en los años noventa y un 4% en la década de 2000.

2. Brechas de productividad en relación con el empleo

Los datos de la estructura productiva deben analizarse junto con los del empleo. Si los sectores donde la productividad crece absorben poca proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se benefician del aumento de salarios, mientras que el resto seguirá ocupado en sectores donde la productividad y los salarios son menores. Si bien a continuación se aborda en forma sintética esta relación, en el capítulo V se habla específicamente del empleo y se presenta una información más exhaustiva.

En el cuadro III.5 se observa que el peso de los sectores de alta productividad en el empleo es bastante reducido (un 8,1% en 2008). En el período 1990-2008, el peso en el empleo permanece casi constante en los sectores de alta productividad (aumenta apenas 0,2 puntos porcentuales entre el año inicial y el año final), cae de manera notoria (tres puntos porcentuales) en los sectores de productividad media y se incrementa 2,9 puntos porcentuales en los sectores de baja productividad. En el largo plazo (1990-2008), aumenta la cantidad de trabajadores, y probablemente de empresas, en sectores de baja productividad, a expensas de los sectores de productividad media (es decir, que aumenta la heterogeneidad). Cabe destacar que la tendencia al aumento de la participación en el empleo de los sectores de baja productividad se interrumpe en el contexto favorable del período 2003-2008, aunque, como en el caso de la brecha externa, sin la intensidad suficiente para que esa participación retorne a los valores de 1990.

Cuadro III.5
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ESTRUCTURA DEL EMPLEO, 1990-2008 [a]
(En porcentajes)

	1990	1998	2003	2008
Sectores de alta productividad [b]	7,9	7,0	7,3	8,1
Sectores de productividad media [c]	23,1	20,7	19,7	20,0
Sectores de baja productividad [d]	69,0	72,3	73,0	71,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborsta [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/, 2009.

[a] Para el cálculo se utilizó la población económicamente activa por sector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregida por la tasa de desempleo por sector de la propia OIT.

[b] Minería, energía y finanzas.

[c] Industria y transporte.

[d] Agricultura, construcción, comercio y servicios comunales y personales.

El aumento de la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad repercute en los niveles de equidad de la sociedad, ya que tiende a generar una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo más reducido de trabajadores, que tienen más capacidades y están mejor insertos en actividades de mayor productividad. Las recientes tendencias en la dinámica del

empleo y su relación con la productividad se retoman en el capítulo V de este documento, consagrado específicamente al tema.

3. Heterogeneidad entre agentes: ocupación, salarios y desempeño

La heterogeneidad se da tanto entre sectores como entre agentes dentro de los distintos sectores. Como ya se mencionó, en la actualidad el sector agrícola muestra enormes brechas de productividad si se comparan las economías campesinas tradicionales con los nichos agroindustriales más dinámicos. En las tres últimas décadas, el sector informal fue el gran receptáculo de la oferta de trabajo en las zonas urbanas, ya que concentró mucha población económicamente activa de baja productividad en áreas como el comercio y los servicios de baja especialización, lo que provocó una exacerbación de la heterogeneidad.

Para ponderar la heterogeneidad productiva, una de las posibilidades es clasificar las empresas según su tamaño. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) y las microempresas representan más del 90% de las empresas de la región y su aporte es relevante en términos de empleo, bastante menos importante en materia de producción y muy poco destacado en las exportaciones. Recientemente, la CEPAL llevó adelante una detallada investigación sobre las diferencias de productividad entre empresas de diverso tamaño y confirmó el peso que la heterogeneidad tiene en la región y su relación con los indicadores de crecimiento y desigualdad (Infante, 2009). Como resultado de una estructura productiva muy desarticulada, la heterogeneidad y la debilidad de los impulsos al crecimiento de las pequeñas empresas se observan incluso en el sector exportador (Infante y Sunkel, 2009). Así, la heterogeneidad puede frenar el crecimiento económico en determinadas etapas. En el cuadro III.6 puede observarse la participación de los distintos tipos de agentes en el empleo total, el PIB y las exportaciones.

Cuadro III.6
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE EMPRESAS EN EL EMPLEO, EL PIB Y LAS EXPORTACIONES [a]
(En porcentajes)

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Empleo	30,4	16,7	14,2	38,7
PIB	7,3	9,8	11,4	71,5
Exportaciones	0,2	1,8	6,4	91,6

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

[a] El cuadro representa las distribuciones porcentuales del empleo, el PIB y las exportaciones de cada tipo de empresa respecto del total del sector formal. Para su elaboración se utilizó un promedio simple basado en los datos oficiales de la Argentina, el Brasil, Chile y México. El criterio de clasificación del tamaño de las empresas corresponde a las definiciones usadas por las instituciones de fomento de cada país (véase Ferraro y Stumpo, 2009).

Los agentes de menor tamaño relativo constituyen un conjunto muy heterogéneo que va desde microempresas de subsistencia hasta empresas medianas exportadoras y relativamente dinámicas. Si se compara el desempeño de estas empresas en la región (su productividad relativa con respecto a la de las grandes empresas en cada país) con el que se registra en los países desarrollados, resaltan dos aspectos importantes.

En primer lugar, es evidente que las diferencias en materia de productividad relativa en cada país (entre las grandes empresas y el resto) son mucho mayores en América Latina que en los países desarrollados. Mientras la productividad de una microempresa en Chile es apenas el 3% de la de una gran empresa en el mismo país, en Francia las empresas de tamaño más reducido muestran una productividad equivalente al 71% de la productividad de las grandes empresas.

En segundo término, en el cuadro III.7 se observa, también considerando solo el conjunto de las empresas de menor tamaño relativo, que las diferencias entre microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas son mayores en la región en comparación con los países desarrollados considerados. Mientras en el Brasil la productividad de una microempresa es el 25% de la productividad de una empresa mediana y el 37% de la de una pequeña empresa, en España estas mismas relaciones son del 60% y el 73%, respectivamente.

Cuadro III.7
PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LOS DISTINTOS AGENTES RESPECTO DE LAS GRANDES EMPRESAS [a]
(En porcentajes)

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Perú	6	16	50	100
Alemania	67	70	83	100
España	46	63	77	100
Francia	71	75	80	100
Italia	42	64	82	100

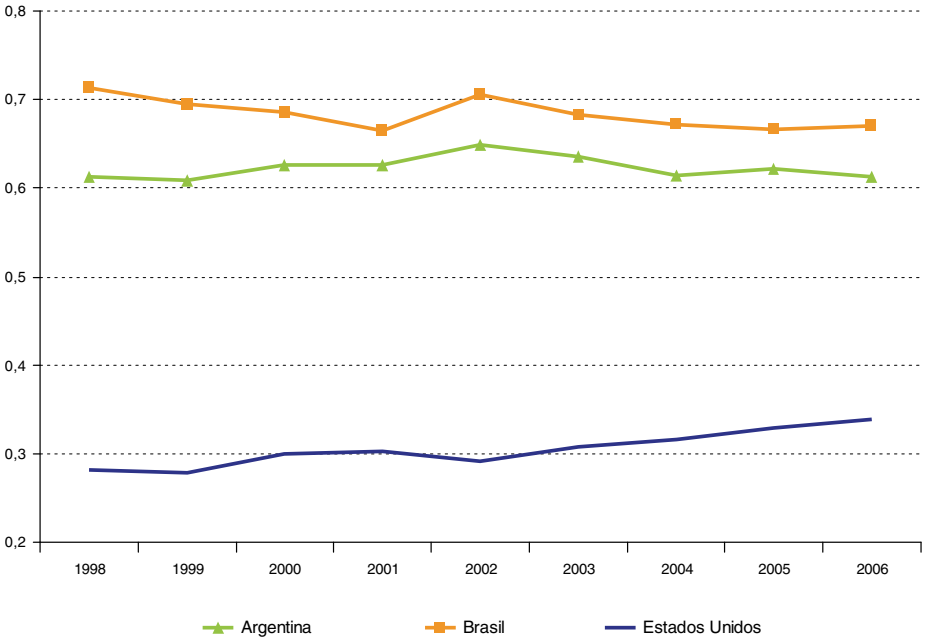
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[a] En el cuadro se cuantifica el porcentaje de la productividad de cada tipo de empresa respecto de su contraparte de mayor tamaño. Los datos de productividad y la clasificación del tamaño de las empresas abarcan solo al sector formal de la economía y se basan en la información difundida por las instituciones de fomento de cada país (véase Ferraro y Stumpo, 2009).

Estos datos ponen en evidencia la elevada heterogeneidad que existe también dentro de las empresas de menor tamaño relativo. Este aspecto tiene consecuencias importantes para las políticas, ya que es necesario contar con diferentes programas, instrumentos y metodologías de intervención para tomar en cuenta las variaciones que existen en ese conjunto heterogéneo de agentes.

La referida heterogeneidad hace suponer la existencia de grandes diferencias salariales, tanto entre sectores como entre empresas. Para verificarlo, se considera la información relativa a los salarios unitarios de los distintos tipos de empresas en los nueve sectores que componen la economía, en el caso de la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos. A partir de los salarios de los trabajadores en las microempresas y las pequeñas, medianas y grandes empresas en los nueve sectores mencionados se ha construido un índice de dispersión para cada uno de estos tres países. El índice refleja la presencia de diferencias salariales tanto entre sectores como entre agentes. En el gráfico III.2 se puede apreciar que los niveles de dispersión de los salarios son mucho más elevados en la Argentina y el Brasil que en los Estados Unidos.

Gráfico III.2
ARGENTINA, BRASIL Y ESTADOS UNIDOS: COEFICIENTES DE VARIACIÓN DE LOS SALARIOS



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

Las políticas laborales pueden contribuir a reducir las diferencias salariales y, por lo tanto, influir en el nivel de dispersión de los salarios unitarios. En el gráfico III.2 se observa una disminución del coeficiente de dispersión en la Argentina y el Brasil a partir de 2002 y 2003, que coincide con la aplicación de políticas laborales más activas. Sin embargo, esas políticas no pueden modificar de forma sustantiva la magnitud de la dispersión de los salarios porque esta tiene su fundamento en la muy elevada heterogeneidad intersectorial y entre agentes que caracteriza a los países latinoamericanos. De allí la importancia de las políticas de convergencia productiva, que se destacan en la sección D del presente capítulo.

C. Heterogeneidad en el sector manufacturero: dinámicas de la brecha y la especialización

Las tendencias observadas en la brecha y la heterogeneidad de los grandes sectores de la economía pueden estudiarse de forma más detallada respecto del sector manufacturero. Cuando se analizan las distintas ramas de esta industria, se observa que las asimetrías en la dinámica tecnológica no solo repercuten en la productividad, sino también en la especialización productiva.

El alto nivel de protección que se brindó al sector manufacturero durante muchos años le permitió lograr una importante expansión, sobre todo en las mayores economías de la región, como la Argentina, el Brasil y México. Pese a ello, las manufacturas sintieron el violento impacto de la crisis de la deuda y de los bajos niveles de inversión de la "década perdida" de los años ochenta. En un contexto de contracción económica, la industria sufrió un retroceso proporcionalmente mayor y

eso redujo su peso en el PIB. En los años noventa, cuando se comienza a superar la crisis con la estabilización y el retorno de los capitales externos, la industria latinoamericana da señales de recuperación, aunque con nuevas características estructurales.

En la década de 1990 se registraron cambios muy relevantes en materia de políticas y en el patrón de crecimiento latinoamericano, asociados a un amplio proceso de apertura comercial y de abandono de las políticas tecnológicas anteriores (Stallings y Peres, 2000). Como resultado, el coeficiente de apertura de la región se elevó significativamente entre 1990 y 2008, al tiempo que los vínculos y la malla de relaciones intersectoriales se volvieron menos densos[12]. En el nuevo patrón de crecimiento, la matriz de insumo-producto muestra un conjunto menor de sectores, más espacios vacíos en la matriz productiva y menos encadenamientos, tanto productivos como tecnológicos (Infante y Sunkel, 2009).

Las dos fases de más rápida expansión industrial que se dieron en los años noventa y durante el período de bonanza entre 2003 y 2008 (esta última basada en un notorio incremento de los precios de las materias primas) permitieron reducir la tendencia a la caída del coeficiente de industrialización que caracterizaba a la región desde mediados de la década de 1970. En varios de los países considerados (la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, el Perú y el Uruguay) incluso se incrementó el peso de la industria en la generación de valor agregado nacional.

En este contexto, los sectores intensivos en tecnología han alcanzado tasas de crecimiento superiores a las de otras ramas industriales en varios países de la región, pero, en general, no han logrado recuperar el peso relativo alcanzado en etapas anteriores. A lo largo de los años ochenta y noventa se ha verificado un proceso de pérdida de capacidades tecnológicas y encadenamientos productivos que estuvo acompañado de una reducción de los gastos en investigación y desarrollo y de un incremento de la importación de bienes de alto contenido tecnológico.

Este proceso de pérdida de capacidades tecnológicas habría estado acompañado también de una marcada reducción de las capacidades institucionales en el sector público (Katz y Stumpo, 2001). Como resultado, el aparato productivo que sostiene el crecimiento del período 2003-2008 es cualitativamente muy distinto del que existía en la región en décadas anteriores, así como es diferente el contexto institucional de fomento productivo que acompaña y orienta el crecimiento. Cuando en los últimos años, algunos países de la región intentaron llevar adelante distintos planes de fomento industrial, se encontraron con serias dificultades en la etapa de diseño y con obstáculos insuperables para su implementación a causa de la reducida capacidad institucional.

La ausencia casi total de políticas activas de fomento industrial[13] en la etapa de crecimiento de 2003-2008, sumada a la profunda transformación del aparato productivo en las décadas anteriores, hizo que el incremento de la producción en los sectores intensivos en tecnología, y en el conjunto manufacturero en general, fuera esencialmente cuantitativo, sin la paralela construcción de capacidades tecnológicas. Las consecuencias de esta situación se pueden apreciar en dos dimensiones distintas: la primera tiene que ver con la inserción externa y el balance comercial industrial, mientras que la segunda está relacionada con la evolución de la productividad.

La relevancia que ha adquirido el sector externo se refleja en el incremento de los coeficientes de exportación e importación industrial. En particular, el aumento más marcado del

[12] El coeficiente de apertura es el cociente entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB.

[13] La excepción en este caso es el Brasil.

segundo, que se aprecia entre 2003 y 2008, evidencia la dificultad del aparato productivo industrial para competir en la mayoría de los sectores. Esto es particularmente evidente en el caso de los sectores intensivos en tecnología, pero también en los intensivos en trabajo, que están expuestos a la competencia de nuevos productores, sobre todo de países de Asia. Como resultado de esta debilidad, en un contexto de aumento sostenido de la demanda interna, los balances comerciales industriales presentan déficits crecientes o una sensible reducción del superávit (véase el cuadro III.8)[14].

Cuadro III.8
AMÉRICA LATINA: BALANCE COMERCIAL
(En miles de dólares corrientes)

	1970	1980	1990	1998	2003	2008
Agricultura	1 302 191	3 229 446	8 053 713	12 045 198	14 048 738	28 384 653
Minería	2 594 776	15 345 835	18 048 226	17 696 919	40 372 224	150 455 987
Industria	-3 585 818	-22 486 471	-6 810 511	-60 463 927	-30 168 729	-148 563 691
Sectores industriales intensivos en ingeniería	-4 974 309	-24 229 565	-20 033 217	-43 815 418	-19 375 174	-102 246 840
Sectores industriales intensivos en recursos naturales	1 958 858	2 759 600	12 702 086	-7 918 827	-676 687	-10 028 422
Sectores industriales intensivos en trabajo	-570 367	-1 016 507	520 620	-8 729 681	-10 116 868	-36 288 428
Total general	311 149	-3 911 191	19 291 428	-30 721 810	24 252 233	30 276 949

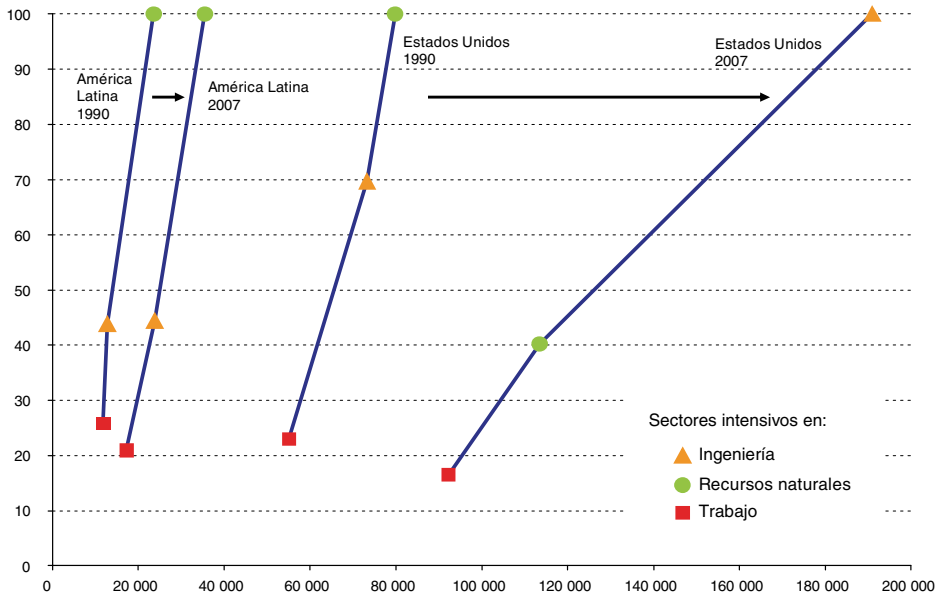
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

En esos años, los elevados precios de los productos agrícolas y mineros exportados por la región compensaron el déficit. No obstante, esta situación difícilmente sea sostenible en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta el grado de apertura de las economías de la región y la volatilidad de los precios de las materias primas, lo que la actual crisis internacional ha confirmado.

A fin de captar las tendencias de los sectores más intensivos en tecnología, es necesario observar no solo el balance externo, sino también las transformaciones que se registran en el sector de las manufacturas, tanto en la recomposición de sus ramas como en el aumento de la productividad. Para evaluar estas tendencias se presentan dos indicadores: i) la participación en el valor agregado industrial de las tres categorías de sectores en que se ha subdividido el aparato productivo industrial (intensivos en tecnología, recursos naturales y trabajo) y ii) la productividad de estos tres grupos de sectores. Al igual que en las secciones anteriores de este capítulo, los cambios sufridos por algunos de los países de la región en el período 1990-2007 se han comparado con los de la estructura productiva de los Estados Unidos en el mismo período. Esta comparación se presenta en el gráfico III.3 donde el cuadrado, el círculo y el triángulo representan a los sectores intensivos en trabajo, recursos naturales e ingeniería, respectivamente.

[14] En el caso del Caribe de habla inglesa, las manufacturas de alta tecnología constituían el 6% de las exportaciones en 1985 y solo un 1,4% en 2000 (CEPAL, 2003).

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y ESTADOS UNIDOS: PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL
(En porcentajes del PIB industrial y dólares de 1985)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

En el eje vertical se indica la participación acumulada de estos grupos de sectores en el PIB industrial. Se puede apreciar que en 1990 los sectores intensivos en trabajo en América Latina representaban el 25,7% del PIB industrial, mientras que los sectores intensivos en tecnología y en recursos naturales participaban con el 18,2%[15] y el 56,1%[16], respectivamente. En el eje horizontal se encuentra el valor de la productividad del trabajo (en dólares de 1985 a precios constantes de ese mismo año) de esos grupos de sectores y se puede observar que en 1990 el grupo de sectores de mayor productividad en América Latina era el de recursos naturales, seguido por las ramas intensivas en tecnología, mientras que los sectores intensivos en trabajo representaban el bloque de sectores de menor productividad. Esto permite concluir que en 1990 los sectores intensivos en recursos naturales eran el bloque con mayor participación en el PIB industrial de la región y, al mismo tiempo, el de mayor productividad. En 2007 estos sectores seguían representando el bloque con mayor participación en la región (55,6%[17]) y mayor productividad. Al mismo tiempo, los sectores intensivos en ingeniería incrementaron su participación en el PIB industrial (23,4%[18]), pero su productividad sigue siendo bastante inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales[19].

[15] Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la primera curva del gráfico III.3.
[16] Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la primera curva del gráfico III.3.
[17] Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la segunda curva del gráfico III.3.
[18] Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la segunda curva del gráfico III.3.
[19] En el gráfico III.3 se puede apreciar que en 2007 la productividad de los sectores intensivos en recursos naturales es equivalente a 35.506 dólares, mientras que en los sectores intensivos en ingeniería ese indicador apenas alcanza los 23.813 dólares.

Cuando se comparan estas tendencias con las de los Estados Unidos se puede apreciar que los incrementos de productividad alcanzados por este país fueron mucho mayores que los conseguidos por los países de la región. Dado que en el gráfico la productividad se mide a través de los valores del eje horizontal, un movimiento de las curvas hacia la derecha implica un incremento de productividad entre los dos años considerados. Si se observan las curvas del gráfico, se aprecia fácilmente que la curva relativa a la situación de los Estados Unidos en 2007 se ha desplazado hacia la derecha mucho más que la curva de América Latina, y esto vale para todas las categorías de sectores considerados y en particular para los sectores intensivos en tecnología.

Sin embargo, las diferencias no se limitan a la productividad, sino que conciernen también a la composición de la estructura productiva. En los Estados Unidos, los sectores intensivos en tecnología aumentaron su participación en el PIB industrial y pasaron del 46,7%[20] en 1990 al 60% en 2007[21]. Al mismo tiempo, su productividad en 1990 era inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales, mientras que en 2007 supera ampliamente el nivel alcanzado por este último bloque de sectores[22]. Esto significa que entre 1990 y 2007 la estructura productiva de los Estados Unidos pasó por un proceso de transformación liderado por actividades intensivas en tecnología.

Las ramas basadas en tecnología generan efectos de derrame de conocimiento que favorecen el aumento de la productividad en toda la estructura de la industria, por lo que la transformación estructural en los Estados Unidos se asocia con un incremento generalizado de la productividad en el conjunto de la economía. A la inversa, los sectores de mayor productividad en América Latina y los que más contribuyen a la generación de valor agregado manufacturero son los intensivos en recursos naturales, tanto en 1990 como en 2007. La expansión de esos sectores (sobre todo en un contexto de ausencia de políticas) genera pocos efectos positivos en el conjunto de las capacidades tecnológicas y su elevada productividad se relaciona, sobre todo, con la disponibilidad de recursos naturales. Si bien se trata de sectores que incorporan tecnología, esta es principalmente importada y la capacidad endógena de generación de innovación es baja, lo que merma el papel dinamizador del aprendizaje. Además, se caracterizan por contar con procesos de producción de tipo continuo que, por su propia naturaleza, tienen menos posibilidades de descomponerse en fases separables en el tiempo y el espacio, lo que significa que ofrecen muchas menos oportunidades de generar vínculos de subcontratación con otras empresas y, por lo tanto, de transferir conocimientos y tecnología a otras actividades y empresas (por ejemplo, las pymes). Los sectores intensivos en recursos naturales también tienen menos capacidad para generar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante por la elevada "distancia tecnológica" que existe entre la actividad actual y las nuevas actividades que se pretenden generar[23].

---

[20] Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la tercera curva del gráfico III.3.

[21] Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el círculo en la cuarta curva del gráfico III.3.

[22] En el gráfico III.3 se observa que en 1990 la productividad de los sectores intensivos en recursos naturales rondaba los 80.000 dólares, mientras que en el caso de los sectores intensivos en ingeniería ese indicador alcanzaba los 73.000 dólares. Por el contrario, en 2007 la situación se revierte y los sectores intensivos en ingeniería llegan a una productividad de aproximadamente 190.000 dólares, mientras que los sectores intensivos en recursos naturales alcanzan los 113.000 dólares.

[23] Se hace referencia a la idea de distancia tecnológica (*technological strangeness*) de Hirschman. En este sentido, cuando las tecnologías de un determinado sector y las del encadenamiento potencial (hacia atrás o hacia adelante) son muy diferentes por su complejidad y sus características, se necesita un salto tecnológico que difícilmente pueda realizarse en forma espontánea (Hirschman, 1977).

En el gráfico III.3 se muestra que en América Latina, a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos, no se registró un cambio estructural en el sector manufacturero entre 1990 y 2007. Los sectores que, por su peso y productividad, han liderado el crecimiento de la región han sido los intensivos en recursos naturales y esto ha provocado un modesto incremento de la producción total y, sobre todo, un aumento de la productividad que resultó absolutamente insuficiente para cerrar la brecha con los países más desarrollados. Entre tanto, estos han logrado modificar su estructura productiva y llevarla hacia sectores intensivos en tecnología y han transformado el modelo de negocios de sus empresas mediante la incorporación, entre otras cosas, de nuevos paradigmas tecnológicos, como las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En materia de inversión en investigación y desarrollo, ni siquiera los países más avanzados de la región han logrado alcanzar el nivel de los países europeos, los Estados Unidos o el Japón, donde esta se sitúa entre el 2% y el 3,6% del PIB (CEPAL, 2008b). En muchos países de América Latina, el gasto en investigación y desarrollo no supera el 0,5% del PIB (Colombia, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay), en otros está muy cerca de ese valor (la Argentina y México) y en unos pocos lo sobrepasa ampliamente (el Brasil y Chile). El Brasil representa una excepción en el panorama regional, pues sus gastos de investigación y desarrollo aumentaron desde fines de los años noventa y llegaron a situarse en torno al 1% del PIB, lo que lo convierte en el líder de la región en este rubro (véase el cuadro III.9).

Cuadro III.9
GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
(En porcentajes del PIB)

	1998-2002	2002-2006	2007
Argentina	0,42	0,44	0,49
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,29	…	0,28 (2002)
Brasil	0,56	0,92	1,02
Chile	0,55	0,67	0,67
Colombia	0,17	0,17	0,18
Costa Rica	0,36	0,41	0,41 (2004)
Cuba	0,51	0,51	0,41
Ecuador	0,07	0,09	0,15
Guatemala	…	0,04	0,05
Honduras	0,06	0,06	0,06 (2004)
Jamaica	0,06	…	0,07 (2002)
México	0,40	0,44	0,46 (2005)
Panamá	0,37	0,30	0,25 (2005)
Paraguay	0,10	0,09	0,09 (2005)
Perú	0,10	0,13	0,15 (2005)
Trinidad y Tabago	0,12	0,12	0,09
Uruguay	0,24	0,31	0,36
Venezuela (República Bolivariana de)	0,41	0,62	…
América Latina	0,54	0,57	0,63
España	0,91	1,09	1,20
Portugal	0,74	0,78	0,83
Estados Unidos	2,65	2,62	2,60

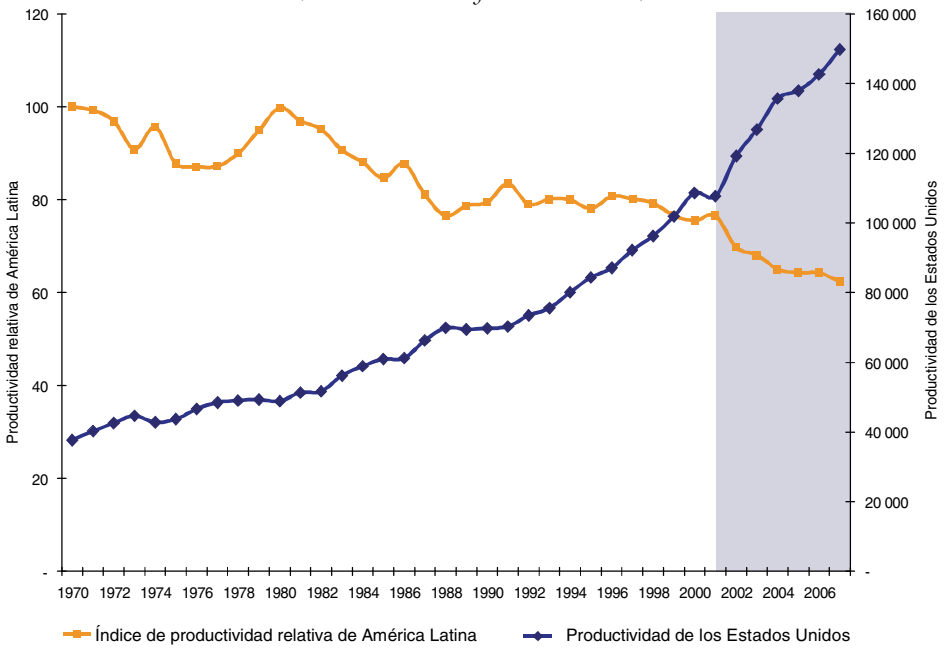
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Instituto de Estadística de la UNESCO (ISU) y de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

También cabe señalar que las pautas de comportamiento de la inversión en investigación y desarrollo en América Latina son distintas a las que rigen en las economías más desarrolladas, tanto en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento como a los sectores que realizan la inversión. Mientras que el sector público sigue siendo el que más contribuye al financiamiento de investigación y desarrollo en la región, con un aporte medio de más del 50% del total, en las economías más desarrolladas el principal agente del financiamiento y la ejecución de actividades de ciencia y tecnología es el sector privado (en los Estados Unidos representa más del 65%) (CEPAL, 2008b).

Los aspectos mencionados ponen en evidencia que los cambios tecnológicos en la industria latinoamericana han sido limitados e insuficientes frente a los desafíos que plantea una estructura productiva más abierta e integrada al comercio internacional. Esta situación puede volverse aún más compleja en un contexto internacional que, desde hace varios años, muestra cambios en las tecnologías y en las modalidades de producción, como consecuencia de una mayor incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a los procesos productivos.

La comparación entre los niveles de productividad alcanzados por los países de la región y los Estados Unidos permite apreciar la dimensión del desafío de la convergencia tecnológica. La evolución del índice de productividad laboral relativa de América Latina en el sector industrial muestra que no se verifica un cierre de la brecha a lo largo de todo el período considerado (véase el gráfico III.4)[24].

Gráfico III.4
ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y PRODUCTIVIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Índice 1970=100 y dólares de 1985)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

[24] Se trata de un índice (1970=100) construido a partir del cociente entre la productividad laboral de América Latina y la productividad laboral de los Estados Unidos. Un valor inferior a 100 indica un aumento de la distancia entre la productividad de los Estados Unidos y la de América Latina y, por lo tanto, un aumento de la brecha de productividad.

A partir de los años ochenta se observa una tendencia a la ampliación de la brecha de productividad, que se revierte en la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, desde mediados de esa década, el índice de productividad relativa vuelve a caer y, por lo tanto, la brecha de productividad se amplía. Es importante observar que la caída es especialmente marcada en los últimos seis años de la serie. Esto tiene dos causas: i) la productividad laboral del sector industrial de los países de la región se incrementó un 2% anual entre 2003 y 2007, lo que representa el peor desempeño de este indicador en los últimos 37 años, con la excepción de la "década perdida" de los años ochenta y ii) el crecimiento de la productividad de los Estados Unidos, que durante 20 años se mantuvo en torno a un ritmo del 3% anual, aumenta a partir de mediados de los años noventa y alcanza un valor de alrededor del 5% anual. Esto último se asocia a cambios en los procesos de producción sobre la base de la creciente incorporación de tecnologías de la información y de las comunicaciones (Oliner, Sichel y Stiroh, 2007). Por lo tanto, la "aceleración" de la tasa de crecimiento de la productividad de los Estados Unidos es, sobre todo, consecuencia de la transformación de la estructura industrial y de la incorporación en ella de nuevos paradigmas (en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones).

En el gráfico III.4 también se reflejan los efectos de las distintas crisis, con una drástica reducción de la productividad relativa durante la crisis de la deuda de los años ochenta, una moderada recuperación a partir de comienzos de la década de 1990 y una nueva caída desde la segunda mitad de esa década (crisis del tequila). Al respecto, hay que considerar que cada vez que se verifica un choque en los precios o en la tasa de cambio real, se registra una disminución de la productividad a lo largo del proceso de ajuste. No obstante, si al mismo tiempo ocurre una destrucción de capacidades tecnológicas, el crecimiento de la productividad será más lento después del choque, por lo menos durante un cierto período de tiempo. En otras palabras, en determinadas circunstancias, como en el caso de destrucción de conocimiento, cada choque reduce la tasa de crecimiento de la productividad que es factible alcanzar después del ajuste. El supuesto clave que ha guiado a los encargados de formular políticas en los países de la región en el período de las reformas, que consideraba que las empresas y los sectores se adaptaban y producían de forma más eficiente cuando los mercados se liberaban y los recursos podían trasladarse libremente hacia actividades más competitivas, resultó erróneo. La pérdida de capacidades en los sectores de alta tecnología y tecnología media no fue compensada por la construcción simétrica de nuevas capacidades en los sectores intensivos en recursos naturales (Cimoli y otros, 2009).

D. Brecha productiva y brecha energética

Varias son las razones por las cuales el sector energético reviste particular importancia en la brecha de productividad. Se trata de un sector estratégico en la competitividad internacional, pues representa un recurso clave para elevar los niveles de producción y reducir costos. Además, afecta el poder de compra de los sectores más desprotegidos, ya que en muchos países de la región existen marcadas diferencias en las fuentes, el costo y el acceso a la energía entre los distintos segmentos de ingresos (CEPAL/SEGIB, 2009). Por último, tiene gran responsabilidad, directa e indirecta, en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta.

La necesidad de contar con patrones de crecimiento sostenible en materia ambiental y, especialmente, de transitar hacia una economía con baja emisión de carbono, genera creciente consenso en las sociedades y los gobiernos y cobrará cada vez más relevancia en las agendas de política, tanto externa como interna. Descubrir y promover trayectorias más sostenibles de

crecimiento y, en particular, patrones de cambio estructural en que la distribución y la sostenibilidad marchen juntas es un desafío prioritario para los próximos años. Por este motivo, a continuación se presentan algunas evidencias sobre la brecha energética y el cambio estructural, que parecen indicar que el aprendizaje, las externalidades tecnológicas y la sostenibilidad pueden avanzar juntos en el proceso de desarrollo.

El sector industrial insume mucha energía. Por una parte, el consumo de energía industrial representa alrededor del 30% del consumo total, tanto en los Estados Unidos como en los países latinoamericanos. Por otra parte, como se plantea en esta sección, el tradicional papel del sector como generador y difusor del progreso técnico hacia otras áreas de la economía lo vuelve crucial en la producción de innovaciones que mitiguen el consumo de energía y las emisiones de carbono.

Dada la relevancia de este sector, la relación entre el consumo energético y el incremento del valor agregado industrial recibe especial atención porque muestra la evolución de la dinámica energética. Esta relación, ampliamente discutida en la literatura sobre las etapas de los procesos de industrialización en los países desarrollados, vuelve a tornarse central para las economías en desarrollo a medida que avanza la industrialización de la periferia[25]. La relación entre la cantidad de energía consumida y el nivel de desarrollo alcanzado por una sociedad no es única ni universal. Por tanto, las disparidades en el tiempo y en los distintos espacios productivos aparecen asociadas tanto a elecciones tecnológicas como a comportamientos en el uso de los recursos. De esta manera, las elecciones tecnológicas de los agentes productivos repercuten en la cantidad de energía consumida y en los niveles de productividad y competitividad que con ella se logran. Esto plantea un doble desafío de política económica, ya que las elecciones tecnológicas nacionales deberían ser eficientes, tanto en términos productivos como energéticos.

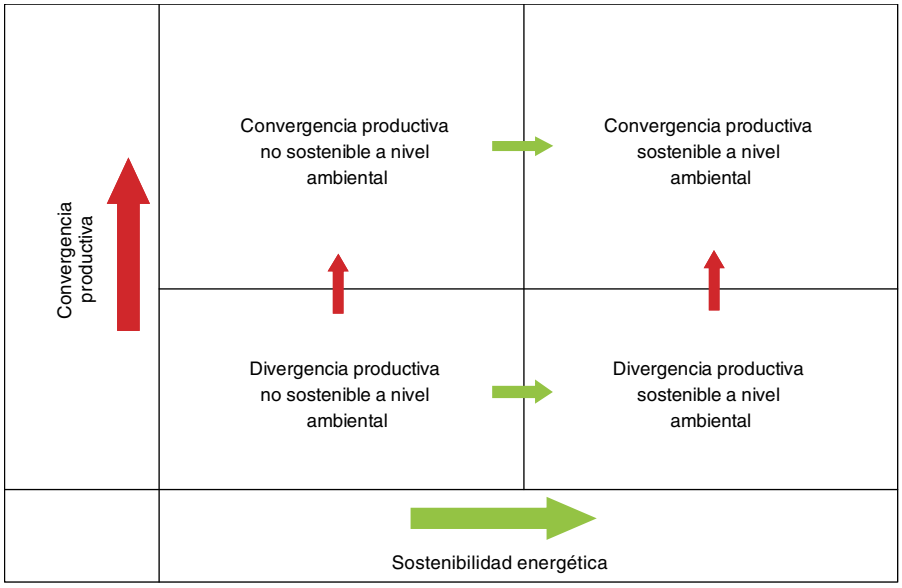
Un indicador que suele utilizarse para medir esa eficiencia es la intensidad energética, representada por la relación entre la cantidad de energía consumida y el valor agregado industrial. A partir de ese indicador, también es posible construir una medida de la intensidad energética relativa respecto de los Estados Unidos[26]. Si, al mismo tiempo, se considera la productividad del trabajo como indicador de eficiencia productiva, se pueden definir cuatro situaciones distintas (véase el diagrama III.1).

Para llegar a un patrón de desarrollo virtuoso y sostenible en el tiempo (cuadrante superior derecho del diagrama III.1), se requiere un proceso de cambio estructural que permita reducir las diferencias de productividad con los países más desarrollados (convergencia productiva), con un menor consumo de energía por unidad de producto (sostenibilidad ambiental). Ese escenario podría definirse como de convergencia sostenible. La situación opuesta a este patrón virtuoso se da cuando la estructura productiva se especializa en sectores tecnológicamente menos dinámicos, ampliándose la brecha de productividad, y adopta patrones de consumo de energía mayores que los de las economías desarrolladas (divergencia productiva no sostenible) (cuadrante inferior izquierdo). Este tipo de patrón de crecimiento se asocia con frecuencia a los sectores intensivos en recursos naturales, ya que son sectores maduros con una incorporación más lenta de los cambios tecnológicos. Además, un aumento en el uso de recursos naturales significa un mayor consumo energético.

[25] Véanse los estudios de Cole, Rayner y Bates (1997); De Bruyn, van den Bergh y Opschoor (1998), y Pasche (2002).

[26] Se trata del cociente entre la intensidad energética de un país determinado y la intensidad energética de los Estados Unidos. En este sentido, la brecha energética es igual a "1 – intensidad energética relativa".

Diagrama III.1
MATRIZ DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA



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

En los otros dos escenarios los esfuerzos se concentran en mejorar la eficiencia energética, pero con menor eficiencia productiva (divergencia productiva sostenible) (cuadrante inferior derecho), o se adopta un patrón de especialización más intensivo en tecnología, que reduce la brecha de productividad, pero incrementa los niveles de consumo de energía por unidad de valor agregado (convergencia productiva no sostenible) (cuadrante superior izquierdo). Este último patrón prioriza mucho los objetivos productivos y soslaya los energéticos.

A partir de la información disponible, a continuación se analiza la situación del sector industrial en cuatro países de América Latina (el Brasil, Chile, Colombia y México) y se compara la estructura de consumo de energía y la productividad con los Estados Unidos entre los años 1996-1997 y 2006[27].

En el gráfico III.5, el cuadrado, el círculo y el triángulo representan a los sectores intensivos en trabajo, recursos naturales e ingeniería, respectivamente. En el eje vertical se encuentra la participación acumulada de estos grupos de sectores en el consumo energético industrial. De esta manera, se puede apreciar que en 1996 los sectores intensivos en trabajo en América Latina representaban el 17,4% del consumo energético industrial, mientras que los sectores intensivos en tecnología participaban con el 8,8%[28] y los sectores intensivos en recursos naturales con el 73,8%[29]. En el eje horizontal se indica el valor de la productividad del trabajo (en dólares de 1985 a precios constantes de ese mismo año) de esos grupos de sectores y se puede observar que en 1996 el grupo de sectores de mayor productividad en América

[27] La selección de esta muestra se realizó sobre la base de la disponibilidad de datos, ya que solo algunos países recolectan información de consumo energético por sectores manufactureros en sus encuestas industriales. Esta escasez de datos también limita el período de estudio, que abarcará el decenio comprendido entre 1996 y 2006.

[28] Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la primera curva del gráfico III.5.

[29] Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la primera curva del gráfico III.5.

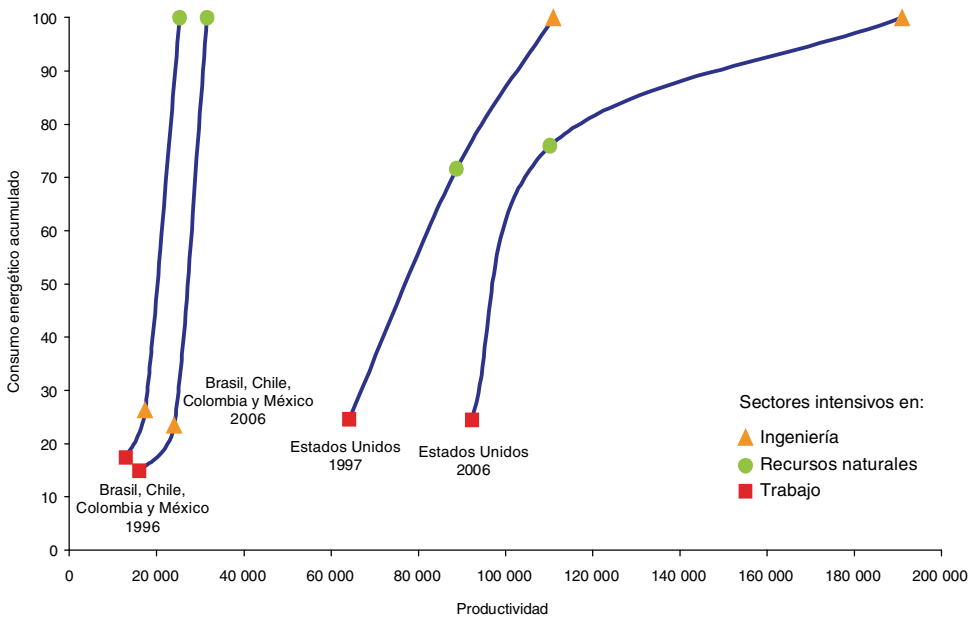
Latina era el de recursos naturales, seguido de las ramas intensivas en tecnología, mientras que los sectores intensivos en trabajo eran los de menor productividad. En 2006, los sectores intensivos en recursos naturales de la región seguían representando el bloque con mayor productividad y habían logrado incrementar su participación en el consumo energético industrial (76,6%[30]).

Por el contrario, los sectores de mayor productividad en los Estados Unidos son los intensivos en ingeniería, que de 1997 a 2006 redujeron del 28,4%[31] al 24,1%[32] su participación en el consumo total de energía. Es importante observar que, tanto en los Estados Unidos como en los cuatro países de América Latina, los sectores intensivos en recursos naturales son los que concentran la mayor parte del consumo energético industrial. Esto permite destacar su elevada intensidad en la utilización de energía por unidad de producto. Si se considera la composición de la producción industrial y la especialización de América Latina (que se abordan en la sección anterior), se observa que la región consume cada vez más energía por unidad de producto, con niveles más bajos de productividad relativa. En los Estados Unidos se verifica la situación opuesta como consecuencia de la especialización productiva.

Gráfico III.5

AMÉRICA LATINA (CUATRO PAÍSES) Y ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA DEL CONSUMO ENERGÉTICO Y PRODUCTIVIDAD

(En porcentajes y dólares de 1985)



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

30 Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la segunda curva del gráfico III.5.

31 Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el círculo en la tercera curva del gráfico III.5.

32 Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el círculo en la cuarta curva del gráfico III.5.

Como se planteó en el marco de análisis, los distintos patrones de desarrollo de un país o región estarán determinados por el cierre de la brecha energética y productiva, que describirá su ubicación en la matriz de desarrollo productivo y sostenibilidad energética. Desde esta óptica, se puede sostener que, aun abriendo el análisis a agrupaciones de sectores, los cuatro países de América Latina están muy lejos del cierre de la brecha energética y productiva, pues la mayoría se posicionan en el cuadrante de un modelo de desarrollo de divergencia no sostenible (véase el diagrama III.2).

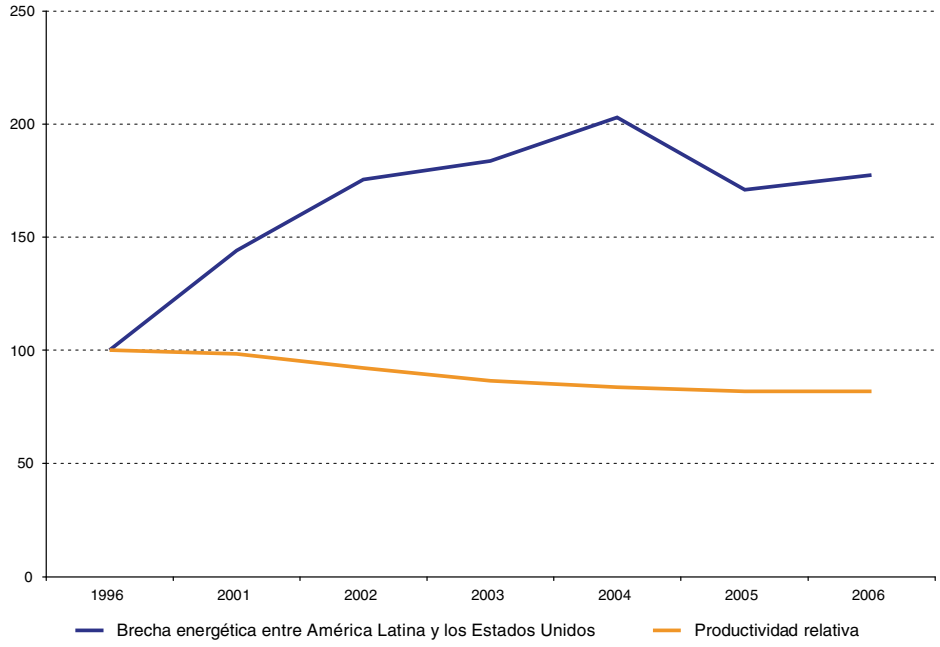
Si la productividad define el patrón de especialización de los países, el reforzamiento de este patrón en los Estados Unidos hacia los sectores más productivos generaría un modelo de desarrollo virtuoso y fomentaría las actividades de alto contenido tecnológico, como las intensivas en ingeniería, que son más dinámicas en términos de productividad. A su vez, se mejoraría la eficiencia energética, ya que el fomento de estas actividades implica un cambio estructural positivo también en términos de energía. En los cuatro países de América Latina, por el contrario, el reforzamiento del patrón de especialización en los sectores más productivos (recursos naturales) promovería actividades con una dinámica más lenta en términos de innovación y productividad y generaría un aumento de la demanda de energía, dadas las características de estos sectores en cuanto a la intensidad del uso de este recurso. Los elementos mencionados conducen a la región a aumentar el consumo de energía por unidad de producto respecto de los Estados Unidos, sin que simultáneamente se reduzca la brecha de productividad (véase el gráfico III.6).

Diagrama III.2
¿OTRO CASILLERO VACÍO?: BRECHA ENERGÉTICA Y BRECHA PRODUCTIVA, 1996-2006

Convergencia productiva	Cierra la brecha productiva	Chile – Recursos naturales Chile – Trabajo Colombia – Recursos naturales México – Recursos naturales		
	Aumenta la brecha productiva	Brasil – Ingeniería Brasil – Recursos naturales Brasil – Trabajo Brasil – Total Chile – Ingeniería Chile – Total	Colombia – Ingeniería Colombia – Trabajo Colombia – Total México – Ingeniería México – Total	México – Trabajo
		Aumenta la brecha energética		Cierra la brecha energética
		Sostenibilidad energética		

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

Gráfico III.6
BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO: BRECHA ENERGÉTICA Y PRODUCTIVIDAD RELATIVA RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1996-2006
(Índice 1996=100)



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

Por último, hay que considerar la relación positiva entre el aumento del consumo de energía por unidad de producto y el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por razones económicas y sociales, el modelo productivo ha incentivado patrones de producción y consumo altamente dependientes de las energías fósiles. Al tiempo que aumenta el consumo de energía, este aumento del porcentaje de carbono en la matriz energética genera un patrón insostenible que la comunidad internacional comenzará a castigar por la vía económica y comercial.

En el ámbito externo, conforme en nuestros mercados de destino se vayan afianzando los patrones de consumo de bienes y servicios con menor contenido de carbono, aumentará la presión sobre los procesos de producción según las emisiones que generan en su ciclo de vida. Por ejemplo, Alemania, los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, el Japón y Nueva Zelandia ya han puesto en marcha iniciativas relacionadas con el etiquetado de carbono en los empaques de productos y servicios (Samaniego y Schneider, 2009).

Además de buscar insertarse en procesos productivos más dinámicos, la región debería realizar avances tecnológicos graduales, pero constantes, que permitan limitar la huella de carbono de sus exportaciones y de la economía en su conjunto. Uno de los principales retos será transformar los incentivos actuales para cambiar la rentabilidad relativa y dirigir la demanda de los consumidores hacia insumos y productos con menor contenido de carbono.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanzó en 2009 una propuesta para documentar este nexo y llamó a innovar en cuanto a las medidas de política económica para lograr una reactivación con bajas emisiones de carbono, sobre todo en lo que se

refiere a la oferta energética, la demanda de movilidad, el manejo de residuos y la agricultura. Con esto se busca estimular las opciones con mayores beneficios económicos y climáticos en forma simultánea y reorientar las políticas y los incentivos económicos hacia una mayor eficiencia energética y una matriz de energías más limpias o libres, al menos, de carbono (PNUMA, 2009).

E. Opciones que plantean dilemas

Para avanzar en el diseño de una estrategia de desarrollo productivo existen diversas opciones que marcan distintas trayectorias de especialización. Cada país debe considerar la variedad de opciones según su realidad y sus posibilidades, teniendo en cuenta su patrón de inserción global y el modo en que enfrenta los desafíos del cambio climático. La elección de sectores, que constituye el eje de los esfuerzos de cambio estructural de la política de desarrollo productivo, implica tener en cuenta las ventajas y los problemas asociados a las diferentes opciones. El análisis puede partir de un esquema simplificado en el que existen tres tipos de sectores: intensivos en recursos naturales, en tecnología y en trabajo.

Excepto en los 50 años de industrialización por sustitución de importaciones, durante mucho tiempo en la región ha predominado la apuesta por los sectores intensivos en recursos naturales, cuya brecha de productividad es muy pequeña o nula respecto de la frontera tecnológica. No obstante, dada su elevada intensidad en capital y su baja generación de empleo, estos sectores pueden tener efectos negativos en la distribución del ingreso debido a la gran concentración de la propiedad de los recursos, que es mayor que la de los activos industriales, comerciales y de capacidades humanas. Estos efectos negativos deberán corregirse con políticas redistributivas a partir de la captación y la distribución de las rentas de los recursos naturales. En el capítulo VI del presente documento se analizan este tipo de políticas.

Una decisión a favor de sectores intensivos en tecnología tiene beneficios en términos de incorporación de progreso técnico, aprendizaje y generación de ventajas competitivas dinámicas. Sin embargo, también tiene costos que deben considerarse. Como la región está más lejos de la frontera tecnológica mundial en estos sectores que en los de recursos naturales, deberá realizar más esfuerzos si desea desarrollarlos.

En materia de empleo se plantean dos situaciones. En los sectores de tecnología más madura (industria automotriz, metalmecánica, química y petroquímica) se opera con oligopolios concentrados y con productos diferenciados que, en general, presentan considerables economías de escala y una intensidad de trabajo media o baja. En los sectores que conforman el centro de la revolución tecnológica (industria electro-electrónica, farmacéutica y química fina) coexisten las actividades de grandes y pequeñas empresas, donde una mayor valoración del conocimiento se traduce en mejores salarios. Su impacto directo en el empleo aún no está definida, pero las expectativas iniciales de un creciente peso de los sectores con gran presencia de pequeñas empresas no parecen cumplirse, al menos en actividades donde se han consolidado operadores que reflejan altos niveles de concentración en el mercado mundial (por ejemplo, Amazon, Microsoft, Google, Intel, Sony y otras empresas similares que trabajan con tecnologías de la información y de las comunicaciones, o las grandes empresas farmacéuticas).

Si bien la opción por los sectores intensivos en trabajo podría tener un mayor impacto sobre la ocupación y la igualdad, también presenta algunas restricciones. La principal es el nivel del costo del trabajo en la región, un tema sobre el que se ha escrito mucho, analizándose desde la

competencia china hasta la "duplicación de la fuerza de trabajo mundial". Una elección en favor de los sectores intensivos en trabajo demandaría un cambio del modelo de relación con el exterior (protección comercial) o reducciones del costo del trabajo contradictorias con los objetivos de igualdad y cohesión social.

Todas las opciones mencionadas deben considerarse al diseñar una política. Incluso no decidir sobre ellas, es decir, no hacer política de desarrollo productivo, es elegir entre ellas: mantener la especialización en los sectores intensivos en recursos naturales, con sus ventajas en captación de rentas y su distancia de la frontera tecnológica y no pagar el costo de adaptación a una nueva estructura. Sin embargo, esto también tiene desventajas, como la falta de incorporación plena a la revolución tecnológica en curso, la baja generación de empleo y la concentración de ingreso y poder.

F. Regímenes de incentivos y políticas productivas

Es necesario avanzar en la construcción de una estrategia que permita superar la heterogeneidad estructural que caracteriza al aparato productivo de la región y cerrar las brechas de productividad. Para ello, hay que considerar un conjunto de elementos relacionados, por una parte, con las políticas macroeconómicas y los incentivos microeconómicos de mercado que afectan a las empresas, y, por la otra, con las políticas industriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes. El primer bloque de elementos define el contexto en que se diseñan y operan las políticas de fomento, mientras que el segundo constituye el núcleo básico de instrumentos y líneas de acción alrededor del cual se construye una política integrada de desarrollo productivo. Ambos conjuntos de elementos son relevantes e interactúan entre sí, y no es posible considerar uno y desentenderse del otro si se quiere construir una propuesta eficaz para enfrentar la situación de atraso y desigualdad productiva de América Latina.

1. Regímenes macroeconómicos y políticas de desarrollo

Desde comienzos de la década de 1990, los países de la región han tendido a corregir sus desequilibrios fiscales y a reducir su tasa de inflación, en un contexto generalizado de mayor apertura comercial y financiera, flexibilización de mercados y privatización de empresas públicas. Como se menciona en el capítulo II, durante ese mismo lapso se difundieron los regímenes de metas de inflación, lo que supone, entre otras cosas, la libre flotación cambiaria y una apertura relativa o total de la cuenta de capital de la balanza de pagos. En este punto, los objetivos de estabilidad macroeconómica pueden entrar en contradicción con los objetivos de desarrollo al exponer a las economías de la región a bruscas oscilaciones cambiarias, generalmente asociadas a choques externos originados en la fuerte volatilidad de la cuenta de capitales, así como también a una elevada variabilidad en los precios de los principales productos de exportación. Asimismo, la experiencia muestra que la propia política monetaria puede conducir a situaciones de apreciación cambiaria, lo que puede generar, entre otras cosas, un deterioro de la rentabilidad y viabilidad de los sectores transables no tradicionales. A continuación, se detallan los diversos instrumentos de política a los que pueden recurrir los países para mitigar los efectos no deseados de estas políticas macroeconómicas en la economía real:

- Una banca de desarrollo consolidada, con una fuerte capacidad de intervención (como en el caso del Brasil), que permita compensar, mediante el acceso masivo al crédito subsidiado y de largo plazo, la pérdida de competitividad en función del precio ocasionada por la apreciación cambiaria.
- La propiedad estatal de los principales recursos naturales de exportación (por ejemplo, el cobre en Chile), la existencia de impuestos o regalías que graven las actividades extractivas o asociadas a la producción primaria y la implementación de cámaras compensadoras de precios en los mercados de productos básicos. Entre otros, estos elementos permiten suavizar el efecto de las fuertes oscilaciones de precios e incluso financiar, en períodos de auge de precios internacionales, políticas que compensen los problemas vinculados a la enfermedad holandesa que pueda generar el alza de precios.
- Una política de inversión pública que fomente los encadenamientos productivos existentes y promueva la generación de nuevos eslabones en sectores con mayor contenido de conocimiento. En este sentido, algunas empresas estatales que explotan recursos naturales tienen una formidable capacidad de inversión en la región, como Petrobrás en el Brasil.
- Una política industrial proactiva que brinde un apoyo consistente a los sectores no tradicionales mediante la combinación estratégica de distintos instrumentos comerciales y fiscales (como aranceles e impuestos) en favor de una estrategia de desarrollo sectorial determinada.
- Una firme política de desarrollo tecnológico que promueva y financie la inversión en investigación y desarrollo, la interacción público-privada en laboratorios y universidades y otras medidas que tiendan a consolidar un sistema nacional de innovación.

Como se verá más adelante, los países presentan diferencias importantes en las instituciones que apoyan el desarrollo productivo. A este respecto, se destaca la posición del Brasil, que cuenta con una política industrial más consistente y de más larga data (lo que supone la existencia de consensos sociales más duraderos en torno al objetivo de la industrialización), que se refleja en la existencia de una banca de desarrollo poderosa con fuerte capacidad de inversión e influencia macroeconómica, y una política industrial y tecnológica más definida. Esta situación es diferente de la imperante en el resto de la región, que se caracteriza por una banca de desarrollo que en algunos casos fue desmantelada o está poco desarrollada y, por lo tanto, no tiene gran peso en la economía.

Pese a estas diferencias, los regímenes macroeconómicos y las políticas microeconómicas y sectoriales en la práctica parecerían estar diseñados de manera "compensatoria". En varios casos se intenta contrarrestar el impacto negativo de los regímenes macroeconómicos ortodoxos en la economía real con políticas sectoriales o con la propiedad pública de ciertos recursos naturales clave. En otros casos, se utilizan regímenes macroeconómicos heterodoxos que orientan su política cambiaria y de precios relativos (por ejemplo, mediante mecanismos que diferencien el tipo de cambio percibido por cada sector) en favor de determinados sectores estratégicos (no tradicionales), precisamente para compensar la falta de políticas microeconómicas y sectoriales más consistentes. Lo que no se vislumbra en la región es la combinación "ideal" de un régimen macroeconómico que favorezca el desarrollo y un conjunto agresivo de políticas microeconómicas y sectoriales que tienda a promover el cambio estructural basado en el progreso técnico.

2. Incentivos microeconómicos de mercado

Para entender la evolución de la estructura productiva es preciso comprender el comportamiento microeconómico de las empresas. Las estructuras productivas se definen y transforman mediante su interacción con las estrategias empresariales y estas son parte esencial del modelo de inserción de la región. En particular, las estrategias de inversión de las grandes empresas tienen un papel sumamente importante en la definición del futuro perfil de la industria.

Si la estructura de incentivos, de la que las rentabilidades relativas son un componente importante, está sesgada hacia los sectores tradicionales, podría generarse un proceso de bloqueo. En este caso, la especialización dominante en la región ha sido en sectores que, de acuerdo con la experiencia del pasado, generan menos conocimientos y crecimiento agregado a largo plazo, al tiempo que no existen estímulos para que los agentes canalicen sus inversiones hacia nuevos sectores.

En términos agregados, las ventas sectoriales de las grandes empresas de América Latina muestran un descenso de la participación de las manufacturas y, de manera simétrica, una creciente relevancia de los sectores de recursos naturales y servicios[33]. Los sectores intensivos en ingeniería han tenido una baja incidencia en las grandes empresas por múltiples y complejas razones, algunas de las cuales se han estudiado en forma exhaustiva: el contexto macroeconómico y las políticas públicas implementadas en respuesta a dicho contexto, las deficiencias institucionales, las limitaciones en la ejecución de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, las modalidades de atracción de inversiones extranjeras y las cuestiones relacionadas con los patrones de gestión y el control familiar (CEPAL, 2007b). A esto se suma la idea de dependencia de la trayectoria previa. Existe una rica literatura donde se muestra cómo algunos sucesos históricos aparentemente menores, y muchas veces aleatorios, pueden tener consecuencias amplificadas y muy importantes sobre el desarrollo futuro del sistema (David, 1985; Arthur, 1994; Arrow, 2000).

Para lograr salir del patrón predominante, es necesaria una intervención exógena que cambie "sus configuraciones o transforme la relación subyacente de los agentes" (David, 2000), lo que implica un papel clave para las políticas. En ausencia de esas fuerzas externas, el patrón existente se perpetúa, junto con el pobre desempeño de la economía.

La dinámica de la especialización productiva está ligada a los incentivos microeconómicos, que definen la manera de asignar las inversiones. Este aspecto ayuda a entender no solo la especialización, sino también su autofortalecimiento y el efecto de ciertos choques en el funcionamiento del modelo de desarrollo. En este sentido, la rentabilidad sectorial funcionaría como determinante de un proceso de dependencia de trayectoria y bloqueo en el patrón de diversificación de las grandes empresas en la región. El análisis del cociente entre las utilidades y los activos de las empresas (coeficiente de rentabilidad) en los sectores entre 2001 y 2005 muestra que esta relación en el sector de la minería de la región es cinco veces más alta que la correspondiente a las actividades con uso intensivo de ingeniería (CEPAL, 2007b).

La rentabilidad de las empresas que hacían un uso intensivo de la ingeniería y el conocimiento entre 1991 y 2005 mostró una tendencia a la baja especialmente pronunciada a partir de 2000. Estos resultados contrastan con la evolución de la rentabilidad en el subsector minero y, con menor estabilidad, en el petrolero durante el mismo período, ya que ambos

[33] Las grandes empresas estarían en mejor posición relativa para liderar un proceso de reasignación productiva que favorezca no solo las ventajas comparativas estáticas, sino también el cambio estructural, mediante el fortalecimiento de actividades que hacen un uso más intensivo de conocimientos.

recibieron la influencia positiva de los precios internacionales, de modo que las diferencias de rentabilidad tienden a reafirmar el patrón de inserción vigente al orientar la inversión hacia sectores tradicionales. A su vez, estas disparidades se explican por diversos factores y en particular por las asimetrías tecnológicas entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados, que son más marcadas en los subsectores con mayor uso de tecnología, lo que hace que en ellos la brecha de productividad sea más amplia y la competitividad sea menor. Como resultado, su rentabilidad será más baja que la de los subsectores de recursos naturales que tienen más importancia en la competitividad externa. Bajo las mismas circunstancias (por lo menos en los sectores de bienes transables), se generará una relación negativa entre la intensidad tecnológica y la rentabilidad, que contribuye a reproducir las desigualdades en el tiempo.

Sin embargo, la intensidad tecnológica no es el único factor que incide en la rentabilidad relativa entre subsectores. Los choques derivados de los precios internacionales también pueden tener efectos importantes, como ocurrió con la expansión de la demanda internacional en la presente década hasta 2008, que ha propiciado un considerable incremento del diferencial entre precios y costos unitarios de producción. En ese sentido, en un contexto de alta demanda de productos primarios, el modelo de apertura propició el autofortalecimiento de la especialización productiva de la región en productos que ya constituían su base competitiva inicial.

Como se mencionó, existe un conjunto de políticas de desarrollo productivo que pueden compensar las señales menos favorables al cambio estructural que provienen del ambiente macroeconómico y de los incentivos microeconómicos de mercado. A continuación se discuten con más detalle estas políticas.

3. Políticas industriales

En la primera mitad de los años noventa se lograron importantes avances en el campo de la estabilidad macroeconómica, pero se soslayaron las políticas de largo plazo. Al mismo tiempo, la tendencia a la disminución del Estado mermó la legitimidad de las políticas industriales, que ya se encontraba debilitada por el pobre desempeño de la industria desde fines de los años setenta y principios de los años ochenta[34]. Todo esto se tradujo no solo en el abandono de las políticas industriales, sino también en la percepción de que estas eran un obstáculo para el crecimiento.

La comprobación de que los problemas de crecimiento de la región persistían muchos años después de las reformas y el contraste siempre presente con las políticas activas adoptadas por los países de mejor desempeño en Asia hicieron que las políticas industriales gradualmente recuperaran un papel relevante en el debate sobre estrategias en América Latina. En los últimos años se ha constatado un lento retorno de estas políticas a la región, con características y enfoques distintos según el país[35].

Los países también difieren en el grado de especificidad sectorial de sus políticas industriales. Algunos han vuelto a revivir las políticas sectoriales, varios han implementado políticas sectoriales de facto, pero etiquetadas como políticas de aglomeraciones productivas

[34] La política industrial es un campo específico de la política de desarrollo productivo. Mientras esta última abarca tanto acciones de tipo sectorial como horizontal (desarrollo tecnológico, fomento a las pymes y similares), el término política industrial debería aplicarse a los casos en que se da la debida prioridad a enfoques centrados en la dimensión sectorial o de alcance vertical.

[35] Véase al respecto el estudio de Peres y Primi (2009).

(*clusters*), y otros han rechazado las políticas sectoriales a favor de políticas más horizontales. También hay países en que se han adoptado estas tres posiciones en forma simultánea por reconocer que cada una de ellas responde a un objetivo específico de desarrollo, como es el caso de la política industrial brasileña de 2008.

Además de diferir en el grado de especificidad sectorial, los países presentan diferentes niveles de coordinación entre las políticas industriales y la estrategia de desarrollo nacional. Algunos realizan esfuerzos continuos para desarrollar sus sectores industriales, enmarcados en estrategias explícitas de intervención pública (el Brasil, Colombia y El Salvador), en otros los esfuerzos de política industrial son frecuentes, pero sin una inserción en una estrategia de desarrollo (la Argentina, Chile, Costa Rica y México), y en la gran mayoría, solo existen esfuerzos esporádicos, sin que exista una estrategia nacional de desarrollo. En casi todos los casos, se observa una gran distancia entre la política que se formula y lo que efectivamente se pone en práctica. Por este motivo, los esfuerzos de política no deberían evaluarse sobre la base de lo que manifiestan los documentos pertinentes sino en virtud de lo que efectivamente se pone en práctica.

El componente de desarrollo institucional es clave, pues todavía se registran casos de auge y estancamiento en las políticas industriales. Además de su intermitencia, estas políticas presentan una especificidad sectorial mucho menor respecto de la observada en los años sesenta y setenta. Esta falta de especificidad sectorial ha terminado por favorecer a sectores primarios como el petrolero, el minero y algunos servicios.

Como ya se señaló, las políticas macroeconómicas favorables a la competitividad son la necesaria contraparte de las políticas industriales, pero no las sustituyen. Mientras las primeras generan un contexto favorable al crecimiento y al dinamismo exportador, las segundas permiten explotar plenamente las potencialidades de aprendizaje derivadas de dicho crecimiento. Cabe a la política industrial proporcionar un impulso exógeno que permita a las economías de la región apartarse de los senderos de equilibrio de bajo crecimiento. Esto significa que, dada la necesidad de la región de avanzar hacia una estrategia de desarrollo inclusiva que reduzca los niveles de heterogeneidad, es imperativa una amplia revalorización de las políticas industriales. Sin embargo, en la actualidad existe una enorme brecha entre las declaraciones sobre la política industrial y lo que realmente se implementa. En este sentido, es necesario avanzar al mismo tiempo en dos direcciones complementarias.

En primer lugar, se trata de reconstruir la capacidad institucional o, en algunos casos, de mejorar la que existe. Al respecto hay dos áreas prioritarias para avanzar: la capacidad de implementación, mediante la reducción de la brecha entre el diseño de la política y la capacidad institucional necesaria para llevarla adelante (entre otras cosas, esto significa incrementar la cantidad y calidad de los recursos humanos especializados en el diseño y la implementación de las políticas), y la evaluación del impacto de las iniciativas implementadas en el crecimiento económico, el progreso técnico y el incremento de la productividad.

En segundo término, la política industrial deberá asumir un claro sentido sectorial y apoyar una estructura de precios que permita alterar los patrones predominantes de inversión. Es necesario sesgar los precios relativos a favor de los sectores intensivos en tecnología o de aquellos cuya demanda sectorial es más dinámica para que los recursos también se reasignen a su favor. Las políticas horizontales que reduzcan costos y faciliten la innovación son igualmente importantes, pero suelen resultar insuficientes para producir cambios en la magnitud y velocidad necesarias para lograr la convergencia en economías abiertas, sobre todo en condiciones de avance

rápido de la frontera tecnológica internacional. No debe olvidarse que existen complementariedades importantes entre las capacidades productivas y tecnológicas, de forma que unas no se desarrollan plenamente sin las otras. Sin políticas de cambio estructural que amplíen el peso de los sectores intensivos en tecnología no se obtendrán las sinergias con la política tecnológica y con la demanda de innovación de los diversos sectores productivos, de la agricultura a la industria. Las políticas verticales que favorecen el surgimiento y consolidación de capacidades en sectores de elevado dinamismo tecnológico son una condición necesaria para que las políticas horizontales destinadas a fortalecer la innovación tengan un impacto efectivo.

Por último, es extremadamente importante, como complemento de una política de redistribución de rentas y de distintos tipos de incentivos sectoriales, crear mecanismos de control, evaluación y penalización de agentes y empresas para que estos los utilicen de forma correcta. Esto está muy vinculado a la definición de metas y plazos para alcanzarlas. De hecho, la falta de control y la seguridad de que la violación del contrato implícito entre la sociedad (que ofrece los recursos) y las empresas (que los utilizan sujetas a ciertas condiciones y objetivos) no acarrea consecuencias es una de las principales diferencias de la experiencia de política industrial en Asia y América Latina. La política de distribución de rentas degenera en una política de captación de rentas cuando los agentes no cumplen con los parámetros acordados de crecimiento y competitividad.

4. Políticas tecnológicas

Es interesante analizar la historia de la región en materia de políticas de ciencia y tecnología. En los años de la industrialización por sustitución de importaciones, el sector público cumplió, directa e indirectamente, un papel fundamental al apoyar la generación de capacidades tecnológicas y crear una infraestructura institucional de ciencia y tecnología (CEPAL, 2002). De ahí surgieron los consejos nacionales de ciencia y tecnología, entre cuyos objetivos se encontraba la creación de institutos de investigación y universidades, la modificación del sistema universitario y la promoción y el sustentamiento de proyectos de investigación. También se crearon empresas públicas e instituciones dedicadas a apoyar la investigación científica y tecnológica en sectores específicos y estratégicos para el desarrollo industrial. Pese a que se lograron algunos avances importantes en el desarrollo de la oferta de capacidades tecnológicas, faltó articular ese sistema con la demanda de innovaciones. Prevalecieron políticas decididas por las autoridades sin la participación de los beneficiarios; estas se basaban en la idea de que los procesos de innovación y difusión siguen un camino lineal desde los organismos de investigación hasta su aplicación en la producción, sin considerar el papel clave de los usuarios en la innovación.

En la década de 1990 el enfoque se desplazó hacia los factores de demanda. Se trataba de implementar, sobre nuevas bases, una política de ciencia y tecnología de no intervención en la que el mercado suplantara al Estado en su papel de promotor activo del desarrollo (Chudnovsky y López, 1996). La intervención pública se justificaba solo para corregir fallas del mercado (asimetría de información) y para permitir que la demanda proveniente del sector privado orientara las actividades científicas y tecnológicas. Se planteaba que la difusión y garantía de acceso a la información permitirían solucionar los problemas relativos a la creación, adopción y difusión de la tecnología y que la intervención del Estado solo se justificaba con la creación y difusión de bienes públicos. Como consecuencia de las nuevas políticas económicas, se fortaleció la tendencia a importar conocimiento y tecnología del exterior, reduciendo, al mismo tiempo, el peso del Estado y de su política de oferta para fortalecer la creación de capacidades tecnológicas endógenas.

Las políticas tecnológicas quedaron supeditadas al comportamiento de los mercados y a la capacidad del sector productivo de hacer explícita su demanda de conocimiento tecnológico. Según ese enfoque, se favoreció la inversión extranjera como fuente de tecnología y se adoptaron nuevas leyes de patentes. Asimismo, se introdujeron subsidios a la demanda que se caracterizaron por asignar recursos sobre la base de la selección de proyectos propuestos directamente por las empresas y se pusieron a disposición de las empresas, los especialistas y los consultores en actividades de gestión productiva y tecnológica (intermediarios tecnológicos) para facilitar e incrementar el acceso a la información.

Sin embargo, las políticas destinadas a subsidiar la demanda contribuyeron a aumentar la heterogeneidad del sistema productivo local. Las empresas con poca capacidad de gestión y con más dificultades para obtener información y recursos sufrieron consecuencias negativas. En el balance, las políticas de los años noventa fueron más eficientes a la hora de desmontar el sistema de oferta de tecnología heredado de la industrialización por sustitución de importaciones, que al momento de construir un nuevo sistema basado en los incentivos a la demanda de innovaciones y capacidades. El mercado de agentes que demandaban tecnología nunca llegó a conformarse, entre otras cosas porque el propio proceso de cambio estructural de los años noventa (que amplió el peso de sectores poco intensivos en tecnología) tendía a deprimir esa demanda.

A partir de la experiencia de las dos fases anteriores, la visión sobre política tecnológica ha ido evolucionando en forma gradual hacia una aproximación sistémica que privilegia la interacción entre las variables de la oferta y la demanda de tecnología. Las empresas responden a las señales provenientes de su entorno para adquirir tecnología, adaptarla y mejorarla con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En estas decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y las instituciones con que la empresa interactúa (de enseñanza y capacitación, tecnológicas y financieras, entre otras). Por esta razón, la innovación es un proceso interactivo, que vincula a los agentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado, como las empresas, con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que responden a los mecanismos de no mercado. El conjunto de agentes, instituciones y normas en que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se ha denominado sistema de innovación (CEPAL, 2002).

La generación y adopción de tecnología, y el consiguiente logro y mejoramiento de la competitividad internacional, constituyen procesos de carácter sistémico. En los países en desarrollo, además de las considerables fallas de información y externalidades que impiden dar una respuesta adecuada a dichos desafíos, las instituciones que rodean a las empresas suelen ser deficientes o inexistentes. En muchos países de America Latina y el Caribe, el comportamiento y la gestión de los organismos de ciencia y tecnología se han visto afectados por la inestabilidad de las políticas, lo que conduce a que las instituciones apliquen criterios de corto plazo que las obliga a imitar cada vez más los mecanismos de mercado en la realización de sus actividades. En general, esa inestabilidad ha reducido la eficiencia de las políticas porque ha causado una dispersión de capacidades acumuladas y una falta de claridad respecto de los incentivos y de lo que puede esperarse de la acción pública.

El tema de la propiedad intelectual tiene que estar plenamente incorporado a la estrategia de acumulación de capacidades para el desarrollo. La región se encuentra muy atrasada en lo que concierne al análisis de estos problemas. Sin duda, invertir en recursos humanos y en la

infraestructura necesaria para administrar de forma eficaz la propiedad intelectual tiene un elevado costo que está fuera del alcance de muchos países en desarrollo y, en particular, de las pequeñas empresas. Mientras tanto, los posibles beneficios que pueden derivar de un manejo inteligente de estos derechos son muy elevados e incluyen no solo la posibilidad de reducir los costos de productos que tienen gran impacto sobre el bienestar de la población —como han hecho algunos países desarrollados con ciertos productos farmacéuticos—, sino también la posibilidad de promover la investigación a partir de tecnologías ya patentadas, impedir el otorgamiento de patentes extranjeras a productos pertenecientes a la biodiversidad y avanzar en el proceso de concesión de patentes para las innovaciones propias.

Para diseñar e implementar una política de ciencia y tecnología que fortalezca los procesos de innovación se requieren algunas condiciones fundamentales: una arquitectura institucional que coloque los niveles jerárquicos encargados de tomar decisiones en materia de ciencia y tecnología al mismo nivel de los otros órganos de gobierno, la coordinación con otras políticas (sobre todo educativa e industrial) y una orientación a largo plazo.

En los últimos años, varios países de la región (la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica) han apoyado reformas institucionales para convertir la estructura de los centros de decisión en un modelo más coherente y centralizado mediante la elevación de las instituciones de ciencia y tecnología al rango de ministerio, con participación directa en las decisiones estratégicas de los gobiernos. En otros países todavía se observa un modelo institucional formado por un conjunto de entidades gubernamentales que diseñan e implementan la política de innovación en forma independiente, a través de sus propios organismos. En estos casos se mantuvieron centros de decisión en varios ministerios (como los de hacienda y educación) o los organismos y comisiones permanecieron a nivel de la presidencia o los ministerios (Chile, México y el Uruguay).

En forma paralela a los procesos de redefinición de la visión estratégica y de la arquitectura institucional de ciencia y tecnología se están diversificando los instrumentos de política. En lugar del uso exclusivo de mecanismos tradicionales de incentivos a la oferta y la demanda —como el apoyo a la investigación y capacitación científico-tecnológica, las subvenciones a proyectos propuestos directamente por el sector productivo o los incentivos fiscales—, algunos países se están inclinando hacia un repertorio más amplio de instrumentos. Entre los más novedosos se destacan los fondos sectoriales y tecnológicos (que se multiplicaron desde los años noventa), los estímulos al capital de riesgo y otros mecanismos financieros, las iniciativas de fomento a la cooperación entre universidades y empresas y a la constitución de redes, y las compras gubernamentales. Pese a que la mayoría de los incentivos vigentes presentan características de horizontalidad, ya han comenzado a aparecer algunas iniciativas que procuran una mayor aproximación y articulación entre la oferta y la demanda tecnológica, sobre todo entre los investigadores y las empresas.

El monitoreo de las políticas públicas y la evaluación de sus resultados es un aspecto central que debe fortalecerse. En la región aún faltan mecanismos de gestión que permitan mejorar el diseño de las políticas y actualizar sus lineamientos a través de procesos de retroalimentación continuos (sistemas de monitoreo). A esto se suma el problema de congruencia temporal entre la implementación y la evaluación de los resultados de las políticas, lo que hace aún más difícil la evaluación y los ajustes continuos.

En resumen, las políticas tecnológicas de la región enfrentan un gran desafío. Junto a otras políticas (industriales, educacionales y macroeconómicas), deben contribuir a generar un ambiente de rápido aprendizaje y de cambio estructural en favor de sectores tecnológicamente más

dinámicos. Hasta el momento, las tendencias no han sido favorables y se han perdido ciertas partes de la estructura productiva que eran importantes para la innovación.

5. Políticas de apoyo a las pymes

Los notorios rezagos que muestran las pymes en materia de productividad y capacidad exportadora contribuyen a la heterogeneidad estructural y perpetúan los altos niveles de desigualdad económica y social. En este sentido, la política de apoyo a estas empresas es clave para mejorar la productividad del conjunto de la economía, construir una estructura productiva más articulada, reducir las diferencias de desempeño entre empresas y sectores e incorporar una creciente cantidad de mano de obra al mercado de trabajo formal con salarios dignos[36].

Desde mediados de los años noventa, estas empresas han despertado un creciente interés en todos los países de la región, asociado al marcado aumento del desempleo que resultó del ciclo de reformas económicas. Pese a las buenas intenciones, hasta ahora las políticas dirigidas a las pymes han mostrado escasos resultados concretos. Las instituciones que las diseñan, con diferencias de un país a otro, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y carecen de instrumentos de política más eficaces. Si bien a lo largo de la década de 1990 se registraron algunos cambios institucionales que elevaron al rango ministerial o de viceministerio a entidades de fomento a las pymes en diversos países, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no las dotó de más poder de ejecución (Peres y Stumpo, 2002).

En su desarrollo institucional se aprecian diferencias relevantes de un país a otro. Mientras que algunos cuentan con instituciones con amplia experiencia, alcance y capacidad operativa, como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, en otros es más reciente la creación de instituciones con poder y capacidad para unificar y articular los esfuerzos dirigidos a las pymes, como los casos de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador en los últimos seis años y del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) en México a partir de 2004. En estas iniciativas se reconoce la importancia de construir un marco organizativo e institucional estable que permita diseñar políticas con un horizonte de mediano y largo plazo y cierto nivel de independencia del ciclo político. Otros países carecen de un esfuerzo sostenido de desarrollo de capacidades institucionales y en la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay se observa un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad (Ferraro y Stumpo, 2010).

Más allá de estas diferencias, las instituciones a cargo del diseño y la implementación de las políticas enfrentan profundas restricciones en materia de recursos humanos y financieros. En el mejor de los casos se trata de valores inferiores al 0,1% del PIB y en muchos países no se llega al 0,01% del PIB para apoyar a decenas o cientos de miles de empresas, según el país, que representan un porcentaje importante del empleo total (véase el cuadro III.10).

[36] En la presente sección se hace referencia esencialmente a las pymes, pero hay un segmento de microempresas que, por sus características (mayor dinamismo y capacidad de acumulación), también puede ser objeto de las propuestas de política que se plantean. Por el contrario, otras microempresas difícilmente podrán insertarse en estrategias de desarrollo productivo y, por lo tanto, tendrán que ser objeto de políticas sociales.

Cuadro III.10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): GASTOS DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO DESTINADOS A LAS PYMES, 2005
(En porcentajes del PIB)

País	Gasto	País	Gasto
Argentina	0,004	México	0,015
Brasil	0,085	Nicaragua	0,022
Chile	0,030	Panamá	0,027
Colombia	0,008	Paraguay	0,005
Costa Rica	0,004	Perú	0,004
Ecuador	0,005	República Dominicana	0,033
El Salvador	0,019	Uruguay	0,002
Guatemala	0,006	Venezuela (República Bolivariana de)	0,024
Honduras	0,005	América Latina	0,018

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Angelelli, R. Moudry y J.J. Llisterri, "Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe", *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006.

En la Argentina, el Brasil, el Ecuador, El Salvador y México se incrementaron los recursos financieros disponibles entre 2003 y 2008. Algunos países dependen mucho de los fondos provenientes de la cooperación internacional y, por lo tanto, de decisiones exógenas para la continuidad y el aumento progresivo de tales recursos[37]. Por otra parte, la reducida capacidad institucional en muchos casos representa un cuello de botella para la utilización y el incremento de los fondos asignados a las políticas dirigidas a las pymes. Por este motivo, no solo importa incrementar el presupuesto asignado a las instituciones de fomento, sino también mejorar sensiblemente su capacidad para definir estrategias, diseñar políticas y poner en funcionamiento los instrumentos y mecanismos de apoyo.

Otro problema recurrente es que muchas de las intervenciones se han basado en una lógica de subsidio a la demanda, con la errónea suposición de que las empresas potencialmente beneficiarias tienen capacidades similares para responder a los estímulos del mercado. En muchos casos, este error ha llevado a privilegiar un pequeño segmento de empresas más dinámicas, incrementando la brecha de heterogeneidad estructural. Si las intervenciones se basan únicamente en los subsidios a la demanda, solo un pequeño grupo de empresas más dinámicas será capaz de aprovechar con eficiencia los instrumentos disponibles. Se trata de empresas con una productividad que les permite enfrentar los costos de transacción necesarios para acceder a los instrumentos de apoyo y que pueden realizar un diagnóstico correcto de sus necesidades y contribuir a generar mercados para los diferentes tipos de servicios que requieren. La mayoría de las pymes no comparten estas condiciones y tienen un acceso muy marginal a los instrumentos de apoyo (Ferraro y Stumpo, 2010).

Este tipo de lógica en el diseño e implementación de los programas de fomento a las pymes ha sido aplicada en los distintos países con diversos niveles de rigidez. Mientras en Chile la

[37] Por ejemplo, en El Salvador, el 58% del presupuesto de la CONAMYPE en 2006 provenía de recursos externos y en el Paraguay la casi totalidad de los fondos proviene de la cooperación internacional. En otros casos, existen áreas de importancia estratégica, como el crédito, que operan esencialmente con recursos externos.

aplicación es muy estricta, en México presenta matices, como lo muestra la acción directa de algunos organismos públicos, como los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CETRO-CRECE). En el Brasil se sigue un esquema mucho más pragmático y diferenciado por sectores y áreas geográficas, como lo indica la experiencia del SEBRAE (Ferraro y Stumpo, 2009).

Todo lo expuesto plantea la necesidad de contar con una nueva institucionalidad que impulse un salto cualitativo en las políticas de fomento a las pymes. Una estrategia de apoyo a las pymes que permita transformar estas empresas en actores dinámicos del desarrollo productivo y la competitividad internacional de los países requiere un esfuerzo que no se puede limitar al corto o mediano plazo. Para esto es necesario construir capacidades institucionales y de aprendizaje a través de un proceso para el cual es posible identificar algunos elementos fundamentales.

En primer lugar, es necesario diseñar un proyecto de largo plazo y garantizar la continuidad del personal gerencial y técnico[38]. El trabajo de largo plazo requiere procesos de aprendizaje institucionales que están muy vinculados con la realización de evaluaciones sistemáticas de las intervenciones que se llevan adelante. Mediante la evaluación es posible no solo medir los resultados y el impacto de los instrumentos y programas, sino también analizar y evaluar los mecanismos de funcionamiento de los instrumentos y, sobre todo, verificar si estos efectivamente aportan algo a la estrategia global.

En segundo término, el fortalecimiento institucional debe ir acompañado de un incremento paulatino, pero progresivo, de los fondos, dada la muy baja cantidad de recursos que se le asignan en la actualidad. Al respecto, no solo hay que considerar los recursos financieros requeridos, sino también las capacidades humanas para llevar adelante las políticas de fomento y el hecho de que en muchos casos se necesitará una política de formación de esos recursos humanos, en particular en áreas como la articulación productiva.

La construcción de una nueva institucionalidad o, en algunos casos, el mejoramiento de la que ya existe, es una condición necesaria, aunque insuficiente, para superar el amplio rezago de las pymes. Para alcanzar ese objetivo también es necesario diseñar e implementar líneas de acción específicas en algunas áreas prioritarias.

En este sentido, el acceso al crédito es un problema al que es indispensable prestar atención. La segmentación de los mercados financieros y el tratamiento desfavorable que reciben las pymes respecto de las grandes empresas son fenómenos que caracterizan a las economías de la región, tal como se ha planteado en el capítulo II. Este sesgo puede generar ineficiencias significativas en la asignación de recursos, en la medida que la falta de crédito impida la concreción de proyectos viables y más rentables que los que absorben el limitado financiamiento disponible. Además, en muchos casos, el racionamiento del crédito a las pymes puede significar el cierre de empresas viables y la pérdida de capital físico, humano y organizacional.

Si bien los programas de apoyo crediticio a las pymes están presentes desde hace muchos años en la agenda de las instituciones de fomento, aún no se aprecia un cambio sustantivo en el acceso de estas empresas a los mercados financieros.

[38] Estas características, que tendrían que ser obvias, lamentablemente no se han dado en muchos de los sistemas de fomento a las pymes de la región (Ferraro y Stumpo, 2010).

En los años noventa se difundieron en la región enfoques basados en instrumentos de segundo piso. Esto significa que, en lugar de que sean los bancos públicos los que otorgan directamente el crédito[39], las instituciones públicas de fomento licitan fondos destinados al crédito para las pymes para que sean administrados por bancos privados que se encargan de otorgar los créditos a las empresas.

En el marco de los programas públicos de segundo piso, los bancos privados tienden a reproducir la misma segmentación del mercado crediticio que realizan en las operaciones que llevan a cabo fuera de dichos programas. De este modo, reiteran el sesgo de selección hacia las empresas más grandes, esta vez en el segmento de beneficiarios que están "obligados" a atender (las pymes). A esto hay que sumar que las instituciones públicas han estado preocupadas esencialmente por la eficiencia de los programas que estaban ejecutando y, por lo tanto, su atención se ha concentrado en lograr que las licitaciones de fondos fueran exitosas. Para que esto sucediera, en varios casos se amplió la definición del límite superior de ventas anuales con que se clasifica a las medianas empresas. De esta forma, se incluyeron en los programas crediticios de segundo piso empresas que para todas las demás áreas de intervención serían consideradas grandes empresas.

Tras más de una década de implementación de programas crediticios de segundo piso en los países de la región, no se aprecia un cambio relevante en el acceso de las pymes a los mercados financieros. En muchos casos, este aspecto es bastante claro para los responsables de las instituciones de fomento que empiezan a mostrar un cierto escepticismo hacia los enfoques de segundo piso. Como consecuencia, en los países de América Latina en los últimos años se ha ido incrementando la presencia de programas que prevén operaciones de primer piso[40]. Sin embargo, la envergadura de esos programas es bastante limitada y no logra tener una incidencia relevante en el funcionamiento de los mercados crediticios en que las pymes siguen teniendo una participación extremadamente reducida.

En el capítulo II se subrayó la importancia que pueden tener los bancos de desarrollo para mejorar el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño relativo. Este es un elemento clave para que el Estado retome el protagonismo a la hora de enfrentar un problema que el mercado no ha sido capaz de resolver.

Una segunda área de intervención que puede desempeñar un papel extremadamente importante es la que se relaciona con la formación de recursos humanos. En el capítulo V se señala que los incentivos a la capacitación son más utilizados por las empresas grandes que por las pymes debido, sobre todo, a que los enfoques basados en el subsidio a la demanda han adquirido protagonismo también en las políticas de formación.

---

[39] Estas modalidades son conocidas como operaciones de primer piso.

[40] Este es el caso, por ejemplo, del programa Credipyme de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y del programa "5-5-5" del Banco Nacional de Fomento del Ecuador. En la Argentina pueden mencionarse el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme), ejecutado por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Programa Estímulo Pyme, ejecutado por el BICE. En el Brasil, la Ley General de las Micro Empresas y Pequeñas Empresas establece que los bancos públicos deben contar con líneas de crédito específicas para las pequeñas empresas y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco del Brasil y la Caja Económica Federal disponen desde hace tiempo de líneas de crédito específicas para pequeñas empresas.

La disponibilidad de recursos humanos calificados tiene doble importancia para las pymes: permite mejorar los procesos productivos existentes e incrementar la productividad y representa un mecanismo de difusión del conocimiento y de la innovación entre las empresas. Esto significa que, para superar la situación de debilidad de las pymes en esa área, es necesario definir políticas que superen la lógica de subsidio a la demanda, de manera de llegar a las empresas menos dinámicas (que representan la gran mayoría de las pymes). Para alcanzar este objetivo es indispensable que el Estado recupere su papel en el suministro de servicios de formación profesional en forma articulada con los agentes económicos y fortalezca su intervención, en particular respecto de las empresas menos dinámicas en las áreas relacionadas con la producción.

Estas dos áreas de intervención están enfocadas a la provisión de "insumos" básicos (crédito y recursos humanos) para la gran mayoría de las empresas que no están en condiciones de responder a los estímulos que provienen de los instrumentos basados en subsidios a la demanda. Sin embargo, existe otro conjunto mucho más reducido de pymes más dinámicas (como se vio en la sección C) para las que será necesario utilizar instrumentos más específicos. En este sentido, las políticas de articulación productiva pueden llevar a resultados positivos e integrarse eficazmente con las medidas de política industrial mencionadas en esa sección[41].

6. Hacia una agenda integrada de desarrollo productivo

La heterogeneidad estructural plantea el desafío de intervenir en distintos frentes de acción y tomar en cuenta la diversidad de agentes a los que se debe atender. Esto obliga a formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en las tres áreas de política mencionadas (industrial, tecnológica y de apoyo a las pymes). Privilegiar solo una de estas áreas mejora la competitividad de algunos de los segmentos de empresas en desmedro de otros, exacerba la heterogeneidad y fragmenta la productividad. Una estrategia que priorice únicamente la política industrial y sectorial podría fortalecer las grandes y tal vez las medianas empresas de algunos sectores, pero excluiría a la gran mayoría de las pymes y las microempresas. Este tipo de dinámica puede elevar la productividad agregada de la economía, aunque a un ritmo inferior al de otras alternativas, y aumenta la heterogeneidad entre agentes, por más que logre una reducción parcial de la heterogeneidad entre sectores. De la misma manera, privilegiar únicamente la política de apoyo a las empresas menos dinámicas, aunque pueda tener efectos positivos sobre la heterogeneidad entre agentes, no permite el salto de productividad que se requiere para cerrar la brecha con las economías más desarrolladas.

La articulación e integración de las acciones de las tres áreas de política también necesita un contexto de políticas macroeconómicas que no sea desfavorable. Un enfoque macroeconómico basado estrictamente en metas de inflación, por ejemplo, transformaría en compensatorios los esfuerzos de política microeconómica y reduciría sensiblemente su eficacia.

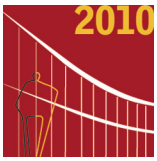
Un aspecto central de la agenda es la identificación de los sectores clave que tendrían que seleccionarse, tomando en cuenta las especificidades de la estructura productiva de cada país, a partir de su capacidad para generar y difundir conocimiento e innovación, así como para fomentar encadenamientos hacia otras actividades, tanto manufactureras como de servicios. Sobre estos sectores se tendrán que concentrar los esfuerzos de la política industrial.

[41] Se hace referencia a los instrumentos dirigidos a la creación de redes horizontales y verticales y a la creación de *clusters* y cadenas de proveedores. Véase al respecto Dini y Stumpo (2004).

Por su parte, las políticas de fomento a las pymes tendrán que proveer los insumos básicos (crédito y recursos humanos) a la gran mayoría de las empresas mediante intervenciones en las dos áreas mencionadas. En la medida en que una mayor cantidad de empresas logre salir de la situación de estancamiento y reducir las brechas de productividad, será más fácil que puedan insertarse en cadenas de proveedores de grandes empresas y generar redes empresariales, creando sinergias con la política industrial.

La política tecnológica tendrá un papel clave en esta estrategia y actuará en dos direcciones: por una parte, promoverá la innovación en los sectores estratégicos seleccionados, especialmente en las medianas y grandes empresas, y, por la otra, favorecerá la difusión del conocimiento y la tecnología en las empresas más rezagadas a través de intervenciones específicas para las pymes.

La articulación de los distintos ámbitos de acción es un proceso complejo porque en él participan diferentes tipos de instituciones (sectoriales, tecnológicas, financieras, de fomento a las pymes) que tienden a seguir criterios de acción y objetivos específicos propios. Por esta razón, es necesario contar con una agenda estratégica que defina los objetivos prioritarios. Esto es posible si hay consenso (entre los actores públicos y privados y, en general, en la sociedad en su conjunto) alrededor de esos objetivos y un liderazgo claro y definido por parte del Estado.



Capítulo IV

El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales

A. Introducción

En el capítulo anterior se mostraron las fuertes segmentaciones y rezagos en la productividad de las economías latinoamericanas, ya sea a causa de brechas intersectoriales o intrasectoriales, o en la productividad laboral. Estas brechas son un desafío central del desarrollo tal como aquí lo entendemos, pues en ellas confluyen la falta de dinamismo del sistema, las debilidades en la inserción internacional de mediano y largo plazo, y profundas desigualdades, transmitidas del aparato productivo a la sociedad.

La convergencia productiva implica cerrar las brechas de productividad con los países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Estas brechas relativas a la productividad y la sociedad tienen sus mapas, es decir, se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutren de ella. Dicho de otro modo, las brechas productivas tienen su correlato territorial. Esa segmentación implica que tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto el lugar de residencia de una persona determina en buena medida su condición socioeconómica. Estos mapas son dinámicos y hay zonas que logran activar sinergias entre saltos de productividad y una mayor integración social, mientras que algunas se mantienen rezagadas y poco integradas y otras caen en mayores niveles de pobreza y menor dinamismo productivo (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.

Por otra parte, si bien en el capítulo II se planteó la importancia de formular políticas macroeconómicas que permitan acercar el PIB real al PIB potencial, en el ámbito espacial esto requiere, entre otros objetivos, impulsar sinergias productivas basadas en una lógica territorial. Pero así como el desarrollo productivo precisa cierto nivel de desarrollo social para contar con las capacidades humanas necesarias y un entorno de mayor bienestar, el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad.

B. La dimensión territorial de la desigualdad

En años recientes se han incorporado de manera significativa al análisis del desarrollo un conjunto de nuevos factores explicativos, como la innovación, el conocimiento tácito, el capital social y la asociatividad, que han permitido explorar e implementar nuevos enfoques de políticas públicas. Una característica central de estos nuevos factores es que todos ellos tienen una fuerte dependencia del modo y la intensidad en que se relacionan los agentes sociales.

Es en este contexto, donde el territorio —entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución— adquiere un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo. Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia. Se dan allí sistemas de relaciones sociales, caracterizados por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman nuevas relaciones sistémicas para revertirse.

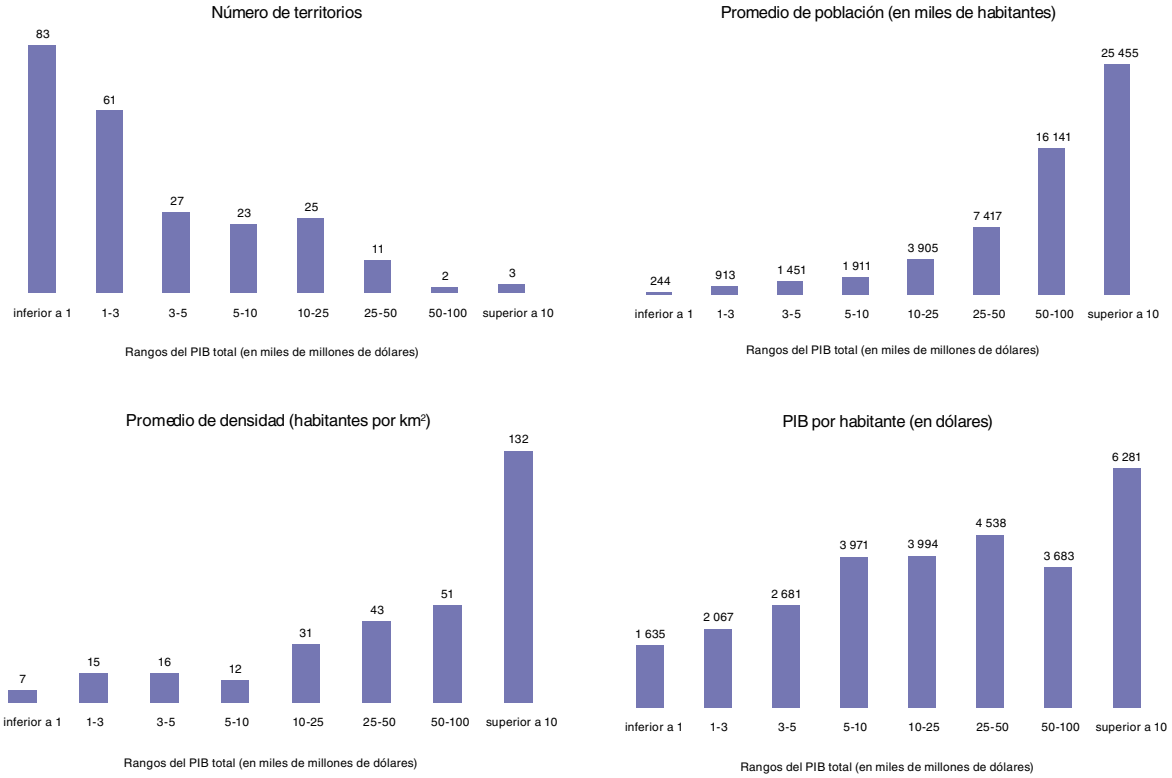
En décadas recientes, el análisis teórico de las disparidades territoriales se ha centrado en dos grandes problemas: el nivel y la evolución de la disparidad general entre los ingresos y las condiciones de vida de los habitantes de distintos territorios, y la concentración espacial de la actividad económica y la población.

1. La heterogeneidad territorial de América Latina

La fuerte heterogeneidad de las entidades territoriales subnacionales de América Latina se expresa en altos niveles de concentración espacial y en las persistentes disparidades, entendidas como desigualdades en la distribución territorial de la riqueza[1]. Desde el punto de vista demográfico y económico, la subregión presenta una gran cantidad de territorios pequeños, en contraste con unos muy pocos de gran dimensión. Si tomamos en cuenta solo los grupos extremos y los datos relativos a 11 países, el promedio de la población de los 83 territorios del rango menor del PIB total es de 245.000 habitantes, mientras que la población de los 3 territorios de mayor rango es de 25,5 millones de habitantes. La concentración y el dispar patrón de asentamiento se acompañan de un gran desequilibrio en la distribución de las oportunidades de bienestar material. Como se puede apreciar en el gráfico IV.1, el PIB por habitante crece de la mano del tamaño económico del territorio, pasando de 1.635 a 3.971 dólares entre los cuatro rangos de PIB inferiores, mientras que en los cuatro siguientes se mantiene alrededor de los 4.000 dólares y, en el último, salta casi hasta los 6.300 dólares.

[1] A los efectos de este apartado, se entiende como entidad territorial subnacional el primer nivel de las divisiones político-administrativas de cada país.

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE TERRITORIOS SEGÚN RANGOS DEL PIB TOTAL, ALREDEDOR DE 2003



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales.

Este análisis de la heterogeneidad territorial adquiere mayor sentido y significado cuando se pone en un contexto comparativo internacional, utilizando, en este caso, dos coeficientes que permiten hacer un contraste con lo observado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): el coeficiente de concentración territorial y el índice de Gini territorial[2]. El primero mide la distribución territorial de la actividad económica y el segundo, la

[2] Coeficiente de concentración territorial:

$$\left(\sum_{i=1}^{N} = |y_i - a_i| / 2 \right) * 100$$

donde:
y_i: peso relativo del territorio i en el PIB total;
a_i: peso relativo del territorio i en la superficie total, y
N: número de territorios.
Índice de Gini:

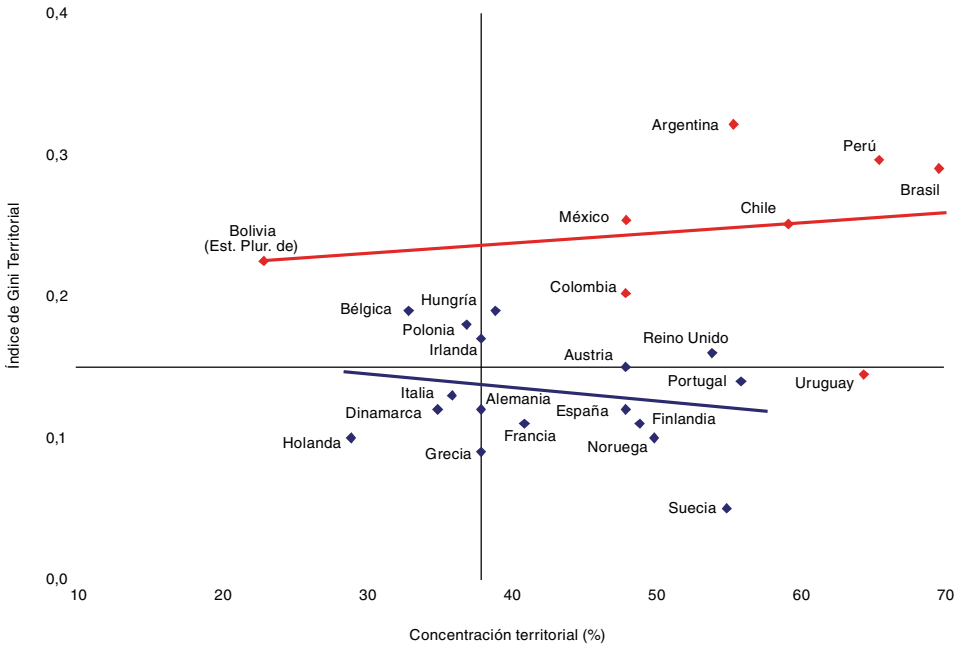
$$\frac{2}{N-1} * \sum_{i=1}^{N-1} (F_i - Q_i) \qquad F_i = \frac{i}{N} \qquad Q = \frac{\sum_{j=1}^{i} y_i}{\sum_{j=1}^{N} y_j}$$

donde:
y_i: PIB por habitante del territorio i, y
N: número de territorios.

distribución de la riqueza. El coeficiente de concentración compara la participación relativa del PIB total de cada territorio con la participación relativa de su superficie geográfica, y sus valores van de 0 —mínima concentración espacial— a 100 —máxima concentración espacial. El índice de Gini territorial mide las disparidades del PIB por promedio de habitantes de cada territorio, y sus valores oscilan entre 0 —menor disparidad— y 1 —máxima disparidad.

En el gráfico IV.2 se muestra el cruce de estos dos indicadores y se ilustra con elocuencia la singularidad latinoamericana, donde, a diferencia de los países europeos, la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad. Si se observa solo el grupo de países de la OCDE, el aumento de la concentración significa una leve mejora del coeficiente de concentración territorial, mientras que en el grupo de los países de América Latina, a medida que sube la concentración, también se incrementa el índice de Gini (con excepción del Uruguay).

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DE LA OCDE: CONCENTRACIÓN Y DISPARIDADES TERRITORIALES, ALREDEDOR DE 2003 [a]



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Regions at a Glance, 2007*, París, 2007.

[a] Si bien los valores del coeficiente de concentración territorial y del índice de Gini van de 0 a 100 y de 0 a 1, respectivamente, las escalas del gráfico se han ajustado para ofrecer una representación más clara.

Resulta interesante destacar algunos casos como el de Suecia y el Uruguay, que, a pesar de localizarse en el cuadrante de alta concentración territorial, muestran niveles significativamente altos de equidad territorial (un bajo valor del índice de Gini). Esto sugiere que no existe una relación unívoca entre ambas dimensiones y que las diferencias estarían expresando esquemas institucionales diversos —nacionales y subnacionales— con un impacto considerable en las disparidades.

2. Disparidades económicas territoriales de América Latina

Las disparidades económicas territoriales hacen referencia a las desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo económico, en este caso medidas utilizando el PIB per cápita como variable representativa. Un indicador ilustrativo es la brecha del PIB per cápita entre la región más rica y la más pobre de un país. En el cuadro IV.1 se comparan algunos países de América Latina con algunos de la OCDE, mostrando que mientras en estos últimos el indicador prácticamente no supera las dos veces (en promedio se ubica cerca de 1,76), en algunos países de la región es superior a ocho veces, como en el caso de la Argentina y el Brasil.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIONES DE LAS BRECHAS DEL PIB PER CÁPITA DE LA REGIÓN MÁS RICA Y MÁS POBRE, POR PAÍS

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones	Variación de la brecha
América Latina						
Argentina	Peso argentino de 1993	1993	Tierra del Fuego	Santiago del Estero	6,79	
		2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09	19%
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Boliviano de 1990	1990	Santa Cruz	Potosí	2,29	
		2006	Tarija	Potosí	3,55	55%
Brasil	Reales de 2002	1990	Distrito federal	Piauí	11,86	
		2006	Distrito federal	Piauí	9,22	-22%
Chile	Pesos chilenos de 2003	1990	Magallanes	Araucanía	5,12	
		2007	Antofagasta	Araucanía	4,48	-13%
Colombia	Pesos colombianos de 1994	1990	Bogotá	Chocó	4,10	
		2007	Bogotá	Chocó	4,87	19%
México	Pesos mexicanos de 1993	1993	Distrito federal	Chiapas	5,46	
		2006	Distrito federal	Chiapas	6,07	11%
Perú	Nuevos soles de 1994	1994	Moquehua	Apurimac	8,11	
		2007	Moquehua	Apurimac	7,57	-7%
Países de la OCDE						
Francia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Isla de Francia	Corse	2,08	
		2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95	-6%
Italia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Provincia autónoma de Bolzano	Calabria	2,36	
		2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04	-13%
Japón	Dólares de 2000 en PPA	1990	Kanto	Okinawa	1,80	
		2005	Toukai	Okinawa	1,57	-13%

Cuadro IV.1 (conclusión)

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones	Variación de la brecha
República de Corea	Dólares de 2000 en PPA	1990	Gyeongnam	Jeolla	1,86	
		2005	Gyeongnam	Jeju	1,88	1%
Países Bajos	Dólares de 2000 en PPA	1995	West	Oost	1,27	
		2005	West	Oost	1,31	3%
España	Dólares de 2000 en PPA	1995	Madrid	Extremadura	2,04	
		2005	Madrid	Extremadura	1,92	-6%
Suecia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,44	
		2005	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,63	13%

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

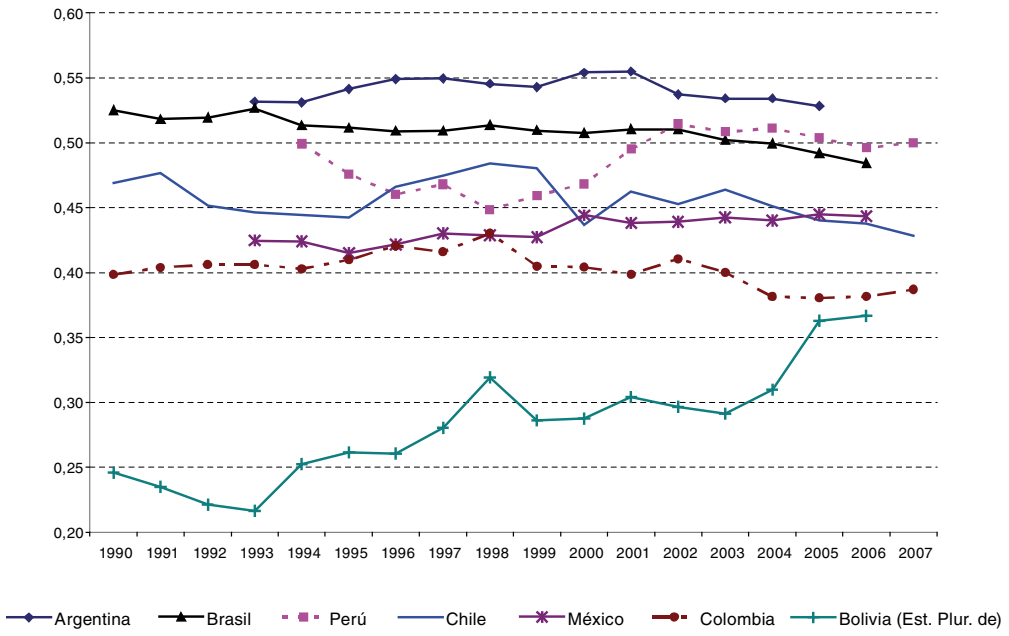
Además, en varios países de la OCDE esta brecha disminuye en el lapso considerado, lo que podría asociarse a una reducción de las disparidades. Algo similar ocurre en el Brasil —de 1990 a 2006—, en Chile —de 1990 a 2007— y en el Perú —de 1994 a 2007—, lo que se analizará más adelante mediante el cálculo de regresiones.

Otros indicadores comunes utilizados para medir las disparidades territoriales son la convergencia sigma (σ) y la convergencia beta (β), que usan como variable principal el PIB per cápita territorial. Mientras que la convergencia sigma mide las disparidades enfocándose en el grado de dispersión —desviación estándar— del logaritmo del PIB per cápita territorial, la convergencia beta establece una tendencia en el tiempo e identifica si las regiones más pobres están alcanzando a las ricas y cuánto tiempo tardará esta brecha en cerrarse por completo. En este caso, se considera que existe convergencia beta entre las regiones si se encuentra una relación inversa entre la tasa de crecimiento y el nivel inicial del PIB per cápita, es decir, si las regiones relativamente más pobres tienden a crecer a mayor velocidad que las regiones más ricas.

En el gráfico IV.3 se presenta la evolución entre 1990 y 2006 del coeficiente sigma correspondiente a los países latinoamericanos estudiados. Según el valor de este coeficiente, en América Latina es posible identificar dos grupos de países: el primero —la Argentina, el Perú y el Brasil—, con valores más altos que oscilan entre 0,50 y 0,55; y el segundo —México, Chile, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia—, con valores que siguen siendo altos pero más moderados (entre 0,35 y 0,45). De acuerdo con la tendencia, también se pueden distinguir otros dos grupos: uno con una tendencia al aumento, integrado por el Perú (1998-2006), México (1995-2006) y el Estado Plurinacional de Bolivia (1993-2006), y otro con una tendencia al descenso: Argentina (2002-2005), Brasil (1993-2006), Chile (1999-2007) y Colombia (1998-2007).

En el cuadro IV.2 se presenta el coeficiente de convergencia beta correspondiente a dos períodos: la década de 1990 y el período más reciente. Este indicador complementa los anteriores, pues recaba, independientemente del nivel de disparidades existentes, pruebas de la convergencia en el tiempo, es decir, si existe alguna tendencia hacia la disminución de las desigualdades y si esta puede o no ser consecuencia de la política pública.

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COEFICIENTE SIGMA, 1990-2006



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE CONVERGENCIA BETA, POR PERÍODOS

País	Período	Coeficiente β	Error estándar	R^2	Valor *p*	Significancia estadística (5%)
Argentina	1993-2002	0,000046	0,005166	0,000004	0,9930	No
	2002-2005	-0,006517	0,005612	0,056694	0,2580	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-1998	0,023938	0,031743	0,089821	0,4754	No
	1998-2006	-0,013601	0,031049	0,024018	0,6746	No
Brasil	1990-2002	-0,005787	0,004486	0,058503	0,2088	No
	2002-2006	-0,012417	0,002996	0,395382	0,0003	Sí
Chile	1990-1999	-0,002402	0,009961	0,005148	0,8139	No
	1999-2007	-0,014546	0,005388	0,371253	0,0207	Sí
Colombia	1990-2002	-0,005972	0,007319	0,026255	0,4228	No
	2002-2007	-0,014320	0,006881	0,149193	0,0488	Sí
México	1993-2000	0,003450	0,005721	0,012268	0,5510	No
	2000-2006	-0,001464	0,003608	0,005412	0,6878	No
Perú	1994-2001	-0,006127	0,007022	0,032094	0,3923	No
	2001-2007	-0,000688	0,005850	0,000626	0,9074	No

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

En la década de 1990 no hay pruebas de convergencia ni divergencia, mientras que en el período más reciente se observa convergencia en tres de los países analizados —el Brasil, Chile y Colombia—, mientras que en tres de los restantes —la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y México— el coeficiente pasó de positivo (divergencia no significativa) a negativo (convergencia no significativa). El Perú es el único país donde se mantiene el signo negativo del coeficiente, aunque sin significancia estadística. Si combinamos los resultados de los distintos indicadores, podemos concluir que, al usar comparaciones internacionales, las disparidades de América Latina siguen siendo altas y no han experimentado un cambio significativo en los últimos dos decenios, pese a que en años recientes se observa una leve disminución en el Brasil, Colombia y Chile; un aumento en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú; y una relativa estabilidad en la Argentina y México.

En síntesis, la alta concentración espacial de la población y de la actividad económica de América Latina se acompaña de muy fuertes disparidades territoriales —brechas en el PIB per cápita territorial—, mientras que en los países de la OCDE los índices de concentración no son tan altos ni están asociados a la existencia de disparidades. En definitiva, como lo muestran estos países, la concentración espacial de la actividad económica y la población no necesariamente implica brechas significativas de riqueza entre los territorios. Pero en América Latina la concentración y las disparidades han ido de la mano y han provocado una situación de inequidad territorial que reclama adecuadas respuestas de política pública.

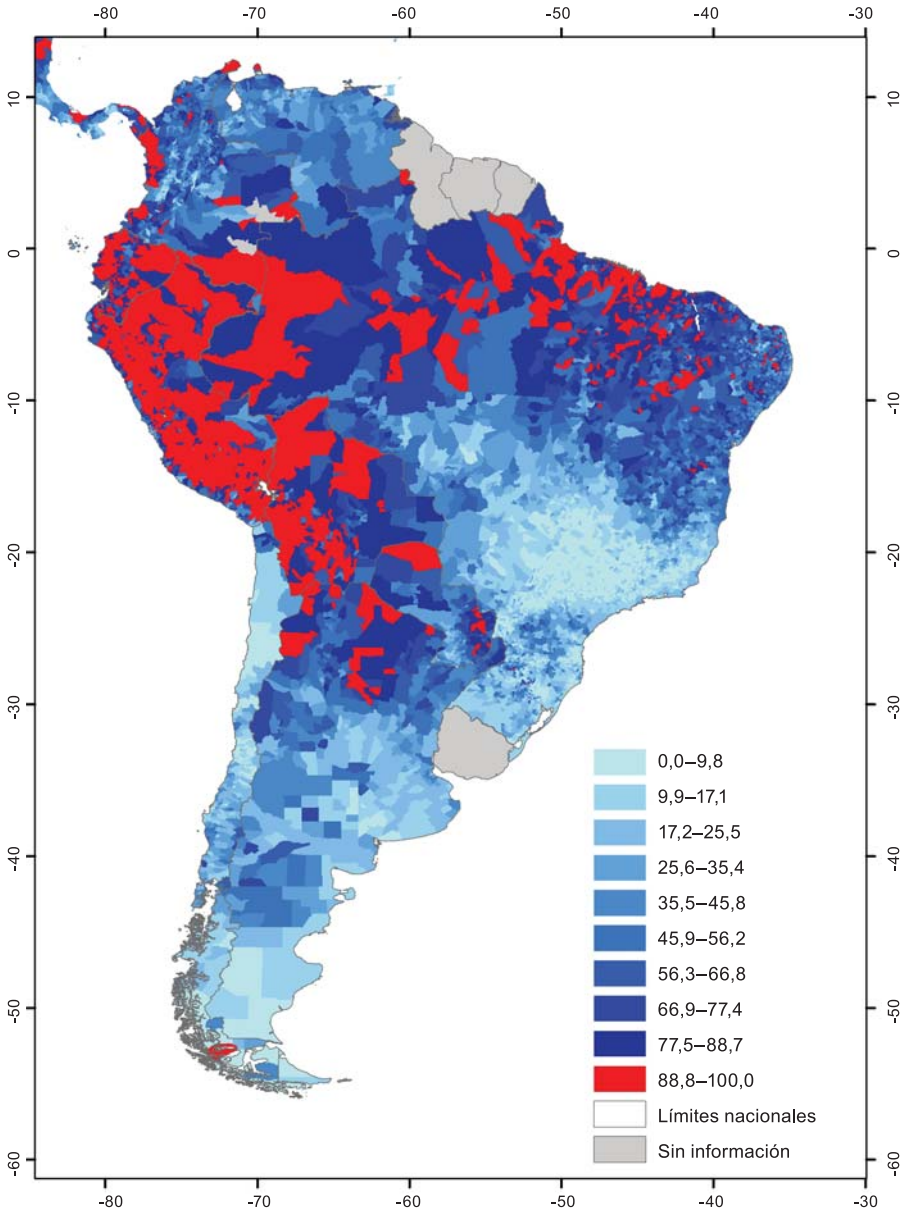
C. Privaciones y segregaciones: mapas regionales y mapas urbanos

1. El mapa de las privaciones en América Latina

La tipología anterior permite distinguir las desigualdades económicas territoriales. A modo de complemento, conviene analizar cómo se distribuyen en el territorio las privaciones sociales en toda la subregión. Esto puede ilustrarse con los mapas siguientes, donde se muestra la distribución territorial de la intensidad de tales carencias, es decir, de las necesidades básicas insatisfechas. En este caso se tomó como medida el porcentaje de población menor de 18 años con una o más privaciones graves. Los factores utilizados fueron los siguientes: materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación de los niños y presencia de medios de comunicación o información.

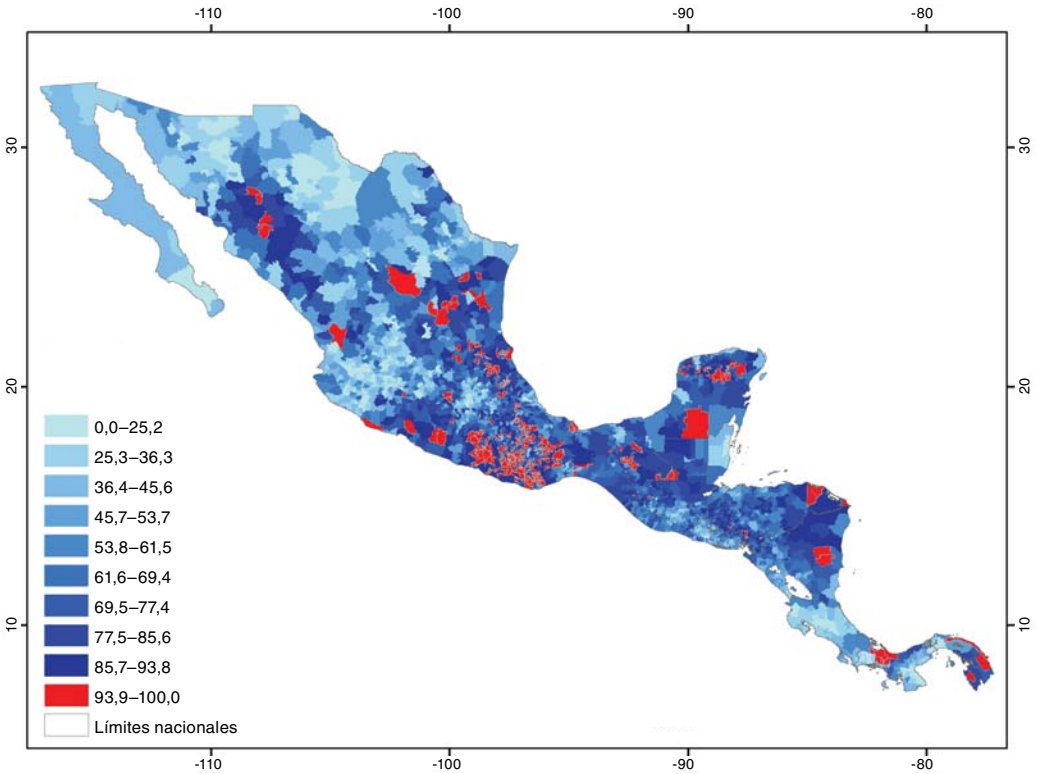
En el caso de América del Sur, el mapa muestra una muy fuerte concentración de los habitantes menores de 18 años con privaciones graves, sobre todo en las regiones andina y amazónica, que abarcan vastos territorios donde entre el 88,8% y el 100% de la población se encuentra en estas condiciones. En México y Centroamérica la distribución territorial de la población con privaciones graves muestra una mayor dispersión de los territorios menos favorecidos, pero también, al igual que en las regiones andina y amazónica, se observa que las zonas más críticas tienden a ubicarse donde hay una alta incidencia de la población indígena, como el sur de México y Guatemala.

Mapa IV.1
AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON UNA O MÁS PRIVACIONES GRAVES EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) "Estudio para la América Latina y el Caribe sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía", sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

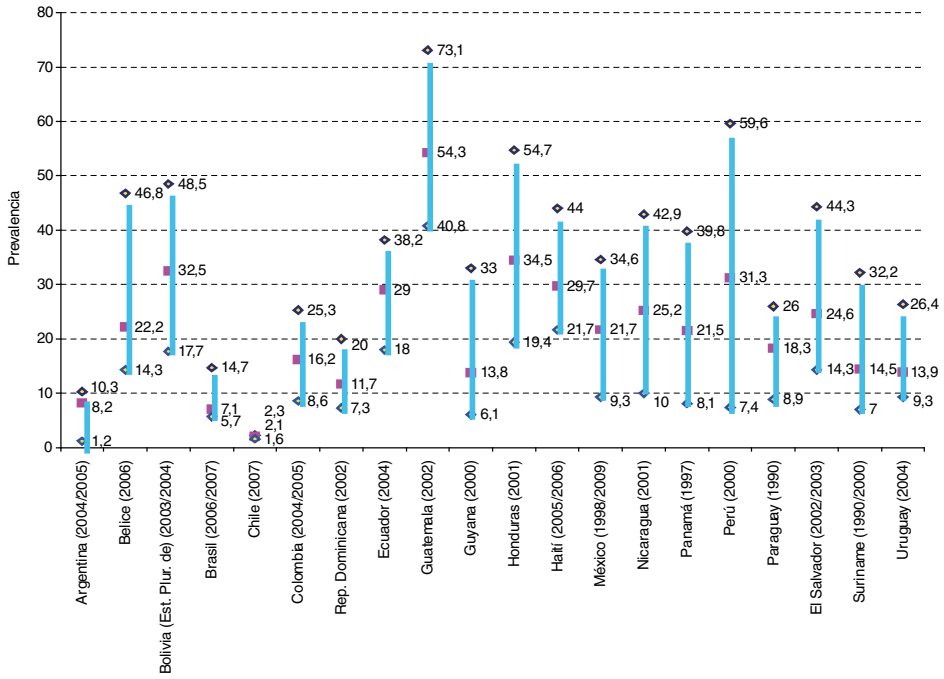
Mapa IV.2
MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON UNA O MÁS PRIVACIONES GRAVES EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) "Estudio sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía en América Latina y el Caribe ", sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En el gráfico IV.4, donde se toma como indicador la prevalencia de la desnutrición crónica (baja talla para la edad en niños y niñas menores de cinco años), se aprecia que las carencias se distribuyen de manera muy desigual en los países. Entre las carencias básicas, la desnutrición infantil crónica es un buen indicador o variable sustitutiva (*proxy*), pues para que se dé de manera intensa en un territorio, tienden a concurrir una serie de privaciones que la potencian: baja educación en la familia, ingresos acotados, falta de acceso a amplias redes sociales y deficiente atención sanitaria. Las mayores disparidades se encuentran en el Perú, Honduras, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia. En el Perú, la prevalencia de la desnutrición global es casi 9 veces mayor entre los niños y niñas de Huancavelica que entre los de Tacna, mientras que en Honduras la diferencia entre las zonas de mayor y menor prevalencia es de 35 puntos. Asimismo, mientras que en Guatemala casi el 75% de los menores de la zona norte del país tienen un bajo peso para su edad, en la zona metropolitana se ve afectado el 41%, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, Santa Cruz tiene una prevalencia del 17,7%, en tanto que en Potosí afecta a la mitad de los menores de 5 años.

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA, VALORES MÁXIMOS Y MÍNIMOS POR PAÍS, SEGÚN NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales e información de la Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea] www.who.int.

En términos absolutos, las diferencias en el grado de vulnerabilidad son menos pronunciadas en los países con una menor desnutrición. Sin embargo, la probabilidad de sufrir desnutrición crónica en la Argentina es más de ocho veces superior en Formosa que en Tierra del Fuego, relación que en el Brasil es aproximadamente tres veces mayor entre el norte y el sur del país. En general, la población infantil con mayor vulnerabilidad nutricional se concentra en las zonas altas de Centroamérica y en las sierras y el altiplano de los Andes. La desnutrición afecta sobre todo a niños de origen indígena, cuyas madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condiciones de pobreza extrema con un limitado acceso al agua potable y los servicios sanitarios. La vulnerabilidad es mayor en las zonas rurales que en las urbanas.

2. La segregación urbana y su incidencia en la reproducción de las desigualdades

En América Latina y el Caribe alrededor de 434 millones de personas (el 77,36% de la población) viven en áreas urbanas (Jordán y Martínez, 2009). Esta elevada concentración de la población[3] explica que en las últimas décadas las autoridades públicas de la región hayan destinado gran parte de sus tareas de gestión y planificación a implementar medidas que satisfagan las crecientes demandas de infraestructura y equipamiento social de las ciudades[4].

La dinámica del libre mercado crea desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en la región son más fuertes a causa de una marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social. En las zonas urbanas donde se concentra la demanda por parte de las actividades económicas más dinámicas y las familias de mayores ingresos, el suelo adquiere un valor inmobiliario que impide el acceso o expulsa a las actividades menos dinámicas y a las familias de menores ingresos (Smolka, 2001).

Este ordenamiento urbano intensifica la segregación porque la concentración de actividades económicas informales o menos dinámicas en las zonas donde habitan las familias de menores ingresos conlleva, por lo general, un descenso de los precios de la tierra. Esto disminuye o limita los ingresos municipales procedentes de los impuestos sobre los bienes raíces, las patentes comerciales y los permisos municipales, lo que afecta la capacidad de financiar proyectos de inversión, y mantener y brindar infraestructura y servicios públicos[5]. A raíz de este deterioro de los espacios públicos, surgen problemas de acceso a los servicios, falta de espacios apropiados de socialización y aumento del índice de inseguridad física, así como problemas de desafiliación institucional ya que hay muchos jóvenes que no estudian ni trabajan. A medida que aumentan su ingreso medio, las familias tienden a abandonar estas zonas deterioradas, lo que disuade a las actividades económicas más rentables de instalarse en estas áreas (Kaztman, 2001).

La marginalidad urbana y la informalidad laboral van de la mano. Como se señaló en el capítulo III, en América Latina la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, lo que concentró una gran población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Esto se sumó a un fenómeno que se venía dando en décadas precedentes conocido como marginalidad urbana, es decir, la intensa expansión de asentamientos precarios en las periferias de las grandes ciudades, sobre todo por efecto de la intensa migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento vegetativo de la población de las ciudades. Así, a la marginalidad urbana se le añadió la informalidad laboral, lo que da como resultado un círculo vicioso de exclusión por efecto espacial y por efecto productivo.

---

[3] Durante el período 1970-2000, la población urbana regional creció un 240%, mientras que la población rural aumentó apenas un 6,5% (Naciones Unidas, 2005b).

[4] En 2006, el porcentaje de hogares en áreas urbanas de América y el Caribe (46 economías) con acceso a servicios de saneamiento alcanzaba el 86% y el de hogares con acceso al agua potable era del 97%. En 1990 estas cifras fueron del 81% y el 84%, respectivamente (CEPAL, 2009i).

[5] Las contribuciones de bienes raíces —la principal fuente de financiamiento de muchos gobiernos locales— consisten en un pago anual igual a un porcentaje del avalúo fiscal de la propiedad. Para fijar el tributo se toma en cuenta la clase y la calidad del inmueble, su ubicación, su valor comercial y las obras de urbanización y equipamiento a las que tiene acceso. Dado que la infraestructura se capitaliza en el valor del suelo, las contribuciones que debe pagar el inmueble varían tanto directa como indirectamente según la disponibilidad de infraestructura del territorio.

De esta manera se consolidan los círculos viciosos de la segregación urbana; al acentuarse las diferencias en el grado de cobertura y en la calidad de la infraestructura y el equipamiento social, se incrementa la desigualdad en la calidad de vida y en el acceso a las oportunidades (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Específicamente, se reducen las posibilidades de movilidad social en una ciudad donde las personas de menores recursos tienen como contexto cotidiano un entorno de pobreza y precariedad laboral. En este sentido, la localización geográfica del hogar afecta las oportunidades, a raíz de los efectos que la interacción social ejerce en los comportamientos y los resultados individuales (Saraví, 2004).

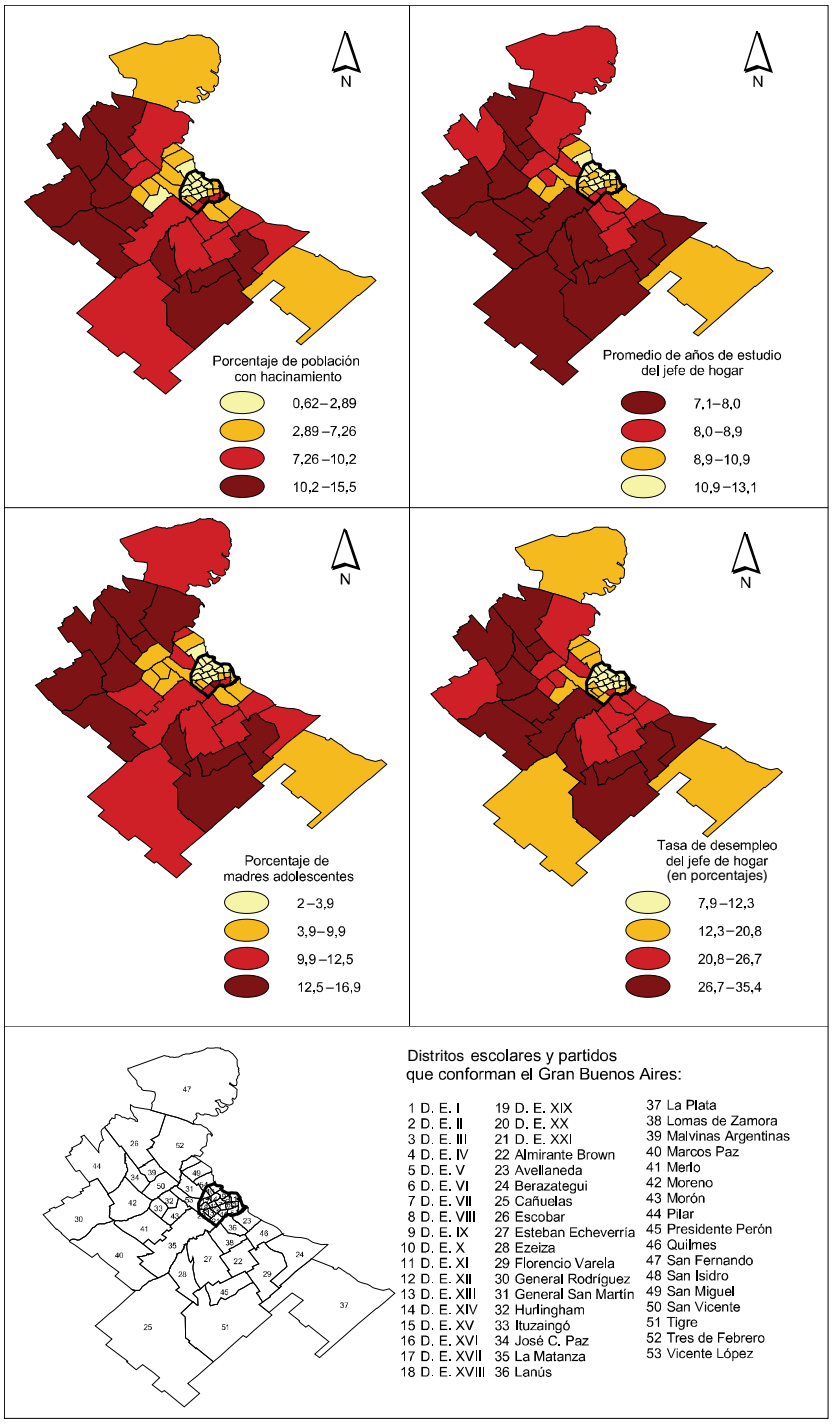
La segregación residencial implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven de manera separada, con escasa o nula convivencia. En el caso extremo, cada espacio residencial dentro de una ciudad presenta una total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia por completo de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos[6]. Un elemento que cabe recordar es que a la segregación espacial se suma en muchos casos una segregación y atomización administrativa, con una desigual distribución de los servicios públicos y del acceso a la educación y el conocimiento, sobre todo en los grandes centros urbanos que no cuentan con una administración centralizada, sino que funcionan como un agregado de municipios o gobiernos locales que, dados los recursos de que disponen, replican y potencian las diferencias. A esta situación se añade la deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos, la creciente segmentación de los espacios no residenciales de encuentro social, los débiles vínculos de los estratos bajos con el mercado laboral y la estigmatización de los barrios pobres (Kaztman, 2009a). Varios de estos mecanismos se deben a la inacción o a la ausencia del Estado, por lo que la respuesta estratégica consiste en reactivar su intervención urbana.

El rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias. Los mapas siguientes de cuatro grandes urbes de América Latina son elocuentes: con diferentes matices, la tendencia general es que las privaciones y los problemas de reproducción de la pobreza se refuerzan unos a otros en los mismos territorios, donde persisten bajos niveles de escolaridad y elevados niveles de hacinamiento, desempleo y maternidad adolescente. Esta es la base territorial del círculo vicioso que reproduce la pobreza y la marginalidad de las ciudades, donde se concentran más de las tres cuartas partes de la población latinoamericana y caribeña.

[6] Municipios, comunas, distritos, barrios, asentamientos o manzanas.

Mapa IV.3

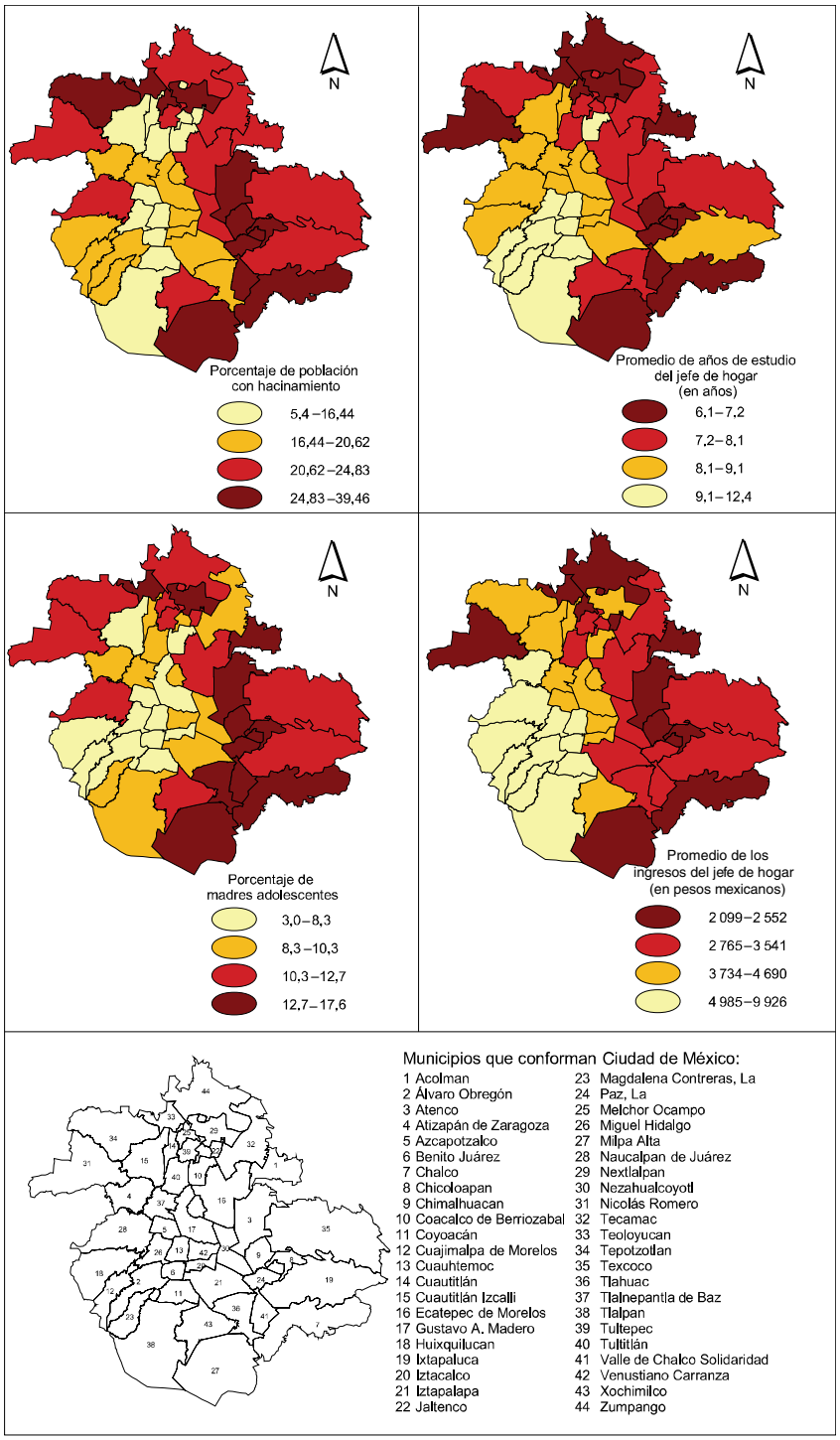
GRAN BUENOS AIRES: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2001



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Mapa IV.4

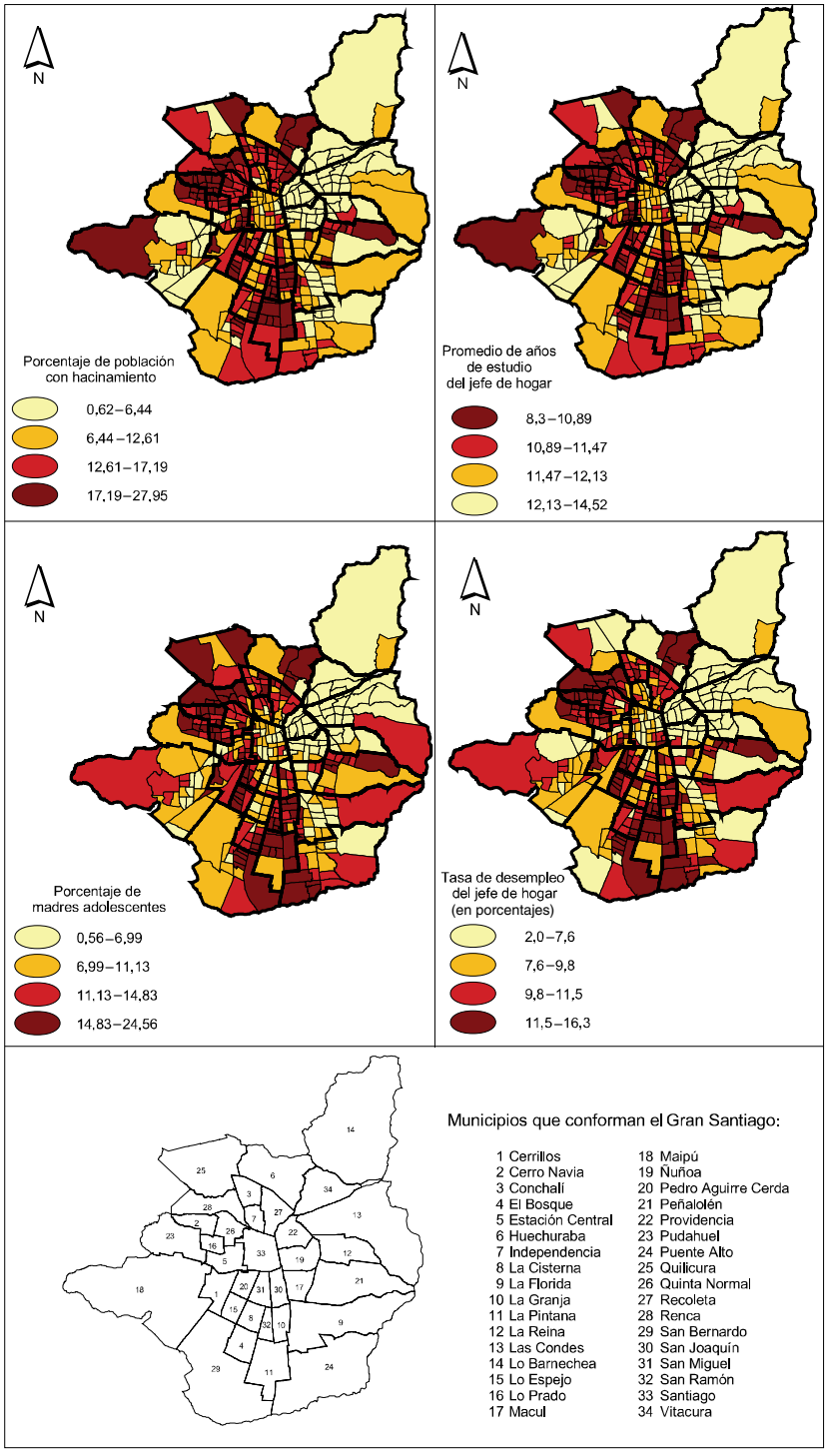
CIUDAD DE MÉXICO: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

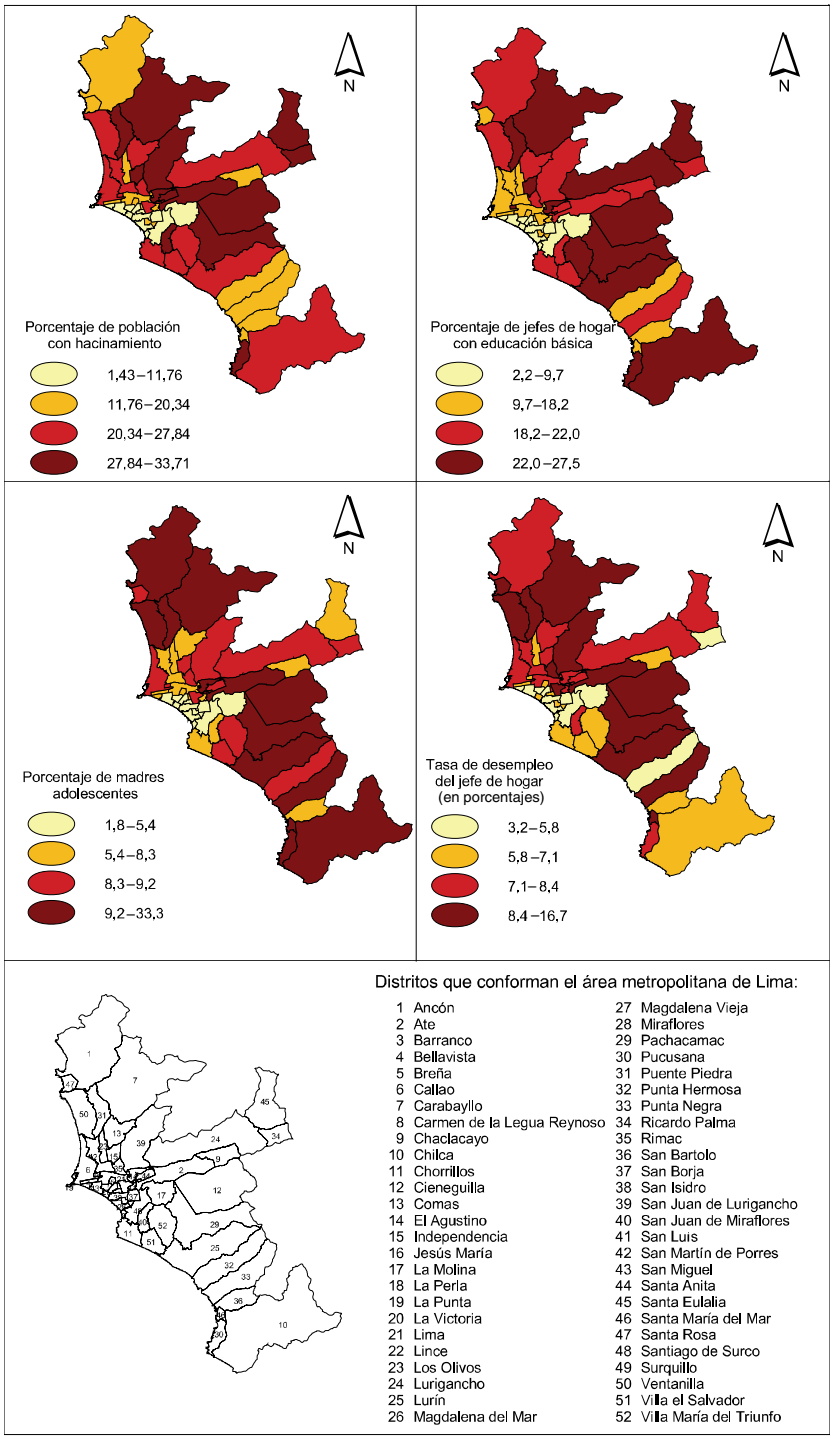
Mapa IV.5

GRAN SANTIAGO: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2002



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Mapa IV.6
ÁREA METROPOLITANA DE LIMA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2007



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

D. Políticas para una mayor igualdad y cohesión territorial

1. Desarrollo local: pluralidad de estrategias para un fin común

La heterogeneidad territorial latinoamericana reclama estrategias selectivas y diferenciadas. El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. Así, la dialéctica entre la movilización desde las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan.

Para avanzar hacia la convergencia productiva planteada en el capítulo III, se deben promover encadenamientos que permitan conectar los sectores menos productivos con los más productivos, dando lugar a una mayor incorporación del progreso técnico, acceso a mercados y crédito, y desarrollo de capacidades. Esto es fundamental para dinamizar los sistemas productivos locales, constituidos sobre todo por micro y pequeñas empresas de baja productividad, donde la idea de aglomeración y formación de complejos productivos (*clusters*) pasa a ser un elemento esencial de la transformación. En este sentido, la pertenencia territorial constituye un activo simbólico fundamental para que las empresas interactúen en un espacio local común y produzcan un doble efecto: dinamismo productivo e integración social.

Por la misma razón, el territorio sí importa. La cercanía o vecindad tiene sus ventajas específicas ya que puede permitir aprendizajes por medio de la interacción, que luego se cristalizan en innovaciones, de donde surge la idea de los llamados sistemas regionales de innovación. Pese a que los macromodelos de crecimiento han soslayado esta dimensión territorial, hay que tomar conciencia de que muchos de los factores cuya importancia se destaca, porque explican o pueden explicar el mayor crecimiento de una economía, están localizados. Debido a su reducida movilidad, estos factores no son trasladables a otro lugar (Cuadrado, 2001).

Las diversas instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial, tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, hacen imperativo avanzar en el logro de acuerdos y pactos para el tipo de políticas planteadas. La cohesión territorial debe ser el punto de encuentro de la promoción del desarrollo regional y local desde arriba y desde abajo, y el centro de coordinación y articulación de las políticas sectoriales y las políticas transversales, tradicionalmente separadas. Un modelo interesante y digno de réplica es el programa Territorios de la Ciudadanía, impulsado por el Gobierno del Brasil desde 2008 (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: UNA POLÍTICA DE IGUALDAD CON CRITERIO TERRITORIAL

En 2008 el gobierno federal del Brasil creó el programa Territorios de la Ciudadanía, que apunta a reforzar las políticas de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales en las zonas rurales del país. Se trata de una acción integrada con tres niveles de ejecución —federal, estadual y municipal— que constituye y articula comités de gestión en el ámbito nacional, estadual y en niveles colegiados territoriales. El programa tiene como principales objetivos integrar las políticas públicas a partir de la planificación territorial, ampliar los mecanismos de participación social en la gestión de las políticas públicas, y ampliar la oferta y la universalización de los programas básicos de ciudadanía.

El programa sigue dos líneas básicas de acción: una orientada al apoyo de la actividad productiva y otra abocada al goce de los derechos y el fortalecimiento institucional. Procura lograr tanto la inclusión social estimulando la generación de ingresos en la actividad rural, como la participación ciudadana en la planificación del desarrollo territorial sostenible y el acceso a los servicios públicos esenciales: documentación civil, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación y cultura, organización social e infraestructura (habitación, caminos de acceso, energía y saneamiento).

El programa adopta un modelo de selección de territorios basado en los siguientes criterios: i) territorios con menor índice de desarrollo humano (IDH); ii) territorios con mayor concentración de beneficiarios del programa Bolsa Familia; iii) concentración de agricultura familiar y asentamientos de reforma agraria; iv) mayor concentración de comunidades *quilombolas* (descendientes de esclavos fugitivos) e indígenas; v) territorios con mayor número de municipios de bajo dinamismo económico, y vi) territorios con mayor organización social (capital social).

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del Brasil, principal gestor federal del programa, presenta el balance de su cobertura actual: 164 territorios con una superficie que abarca el 58% del territorio nacional y donde viven 52 millones de brasileños.

Cuadro 1

COBERTURA DEL PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA

	Brasil	Territorio	Porcentaje
Número de territorios	164	-	-
Número de municipios	5 564	2 500	44,93
Superficie	8 626 768,60	5 046 045,50	58,49
Población	183 197 044	52 238 323	28,51
Población rural	28 425 733	15 923 286	56,02
Pescadores	390 676	224 094	57,36
Agricultores familiares	4 139 357	2 414 240	58,32
Familias asentadas	785 300	581 210	74,01
Demanda social [a]	5 142 454	3 129 816	60,86
Bolsa Familia	11 047 139	4 805 853	43,5
Comunidades *quilombolas*	1 219	863	70,8
Tierras indígenas	612	340	55,56
Número de municipios de alto ingreso [b]	1 567	335	21,38
Número de municipios de bajo ingreso [c]	725	485	66,9
Número de municipios dinámicos [d]	1 002	731	72,95
Número de municipios estancados [e]	2 264	948	41,87

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Sistema de Informaciones Territoriales (SIT) [en línea] www.mda.gov.br, 2 de febrero de 2010 y del Ministerio de Integración Nacional, 2005 para los datos de los municipios; y MDA, "Territórios da cidadania, proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro", Brasilia, 2008, inédito.

[a] Equivale a la suma de las familias que ocupan terrenos, las familias asentadas y los agricultores familiares.

[b] Se consideran municipios de alto ingreso aquellos que tienen un alto rendimiento del hogar por habitante, independiente del dinamismo observado.

[c] Se consideran municipios de bajo ingreso aquellos que tienen un bajo rendimiento de los hogares y reducido dinamismo.

[d] Se consideran municipios dinámicos aquellos que tienen un rendimiento medio y bajo, pero con una significativa dinámica económica.

[e] Se consideran municipios estancados aquellos que tienen un rendimiento medio de los hogares, pero con un acotado crecimiento económico.

Además como se señaló anteriormente, las necesidades básicas insatisfechas tienen un fuerte sesgo territorial en los países y entre ellos. Para enfrentarlas, se requiere un enfoque integrado, a fin de lograr sinergias entre los sistemas productivos, el acceso a los mercados y políticas de apoyo directo para atender las necesidades más urgentes, como las nutricionales[7].

En materia de producción y acceso a los alimentos, habrá que lograr diversos objetivos, a saber: i) facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento; ii) fomentar el mejoramiento de los suelos, el manejo adecuado del agua, el almacenamiento y las actividades de extensión que profundicen la capacidad asociativa y de industrialización de los procesos, y iii) promover y mejorar las prácticas alimentarias basadas en productos originarios y tradicionales.

Respecto de la infraestructura social, el mapa de las privaciones exige invertir en diversas áreas, a saber: i) escuelas y servicios sanitarios en las zonas más vulnerables; ii) agua potable y saneamiento en las zonas marginales y búsqueda de alternativas menos costosas, pero con estándares aceptables de higiene, en zonas alejadas, y iii) infraestructura de riego, sobre todo en zonas cuya producción apunta a lograr el autoabastecimiento pero que carecen de agua para regadío.

En el campo de la infraestructura productiva, será necesario avanzar en la consecución de varios objetivos, entre ellos: i) habilitar vías de acceso que faciliten la comercialización de productos locales y la distribución de alimentos en situaciones de emergencia; ii) promover un mayor progreso en los acuerdos comerciales que atañen a los productos alimenticios, y iii) impulsar fórmulas que eviten que los pequeños productores queden excluidos de los modernos procesos de producción y comercialización de alimentos.

En cuanto a la asistencia alimentaria, es importante: i) proporcionar suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas, las nodrizas, los lactantes y los niños en edad preescolar, y fomentar la lactancia materna; ii) brindar alimentación escolar en las zonas de mayor vulnerabilidad, y iii) crear o mejorar los sistemas de protección alimentaria de emergencia.

Para atender las necesidades sanitarias, es clave el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a fin de reducir las brechas territoriales de acceso y tratamiento oportuno. Las diversas especializaciones de la telemedicina, como la telerradiología, la teledermatología o la telecardiología, permiten no solo prestar servicios en localidades con una cobertura deficiente, sino también disminuir las brechas de calidad mediante las interconsultas o una segunda opinión a distancia allí donde se ofrecen prestaciones convencionales. La experiencia de la República Bolivariana de Venezuela en el campo de la telesalud, por ejemplo, permite estimar que cerca del 80% de los casos que los profesionales de la salud no logran resolver directamente pueden solucionarse mediante una teleconsulta. Es decir que solo 2 de cada 10 pacientes requerirían trasladarse a centros hospitalarios de mayor complejidad.

Sin embargo, para que este tipo de experiencias se masifiquen y permitan cumplir la promesa a escala nacional, se requiere avanzar en el desarrollo de una sólida infraestructura de red así como en la creación de marcos jurídicos propicios para el ejercicio de la telemedicina.

[7] Estas propuestas se basan en CEPAL (2008d) y Martínez (2005).

2. Complejidad institucional e instrumentos fiscales

Durante las dos últimas décadas han surgido y se han consolidado una amplia gama de políticas públicas sensibles al desarrollo territorial en distintos niveles. Los nuevos referentes de la política pública y las instituciones deben, por lo menos, tomar en cuenta las siguientes vertientes, que en la actualidad conviven y se yuxtaponen:

- las políticas e iniciativas de desarrollo económico local, que promovieron el protagonismo territorial y pusieron en movimiento nuevas visiones del desarrollo, estrategias e instrumentos;
- el ordenamiento territorial se consolidó como concepto y como cuerpo de políticas, y adoptó formas institucionales que han servido de vehículo a las preocupaciones por hacer un adecuado uso de los recursos naturales y alcanzar un desarrollo sostenible;
- las políticas de fomento productivo, capacitación y formación laboral, investigación y tecnología han incorporado de manera progresiva la noción de territorio como un instrumento para gestionar su desarrollo, y
- en algunos países se han reinstalado las políticas regionales, diseñadas por los gobiernos nacionales, con el propósito de atender problemas particulares de territorios específicos.

Por lo tanto, para avanzar en políticas de cohesión territorial hay que reconocer la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia ha redundado en fallas de coordinación y el desperdicio de los recursos de los gobiernos nacionales y los activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. En este marco, los países deben construir una arquitectura propia que les permita afrontar con mayor eficacia los desafíos de coordinación entre sectores y entre niveles territoriales de gobierno.

En este sentido y sin tomar en cuenta las particularidades y las diferencias nacionales entre países (ya se trate de estados unitarios o federales), hay razones comunes que conllevan el surgimiento de desequilibrios fiscales que deben considerarse en esta arquitectura. Estos desequilibrios son de tipo vertical u horizontal y afectan las posibilidades de desarrollo de los territorios subnacionales.

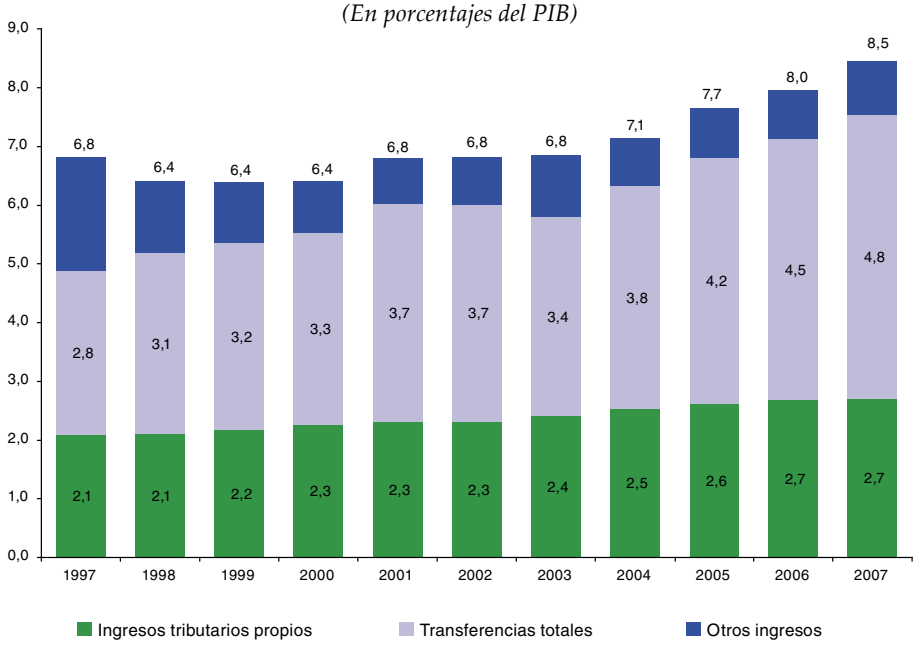
El desequilibrio vertical hace referencia a la formación de un desequilibrio estructural entre los ingresos y los gastos subnacionales, debido a que las bases impositivas locales son relativamente restringidas y, por ende, tienden a estar muy por debajo del costo total de los bienes y servicios cuya provisión es preferible en el nivel subnacional. El desequilibrio vertical que así se origina implica y justifica el desarrollo de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales desde los niveles superiores hacia los inferiores.

Por otro lado, la gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica da lugar a significativas diferencias en la recaudación de los ingresos tributarios de las distintas jurisdicciones. Así, las bases fiscales potenciales varían mucho entre los territorios y originan un desequilibrio horizontal. En general, las mayores recaudaciones se concentran en aquellas jurisdicciones que cuentan con las actividades económicas más dinámicas y los residentes de mayores ingresos.

Por el mismo motivo, las transferencias intergubernamentales pueden desempeñar un papel estratégico en la corrección de las disparidades, sobre todo mediante políticas de desarrollo regional dirigidas desde los niveles nacionales y que, atentas a las especificidades de cada territorio, puedan movilizar con sus recursos las tareas de desarrollo endógeno de los territorios subnacionales. En este marco, en los últimos años los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas públicas, al igual que los gobiernos centrales. Así, pasaron de resultados deficitarios en los años noventa a superávits primarios inéditos en la pasada década, tanto en términos de nivel como de persistencia, pese a que el superávit medio sufrió una leve caída —de alrededor del 0,1% del PIB— en 2008-2009 en comparación con el máximo alcanzado en 2007. Asimismo, ha disminuido la vulnerabilidad de los sectores públicos subnacionales, ya que su nivel de endeudamiento —expresado como el cociente entre la deuda y el PIB— exhibió una merma considerable de 2002 a 2008.

Esta mejora de las finanzas subnacionales tiene también un fuerte vínculo con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales, basadas en el crecimiento del nivel de actividad y el incremento de los precios de los recursos naturales. En promedio, las transferencias totales aumentaron 2 puntos del PIB de 1997 a 2007, mientras que los ingresos tributarios propios apenas pasaron del 2,1% del PIB al 2,7% en el mismo período (véase el gráfico IV.5). Esta pobre mejora de la recaudación tributaria subnacional en América Latina se relaciona con el bajo nivel y la débil estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez está vinculado con las bases tributarias de que disponen estos niveles de gobierno.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA PROMEDIO DE LOS INGRESOS SUBNACIONALES, 1997-2007
(En porcentajes del PIB)



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

A modo de ejemplo de las dificultades que tienen los gobiernos subnacionales para recaudar tributos propios, puede observarse lo ocurrido con el impuesto predial, que suele ser el tributo más importante con el que cuentan los gobiernos locales. En América Latina su recaudación se sitúa en promedio alrededor del 0,4% del producto, es decir, la quinta parte de lo percibido por los países desarrollados. Sin embargo, la situación varía entre los países, dado que en algunos este indicador es inferior al 0,2% del PIB —como en el Ecuador, México y el Perú—, mientras que en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y el Uruguay se encuentra entre el 0,5% y el 0,7% del producto.

Estos resultados ponen de relieve la necesidad de fortalecer el impuesto sobre los bienes inmobiliarios en los niveles subnacionales de los países de la región, ya sea mediante menores exenciones, la eliminación de las amnistías y los perdones fiscales, y mejoras en la administración tributaria, por ejemplo en las actividades de catastro, la actualización del valor de las propiedades y la cobranza del impuesto. En definitiva, el financiamiento del desarrollo territorial y la correspondiente superación de estas disparidades deben basarse en esfuerzos fiscales propios y en sistemas de transferencias que además de sus destinos habituales se dirijan también a programas de desarrollo con una amplia concertación. En este sentido, los programas de descentralización deben prestar especial atención a las desigualdades entre los territorios subnacionales (véase el recuadro IV.2) y, en función de ello, disponer de los mecanismos apropiados para efectuar las transferencias pertinentes desde el gobierno central.

Recuadro IV.2

DESCENTRALIZACIÓN E IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la descentralización presenta profundas dificultades, dado el alto grado de disparidad productiva regional, que impone límites significativos al funcionamiento y el financiamiento de servicios descentralizados, en especial cuando su provisión afecta la equidad. Debido a las grandes disparidades territoriales que existen a nivel subnacional dentro de los países de la región, los intentos por descentralizar los recursos para sustentar una mayor correspondencia fiscal se han topado con una desigual distribución de las bases tributarias que ha generado una mayor tensión fiscal al tratar de compensar las diferencias de capacidades.

Por ello, los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que las acompañen y del papel compensador que jueguen los gobiernos centrales. Pero aun cuando se cuente con los recursos financieros requeridos, las disparidades también afectarán la disponibilidad de los recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión interjurisdiccional. Esto implica que a la transferencia de recursos monetarios deben sumarse procesos de capacitación y transferencias de capacidades.

El avance de los procesos de descentralización en la región ha sido muy variable. Si se utiliza como indicador un porcentaje del gasto público total de cada país a cargo de los gobiernos subnacionales, dos de los países federales más extensos de la región —la Argentina y el Brasil— serían los más descentralizados, con porcentajes superiores al 40%. Con porcentajes algo menores, de entre el 25% y el 30%, se ubican países que han encarado importantes reformas descentralizadoras en las últimas décadas —México, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú—, en tanto que la República Bolivariana de Venezuela, el Uruguay, Chile y Guatemala presentan una descentralización relativamente baja, con porcentajes de entre el 10% y el 20%. Por último, los restantes países de Centroamérica junto con el Ecuador y el Paraguay presentan indicadores aun inferiores (Cetrángolo, 2007).

Recuadro IV.2 (conclusión)

Pese a estar muy consolidada la idea de que la función distributiva debe ser responsabilidad prioritaria de los gobiernos centrales, se discute la descentralización de funciones que, como la salud, la educación, la vivienda, el suministro de agua y los desagües, tienen un fuerte impacto en la equidad. La prédica indiscriminada a favor de la descentralización de los servicios sociales ha tomado la experiencia de situaciones nacionales donde se aseguran ciertos niveles mínimos de provisión y, en todo caso, se trata de buscar mejoras marginales en el ámbito local. En cambio, en América Latina las fallas obligan a analizar cuál es el nivel de gobierno que debe garantizar la igualdad de derechos en territorios tan diferenciados. Además, la descentralización involucra diferentes tipos de desafíos, dependiendo del sector que sea objeto de la reforma. Así, en cuanto a la estructura territorial del suministro público, el establecimiento de redes de atención sanitaria presenta retos muy diferentes a los del sistema escolar básico o la red de caminos.

En algunos casos, se ha logrado introducir una mirada sectorial en la definición de los esquemas de transferencias financieras. Por ejemplo, el Brasil acompañó la descentralización con la creación del Fondo para la Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio (FUNDEF) en la enmienda constitucional de 1996, que estipuló que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estaduales y municipales que la Constitución obliga a asignar a la educación. En Colombia se sancionó un sistema general de participaciones mediante la Ley 715 de 2001, que incorpora asignaciones específicas para la educación y su distribución según indicadores relacionados con el costo de los servicios. Por su parte, en la Argentina se sancionó una ley de financiamiento educativo que incorpora transferencias específicas para asegurar el cumplimiento de una determinada meta de incremento del gasto sectorial.

El debate sobre la descentralización ha puesto de relieve el papel de los gobiernos subnacionales. No obstante, cuando se vuelve la mirada sobre la necesidad de garantizar un nivel básico de derechos en relación con las políticas sectoriales descentralizadas, se concluye que es necesaria una ardua labor para redefinir el papel de los gobiernos centrales en los países descentralizados al tiempo que se consolida la sostenibilidad fiscal. Además, esto subraya la necesidad de evitar que se superpongan las funciones y asignaciones de los distintos niveles. Parece ser que allí se encuentra el espacio ideal para analizar los impactos combinados en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta las tensiones entre los objetivos de política anteriores.

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

3. Fondos de cohesión territorial

En América Latina y el Caribe resultan alarmantes las profundas brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas. Además, ello constituye tanto una causa como una lamentable consecuencia de la profunda desigualdad que cruza la región de las más diversas maneras. Por ende, revertir la desigualdad territorial implica también remontar la madeja de la desigualdad general. De ahí la importancia de contar con políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial y orientadas a promover una mayor igualdad territorial[8].

[8] El concepto de Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión nació en la Unión Europea como una política para lograr mayor cohesión territorial entre los países que la conformaron inicialmente, orientada a lograr la igualdad basada en el modelo social europeo.

Un fondo de cohesión territorial tiene un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, y comprometer su uso para generar sinergias entre los sectores abocados a la producción, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. No se trata solo de una reasignación territorial de los recursos destinada a responder a las carencias urgentes, que, por supuesto, sí están incluidas, sino que también debe tener cierto nivel de condicionalidad y exigir como contraprestación un compromiso del nivel subnacional de activar las energías locales para revertir los círculos viciosos territoriales: bajas capacidades, productividad deficiente y estancamiento económico. Por el mismo motivo, requiere el apoyo del nivel central, no solo en lo referente a las transferencias de recursos monetarios, sino también para el desarrollo de capacidades de gestión, la movilización de los actores locales y orientaciones que promuevan dichas sinergias[9]. Pero también constituye un contrato entre el Estado y el organismo subnacional —departamental, provincipal o municipal—, que debe monitorearse y fiscalizarse, en virtud del cual el fondo de cohesión surte un efecto de activación del territorio.

Un segundo objetivo es de tipo redistributivo: los fondos de cohesión social procuran nivelar el campo de juego entre las distintas unidades territoriales. Adoptan la forma de transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que los impuestos sobre la renta, con el objeto de transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos es parte del papel del Estado que se defiende en este documento. Un fondo de cohesión territorial cumple esta misma función, pero en la dimensión espacial. Sin embargo, este no puede funcionar como un incentivo negativo ni desalentar las inversiones de los actores locales en las regiones más productivas o dejar de fomentar un mayor dinamismo en las zonas más rezagadas. Del mismo modo en que un Estado de bienestar celebra pactos fiscales donde los distintos actores realizan aportes en favor de un proyecto nacional para alcanzar un mejor crecimiento, mayor cohesión y más oportunidades para todos, los fondos de cohesión social deben ser explícitos en cuanto a los efectos que estas transferencias cruzadas hacia los territorios más rezagados producirán para todo el país: activar mercados internos cuyos oferentes puedan proceder de todo el territorio nacional y crear oportunidades de inversión más rentable en una gama mayor de espacios dentro del país.

Un tercer objetivo de un fondo de cohesión territorial es servir de instrumento para coordinar las políticas sectoriales con las políticas espaciales a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, una herramienta de planificación intersectorial acotada a espacios donde la descentralización sectorial suele dejar muchos vacíos (véase el recuadro IV.2). Si bien no tienen un origen sectorial, los fondos transferidos deben promover, sobre todo en el espacio subnacional destinatario de estas transferencias, una mayor coordinación inter e intrasectorial entre el nivel nacional y subnacional.

[9] En las secciones precedentes se brindaron ejemplos de estas sinergias orientadas a las políticas alimentarias: además de enfrentar la desnutrición por vía directa, se debe fomentar la producción alimentaria local, los mercados de alimentos y la asistencia escolar mediante el suministro de colaciones en las escuelas de las zonas más vulnerables.

4. Criterios de intervención ante la segregación urbana

En la segregación residencial urbana concurren fuerzas económicas y culturales sobre las que los Estados debe actuar con mayor energía y mejores instrumentos de planificación espacial. Las fuerzas económicas atañen al funcionamiento de los mercados del suelo y la vivienda, donde la búsqueda de plusvalía por parte de los actores más prósperos tiende a incentivar la segregación, sea porque la exclusividad eleva los precios en los barrios acomodados o porque los bajos precios de la periferia estimulan la construcción de vivienda social o los asentamientos informales. Las fuerzas culturales están vinculadas con las barreras que obstaculizan la convivencia de grupos socioeconómicos distintos en ámbitos comunes. En ambos casos, las políticas públicas encuentran resistencia para actuar, a lo que se suman las limitaciones históricas del Estado de no haber promovido ciudades más integradas y menos segregadas.

En otras regiones del mundo, los Estados intervienen de manera decisiva para fomentar la convivencia residencial de los diferentes grupos socioeconómicos, lo que no suele darse en la región[10]. En este sentido, una gestión urbana sostenible debe afrontar los problemas urbanos desde el interior, estableciendo estrategias vinculadas a la densificación[11], la recuperación y recalificación del centro histórico, la mejora del entorno, los puntos céntricos, los espacios públicos, el equipamiento, la accesibilidad y la vialidad, y el mejoramiento del medioambiente urbano[12]. Para llevar a la práctica esta visión sistémica de la gestión urbana, debe recordarse que todas las decisiones e intervenciones relativas al espacio ciudadano tienen efectos sobre la asignación y la eficacia de los recursos: toda actividad económica ejerce impactos sobre terceros y sobre el medio, lo que genera costos y reporta beneficios sociales a distintos sectores.

Por lo tanto, una gestión urbana sostenible implica la participación activa de todos los involucrados —actores públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, requiere una concepción integral de la unidad urbana, para lo cual la planificación debe incorporar nuevos métodos de gobierno, como: i) la integración intersectorial de los instrumentos de planificación; ii) la integración vertical entre los niveles de gobierno; iii) las alianzas público-privadas, y iv) la participación ciudadana.

Los servicios básicos prestados por las municipalidades en ciudades segregadas y con esquemas de financiamiento municipal basados en impuestos territoriales son muy desiguales y representan un factor adicional de adversidad para los pobres (Kaztman, 2009a; Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005; Marpsat, 1999). Se trata de una dimensión clave, porque el Estado tiene espacio para intervenciones tendientes a evitar este efecto multiplicador que la segregación residencial ejerce en la desigualdad. En efecto, para reducir la desigualdad en los servicios básicos municipales se instrumentan políticas directas, como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones

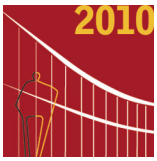
[10] En ningún país de la región ni el Estado ni las municipalidades implementan programas de alquileres sociales, que en muchos países de Europa son una de las principales herramientas de política para promover la heterogeneidad social entre los municipios.

[11] La Unión Europea sostiene que solo se puede garantizar un suministro eficaz de los servicios públicos dados ciertos niveles mínimos de concentración de los agentes económicos en el territorio (Unión Europea, 1999).

[12] La OCDE promueve iniciativas combinadas —como la reorganización policéntrica de las ciudades y las regiones urbanas, la revitalización de los centros urbanos, la planificación integrada del transporte y el fomento de las infraestructuras para las nuevas tecnologías de la comunicación—, que persiguen mejorar el atractivo y la competitividad de las ciudades en un marco de sostenibilidad (OCDE, 1994).

zonales y los programas especiales en barrios vulnerables. Por cierto, en algunos casos estas medidas requerirán una firme voluntad política, porque, al entrañar la redistribución de los recursos, traerán aparejadas ciertas reacciones.

En la región, las políticas urbanas y de vivienda deben apuntar no solo a cubrir y brindar los servicios básicos, sino también a potenciar el poder adquisitivo de los sectores más desfavorecidos para que puedan acceder a terrenos mejor ubicados sin que ello se traduzca en un alza desmesurada de los precios de la tierra a causa de prácticas especulativas o monopólicas. En este ámbito, una solución alternativa son los subsidios a la demanda y la capacidad del Estado de comprar y distribuir tierras destinadas a la construcción de viviendas, barrios y áreas de servicios de buena calidad para los sectores de menores recursos. Un segundo desafío conexo consiste en incentivar la aplicación de subsidios en soluciones que no hagan uso del suelo, como la densificación predial y la compra de viviendas usadas, opciones necesarias para revertir el proceso de segregación urbana y enfrentar el encarecimiento de los terrenos mejor ubicados. Una tercera alternativa sería exigir a los constructores de viviendas sociales que presenten proyectos en distintas zonas y dar prerrogativas a la institución responsable para que seleccione los que no sean necesariamente los más económicos en términos financieros, pero sí los menos onerosos desde el punto de vista social.



Capítulo V

La dinámica del empleo y la institucionalidad laboral como clave de la igualdad de oportunidades y la inclusión social

La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo.

Pero todo ello no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, sino que depende de las opciones de políticas públicas orientadas a estos fines. En este sentido, deben considerarse cuatro dimensiones relevantes, a saber: i) la opción democrática por valores que rigen un patrón de desarrollo y se estructuran en contratos sociales que gocen de legitimidad, estabilidad y reconocimiento efectivo de las autoridades (véase el capítulo VII); ii) el estímulo, mediante políticas industriales y tecnológicas, a la difusión de un paradigma productivo que conlleve incrementos crecientes y sustentables de productividad (véase el capítulo III); iii) la adopción de un régimen macroeconómico adecuado a las decisiones de inversión productiva y de consumos privados y públicos (véase el capítulo II), y iv) un marco regulatorio que promueva una institucionalidad consistente con las orientaciones de las políticas públicas seleccionadas.

Ampliar la igualdad social y reducir las brechas existentes en sociedades estructuralmente heterogéneas es una tarea histórica fundamental para quienes formulan las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe. La institucionalidad del mercado de trabajo es fundamental para crear condiciones que permitan absorber los aumentos de la productividad generados por un nuevo paradigma tecnológico y traducirlos en aumentos reales de salarios, reducción de las jornadas laborales y acceso a la protección social, a un ritmo consistente con la trayectoria de la productividad sistémica. Las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, el fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central. Las mejoras en los salarios reales también pueden reforzarse por la vía de los ingresos indirectos que se transfieren mediante los gastos sociales del Estado, que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, los gastos públicos en su conjunto tienen un fuerte efecto estabilizador de los ciclos económicos, ya que reducen las fluctuaciones del nivel de ingreso y de empleo y, de este modo, protegen a la población vulnerable en tiempos de crisis (véanse los capítulos I y VI).

A. Los vectores de la igualdad y la desigualdad en el empleo

Una parte significativa de la desigualdad de la región se debe a los resultados del mercado de trabajo, determinados en gran parte por el modelo económico elegido por cada país y la dinámica de la productividad. En la primera parte del capítulo III se muestran las enormes brechas de la productividad y los salarios que caracterizan a la región, en el marco de estructuras productivas sumamente heterogéneas, como son las de América Latina y el Caribe. En las páginas siguientes se retoma el análisis, pero a partir de la dinámica propia de los mercados de trabajo.

La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan en gran medida el bienestar material de la mayoría de los hogares de la región (Medina y Galván, 2008). Las desigualdades con respecto a los activos de que dispone la población en edad de trabajar y las oportunidades desiguales de inserción laboral productiva proporcionadas por estos activos influyen marcadamente en el bienestar, así como en la cohesión social. En este sentido, también son decisivas las brechas de los ingresos laborales y del acceso a la protección social entre los diferentes grupos de la fuerza de trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores.

Sin embargo, no solo las características individuales establecen los resultados del mercado de trabajo, sino también su funcionamiento, determinado por la estructura productiva, las políticas de desarrollo y la institucionalidad laboral. Esta institucionalidad, que se compone de regulaciones del mercado, legales y de otro tipo, negociadas colectivamente, surgió en buena parte por otra desigualdad estructural, la existente entre trabajadores y empresarios, que se agudizó desde la década de 1980. En reconocimiento de ello y, en varios casos, a causa de luchas sociales en defensa de los trabajadores como actores individuales estructuralmente más débiles en este mercado, desde el siglo XIX se han introducido regulaciones para proteger los derechos laborales y limitar el alcance de la autorregulación del mercado, como las restricciones de la jornada laboral. También se han formalizado el derecho a la organización sindical y la negociación colectiva. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 fue la expresión global del reconocimiento de la necesidad de regular el mercado de trabajo como espacio inherentemente desigual.

En la etapa reciente de la globalización se agudizaron otras desigualdades relacionadas con el mercado laboral. Ante la elevada heterogeneidad estructural del aparato productivo, surgen marcadas diferencias en las características del empleo, según el sector de inserción laboral. Específicamente, personas con características personales similares pueden tener empleos muy diferentes en términos de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral. Además, se ha producido un fenómeno de competencia entre los países debido a las asimetrías en los derechos y las condiciones laborales.

Esto se debe, en parte, a las elevadas brechas de productividad entre los diferentes sectores productivos (véase el capítulo III) y al hecho de que la institucionalidad laboral y social solo abarca una proporción cada vez menor de la fuerza laboral. El resto está compuesto por el sector informal, que representa en la región una proporción muy alta de la población activa, que no accede a la institucionalidad laboral y se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. Esto hace que la protección promovida por la institucionalidad laboral sea frágil, dada la extensa sombra que la informalidad proyecta sobre ella. Además, existe un importante segmento de empleo informal en empresas formales como resultado de estrategias de subcontratación destinadas a reducir costos, que libera a los empleadores de la obligación de dotar de derechos plenos a los trabajadores subcontratados[1].

Por último, el mundo laboral está compuesto por grupos diferenciados por género y generación, y su acceso al empleo no es homogéneo. Claramente, las condiciones son más desventajosas y menos reguladas para las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes de ambos sexos. Formas seculares de discriminación concurren en la segmentación ocupacional, tanto horizontal como vertical, lo que hace que trabajadores con capacidades o responsabilidades similares perciban un trato y un salario distintos[2]. Estos patrones exacerban la desigualdad del mercado laboral. Asimismo, ciertos grupos de trabajadores requieren una protección especial debido a su vulnerabilidad, como se refleja en las regulaciones respecto de la mujer embarazada y el trabajo infantil.

En una perspectiva dinámica debe tomarse también en cuenta la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Las características del hogar —en particular el nivel educativo y la inserción laboral de los padres— influyen significativamente en las oportunidades de inserción laboral de una generación. Por ello, como se verá en el capítulo siguiente, resulta decisivo nivelar el acceso y los logros educativos, así como el aprendizaje oportuno. Las políticas que favorecen el desarrollo de capacidades independientemente de la procedencia personal y social contribuyen a reducir la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

[1] En efecto, la precarización del mercado laboral incluye no solo la informalidad, sino también la pérdida de garantías legales del sector formal. Esta pérdida de garantías se ha producido por cambios legalmente establecidos (modificaciones en la legislación laboral relativa a los despidos y los derechos individuales de los trabajadores) y por formatos y acuerdos ilegales dentro del sector formal. Estos últimos se han visto favorecidos por una menor capacidad de fiscalización de las inspecciones de trabajo y otros órganos, cuya función es la de controlar dichas normas. Por último, el debilitamiento de la sindicalización, especialmente en el sector privado, también ha afectado la capacidad de los trabajadores no ya de impulsar una legislación que los proteja, sino de hacer valer la existente.

[2] Cabe señalar que la no discriminación también es un principio clave en el marco regulatorio desarrollado por la OIT.

B. La elocuencia de los datos sobre desigualdades y brechas

1. La evolución de los mercados de trabajo en el nivel agregado

En un contexto de modesto crecimiento económico medio con elevada volatilidad, la década de 1990 y los primeros años de la pasada década fueron negativos para el empleo y para la protección social de los derechos laborales en los países de América Latina (véanse los gráficos V.1 y V.2). En contraste, el período de crecimiento relativamente elevado que se registró entre 2003 y 2008 tuvo un impacto favorable en los niveles de empleo y desempleo, tendencia que se frenó abruptamente en 2009 (véase el gráfico V.1)[3]. En el caso de los países del Caribe de habla inglesa, por la vía del gasto y el déficit fiscal se incrementó considerablemente la proporción del empleo público[4], lo que compensó el bajo dinamismo de la economía, pero aun así los índices de desempleo en el Caribe se han mantenido elevados, sobre todo entre mujeres y jóvenes[5]. Además, la concentración de la fuerza laboral en sectores que se encuentran en rápido descenso, como la agricultura y, en cierto grado, la manufactura, ha sido una de las principales causas de desempleo en la subregión.

En América Latina se registró un pobre dinamismo en la generación de nuevos puestos de trabajo durante la década de 1990 (véase el gráfico V.1). Esto se debió en parte a que la transición demográfica alcanzó una fase de mayor proporción de población en edad de trabajar. La consecuencia negativa fue la intensificación del desempleo, y la positiva, la mejora de la proporción de la población en edad activa con respecto a la pasiva (o en edades consideradas pasivas, entre 0 y 15 años y 65 años y más). De esta forma, con importantes diferencias de un país a otro, aun con un estancamiento o una caída de la tasa de ocupación (que se expresa generalmente como un porcentaje de la población en edad de trabajar), la proporción de personas ocupadas como porcentaje de la población total aumentó (Cecchini y Uthoff, 2007).

Además, cabe señalar que el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral también redujo las tasas de dependencia en los hogares, si bien ese aumento se hizo sin gastos públicos y sin servicios sociales suficientes para apoyar las tareas de cuidado en las familias de bajos recursos. Esto último llevó a que muchas mujeres pasaran a ejercer doble jornada laboral —de trabajo remunerado y de cuidado de los miembros del hogar— y muchas otras, sobre todo de hogares pobres que no podían pagar el cuidado con servicios ofrecidos por el mercado (proveedor predominante), no lograran insertarse oportunamente en el empleo debido a su alta carga de cuidado en el hogar. Esto no ha hecho sino reforzar la desigualdad ya que en los hogares de menores ingresos la dificultad de delegar las tareas de cuidado reduce la posibilidad de incorporar un aportante adicional de recursos monetarios (CEPAL, 2008a). Como se verá en el capítulo siguiente, el Estado tiene hoy un papel central en la provisión de servicios que permitan promover una mayor igualdad mediante el apoyo a las tareas de cuidado en hogares pobres y vulnerables,

[3] Entre 2003 y 2008, la mejora de la tasa de desempleo se registró tanto en América Latina (del 11,2% al 7,2% en el promedio simple de 18 países) como en el Caribe (del 11,3% al 8,0% en el promedio simple de 5 países). Ambas subregiones sufrieron marcados aumentos de sus tasas en 2009 (CEPAL, 2009a).

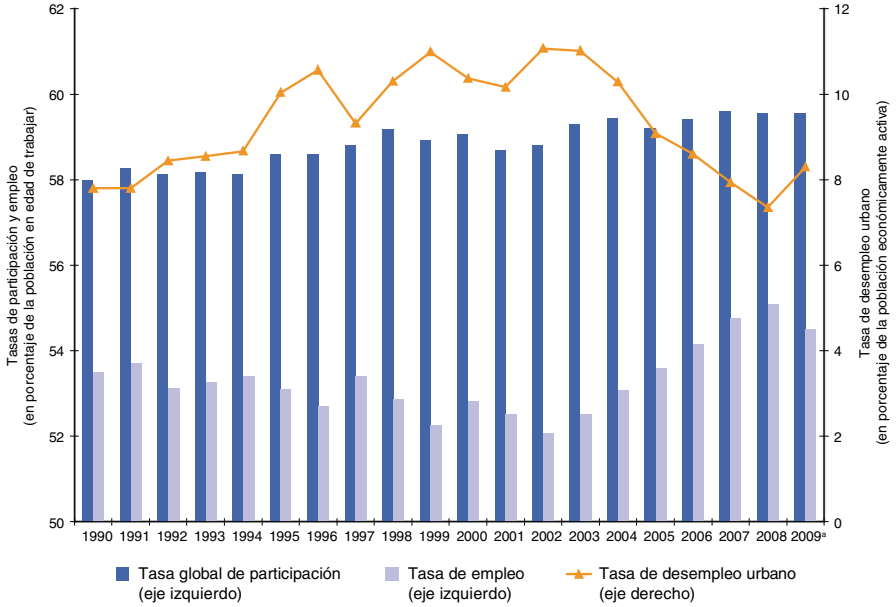
[4] En Jamaica el número de trabajadores del sector público se expandió de 90.000 a 120.000 entre 2001 y 2004. En Saint Kitts y Nevis, el empleo del sector público aumentó un 54% en el mismo período, en tanto que en Dominica se elevó un 15%.

[5] En las Bahamas, la tasa de desempleo alcanzó el 9,1% en 2002 y el 7,6% en 2006; en Barbados, fue del 10,3% y del 8,7%, respectivamente; en Belice, del 10% y del 9,4%; en Jamaica, del 14,2% y del 10,3%, y en Trinidad y Tabago, del 10,4% y del 8%. Por otra parte, la crisis golpeó en el empleo y produjo un aumento del desempleo medio del 9,8% al 11,2% en Jamaica entre 2007 y 2009, y del 14,2% al 17,7% en Santa Lucía en el mismo período, mientras que en Trinidad y Tabago el desempleo descendió del 5,5% al 5,1% (datos provenientes de las oficinas nacionales de estadística de los respectivos países).

facilitando con ello el ingreso de la mujer en el mercado laboral. Este es un pilar clave de la igualdad, pues aborda simultáneamente la igualdad de género, la igualdad de capacidades (al vincular el cuidado con la educación temprana) y la menor desigualdad de ingresos familiares (al mejorar la relación productivo-dependiente en hogares de menores ingresos).

Gráfico V.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990-2009



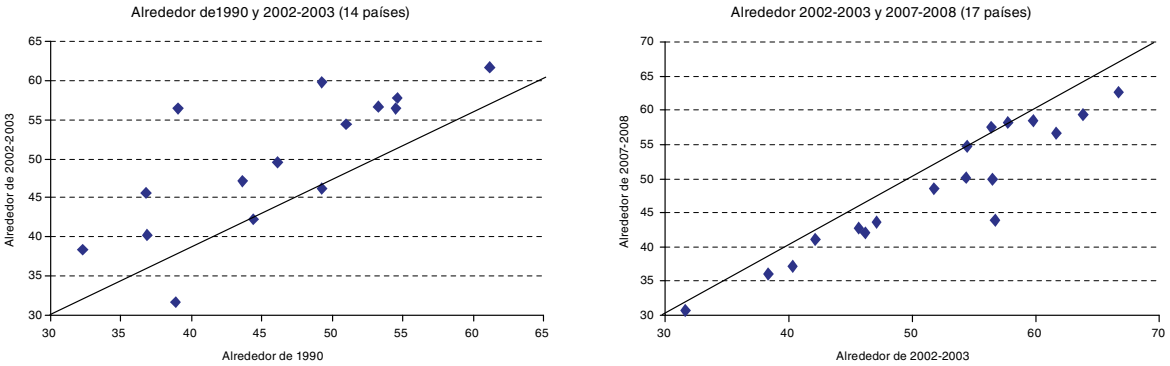
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Promedio.

Gráfico V.2

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, ALREDEDOR DE 1990, 2002-2003 Y 2007-2008

(En porcentajes de la población urbana ocupada)



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

Los salarios medios reales del sector formal registraron un moderado aumento durante gran parte de los años noventa, con un crecimiento anual del 1,3% por año (promedio ponderado) entre 1990 y 1997. Sin embargo, debido a las repetidas crisis que afectaron la región a partir de fines de esa década, se contrajeron un 0,8% anual entre 1997 y 2003. El repunte económico del período comprendido entre 2003 y 2008 solo tuvo un impacto moderado en los salarios reales (un 1,5% anual). En consecuencia, para el período 1990-2008 en su conjunto se registra un aumento acumulado de solo un 12,2% (un 0,6% anual). Por otra parte, el ingreso laboral medio mostró pocas variaciones: el promedio simple de los datos de las zonas urbanas de 16 países de la región cayó levemente (véase el cuadro 21.1 del anexo estadístico en CEPAL, 2009c), de 4,2 líneas de pobreza alrededor de 1990 a 4,1 líneas alrededor de 2002, y se recuperó a 4,2 líneas alrededor de 2007.

El aumento de los ingresos laborales contribuyó a reducir la pobreza en algunos países de la región durante el último lustro, mientras que en otros países los beneficios se debieron al mayor nivel de empleo (Cecchini y Uthoff, 2007). No obstante, los ingresos de muchos ocupados no alcanzan para superar la pobreza. En el período comprendido entre 2004 y 2008, un 25% de los ocupados urbanos (promedio simple de 17 países) y un 41% de los ocupados rurales (promedio simple de 16 países) se mantuvieron bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2009c), lo que demuestra que los mercados laborales no han tenido la fuerza inclusiva necesaria[6]. A estas limitaciones se agrega el impacto negativo de la actual crisis en el empleo.

Ante estas evidencias, en las siguientes secciones se trata de analizar la evolución de las principales variables laborales en materia distributiva[7].

2. Aumento de la brecha salarial por nivel de calificación

Durante la última década del siglo pasado se ensanchó la brecha salarial tanto en los países de la región como en los altamente industrializados. Como lo sugieren los estudios de casos nacionales y los estudios comparativos, aumentaron, sobre todo, los ingresos de los más calificados, lo que amplió la brecha entre estos y los ocupados con menos educación[8]. Por otra parte, no se ensanchó la brecha entre los ocupados con niveles educativos intermedios y aquellos con menos educación, lo que se debe al marcado aumento de la mano de obra con educación media.

La ampliación de las brechas de ingresos sorprendió a quienes preveían que la globalización, mediante la mayor división internacional del trabajo y la apertura de nichos de oportunidades, y un mercado que a nivel global asignaría factores a partir de las reformas económicas (sobre todo las comerciales, financieras y laborales), permitiría a América Latina y el Caribe incrementar la mano de obra menos calificada. Esta visión, como se indicó en el

[6] La emigración laboral masiva de ciudadanos latinoamericanos y caribeños de las últimas décadas refleja en gran medida la necesidad de las familias de contar con remuneraciones (o remesas por remuneraciones) que permitan enfrentar las necesidades básicas.

[7] No se hace referencia a la distribución funcional del ingreso, si bien desempeña un papel importante en la desigualdad total. Harrison (2002) descubrió que, entre los años sesenta y los años noventa, la proporción del factor trabajo en la distribución primaria bajó en los países pobres. Según Rodríguez y Ortega (2001), la apertura comercial favoreció la participación del capital en el PIB, debido a que la creciente competencia debilitó el poder de negociación de los sindicatos. Lindenboim, Graña y Kennedy (2005) analizaron el caso argentino y encontraron una tendencia regresiva en el período 1993-2004.

[8] Véanse los estudios nacionales en Robbins (1994), Beyer, Rojas y Vergara (1999), Harrison y Hanson (1999), López-Acevedo (2001), Pavcnik y otros (2002), Altimir, Beccaria y González Rozada (2002), Arabsheibani, Carneiro y Henley (2003), Feliciano (2001), Gindling y Robbins (2001), Gasparini (2003). Véanse estudios comparativos en Lora y Olivera (1998), Behrman, Birdsall y Szekely (2000), Taylor y Vos (2001), BID (2003) y Contreras y Gallegos (2007).

capítulo III, pasó por alto los requerimientos de convergencia productiva y la importancia estratégica de los aumentos de la productividad de la economía sobre la base de la incorporación del progreso técnico. Dicho de otro modo, esa visión consagraba un tipo de desarrollo en América Latina especializado en mano de obra de bajo costo que, como se ha planteado en este documento, refuerza los círculos viciosos del subdesarrollo en lugar de activar círculos virtuosos hacia el desarrollo. Lo sorprendente para los propios promotores de dicho modelo fue que falló la generación de empleo y la reducción de las brechas de ingresos sobre la base de abundante mano de obra de baja especialización. Por el contrario, la década de 1990 se caracterizó por las elevadas tasas de desempleo en muchos países de la región y por una clara ampliación de las brechas en materia de salarios y condiciones laborales. Así, las reformas no propiciaron un aumento del empleo ni de los ingresos, como tampoco la contratación de mano de obra menos calificada ni mucho menos su convergencia en bienestar a través de una mayor equidad en el mercado laboral.

La evidencia empírica ha demostrado el error de los supuestos referidos. Probablemente, dado el aumento de la oferta de mano de obra calificada durante las últimas dos décadas, la demanda se orientó a privilegiar al personal con mayor nivel de educación. También en el comercio internacional se observan resultados diferentes a los previstos. Contrariamente a los supuestos de los reformadores de la década de 1990, las ventajas comparativas de muchos países de la región no se basarían en la mano de obra de baja calificación (debido a su posición intermedia a nivel global) sino en los recursos naturales (de Ferranti y otros, 2002). De esta manera, la apertura comercial no habría favorecido a los menos calificados, sino más bien habría facilitado la importación de bienes de capital y, con ello, la utilización de pautas tecnológicas de los países altamente industrializados, replicando el sesgo de la demanda en favor de los más calificados. A ello se agrega la concurrencia de países de fuera de la región con enormes reservas de mano de obra de bajo nivel de calificación y salarios (Freeman, 2005a)[9].

También se ha argumentado que en ciertos períodos las políticas macroeconómicas han tenido un impacto desfavorable en los precios relativos, sobre todo la política cambiaria y financiera, que encarecía la mano de obra en relación con el capital (Lora y Olivera, 1998; Ramírez y Núñez, 2000). Los factores institucionales, como la caída o contención del salario mínimo y el debilitamiento de los sindicatos, también pueden ser relevantes (Cortéz, 2001).

En el cuadro V.1 se muestra que durante los años noventa mejoraron los ingresos de los más calificados (trabajadores con más de 12 años de estudios), en comparación con los otros grupos educativos. Esta ampliación de la brecha se observó tanto para los asalariados como para los ocupados en su conjunto y tanto para los hombres como para las mujeres.

[9] Específicamente, la apertura comercial puede haber contribuido a aumentar la brecha salarial en casos como el de Colombia, donde la reducción de aranceles fue mayor en sectores intensivos en mano de obra con bajo nivel educativo; en consecuencia, mientras la protección permitía cierta distribución de renta a estos trabajadores, con la apertura sufrieron marcadas caídas salariales (Goldberg y Pavcnik, 2001). En otros casos, los estudios atribuyen a la apertura comercial un impacto negativo modesto en el aumento de la brecha salarial (Feliciano, 2001; Acosta y Montes Rojas, 2002; Galiani y Porto, 2006).

Cuadro V.1

AMÉRICA LATINA: INGRESO LABORAL RELATIVO DE LOS OCUPADOS URBANOS QUE TRABAJAN ENTRE 35 Y 45 HORAS POR SEMANA, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN, HOMBRES Y MUJERES [a]

(Promedio simple de 15 países, 9 a 12 años de educación=100)

Período	Años de educación	Ocupados			Asalariados		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Alrededor de 1990	Hasta 8	70,1	71,5	62,4	68,1	69,4	60,7
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Alrededor de 2000	Hasta 8	68,4	68,7	63,0	69,0	69,5	63,2
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006-2008	Hasta 8	70,0	70,9	63,8	72,6	72,6	68,6
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	197,7	206,2	195,9	193,3	205,0	189,2

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

[a] Para controlar el doble efecto de que, en promedio, las mujeres trabajan menos horas (mayor ingreso por hora y menor ingreso total en contratos a tiempo parcial), se limitó el cálculo a un rango con jornadas "intermedias", y se dejaron fuera los valores atípicos.

Sin embargo, como se observa en el cuadro V.1, durante el último sexenio la ampliación de la brecha salarial no solo parece haberse detenido sino incluso se habría revertido parcialmente[10]. En efecto, los ingresos relativos de los más educados bajaron en comparación con los de los menos calificados, aunque sin volver al nivel de inicios de los años noventa. Cabe señalar que —con cambios muy pequeños en ambas fases— en el caso de los asalariados la brecha entre los menos calificados y el grupo con 9 a 12 años de educación se redujo levemente entre inicios de los años noventa y el período 2006-2008 (del 68,1% al 72,6%), mientras que se mantuvo estable en el caso de los ocupados en su conjunto. En vista de las tendencias de la educación, se puede interpretar que el aumento de la oferta de mano de obra con niveles de educación intermedios y, en la década actual, superiores ha incidido en la reducción de sus ingresos relativos[11].

[10] Los datos presentados en el cuadro V.1 no permiten establecer si las brechas cambiaron debido a una mejora del salario de los menos calificados o a un empeoramiento del de los más calificados. La evidencia de CEPAL (2009c) indica que una parte de la convergencia se debe a una reducción del salario medio de los más calificados. En el período comprendido entre 2003 y 2008, la igualación sí responde a la mejora de los sectores menos calificados.

[11] Si en lugar del promedio simple se utilizan las medianas, se observan las mismas tendencias para los ocupados en su conjunto, pero en el caso de los asalariados, la brecha salarial entre los más calificados y el grupo siguiente se amplía levemente. Monsueto, Machado y Golgher (2006), así como Castro Lugo y Huesca (2007) y Airola y Juhn (2008) detectan en el Brasil y México una reducción reciente de la desigualdad salarial por nivel educativo.

3. Aspectos distributivos de la estructura productiva

Otro aspecto relevante para los resultados distributivos es la generación de empleo según el sector. Durante los años noventa, la participación de los sectores de baja productividad en el empleo urbano subió del 47,2% alrededor de 1990 al 50,8% alrededor de 2002 y volvió a descender al 47,4% hasta alrededor de 2007[12]. Esta reducción reciente ha sido moderada, respondiendo al mayor dinamismo económico de los últimos años y, si bien no se dispone de datos comparables, es de suponer que la contracción económica de 2009 ha interrumpido este proceso. De todas maneras, como se argumenta en el capítulo III, es imprescindible reforzar estos procesos con políticas de desarrollo productivo.

La relativa debilidad de la generación de empleo productivo durante los años noventa también se expresó en una ampliación de la brecha de los ingresos entre los segmentos productivos. Entre inicios de la década de los noventa y alrededor de 2002, los salarios medios de las microempresas cayeron con respecto a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa del 73% al 62%; aun mayor fue el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos), que disminuyeron en relación con los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa del 99% al 73%. En contraste, en los años siguientes (hasta alrededor de 2006), período en que se dinamizó la generación de empleo asalariado en empresas formales, estas brechas dejaron de ampliarse y se cerraron levemente, un 66% en el caso de las microempresas y un 75% en el caso de los trabajadores por cuenta propia[13].

4. Aspectos de calidad

Entre 2000 y 2007 el porcentaje de los ocupados urbanos con protección en materia de salud, pensiones o ambas subió del 54,5% al 60,8%[14]. A ello contribuyó, aparte de la expansión económica y el aumento del empleo en el sector formal, la reducción de las relaciones laborales informales en empresas formales, que se observó durante este período de crecimiento relativamente elevado[15]. En varios países también cumplieron un papel importante las mejoras en la fiscalización[16].

Al considerar la dinámica de la inserción laboral, se hace evidente su exposición a la volatilidad del crecimiento económico (véase el gráfico V.1). Entre mediados de los años noventa e inicios de la pasada década, el desempleo subió en cada crisis, sin poder descender a su nivel anterior antes de que una nueva crisis volviera a impactarlo. Asimismo, en algunos países, las reformas laborales propiciaron la aplicación de contratos de trabajo a plazo determinado y condujeron a una "flexibilización en el margen" (Tokman y Martínez, 1999), lo que produjo una mayor inestabilidad del empleo formal. De ahí, como se ha resaltado en el capítulo II, la importancia del manejo de los instrumentos macroeconómicos para reducir la vulnerabilidad

12 Promedio simple de 15 países calculado sobre la base de CEPAL (2009c), cuadro 18 del anexo estadístico.

13 Cálculo sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los respectivos países.

14 Datos ponderados (OIT, 2009c, cuadro 8 del anexo estadístico). Según la misma fuente, la proporción de los ocupados con protección en salud aumentó del 52,1% al 58,4%, y la de los ocupados cubiertos por un sistema de pensiones del 50,1% al 52,8%. En algunos países, el número de cotizantes de los sistemas de seguridad social creció notablemente entre 2003 y 2008. Por ejemplo, en el Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá este número aumentó más de un 30%; en la Argentina, Nicaragua y el Uruguay, se elevó más de un 50%. Otros países, como Guatemala y México, registraron un crecimiento menor de esta variable, de entre el 10% y el 20%.

15 Entre 2005 y 2007 el empleo asalariado informal en el sector formal bajó del 36,9% al 31,6% (promedio de cinco países) (OIT, 2008).

16 En el caso del Brasil, véase Simão (2009).

frente a la volatilidad global y sus impactos negativos sobre el empleo y el bienestar. Sin duda, un complemento indispensable de ello es una legislación laboral que impida normas de flexibilización, que aprovechan los sectores con más poder durante las crisis económicas para precarizar el empleo y abaratar sus costos. Una macroeconomía más sustentable y mejor regulada, y una institucionalidad laboral que prevenga contra la precarización del trabajo en tiempos de crisis son dos caras de la misma moneda en lo referido al derecho al trabajo digno.

En general, las empresas privilegian la estabilidad de sus trabajadores cuando tienen mayor calificación y especialización, mientras que en el caso del personal menos calificado tienden a privilegiar modalidades más flexibles, con menor protección laboral y que incluyen contratos a plazo sin cláusulas de indemnización, o bien propician la subcontratación (Echeverría y otros, 2004). Se registra un incremento de los contratos a plazo determinado, de manera que los que ingresan al mercado laboral encuentran un escenario complejo, inestable y con inseguras perspectivas de trayectorias laborales ascendentes (Auer, 2007; Weller, 2006).

5. La inserción laboral de los grupos en desventaja

Como se muestra en el cuadro V.2, la tasa de participación laboral de las mujeres urbanas registró un ascenso marcado durante los años noventa, pero en los años recientes solo aumentó levemente. Gran parte de este ascenso responde al aumento en el nivel educativo de las mujeres, dada la elevada correlación entre dicho nivel y la tasa de participación femenina. En contraste, la participación laboral de los grupos menos educados aumentó moderadamente e incluso se frenó[17]. Esto indica la persistencia de importantes obstáculos para la inserción laboral de estas mujeres.

Cuadro V.2
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

	Tasa de participación urbana (14 países)						Tasa de desempleo urbano (14 países)		Participación del empleo en sectores de baja productividad (13 países)	
	Total mujeres	0 a 3 años de educación	4 a 6 años de educación	7 a 9 años de educación	10 a 12 años de educación	13 o más años de educación	Total mujeres	Mujeres (respecto de los hombres)	Total mujeres	Mujeres (respecto de los hombres)
Alrededor de 1990	43	32	40	38	51	66	8,8	122,5	53,5	124,3
Alrededor de 2002	51	36	46	46	55	71	12,7	132,1	55,1	115,9
2007-2008	52	35	45	44	55	72	8,4	141,7	52,0	118,4

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

[17] En las zonas rurales, de las cuales hay menos información para realizar una comparación histórica, entre mediados de los años noventa y mediados de la pasada década la tasa de participación de las mujeres subió del 42% al 46% y la brecha de participación de las mujeres de diferentes niveles educativos se redujo moderadamente (promedio simple de 12 países) (CEPAL, 2009c).

Como se ve en el cuadro V.2, el corte por género muestra que las condiciones de acceso al mercado de trabajo y al empleo productivo siguen reflejando una marcada desigualdad (Piras, 2004). Estas desigualdades reflejan, en parte, relaciones sociales que atribuyen un papel específico a la mujer, centrado en las tareas de reproducción, las brechas en los activos, la institucionalidad del mercado de trabajo diseñada según las pautas del hombre como sostén económico de la familia y los mecanismos de discriminación (Giosa y Rodríguez, 2009)[18]. Por otro lado, resulta inquietante esta brecha de género en las condiciones de trabajo, pues el gran contingente de mujeres que ingresan hoy al mercado de trabajo se convierte en una reserva de mano de obra susceptible de ser explotada en condiciones que contradicen tanto la legislación laboral como los avances en la legislación sobre igualdad de género. Esta asimetría en las condiciones laborales de hombres y mujeres obstaculiza doblemente la igualdad de derechos.

La tasa de desempleo urbano de las mujeres reflejó la evolución de las economías de la región, con un importante incremento entre 1990 y 2003 y su posterior descenso al nivel de inicios de los años noventa. Sin embargo, como se indica en el cuadro, las mujeres sufrieron más que los hombres el aumento del desempleo y se beneficiaron menos de su descenso posterior, de manera que la brecha de desempleo entre mujeres y hombres se amplió en ambas fases[19].

La inserción de las mujeres en sectores de baja productividad reflejó la evolución de la economía regional, con un incremento a inicios de los años noventa y un posterior descenso. En este caso, la brecha entre mujeres y hombres se redujo en la primera fase, quizás reflejando la presión sobre muchos hombres que, como principales proveedores de los ingresos del hogar, se vieron obligados a insertarse en cualquier actividad, aunque fuese de baja productividad. El repunte económico posterior revirtió parcialmente esta reducción de la brecha entre mujeres y hombres.

Como se indica en el cuadro V.3, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se redujo en la década de 1990 (tanto para las asalariadas como para las ocupadas en su conjunto), lo que se observa tanto en el agregado como en cada uno de los tres grupos educativos. En contraste, durante la pasada década la brecha se cierra muy levemente en el agregado y se amplía en varios grupos educativos.

Los estudios pertinentes muestran que persiste la discriminación salarial de las minorías étnicas, si bien durante los años noventa se observa una reducción de esta brecha (OIT, 2007, citado en Atal, Ñopo y Winder, 2009, pág. 10). También hay evidencia de la discriminación salarial por el origen social de las personas[20]. Los jóvenes de ambos sexos son otro segmento de la fuerza laboral con problemas especiales de inserción laboral, si bien es un grupo heterogéneo y las opciones de empleo varían por subgrupo etario, nivel educativo, género, características del hogar, zona de residencia y pertenencia a grupos étnicos específicos (CEPAL/OIJ, 2008). Un bajo nivel educativo restringe seriamente las opciones de inserción actual y futura de la juventud, confinándola a la baja productividad, los escasos ingresos y, en general, una mala calidad de empleo y limitadas perspectivas de trayectorias laborales ascendentes.

---

[18] Atal, Ñopo y Winder (2009) encuentran una brecha de un 10% en los salarios por hora de hombres y mujeres de América Latina. Sin embargo, la brecha salarial es incluso mayor (19,5%) si se toman en cuenta las variables observables que suelen incidir en los salarios relativos, como el nivel de educación.

[19] La crisis de 2009 tuvo, por lo menos inicialmente, un impacto diferente dado que en la mayoría de los países el desempleo creció más en el caso de los hombres que en el de las mujeres (CEPAL/OIT, 2009a).

[20] Núñez y Gutiérrez (2004) identifican en el caso chileno una alta brecha salarial causada por el trasfondo socioeconómico de las personas. Gaviria, Medina y Palau (2007) encuentran en Colombia un castigo salarial para personas con nombres atípicos, relacionados con hogares pertenecientes a estratos sociales bajos.

Cuadro V.3

AMÉRICA LATINA: INGRESO LABORAL RELATIVO DE MUJERES URBANAS OCUPADAS, QUE TRABAJAN ENTRE 35 Y 45 HORAS POR SEMANA RESPECTO DE LOS HOMBRES, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN

(Promedio simple de 15 países)

Período	Años de educación	Ocupadas	Asalariadas
Alrededor de 1990	Hasta 8	66,2	71,9
	9-12	76,5	82,4
	Más de 12	64,9	69,7
Total		73,9	81,8
Alrededor de 2000	Hasta 8	70,6	75,3
	9-12	77,1	82,5
	Más de 12	69,7	74,7
Total		78,6	86,1
2006-2008	Hasta 8	67,8	76,1
	9-12	74,9	80,0
	Más de 12	71,5	74,2
Total		80,2	86,5

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

El tema del desempleo juvenil golpea con especial fuerza en los países del Caribe de habla inglesa. De acuerdo con la información disponible, en Jamaica el desempleo promedio rondaba el 11,2% de la población económicamente activa (PEA) en 2009 mientras que en el tramo etario de 14 a 19 años alcanzaba el 39,7%. En Trinidad y Tabago estas tasas ascienden a un 5% y un 13%, respectivamente. Esta situación de alto desempleo juvenil constituye, además, un factor de expulsión de jóvenes hacia países con mayores oportunidades de empleo, con la consiguiente fuga de personas capacitadas y necesarias para aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva de las economías caribeñas. Además, el desempleo juvenil coincide con una situación de aguda desafiliación institucional (alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan) y con altísimos niveles de informalidad laboral de los jóvenes, lo que constituye un gran factor de riesgo de aumento de la criminalidad juvenil en el Caribe[21].

[21] En algunos países del Caribe, el sector informal absorbe casi la mitad de la fuerza laboral, siendo las mujeres las que encabezan este sector de la economía.

C. Algunas tendencias futuras

En el apartado anterior se muestran tendencias cambiantes cuando se compara la década de 1990 con la pasada década. Durante los años noventa empeoró la estructura del empleo y los nuevos puestos de trabajo se concentraron en sectores de baja productividad, lo que acompañó el crecimiento de la tasa de desempleo y la ampliación de algunas brechas salariales, específicamente entre ocupados con diferentes niveles de educación y pertenecientes a distintos segmentos productivos. Por otra parte, se redujo la brecha entre la participación laboral de las mujeres y la de los hombres, así como también la brecha salarial entre ambos sexos. Durante la fase de crecimiento económico relativamente elevado, se revirtió la pauta de generación de empleo, concentrándose esta en los sectores de productividad media y alta, con un efecto positivo sobre la relación entre el empleo y la protección. También se produjo una inflexión en la dinámica de la brecha salarial entre los ocupados de alto y bajo nivel educativo, que en lugar de seguir ampliándose, se cerró ligeramente. Además, se estancó la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres, así como el incremento de la participación laboral de las mujeres. A pesar de los avances registrados, persisten un gran número de factores que arrojan resultados sumamente desiguales de los mercados laborales.

Para anticipar la perspectiva futura es necesario considerar un conjunto de factores que concurren en la dinámica de los mercados de trabajo y que se resumen a continuación.

i) Para muchos países de la región, las tendencias demográficas todavía ofrecen una "ventana de oportunidades" transitoria que la región debe aprovechar. El aumento de la proporción de la población en edad de trabajar con respecto a la población total puede contribuir a reducir la pobreza. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad es imprescindible que se generen empleos en cantidad y calidad suficientes para una población en edad de trabajar cuya magnitud, en los años próximos, tiende a alcanzar su máximo histórico antes de empezar a disminuir debido al envejecimiento de la población. Para capitalizar este activo demográfico se precisan políticas productivas (véase el capítulo III) y de empleo activas, algunas de las cuales se mencionan en la sección siguiente.

ii) Lo anterior es también válido respecto de la tendencia secular del incremento de la participación laboral femenina. Existen grandes brechas en la participación laboral de las mujeres según el estrato socioeconómico, con tasas muy bajas en los quintiles inferiores y más elevadas en los superiores. Recientemente, esta brecha se ha reducido, lo que en algunos países ha sido un factor adicional de reducción de la pobreza. Sin embargo, la inserción laboral de las mujeres de bajo nivel educativo formal y provenientes de hogares de bajos ingresos se caracteriza por su elevada precariedad, por lo que se requiere de mecanismos que refuercen tanto su acceso al mercado de trabajo como la productividad y los ingresos que este genere (Weller, 2009b).

iii) Otra tendencia de la oferta laboral que influirá notablemente en la futura evolución de los mercados laborales es la expansión de los sistemas educativos. Si bien, como se verá en el capítulo VI, persisten amplias brechas en los logros según el nivel socioeconómico de la familia de origen, la expansión de la cobertura y la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional están transformando el perfil de la oferta laboral con un aumento sostenido de la calificación media. A fin de que esa tendencia favorezca la

evolución de la productividad y la competitividad de las economías de la región, y reduzca las brechas salariales, son indispensables las políticas de convergencia productiva, como se señaló en el capítulo III. De esa forma, se beneficia tanto la productividad como la igualdad sistémicas. El fortalecimiento de la calidad de la educación inicial, la ampliación del ciclo de la educación preescolar y la generalización del egreso en la secundaria, así como profundas mejoras en la calidad de la educación contribuirían a este proceso, como se plantea en el capítulo siguiente.

iv) En cuanto a la demanda, hay evidencias de que la composición sectorial del crecimiento es relevante para las características de la generación de empleo y su aporte a la reducción de la pobreza (Gutiérrez y otros, 2007). A este respecto, es previsible que se mantenga la tendencia de largo plazo de una caída (relativa o incluso absoluta) del empleo agropecuario. En vista de las características medias de este empleo, esto tendría un impacto favorable para la igualdad, siempre y cuando los jóvenes rurales reciban una educación y calificación que les permita desempeñarse de manera productiva en actividades no agropecuarias y que se generen los empleos requeridos para aprovechar el potencial de transformación estructural.

v) Durante las últimas décadas la generación de nuevos empleos se ha centrado en el sector terciario y es previsible que esto continúe. Sin embargo, el empleo en este sector es muy heterogéneo, ya que incluye el grueso de las ocupaciones informales, sobre todo en el comercio y los servicios personales, así como actividades de elevada productividad e indicadores positivos de calidad. Los primeros se expanden en períodos de bajo crecimiento económico, mientras los segundos, relacionados con la modernización de la estructura productiva, la expansión de los servicios públicos y un aumento de los niveles de inversión, crecen en períodos de expansión y contribuyen a ella.

vi) El análisis global indica que en la región en su conjunto el empleo manufacturero bajaría su participación en el empleo total. Sin embargo, seguirá desempeñando un papel clave para la evolución de la productividad y la competitividad de la región y, en condiciones adecuadas, seguirá creciendo en términos absolutos. A ello contribuirían, sobre todo, como se plantea en el capítulo III, las políticas que favorecen la intensificación de los procesos de innovación y la reducción de las brechas de productividad internas.

vii) Esto debería complementarse, como se ha mencionado en el capítulo III, con políticas e inversiones públicas mucho más enérgicas para fomentar aumentos de productividad en la pequeña y mediana empresa, a fin de mantener la capacidad de generar empleo en este sector, pero a la vez reducir las brechas de productividad respecto de la gran empresa. Redoblar esfuerzos en este ámbito es clave para disminuir la heterogeneidad estructural y, con ello, las brechas de inclusión social. Mientras el grueso del empleo lo genere un sector cuya productividad está muy por debajo de la media de los sectores más dinámicos de la economía, la divergencia productiva reproducirá sistemáticamente las brechas en todos los ámbitos. Esta divergencia no desaparecerá de la noche a la mañana y para superarla serán precisos un esfuerzo financiero y una construcción institucional mucho más sólidos en este campo, lo que requiere, como se plantea en el último capítulo, pactos sociales para cerrar las brechas productivas.

viii) En términos de salarios, cabe tomar en cuenta la gran duplicación de la fuerza de trabajo global (Freeman, 2005a) como consecuencia de la incorporación tanto de los países de la antigua Unión Soviética como de países asiáticos como China y Viet Nam al mercado mundial, lo que ejerce una importante presión hacia la baja en los salarios. Por lo tanto, deben fortalecerse los mecanismos para que la evolución de la productividad se transmita a los salarios, a fin de asegurar su participación en el incremento de la productividad. Este es uno de los aspectos de la institucionalidad laboral cuyo funcionamiento debe analizarse en el marco de la nueva realidad de los mercados globales. En la sección siguiente se revisan otros aspectos.

D. Políticas para reducir la desigualdad en el mercado laboral

El trabajo constituye un eje central de la vida de la sociedad. Es la actividad por la cual la mayoría de las personas genera los ingresos necesarios para el cuidado y bienestar de sus familias y el espacio en el que desarrollan una parte importante de sus capacidades, reciben reconocimiento, amplían su sociabilidad, ejercen sus derechos de negociación, forjan un sentido del trato justo y se formaliza la protección y la estabilidad social.

Estos múltiples sentidos y beneficios del trabajo no se dan automáticamente. Por el contrario, son el resultado de un largo proceso de desarrollo productivo, negociación de conflictos y conquistas colectivas. A esta diversidad de sentidos del trabajo corresponde también un abanico de canales de inclusión laboral. Estos canales, como se expone a continuación, son débiles en América Latina, pero tienen una historia y merecen un futuro.

La generación de empleos de calidad para todos, como lo plantea la meta 1B del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio[22], se asocia estrechamente con otras dos metas: la contribución del desarrollo económico, pues solo las economías con crecimiento sostenido y productividad creciente pueden generar empleo en la cantidad requerida, y la inclusión social, ya que únicamente si se reduce la exclusión y segmentación prevaleciente, toda la fuerza laboral tendrá acceso a empleos de calidad. En este sentido, debe establecerse una institucionalidad laboral que incentive estos resultados.

1. La institucionalidad laboral en el debate

La institucionalidad laboral comprende el conjunto de reglas que orientan el comportamiento de los actores en el mercado laboral y se compone de las regulaciones del mercado, las regulaciones jurídicas y las negociadas. En materia de institucionalidad, la región se caracteriza por sus significativas diferencias[23]. Si bien no existe un único diseño óptimo, en vista de las características específicas de este mercado, se requiere que la institucionalidad persiga dos objetivos (CEPAL, 2009f)[24]: i) el funcionamiento eficiente del mercado laboral con pleno respeto a los derechos[25] y ii) la

[22] Meta 1B: Lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

[23] La institucionalidad laboral de los países del Caribe tiene orígenes que la diferencian de los latinoamericanos (Downes, 2006 y 2009).

[24] Véase Auer (2007) y sus referencias a autores que argumentan en esta misma línea. Freeman (2009) subraya que recientemente también la OCDE reconoce que diferentes esquemas de institucionalidad pueden ser efectivos.

[25] La eficiencia de un mercado laboral implica no solamente la ausencia de rigidez y distorsiones, sino también la capacidad de incluir más trabajadores y la posibilidad de que los agentes absorban las ganancias provenientes de la productividad.

protección de los trabajadores como actores estructuralmente más débiles, sobre todo de los grupos vulnerables con problemas especiales para la inserción laboral productiva.

Un desafío importante es adaptar la institucionalidad laboral a un contexto económico y social cambiante, de manera que pueda cumplir con sus objetivos de manera sostenible. Recientemente, los cambios que entraña la incorporación de nuevas tecnologías y los desafíos de la competitividad, tanto la sistémica como la de las empresas, presionan hacia una mayor flexibilidad productiva. En este contexto, surge la disyuntiva sobre la regulación del mercado de trabajo. Al respecto, una mayor flexibilidad del mercado de trabajo fortalece la capacidad de ajuste en el corto plazo, pero tiende a dar como resultado contratos de corta duración y una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo, mientras que el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades y la orientación al crecimiento de la productividad requieren una mayor estabilidad en el empleo. De esta forma, la eficiencia del mercado laboral exige adaptabilidad en el corto plazo y productividad en el largo plazo.

Durante las últimas décadas, muchos países de la región realizaron reformas para ajustar la institucionalidad laboral (Weller, 2009a). Algunas tenían como objetivo desregular y flexibilizar el mercado laboral pero, en general, no cumplieron con las expectativas de generación de empleo (Stallings y Peres, 2000; BID, 2003) y su diseño se cuestionó duramente al cambiar el contexto político en que se impulsaron. En la actual inflexión histórica aumenta la desconfianza en que la radical desregulación de los mercados laborales tenga un efecto favorable en el empleo (Freeman, 2005b).

El debate actual sobre la institucionalidad y la flexibilidad laboral mantiene posiciones encontradas (CEPAL, 2009f). En este marco, queda pendiente consensuar criterios para promover una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral sin exacerbar la precariedad del empleo. Por lo mismo, el debate debe evitar las fórmulas descontextualizadas, identificando áreas específicas donde puede haber cuellos de botella en el funcionamiento del mercado laboral.

Al respecto, es fundamental plantear el alcance del tema de la flexibilidad laboral y el contractualismo privado en la esfera del trabajo. Sin duda, las formas de organización del trabajo son dinámicas en el tiempo. Tanto el desarrollo tecnológico incorporado en el mundo productivo como los cambios de organización de la sociedad y las propias expectativas culturales respecto del trabajo modifican los modos en que se regula y organiza el trabajo. Esto afecta las rutinas, las relaciones en el puesto de trabajo, la movilidad de los factores y la relación entre la libertad y la seguridad en el mundo laboral.

Sin embargo, al asumir como valor irreductible la igualdad de derechos y oportunidades en la sociedad, bajo ningún concepto puede utilizarse la flexibilidad para consagrar o perpetuar relaciones profundamente asimétricas en materia de poder de negociación y contrataciones en el marco laboral. Cuando esto ocurre, así como en el caso de un contractualismo privado sin mediación estatal y librado a la capacidad de negociación de los agentes, la flexibilización se convierte en sinónimo de precarización, con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo y la ampliación de las brechas sociales, lo que contradice la normativa del derecho al trabajo decente suscrita hoy por la comunidad internacional.

En este marco, cabe entender y celebrar que en la actual crisis los países no hayan utilizado las reformas laborales tendientes a la flexibilidad como instrumento para hacer frente al desempleo. En una situación crítica de incremento del desempleo y aumento de la informalidad, la capacidad de los empleados para negociar condiciones laborales disminuye, mientras que

aumenta proporcionalmente el poder de negociación de los empleadores. En otras palabras, es poco probable que el acuerdo entre actores privados, sin mediar la presencia del Estado o la regulación laboral, resulte en logros positivos en el mundo del trabajo durante las crisis, porque los sindicatos pierden fuerza y la flexibilización amplía los márgenes de ganancias sin ampliar las garantías de empleo e ingresos, incluso en plazos cortos. Así pues, el contractualismo privado no es una buena solución en países emergentes, debido a los problemas de legitimidad y estabilidad de los acuerdos. En los casos conocidos, aumentó la vulnerabilidad de los trabajadores, se registraron pérdidas importantes de bienestar y se ampliaron las brechas sociales. Muy distinta es la flexibilización en países como los europeos, donde existen sistemas de protección social de amplia cobertura, y donde los pactos tripartitos (entre el Estado, los sindicatos y los empresarios) son parte medular de los procesos de negociación en materia de condiciones laborales, garantías y distribución de costos y beneficios entre las partes.

2. La seguridad económica y la inclusión laboral: capacidades, representación, ingresos y calidad laboral

La protección de los actores estructuralmente más débiles del mercado de trabajo tiene muchos componentes. Bajo el concepto diferente, pero similar, de la seguridad económica, la OIT (2004a) ha identificado siete componentes de relevancia:

- la seguridad de los ingresos, que se refiere al nivel y los mecanismos de pago de los ingresos laborales y los apoyos financieros que se perciben al perder un empleo;
- la seguridad del mercado de trabajo, que se refiere a los niveles de ocupación que deberían aspirar a alcanzar el pleno empleo;
- la seguridad del empleo, que consiste en empleos permanentes, protegidos y de tiempo completo;
- la seguridad del trabajo, que se refiere a los estándares de salud y protección en el puesto de trabajo, necesarios para evitar enfermedades y accidentes laborales;
- la seguridad de las capacidades, que se refiere a la posibilidad de adquirir conocimientos y habilidades y poder aplicarlos en el trabajo;
- la seguridad del puesto de trabajo, que se refiere a la opción de desarrollar trayectorias laborales ascendentes, y
- la seguridad de la representación, que se refiere a los niveles de organización y negociación colectiva.

Esta variedad de componentes indica que no existe un solo mecanismo de protección contra la inseguridad con el que una institucionalidad cumpliría el objetivo citado. Tanto los instrumentos de protección como el tipo de inseguridad que un país específico quiere enfrentar de manera prioritaria pueden variar y no todos tienen el mismo significado para la seguridad económica y el bienestar de los trabajadores. Existen varios instrumentos para reforzar diferentes aspectos de la seguridad económica:

a) El acceso a la capacitación

La oportunidad de capacitarse es importante para una primera inserción laboral, así como para reubicarse en un nuevo rubro, sobre todo en estructuras productivas dinámicas. También es fundamental para que las personas que están trabajando tengan la oportunidad de progresar en sus trayectorias ocupacionales y mejorar su calificación para enfrentar nuevos retos en el mundo laboral.

En este sentido, los países de la región han hecho esfuerzos por ampliar su oferta de capacitación, con una mayor orientación hacia la demanda y un abanico más amplio de instrumentos y contendidos de capacitación[26]. Sin embargo, la cobertura de los sistemas de capacitación es limitada, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o nueva capacitación de las personas económicamente activas (CEPAL, 2008c, 2009f). Los incentivos a la capacitación son más utilizados por las empresas grandes que por las pequeñas y brindan más beneficios al personal de mayor rango o administrativo que a los trabajadores de la producción. Además, los grupos vulnerables tienen un acceso limitado a los programas de capacitación.

Por lo general, los sistemas de capacitación no están insertos en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de la competitividad sistémica. Por lo mismo, no generan sinergias entre la inclusión laboral y el desarrollo productivo, o entre la convergencia productiva y la igualdad social. Como se vio en el capítulo III, estas sinergias no existen en los países de la región. La capacitación es un instrumento clave para mejorar la inserción a lo largo de la vida laboral, pero también influye en el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas. Por lo mismo, como se verá en el capítulo final, es indispensable un pacto social que favorezca el vínculo entre la capacitación y la igualdad de oportunidades laborales, con la perspectiva de la mayor convergencia productiva de nuestras economías.

b) Voz, representación y negociación

Los derechos a la sindicalización y la negociación colectiva son reconocidos ampliamente por medio de la ratificación de los convenios de la OIT correspondientes. La sindicalización y la negociación colectiva suelen reducir la desigualdad salarial al reforzar los ingresos de los trabajadores de menor calificación (CEPAL, 2009f). Sin embargo, en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, la sindicalización está disminuyendo por efecto de los cambios en la estructura productiva y organizacional, pero también por la prevalencia de políticas y prácticas antisindicales[27].

Recientemente se han hecho esfuerzos en varios países para fomentar la organización sindical. En su favor se arguye que los déficits de representación laboral, al debilitar a los trabajadores en tanto que actores del mercado laboral y dispersarlos, propician una cultura de confrontación coyuntural más que de negociación regulada de demandas. Asimismo, la ampliación de espacios para la organización sindical y la negociación colectiva es una condición necesaria para ajustar la regulación laboral ante nuevas condiciones económicas, lo que se debe hacer en un marco de acuerdo entre actores.

[26] Véase Vera (2009).

[27] Vega-Ruiz (2004) presenta una revisión del estado de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina.

Este ajuste no implica soslayar la regulación legal, sino orientar dicha regulación a asegurar la representación de los trabajadores con miras a garantizar los espacios adecuados de negociación y establecer los pisos mínimos de beneficios y derechos. Esto último es indispensable en el contexto de elevada informalidad y estratos productivos donde la organización sindical es sumamente difícil, como ocurre en muchos países de la región.

c) Salario mínimo

Un importante instrumento de protección de los trabajadores más vulnerables es el salario mínimo. Después de que durante las décadas de 1980 y 1990, en muchos países la política salarial se supeditara a la política antiinflacionaria, recientemente en varios de ellos se han puesto en marcha políticas de salario mínimo para reforzar el poder de compra de los hogares de bajos ingresos[28]. El salario mínimo tiene el potencial de reducir las desigualdades y la pobreza al establecer un piso que beneficia a los asalariados de ingresos más bajos, incluso en el sector informal (CEPAL, 2009f). De todas maneras, la política salarial debe tomar en cuenta el valor relativo del salario mínimo para optimizar su efecto en la distribución y la pobreza (Marinakis, 2008). No obstante, el papel del Estado en la política salarial no se reduce a la fijación administrativa del salario mínimo. Como se indicó en los capítulos II y III, el logro de mejoras en las condiciones laborales y de ingresos de los sectores más vulnerables implica una macroeconomía y una acción estatal explícitamente orientadas a mejorar la capacidad del mercado laboral de incrementar las remuneraciones más bajas. Ello implica operar considerando los parámetros de producción de bienes y servicios, los precios de las canastas básicas de consumo y los costos relativos de la mano de obra.

d) Calidad y formalización del trabajo

Un aspecto relevante en la inclusión laboral y la calidad del empleo es el rango contractual de que gozan los trabajadores. En ello no solo se ve negativamente afectada la PEA informal, sino también quienes no gozan de condiciones contractuales formales aunque trabajen para una empresa formal. Respecto a esto último, recientemente algunos países han tomado medidas para extender la protección del empleo formal a trabajadores subcontratados. Otras medidas incluyen la protección de los trabajadores a domicilio y las empleadas domésticas (Tokman, 2008).

Durante los últimos años, muchos países de la región han aplicado diferentes medidas para favorecer la formalización de empresas informales y de las relaciones laborales. Estas medidas tienen el potencial de reducir la desigualdad en el mercado laboral al extender la cobertura de la institucionalidad laboral a grupos previamente excluidos. Sin embargo, la experiencia indica que la reducción de los costos laborales de la formalidad –específicamente por medio de menores contribuciones a los sistemas de seguridad social— por sí solo no es suficiente para compensar los mayores costos que implica la formalización en otros aspectos (impuestos, patentes y otras contribuciones). Para lograr que la relación entre los costos y los beneficios de la formalización sea favorable para un número significativo de empresarios informales, se requieren beneficios bien definidos (por ejemplo, el acceso a programas de fomento empresarial), así como limitar los costos relacionados con la formalización (Chacaltana, 2009a). Estos programas de fomento de la formalización no deben profundizar una segmentación que, entre otras discrepancias, establecería

[28] Sin embargo, no en todos los países fue así; por ejemplo, en el Brasil y Chile, ya en los años noventa los salarios mínimos crecieron continuamente en términos reales.

diferencias legales en los derechos laborales según el tipo de empresa en que un trabajador se desempeñe, pero podrían instituir mecanismos transitorios que incentiven la formalización y, con ello, la homogeneización de las condiciones laborales básicas (Tokman, 2008).

Por último, cierta proporción de la informalidad laboral no se debe a la incapacidad de la empresa de cumplir la normatividad en las condiciones existentes, sino a estrategias orientadas a reducir los costos y aumentar las ganancias. Para reducir el impacto de estas estrategias una serie de países han fortalecido sus instituciones de inspección laboral. En vista de que existe una gran zona gris respecto de las causas del incumplimiento de las normas existentes —sobre todo en las micro y pequeñas empresas—, sería aconsejable aplicar una estrategia centrada en apoyar el cumplimiento futuro, más que castigar el incumplimiento pasado (Schrank y Piore, 2007).

La formalización laboral puede extender la base contributiva de la protección social, pero dada la enorme brecha de cobertura prevaleciente en la mayoría de los países de la región, el fortalecimiento de sistemas no contributivos, basados en transferencias solidarias, es indispensable (CEPAL, 2006a) (véase el capítulo VI). A más largo plazo, también podría discutirse el traspaso de una parte de los costos de los sistemas de protección social desde los sistemas contributivos hacia los impuestos generales, a fin de limitar la falta de incentivos a la contratación formal implícita en los costos laborales no salariales.

e) Inclusión laboral de grupos específicos

Algunos colectivos requieren de medidas especiales para fomentar su inserción en el empleo productivo. Los programas que fomentan la inserción laboral de grupos con problemas especiales de acceso al mercado de trabajo y a puestos productivos no solamente mejoran los ingresos y las perspectivas laborales de los beneficiarios directos, sino que también contribuyen a una mayor producción, de manera que, además de instrumentos de desarrollo social, constituyen mecanismos que favorecen el desarrollo productivo.

En el caso de las mujeres, son indispensables las políticas de conciliación de la vida laboral y la familiar para reducir las brechas tanto del acceso mismo al mercado laboral como de las condiciones de la inserción (OIT/PNUD, 2009). Específicamente, la disponibilidad de mecanismos de cuidado de niños pequeños aumenta la tasa de participación y los ingresos de las mujeres[29]. Se requieren, por ende, servicios de cuidado (comunales, del sector solidario, comerciales o de la red estatal) que permitan una mayor socialización de los niños y las niñas y aumenten la disponibilidad de tiempo por parte de las madres.

Otras medidas incluyen acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia con los derechos laborales correspondientes, las licencias de emergencia, la estimulación y la facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva a fin de buscar soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas (Giosa y Rodríguez, 2009). Con respecto a las mujeres ya insertas en el mercado de trabajo, debe avanzarse

[29] En el promedio de cinco países de la región, las mujeres sin niños menores de 6 años en el hogar tienen una tasa de participación del 53,5% mientras que en el caso de las mujeres en cuyo hogar hay tres o más niños de esa edad, se registra un tasa de participación del 43,8% (cálculo propio, sobre la base de las encuesta de hogares de los respectivos países, en el marco del proyecto conjunto "Mejorando las condiciones económicas y sociales y las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina" de la CEPAL y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)).

en la aplicación de medidas que impidan la discriminación por sexo. Una legislación efectiva es clave para acabar con prácticas discriminatorias ya que, si bien no sustituye el cambio cultural necesario respecto de la división de trabajo por género y la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado, puede contribuir a dicho cambio.

Otro grupo con claros problemas de inserción laboral es la juventud, cuyo nivel de desempleo duplica y hasta triplica las tasas de desempleo de los adultos (con grandes variaciones según el nivel socioeconómico, educativo y de género). Para promover el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad, se requiere abordar la progresión educativa y fortalecer la capacitación y la intermediación laboral. Respecto de lo primero, es fundamental proveer opciones que permitan a los jóvenes desertores del sistema educativo retomar los estudios, en lo posible con oferta de modalidades que faciliten la combinación de estudios y trabajo, o subsidios para mantenerse en el sistema educativo o regresar a él. En cuanto a lo segundo, se deben adaptar y perfeccionar los instrumentos de capacitación e intermediación, la certificación de competencias, los subsidios a la contratación, el incentivo del primer empleo y el fomento del emprendimiento, desarrollados recientemente en la región (Chacaltana, 2009b).

En resumen, no hay un camino único para reforzar la inclusión laboral y combatir la desigualdad relacionada con el mercado laboral, pero se han planteado aquí algunas áreas en las que los países de la región deberían centrar su atención. Primero, partiendo de una mejor educación para todos, se deben fortalecer los instrumentos de formación profesional y capacitación, ajustados a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores. Segundo, es imprescindible reforzar la negociación colectiva no solo para lograr una mejor distribución de los ingresos sino también, como se retomará más adelante, como mecanismo para construir acuerdos sociolaborales sostenibles y con amplios beneficios. Tercero, el salario mínimo tiene un importante potencial distributivo que debe aprovecharse tomando en cuenta las características específicas de la estructura salarial de cada país. Cuarto, se debe acelerar la institucionalización de aquellas relaciones laborales en el sector formal que sin motivo legítimo se caracterizan por la falta de acceso a los derechos laborales generales. Quinto, por medio de instrumentos de desarrollo productivo y de mecanismos no contributivos de protección social se debe mitigar la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal. Sexto, se deben reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales al respecto. Séptimo, como se plantea en el capítulo II, es fundamental un entorno macroeconómico que prevenga contra la relación perversa entre la volatilidad externa y los deterioros en la cantidad y calidad del empleo.

3. Los desafíos de la institucionalidad laboral: la conciliación entre la eficiencia del mercado y la protección de los trabajadores

La institucionalidad laboral debe favorecer la estrategia de desarrollo de largo plazo, en la que son fundamentales la innovación y la acumulación de conocimientos y habilidades. A ello contribuyen la ampliación de la cobertura, la progresión y el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos, como se plantea en el capítulo VI, y dos componentes de la institucionalidad laboral: la capacitación (a la que se hizo referencia en este capítulo) y las relaciones laborales.

El efecto de las relaciones laborales satisfactorias para los trabajadores sobre su desempeño ha sido resaltado tanto empírica como teóricamente. Factores como el trato digno, el reconocimiento material e inmaterial del esfuerzo, las opciones de desarrollo personal para

construir trayectorias laborales ascendentes y la posibilidad de poder expresarse de manera individual y colectiva (la "seguridad de representación"), son factores que no solo dignifican el trabajo y el sujeto de trabajo, sino también promueven el aprendizaje y la innovación en las rutinas laborales, con beneficios en la productividad.

La facilidad del despido, elemento específico de la flexibilidad laboral, sobre todo por medio de la reducción de costos, desempeña un papel importante en este debate. Suelen enfatizarse los efectos negativos que los costos del despido tienen sobre la contratación de nuevos trabajadores en las fases de crecimiento del ciclo, así como su incentivo a reducir la relación entre el empleo y el capital. También se argumenta que ciertos niveles de rotación pueden favorecer el aumento de la productividad al permitir la generación y difusión de conocimientos y la migración de trabajadores de sectores de baja productividad y en contracción a sectores emergentes con productividad creciente.

Pero si bien estos factores sin duda existen, un entorno institucional que favorece una alta rotación tiende a frenar el aumento de la productividad, mientras una mayor estabilidad tiende a favorecerlo[30]. A ello contribuye la gran importancia de las habilidades y los conocimientos específicos que adquiere un trabajador mientras se desempeña en una empresa[31]. Además, un entorno de mayor rotación laboral inhibe la inversión de las empresas en los conocimientos y habilidades generales de sus trabajadores, dado el riesgo de que no se beneficien de esta inversión (Chacaltana y García, 2001). Por lo tanto, eliminar o reducir sustancialmente el costo del despido puede tener efectos negativos sobre la eficiencia económica.

Sin embargo, cabe recordar que la seguridad en el empleo es solo un componente de la seguridad económica de los trabajadores y los elementos prioritarios no son obvios. A dicha diversidad de componentes de la seguridad económica corresponden mecanismos también variados de protección. Mediante una matriz simplificada —reducida a solo dos (in)seguridades— la OIT (2004b) elaboró en un estudio una tipología de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según sus niveles de protección social y laboral (por medio de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que protegen el ingreso en caso de desempleo y facilitan una rápida reinserción laboral) y de protección del empleo (por medio de una legislación laboral que dificulta el despido) y analizó la relación entre las diferentes combinaciones de ambas formas de protección y la percepción de la (in)seguridad económica de la población. Tokman (2008) ha repetido este ejercicio para los países latinoamericanos y, como se indica en el cuadro V.4, ha identificado cuatro grupos de países. Al igual que en los países de la OCDE, la percepción de seguridad es mayor en los países con mayores niveles de protección social y laboral y en el grupo con menor protección de empleo.

[30] Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre la estabilidad en el empleo y la productividad es positiva, pero no lineal.

[31] De ahí la típica pérdida de ingresos como consecuencia de un período de desempleo, aunque el nuevo puesto se ubique en la misma rama de actividad que el previo.

Cuadro V.4
AMÉRICA LATINA: COMBINACIONES DE PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL

		Protección social	
		Alta	Baja
Protección laboral	Alta	Legislación laboral estricta: 2ª más alta Gasto en protección social: 2° más alto Percepción de seguridad: 2ª más alta	Legislación laboral estricta: la más alta Gasto en protección social: 2° más bajo Percepción de seguridad: la más baja
		Brasil y República Bolivariana de Venezuela	Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú
	Baja	Legislación laboral estricta: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta	Legislación laboral estricta: 2ª más baja Gasto en protección social: el más bajo Percepción de seguridad: 2ª más baja
		Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Víctor Tokman, "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.

Las diferencias en la percepción de la seguridad, tanto en los países de la OCDE como en los latinoamericanos, indicarían una mayor sensibilidad a la seguridad de los ingresos en comparación con la protección del empleo, lo que podría explicarse por el hecho de que, para el grueso de los trabajadores, una pérdida de empleo frecuentemente se asocia con una caída del ingreso y una merma sustancial del bienestar familiar, incluso cuando se consigue rápidamente un nuevo empleo (Farber, 2001; Bucheli y Furtado, 2002; Herrera e Hidalgo, 2003). Esto puede ser un riesgo mayor en países como los latinoamericanos y caribeños, donde, debido a los débiles sistemas de protección existentes, después de la pérdida de un empleo formal la única alternativa suele ser un trabajo de peor calidad en el sector informal[32]. En consecuencia y en vista de que no puede existir una seguridad de empleo absoluta, se enfatiza la importancia de la seguridad de los ingresos. Cabe agregar que una excesiva seguridad del empleo puede frenar actitudes que asumen niveles razonables de riesgo, lo que tendería a detener las perspectivas de desarrollo, tanto a nivel individual como de sociedad (OIT, 2004a, págs. 15-17).

En vista de la importancia de la seguridad de los ingresos, surge otro aspecto destacable del debate sobre la institucionalidad laboral: el instrumento tradicional en la región en caso de despido sin causa justa es la indemnización. Este instrumento ha sido criticado por el aumento de la rigidez de las relaciones contractuales, la segmentación entre ocupados formales y desocupados y su limitada cobertura. También se ha criticado su baja eficiencia como instrumento de protección, dado el elevado porcentaje de trabajadores despedidos que terminan sin disfrutar de los pagos correspondientes (por ejemplo, en caso de quiebre de la empresa) o que solo reciben pagos parciales como resultado de un acuerdo extrajudicial (Velásquez, 2009).

[32] Los sistemas de protección del desempleo, que se analizarán más adelante en esta sección, tienen un papel fundamental en este contexto.

Para contrarrestar estas debilidades, en varios países se ha fomentado la creación y el desarrollo de seguros de desempleo. En este momento, la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay cuentan con algún esquema de este tipo. En otros países se ha introducido un sistema de cuentas individuales a los que los trabajadores tienen acceso en caso de despido. Estos sistemas también tienen fallas, sobre todo en términos de cobertura, y requieren una elaboración cuidadosa para que sean atractivos instrumentos de protección sin causar costos exagerados[33].

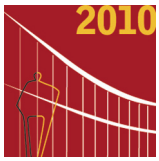
Hay quienes sostienen que con el desarrollo de los seguros de desempleo deben eliminarse las indemnizaciones. Pero este argumento es falso, pues ambos instrumentos no son sustitutos perfectos, sobre todo porque una función importante de las indemnizaciones es la de desincentivar los despidos (Blanchard, 2003). Dado que la indemnización no se paga en caso de despido con causa justa, un punto fundamental es la definición de la causa justa y el monto de la indemnización. Respecto del primer punto, la discrepancia clave es si la mala situación económica de una empresa puede considerarse causa justa y en qué condiciones. Esta pregunta requiere sin duda una reconsideración en el marco de mercados abiertos y competitivos. Con referencia al segundo punto, se ha propuesto una reducción de los montos de la indemnización en favor de mayores contribuciones a los seguros de desempleo para garantizar el pago en caso de despido y reducir el costo de este procedimiento sin eliminar completamente la desincentivación de los despidos (Goldin, 2009).

En situaciones de crisis económica, cabe considerar alternativas de protección frente a la pérdida de puestos precarios. Por definición, este esquema se financia con rentas generales, por lo que podría postularse que para brindar una señal favorable a la formalización, el seguro para los trabajadores formales no se financie con una contribución sobre la nómina sino con rentas generales. Aun en el caso de que ambos programas (para trabajadores formales y no formales) se financien con rentas generales, es importante diferenciarlos, pues la situación de desempleo difiere en ambos casos, así como en el caso de los trabajadores con puestos precarios. En cuanto a los trabajadores provenientes de puestos informales, podría considerarse algún tipo de tarea, como la capacitación o la participación en trabajos comunitarios, que revele la condición de desocupado.

Por último, como se verá en el capítulo final de este documento, el diálogo social entre los actores del mundo laboral es fundamental, tanto desde la perspectiva de la protección del trabajador como de los aumentos de la productividad, tomando en cuenta el contexto concreto de cada país. Construir y promover este diálogo no es fácil y requiere el reconocimiento mutuo de los actores sociales como representantes de posiciones legítimas en su divergencia. Asimismo, requiere el desarrollo gradual de la confianza como base de la construcción de acuerdos sostenibles en el tiempo y el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto de la libertad sindical y la negociación colectiva. Además, entre otros aspectos, el diálogo social permite la búsqueda de mecanismos que tienden a aumentar la eficiencia del mercado de trabajo sin reducir la protección y generando beneficios también para los trabajadores.

[33] Berg y Salerno (2008) señalan que muchos países que hoy en día cuentan con seguros de desempleo de amplia cobertura empezaron a introducirlos cuando tenían un ingreso per cápita similar o menor que muchos países latinoamericanos actualmente.

En resumen, la institucionalidad laboral debe replantearse en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo. En este sentido, se han planteado aquí los ejes orientadores para mejorar la institucionalidad laboral, a saber: i) relaciones laborales que fortalezcan la confianza entre los actores sociales y redunden en aumentos de productividad; ii) sistemas nacionales de capacitación que respondan a las necesidades de las empresas y los trabajadores; iii) equilibrio entre la estabilidad y la movilidad laboral que influya positivamente tanto en la seguridad laboral como en la productividad; iv) desarrollo de sistemas de protección del desempleo ante mercados laborales más volátiles, que puedan a la vez contribuir a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo, sobre todo si los servicios públicos de empleo integran estas políticas pasivas con políticas activas del mercado de trabajo; v) identificación, por parte de los actores, de los cuellos de botella que afectan el funcionamiento del mercado laboral y sus resultados, y cuya remoción negociada puede generar beneficios para ambas partes, y vi) la importancia del diálogo sociolaboral como mecanismo para alcanzar acuerdos de amplia legitimidad. Por todo lo anterior, tanto el Estado como los actores sociales del sector productivo tienen un papel fundamental en el desarrollo de la institucionalidad laboral.



Capítulo VI

Las brechas sociales por cerrar

A. Entender y combatir la desigualdad

La aguda desigualdad que secularmente ha recorrido a América Latina y el Caribe hunde sus raíces en la historia. Se remonta a la radical negación de derechos en función de categorías raciales y estamentales que confinó a gran parte de la población del continente a la esclavitud, el sometimiento y la expropiación de recursos. En la vida republicana los privilegios siguieron reproduciéndose de otras diversas maneras, que mantuvieron asimetrías en cuanto a derechos y condiciones de vida. Finalmente, el patrón de desarrollo y modernización perpetuó las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social. La estructura productiva y las oportunidades educativas consagraron patrones de reproducción de la desigualdad y, en gran medida, lo siguen haciendo.

Las luchas sociales ampliaron los derechos y los siguen ampliando hacia sectores tradicionalmente excluidos. No obstante, América Latina y el Caribe todavía es la región más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso. En los capítulos precedentes se examinan algunos factores determinantes estructurales de dicha desigualdad. Las reformas de los años ochenta y el impacto de la crisis de la deuda aumentaron las brechas de ingresos. Recién en la última década comienza a revertirse esta tendencia con una dinámica más incluyente de los mercados laborales y un papel más activo del Estado en las transferencias de ingresos.

La disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede observarse al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres, y entre el quinto quintil (es decir, el 20% de los hogares situados en el extremo superior de la distribución) y el primer quintil. De acuerdo con el primero de estos índices, el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera alrededor de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres. Esta relación es altamente variable de un país a otro. Va desde alrededor de nueve veces en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, hasta 25 veces en Colombia (datos de 2005). Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera, en promedio, 19 veces el

del más pobre, con un rango que va desde menos de 10 veces (en los mismos países indicados antes) a 33 veces en Honduras. Los efectos de estos niveles de desigualdad en el bienestar de la población han sido ampliamente documentados e inhiben el traslado de los frutos del crecimiento a los sectores más pobres.

Entre 1990 y 2002 la región mostró una marcada rigidez en la distribución del ingreso luego de haber elevado los valores históricos en la década de 1980. El período 2003 a 2008, en cambio, no solo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, sino por una tendencia, leve pero evidente, hacia una menor concentración del ingreso. El índice de Gini cayó un 5% a nivel regional con respecto al valor de 2002, empujado sobre todo por las disminuciones experimentadas por la Argentina (área metropolitana), el Estado Plurinacional de Bolivia (área urbana), Panamá (área urbana) y la República Bolivariana de Venezuela, todas superiores al 10%. También el Brasil, Chile, el Ecuador (área urbana), Nicaragua y el Paraguay (área metropolitana) registraron reducciones importantes del indicador, del 7% o más.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 1990-2008 [a]

1990-2002

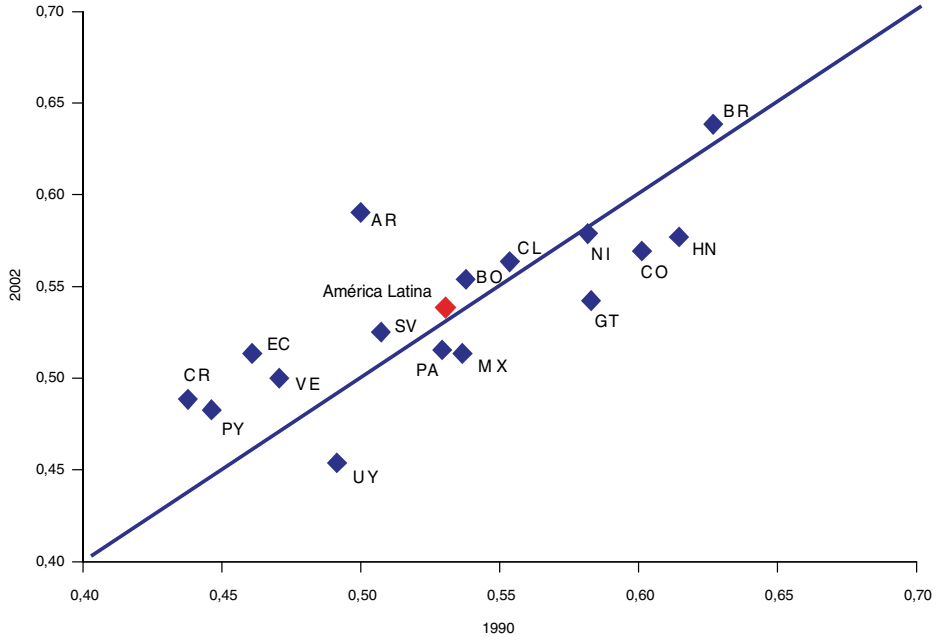
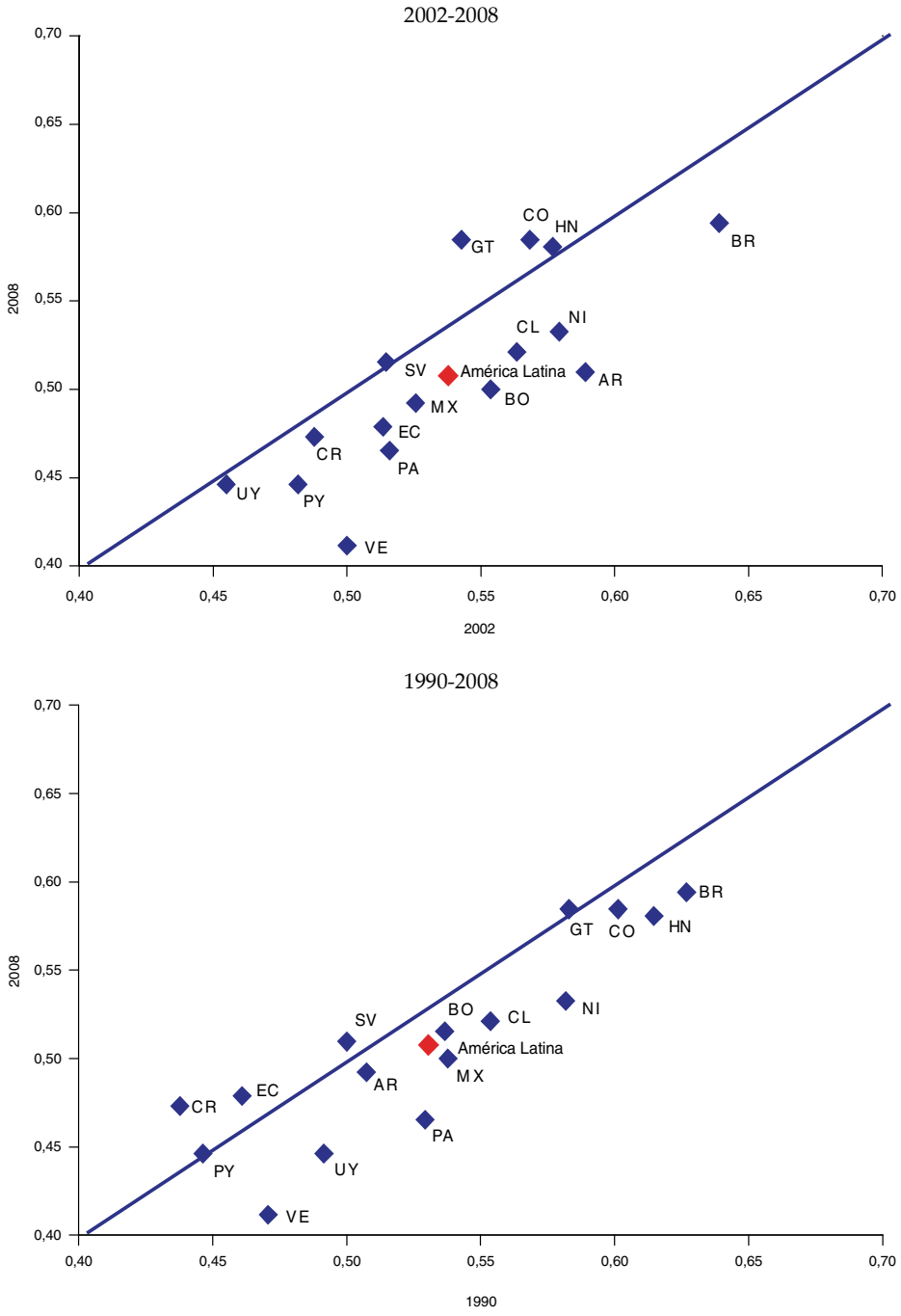


Gráfico VI.1 (conclusión)

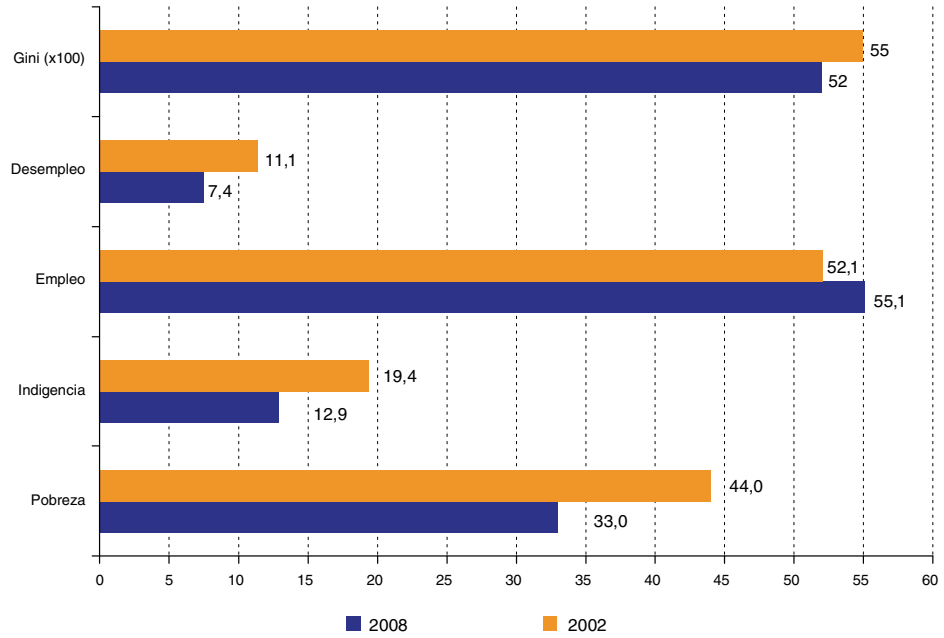


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] El dato de América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. Datos de área metropolitana para la Argentina y el Paraguay y de áreas urbanas para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay.

La evolución positiva de la distribución del ingreso en América Latina en el sexenio 2003-2008 estuvo ligada principalmente a la dinámica del mercado de trabajo que se expuso en el capítulo precedente y, en menor medida, a la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y las transferencias recibidas por los hogares. El empleo se expandió a un ritmo que sobrepasó al de la oferta laboral y todos los grupos de ingreso se beneficiaron del incremento en la tasa de ocupación, por lo que este factor no fue decisivo en la reducción de las brechas entre quintiles. El aumento en la proporción de los puestos formales, de buena calidad y de jornada plena, y el incremento de las remuneraciones medias horarias, beneficiaron proporcionalmente más a los miembros de hogares de menores ingresos, lo que derivó en una disminución de la brecha entre los ingresos medios por trabajador. La existencia de políticas más activas de mejora de los salarios mínimos habría favorecido tal comportamiento. Otro factor que jugó un papel favorable fue la disminución en la brecha entre quintiles de las transferencias recibidas por los hogares. En efecto, alrededor de una quinta parte de la reducción de la brecha en el ingreso per cápita a nivel regional se explica por los cambios ocurridos en esta fuente.

Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA, INDIGENCIA, EMPLEO, DESEMPLEO Y COEFICIENTE DE GINI, ALREDEDOR DE 2002 Y 2008 [a]
(En unidades de Gini por 100 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis y mercado laboral", *Boletín CEPAL/OIT: Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009.

[a] El período 2002 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y 2008 a las encuestas disponibles entre 2007 y 2008. En lo referente a desempleo y empleo, se trata de la tasa urbana correspondiente a América Latina y el Caribe.

Si bien las mejoras distributivas de inicios de siglo son positivas, la evidencia parece indicar la persistencia de cuatro aspectos centrales que limitan los futuros avances en materia de igualdad: la distribución del ingreso, la distribución de la educación y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

A esto se suman, en el mapa de la desigualdad, dos factores que exacerban las brechas. Por una parte se ha consagrado un acceso segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad, lo que incluye el acceso muy desigual a las prestaciones de salud y de seguridad social. Por otra parte, el gasto social ha crecido en mayor volumen en sus instrumentos menos redistributivos, como la seguridad social. Se trata, pues, de una arquitectura de protección social que debe readecuarse para avanzar con mayor igualdad.

El último decenio marca, como se verá más adelante, una inflexión por la que la política pública asume un rol más activo en aras de una modificación de esta arquitectura, con países que incrementan transferencias solidarias y expanden derechos en el ámbito de la salud. Sin embargo, como se vio en los capítulos precedentes, la volatilidad económica, la desigual estructura productiva, el sistema territorial y el empleo son factores que hacen que los avances siempre estén expuestos a la irrupción de tendencias regresivas. Las sombras se ciernen hoy respecto del freno y la moderación de las tasas de crecimiento regionales (el nuevo escenario descrito en el capítulo I), el fin de la fase fácil de cosecha del bono demográfico (mayor población en edad productiva con relación a la población infantil y envejecida) y el bajo peso de la fiscalidad. Por el mismo motivo, hay que prestar especial atención a los motores que favorecieron las mejoras distributivas y la disminución de la pobreza en años recientes, a fin de reforzarlos y profundizarlos.

Para abordar el desafío de la igualdad en forma cabal, la región debe transitar desde enfoques más "minimalistas" de Estado social y política social que predominaron en los años noventa y avanzar hacia la construcción de una red de protección y promoción social universal básica que se integre al modelo de desarrollo como pieza estructural, no residual.

B. Nuevos enfoques de la política social en América Latina y el Caribe[1]

1. De la reforma de los años ochenta a la reforma de las reformas

La crisis de la deuda a principios de la década de 1980 trajo consigo fuertes restricciones financieras con respecto al gasto público en la región. Para cubrir los déficits fiscales, se impuso como criterio de política reducir el gasto público y, sobre todo, el gasto público social. Fue esa la variable de ajuste para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar. El Estado contrajo su rol social, regulatorio y empresarial. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social y se promovió la descentralización. Diversos regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto, centralizados, con redistribución de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar en la mayor medida posible las prestaciones de las

[1] Existe una amplia literatura sobre las alternativas de reforma y los rumbos de la política social latinoamericana en los últimos 30 años. Véanse Andrenacci y Repetto, (2008); CEPAL (2006a, 2006b, 2007c, 2008a, 2009c); Draibe y Riesco, (2009); Huber (2006); Filgueira, (1998, 2007a); Filgueira y otros (2006), y Mesa Lago (1994, 2008, 2009).

personas a sus capacidades en el mercado, e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos que las personas claramente no pudieran hacer frente a riesgos básicos operaría el Estado mediante políticas focalizadas.

En grandes líneas, la política social con arreglo a este modelo se caracterizó, en lo laboral, por la implementación de políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencias a la reducción de costos salariales y la precarización contractual, lo que fomentó el trabajo por cuenta propia y el trabajo informal, en condiciones de elevadas tasas de desempleo. En cuanto a los riesgos de la vida activa, se remercantilizó la cobertura en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social. En el área de los servicios sociales, se tendió a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, y se privatizaron parte de estos, así como la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate contra la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados.

La evolución de los programas de protección social ha sido muy distinta en el Caribe de habla inglesa y holandesa que en América Latina y en las ex colonias españolas y francesas de la subregión. Desde su independencia, los países del Caribe de habla inglesa han garantizado el libre acceso de su población a los servicios sociales y de salud. Cabe destacar el efecto positivo de los acuerdos preferenciales de comercio no recíprocos, como los firmados entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (la Convención de Lomé (1975-2000) y el Acuerdo de Cotonú (2000-2020)) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que incluyen aspectos de desarrollo social y cultural en los acuerdos de cooperación. Ante la presión de los programas de ajuste estructural de comienzos de la década de 1990, debió reducirse la prestación de servicios entre gobiernos y las consecuencias fueron tangibles y visibles en toda la subregión. No obstante, los períodos de crecimiento económico y el efecto beneficioso de la asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo en los años noventa y hasta comienzos de la década de 2000 aumentaron los ingresos nacionales y, por lo tanto, se amplió la asignación de recursos para mitigar la exclusión social y la pobreza. Con el fin de tratar ambos problemas de forma exhaustiva, muchos países de la subregión también se abocaron en ese período a la creación de ministerios para la transformación social y al establecimiento de oficinas y comisiones para la erradicación de la pobreza, en las que se incluyó a la sociedad civil.

A comienzos de los años noventa del siglo pasado los gobiernos latinoamericanos y el sistema internacional revalorizaron el papel positivo del gasto social con objeto de canalizar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables y reconocieron el papel clave del desarrollo social para potenciar el desarrollo productivo y el crecimiento económico. Desde entonces se observa una tendencia clara al aumento del gasto público social tanto en términos relativos como absolutos. Sin embargo, este incremento en la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social identificable desde inicios de los años noventa no se vio acompañado, hasta finales de ese período, de una redefinición del sesgo mercadocéntrico y de focalización residualista que caracterizó a la ola de reformas de los años ochenta. Así, solo con el cambio de década cambia el enfoque respecto del papel social del Estado desde la focalización en la pobreza (y la segmentación de servicios en función de la capacidad de pago de los beneficiarios) hacia una visión más integrada. Ello refleja un mayor compromiso de los Estados y las sociedades de América Latina y el Caribe con las políticas sociales. Estas últimas han ido adquiriendo mayores garantías de financiamiento y mayor estabilidad y legitimidad institucional, si bien tales mejoras han estado mediadas por los diversos grados de desarrollo y capacidad fiscal de los países.

En efecto, los recursos públicos disponibles para financiar sistemas de protección social y promover capacidades y oportunidades se ven muy restringidos por la persistencia de bajas cargas tributarias, las dificultades de la recaudación pública y la volatilidad del crecimiento. Con todo, los gobiernos han hecho importantes esfuerzos por aumentar sus presupuestos públicos —en un marco de mayor disciplina fiscal— y, en particular, los destinados a funciones sociales.

En la década actual la inflexión en la política pública muestra un mayor compromiso público en cuanto a la protección frente a eventos de pérdida de ingresos familiares, pobreza de ingresos y exclusión. Esta inflexión responde, además, a una concepción de igualdad de derechos, no solo de oportunidades. Pues es en virtud de los derechos, dada su condición de universalidad, que se transita de una racionalidad de la focalización a una vocación más universalista y de modelos centrados en capitalización individual a sistemas que incluyen más claramente mecanismos de solidaridad para quienes no pueden financiarse su bienestar. Con las nuevas perspectivas se busca, pues, combinar el eje del combate contra la pobreza con el del combate contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social. Esto se intenta lograr por medio de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. En este sentido se ha instalado en el debate y la agenda pública la importancia del pilar solidario o no contributivo en los sistemas de protección social.

Recuadro VI.1

LA PROTECCIÓN SOCIAL MÁS ALLÁ DE LA LÓGICA CONTRIBUTIVA

Uno de los principales desafíos de los países de la región consiste en generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social. Este desafío se plantea en el contexto de la modernización productiva dirigida a la formación extendida de capacidades humanas, empleo productivo y participación ciudadana. En este marco la política social cobra especial relevancia, pero a la vez debe operar con verdadera vocación universal y eficiencia en el uso de recursos.

Para ello, la protección social reclama un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su impacto en las sociedades nacionales. Así lo entendió la CEPAL en su documento del período de sesiones presentado en 2006 en Montevideo, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Se partió allí de la base de que el elemento principal que mueve a repensar la lógica de las políticas sociales y la protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de empleo de calidad, ni en lo que se refiere a los niveles contributivos. Los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. Por ese motivo, ni a corto ni a mediano plazo podrán constituir el mecanismo exclusivo para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros.

Por lo mismo, la CEPAL planteó en dicha ocasión que la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos en el mundo laboral. El gran desafío es pensar en la solidaridad para la protección social de manera integral, vale decir, dentro y fuera del mundo del trabajo, en sistemas que combinen mecanismos contributivos y no contributivos. De ahí la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que hoy en día se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que hace que, en la práctica, amplios sectores de la población queden excluidos de los sistemas formales de protección. Además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías nacionales para generar empleos aceptables y extender la base contributiva, se debe avanzar en lo que respecta a garantizar un financiamiento adecuado y estable para complementar la protección por la vía laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo de 2006.

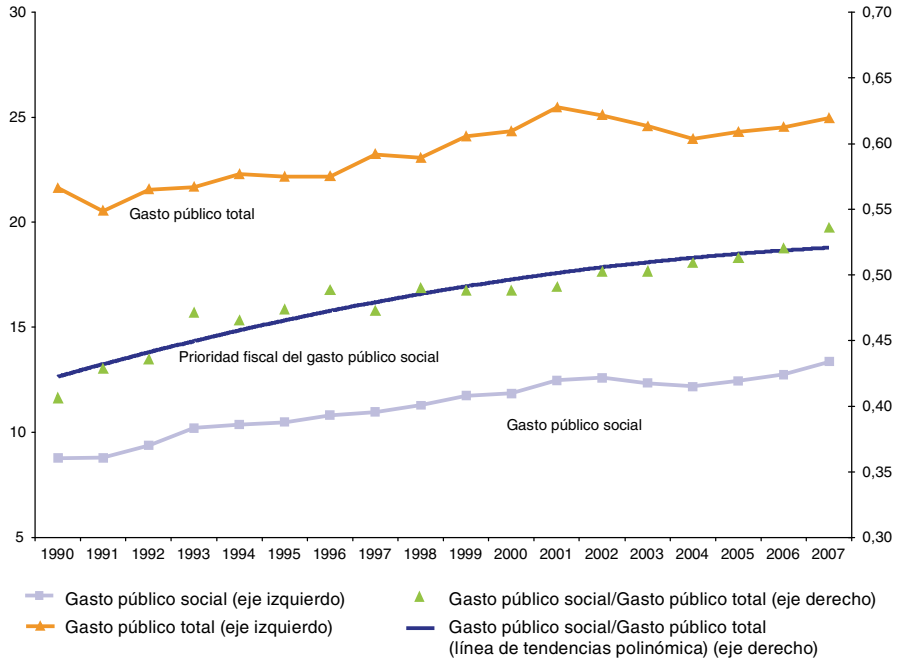
Luego de un lustro positivo en cuanto a la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad de ingresos, la reciente crisis y sus impactos vuelven a poner con más fuerza sobre el tapete el rol del Estado como agente regulador y, a la larga, interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que se contemplan en esta nueva perspectiva son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente entre ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo del jefe o jefa de hogar, los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad y otros), los efectos negativos en las capacidades humanas causados por la deserción escolar, la nutrición deficiente o la falta de atención en materia de salud, así como los impactos de los desastres naturales.

De cierta manera los principios más estructurales que caracterizaron a los Estados de bienestar de la posguerra recuperan terreno con respecto a las miradas más individualistas y centradas en el mercado, así como respecto de la focalización como principio de la asistencia social. Lo hacen de la mano de innovaciones prácticas y teóricas donde la idea de capital social, cohesión y aseguramiento frente al riesgo reingresan en el debate y el diseño de políticas públicas. Muestran, también, una renovada preocupación por la desigualdad y reconocen los limitados aportes que a este problema pueden hacer las lógicas familiares y de mercado. De este modo, el Estado adquiere mayor peso estratégico en la búsqueda de soluciones a los problemas de desigualdad y bienestar.

Este giro se refleja en la mayor centralidad que adquiere el factor social. Si bien el viraje más significativo en la orientación de las políticas se observa recién a fines de la década pasada, el aumento del gasto social se da desde comienzos de dicha década. Entre 1990 y 2008 este aumenta más de cinco puntos como porcentaje del PIB y muestra un significativo incremento como porcentaje del gasto público total (véase el gráfico VI.3). En términos absolutos, el gasto público social por habitante aumentó a casi el doble en el período 2006-2007 respecto del período 1990-1991, pues llegó a 820 dólares por habitante (a precios de 2000), y se incrementó un 18% respecto del período 2004-2005. Esto ha sucedido con enormes disparidades entre países, alcanzando una diferencia de hasta 20 veces entre los de mayor y menor gasto per cápita. Con todo, pese a tales distancias, puede constatarse una tendencia general al aumento del gasto social como proporción del PIB durante las últimas dos décadas en la región.

Esto ha ocurrido con mayores incrementos, en primer lugar, en seguridad y asistencia social y, en segundo lugar, en educación. A nivel general, la información disponible indica que las funciones de educación, salud y asistencia social son las que efectivamente generan progresividad en la distribución. Particularmente, la asistencia social focalizada, la educación primaria y la atención primaria de salud. Si bien la educación superior y la atención hospitalaria generan avances con respecto a la distribución del ingreso primario, mantienen un esquema regresivo.

Gráfico VI.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO TOTAL [a]
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

[a] Promedios simples.

Por otra parte, una característica central del gasto social en la región es que ha sido altamente procíclico (CEPAL, 2007c, 2008a, 2009c)[2]. Esa prociclicidad explica el excesivo impacto de las crisis y desaceleraciones de la economía en la pobreza y la vulnerabilidad pues, cuando recrudecen los problemas sociales, disminuyen los recursos públicos disponibles para enfrentarlos. Solo en la última década algunos países han comenzado a impulsar criterios anticíclicos respecto del gasto social, al entender que es fundamental cautelar las dinámicas positivas del empleo y de los ingresos de los hogares para reducir brechas y consolidar el bienestar. Más aún, la actual crisis financiera y su traslado a la economía real han llevado a los gobiernos de la región a redoblar y diversificar las medidas con criterio anticíclico en cuanto al gasto social. Existe, al respecto, mayor conciencia de que el gasto social es, fundamentalmente, una inversión social (véase el recuadro VI.2).

Este nuevo sesgo anticíclico del gasto social es una tendencia positiva. En cambio, hay una tendencia de mayor continuidad temporal con respecto al gasto social que es necesario modificar, a saber, su bajo impacto redistributivo. La CEPAL estimó hace dos años (CEPAL, 2007c) que el gasto social representa apenas el equivalente al 19,4% del ingreso primario de los hogares y no todas las prestaciones tienen como destinataria a la población de menores recursos. Los datos de

[2] En un trabajo reciente, Bello y Ruiz del Castillo (2009) confirman el carácter procíclico del gasto social en la región, al especificar que los componentes de educación y salud son los más procíclicos. Otras investigaciones sobre los factores determinantes y la naturaleza del gasto social pueden verse en Segura-Ubiergo (2007) y Avelino, Brown y Hunter (2005).

las encuestas de hogares muestran las dos caras de una misma moneda. Por un lado, la población que compone el primer quintil de ingreso primario duplica su ingreso total a través de las transferencias y servicios públicos, en tanto el grupo de mayores ingresos solo lo incrementa un 9%. Por otro, el valor económico de los recursos destinados al primer quintil representa solo dos tercios del que perciben los hogares de mayores ingresos. Un elemento central en la explicación de esta situación es el peso que tiene la seguridad social, que está fuertemente centrada en el último quintil.

Recuadro VI.2
EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN SOCIAL

Los recursos utilizados en la gestión social, más que gasto son una inversión cuyo impacto puede analizarse de tres maneras diferentes, pero complementarias:

i) El impacto social representa la variación en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, entre otras.); se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (ex ante) y la alcanzada como resultado de esta (ex post).

ii) El beneficio económico derivado del impacto social que generan los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento de activos y del potencial productivo resultante.

iii) El impacto redistributivo, entendido como la valoración económica de los bienes y servicios que se transfieren a la población, que se mide como la incidencia que esa valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto.

En la región se requiere una mirada comprehensiva de estos impactos. Se conoce, relativamente bien, cuántos recursos invierten los Estados, pero las evaluaciones de impacto de los programas sociales y de las políticas aplicadas son todavía incipientes y poco sistemáticas.

Fuente: Rodrigo Martínez y María Paz Collinao, "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.145.

Visto lo anterior, la información disponible de los países permite concluir que es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo que contrarresten los vaivenes de las contingencias y con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad, aunque requieren de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, lo que vuelve a poner sobre la mesa la preocupación acerca de un pacto social que permita darles sostenibilidad.

Mientras que la mala noticia es el magro efecto redistributivo del gasto social en la región, la buena es que la crisis está operando como inflexión hacia una mayor prioridad de lo social. Esa inflexión se nutre, además, del duro aprendizaje de las crisis precedentes (en particular, pero no exclusivamente, la de los años ochenta), que muestra cuán perdurables pueden ser los costos sociales de estos procesos. Importa, pues, aprovechar la crisis como inflexión, consolidar este criterio contracíclico del gasto social y mantener los programas de protección social que han surgido durante 2010 en lo relativo a políticas de empleo y protección social de los sectores vulnerables.

Esos programas permiten, además, profundizar en los cambios que se han ido realizando en el diseño de la política social en la última década y que se centran en cinco líneas de acción que destacan como tendencias innovadoras, aunque con matices y variaciones entre países. Estas líneas son la plataforma de la llamada "reforma de las reformas" y se resumen a continuación.

a) Transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres financiadas mediante rentas generales

Las transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres hoy asumen principalmente la forma de programas de transferencias condicionadas. Estos representan actualmente una de las herramientas centrales en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate contra la pobreza desarrolladas por los gobiernos de la región. Son programas de carácter no contributivo con los que se busca, por una parte, aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias y reducir así la pobreza a corto plazo y, por otra, fortalecer la capacidad de sus miembros de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde mediados de los años noventa, cuando en México se lanzó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, actualmente Oportunidades) y en el Brasil comenzaron a materializarse programas que compartían la misma población destinataria (familias con hijos en edad escolar) y la orientación hacia la condicionalidad de la entrega de los beneficios (que luego se consolidaron en el programa Bolsa Família), los programas de transferencias condicionadas han tenido un enorme crecimiento[3].

Hoy operan en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a alrededor de 100 millones de personas, es decir el 17% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008a). En los programas de transferencias condicionadas se enfatizan tres propósitos: transferencia directa de ingresos para el alivio de la pobreza, incentivos a la inversión en capacidades humanas e incorporación de la población a redes de protección y promoción social. En la subregión del Caribe varios gobiernos han implementado este tipo de programas. El Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH), creado por el Gobierno de Jamaica y el Banco Mundial, concede beneficios mediante subvenciones en efectivo a los más necesitados y vulnerables de la sociedad. El Gobierno de Trinidad y Tabago estableció en 2005 un programa focalizado de transferencias condicionadas que también apunta a ser una red de seguridad para los jefes de hogar transitoriamente desempleados y un subsidio alimentario temporal para las personas con escasa capacitación, mientras utilizan programas de capacitación que les brindan la formación necesaria para postular a un empleo remunerado.

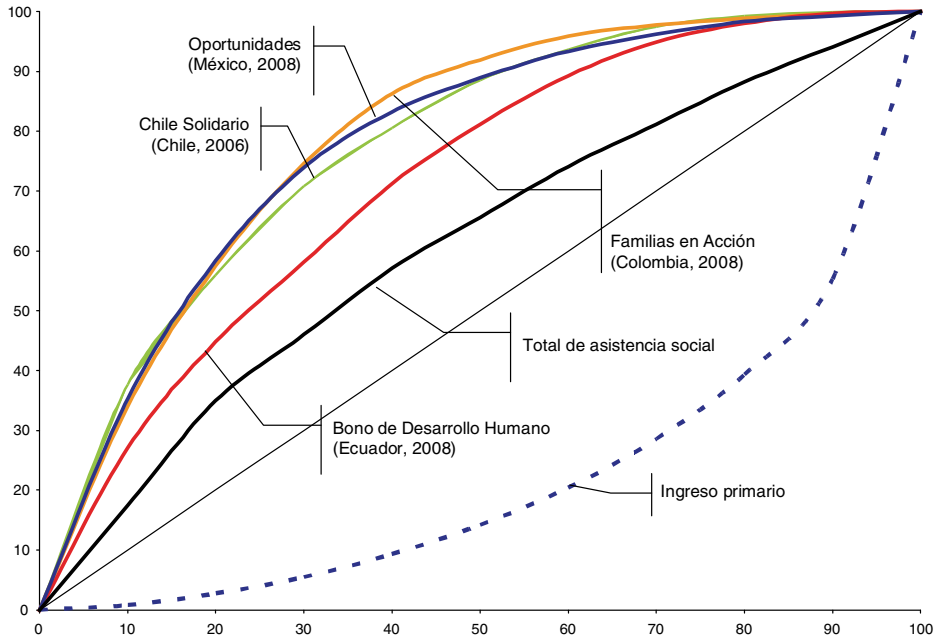
Mediante el uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad pero participan), estos programas por lo general logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por lo tanto, una de las partidas de gasto público social más redistributivas. Como se ve en el gráfico VI.4, en los programas allí considerados, entre el 60% y el 75% de los gastos en estas transferencias (eje vertical del gráfico) son captados por el 40% más pobre de la población (eje horizontal). Sin embargo, en promedio, en la región estos programas representan solamente el 2,3% del gasto público social total y el 0,25% del PIB de los países, por lo que no puede sobreestimarse su efecto en los indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso a nivel nacional.

[3] En el Brasil, los programas surgieron primero en el distrito federal (Brasilia) y luego en los municipios de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) y Recife (1997) (Godoy, 2004).

Gráfico VI.4

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL Y EJEMPLOS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS DE ALGUNOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 2005-2008 [a]

(En porcentajes)



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

[a] Promedio simple.

Respecto del impacto de los programas de transferencias condicionadas en la desigualdad, programas emblemáticos como Bolsa Família, Oportunidades y Chile Solidario arrojan resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario se constata un pequeño efecto, ya que el coeficiente de Gini se reduce solo 0,1 puntos. En cambio, en los programa Oportunidades y Bolsa Família los resultados fueron más significativos, con una reducción de la desigualdad de alrededor de 2,7 puntos en ambos casos. La clave para entender la diferencia está en la proporción de los ingresos totales que representan las respectivas transferencias, pues es mayor en los casos de México y el Brasil y muy pequeña en el programa Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para lograr tener un impacto en la desigualdad (Soares y otros, 2007)[4]. Claramente, los efectos en la pobreza y la desigualdad distributiva del ingreso de los programas de transferencias condicionadas dependen de su grado de focalización, de su cobertura y del monto de las transferencias monetarias. Frente a recursos limitados, las opciones no son simples en la medida que hay que elegir entre el aumento de la cobertura de la población beneficiaria o del monto de las transferencias.

[4] Sin embargo, en el caso de Chile no se trata de un programa de transferencias en sentido estricto, sino de un intento de facilitar a las familias en condiciones de mayor pobreza la utilización de una red más amplia de iniciativas de apoyo. La transferencia forma parte de un contrato inicial con estos fines.

En cuanto al impacto en las dimensiones económicas y productivas, los programas de transferencias condicionadas tienen repercusiones inmediatas y potenciales de más larga maduración. El efecto inmediato de proveer a las familias de recursos monetarios directos mejora las condiciones de productividad agregada de los hogares al dotarlos de fuentes que refuerzan aspectos nutricionales y de movilidad básica. Por su parte, el incremento de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas ha ido de la mano de un aumento sostenido de las tasas de participación económica de los sectores populares, por lo cual no parece justificado el temor acerca de la pérdida de incentivos para el trabajo. Asimismo, estos programas han incrementado el circulante en las comunidades pobres, lo que ha permitido la aparición de circuitos de mercado interno que favorecen la actividad comercial y de servicios en las zonas de mayor pobreza. Finalmente, el efecto esperado de mediano y largo plazo de los programas se refiere al incremento que estos producirían en la inversión en capacidades humanas (salud y educación) debido al elemento de condicionalidad, lo que contribuye a mejorar la dotación de las generaciones futuras.

b) Redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado

Las políticas activas de empleo, el microcrédito y la activación de redes mixtas de comunidad y Estado han tomado impulso como instrumentos que, desde el Estado, apelan a los recursos y capacidades de las personas y comunidades y procuran articularlas con programas y políticas de Estado. Se ha hecho referencia a las políticas de empleo en el capítulo V y al microcrédito (o financiamiento inclusivo), en los capítulos II y III.

La idea de red social adquiere importancia y tiene al menos dos sentidos distintos. En primer lugar, el Estado procura vincular distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo a fin de evitar duplicaciones, generar sinergias y pasar de un abanico disperso de programas (muchas veces con distintos niveles de descentralización y localizados en distintos estamentos públicos) a un sistema integrado de protección de la población vulnerable. Los programas Chile Solidario y Rutas de Salida en el Uruguay son ejemplos de estas iniciativas, como también la articulación de programas en el Brasil. En segundo lugar, la idea de red implica una mayor articulación entre agentes públicos y privados, así como entre estos y los propios actores sociales. En otros países, en muchos casos estas redes se encuentran asociadas o subsumidas en los programas de transferencias condicionadas y tienden lazos entre los sectores pobres y los recursos disponibles en el mercado, el Estado y las propias comunidades.

La activación de capital social apoyado por el Estado y su traducción en iniciativas y redes de protección vecinal y comunitarias no repercuten en las fronteras de productividad de los países, pero sí contribuyen a un aumento desu producción total al incrementar el uso del factor trabajo y permitir el desarrollo de estrategias de protección social apoyadas en el capital comunitario previamente inutilizado.

c) Pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud)

Si bien los sistemas de seguridad social han tenido una evolución diversa en distintos países (más temprana en el Cono Sur, más tardía en el resto de la región), en América Latina y el Caribe el mercado laboral no logró nunca transformarse en la puerta de acceso a beneficios de protección

social que alcanzaran a la totalidad de la población. Además, las reformas de los sistemas de salud y seguridad social impulsadas desde inicios de los años ochenta tendieron a privatizar el aseguramiento, con efectos negativos sobre la igualdad de acceso y con limitada cobertura. En cuanto a la salud, la estratificación del acceso es una tarea prioritaria que debe abordarse con una mirada estratégica (véase el recuadro VI.3).

Recuadro VI.3

SISTEMAS DE SALUD: FINANCIAMIENTO Y ESTRATIFICACIÓN

En lo que respecta a la salud, la estructura de financiamiento del sistema no es neutra desde la perspectiva de la igualdad. Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. En cambio, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y una mayor inequidad. Al examinar la participación del gasto privado en el gasto total en salud se aprecia que este es comparativamente más alto en la región (45%) que el promedio mundial (42%) y significativamente mayor que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (28%). El hecho de que el gasto privado alcance cerca de la mitad del gasto total en salud y que el de bolsillo se aproxime a un 37%, es reflejo de las debilidades de los sistemas de salud públicos y de seguridad social en la región para brindar una cobertura de salud efectiva. Por otra parte, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y financiamiento de la salud, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que solo tenga acceso al sector público. No obstante, esto es válido en función del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública y el nivel de financiamiento del sector público.

En el contexto regional, son pocos los países que han logrado integrar los sistemas y financiar las prestaciones públicas de salud mediante impuestos generales. Destacan, en primer lugar, los países del Caribe, que han seguido la tradición sajona de sistemas públicos de salud; en segundo término, debe contarse el caso de Cuba, donde el predominio de la provisión pública excede el ámbito de esta política sectorial y, por último, debe mencionarse al país que alcanzó un nivel de carga tributaria similar a la de los países desarrollados (el Brasil). Este, además, tiene el único sistema segmentado con el que se ha logrado efectuar un proceso de reforma que lo llevó a conseguir una integración completa a través de la provisión pública. A los efectos del argumento aquí expuesto, este proceso tiene el atractivo de que el cambio en las fuentes de financiamiento para el sistema de salud tuvo un efecto neutro con respecto a las cuentas públicas. A partir de la Constitución de 1988, el derecho de los trabajadores a la seguridad social se transformó, con respecto a la salud, en universal e integral. El nuevo sistema de salud único a cargo del Estado comenzó a financiarse con recursos de rentas generales (incluidos algunos tributos con asignación específica al sector). Simultáneamente, las cargas sobre la nómina salarial que previamente financiaban la seguridad social en el área de la salud, pasaron a integrar el financiamiento del sistema previsional que contaba con recursos de rentas generales. Estas reformas contrastan con las seguidas por muchos países que mantuvieron la segmentación de sus sistemas de salud al tiempo que incorporaron recursos de rentas generales para financiar los desequilibrios de sus sistemas de pensiones.

Los problemas que deben enfrentarse obligan a pensar en una estrategia de mediano plazo que cubra un sendero de reformas que, al tiempo de producir mejoras marginales, tiendan a alcanzar el objetivo estratégico buscado. Ese sendero no es único. Para que estos procesos sean viables, los países deberán abordar importantes reformas tributarias que les permitan reducir la dependencia de beneficios contributivos y financiar servicios de alcance general.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo de 2006.

Frente a estas evidencias gana terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en el Uruguay, el plan AUGE en Chile, el antecedente pionero del Brasil con el Sistema Único de Salud (SUS), el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia apuntan a una política de salud con mayor vocación universal, solidaria y basada en el derecho de todos a la salud. En sentido análogo se orientan, entre otras, la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en el Distrito Federal de México (así como su extensión con variaciones a otros estados mexicanos) y el programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para adultos mayores de 70 años en localidades de hasta 30.000 habitantes, la reforma de jubilaciones en la Argentina y los beneficios de prestación continuada en el Brasil. Estas y otras innovaciones que se están considerando o se han implementado en la región son ejemplos en materia de pensiones y jubilaciones. Las reformas del seguro de desempleo en el Uruguay y Chile también constituyen políticas de preservación de ingresos o piso básico de reemplazo que trascienden el criterio contributivo.

Los efectos que tienen sobre la desigualdad los sistemas de protección de salud y seguridad social de base no contributiva son directos, claros y sustantivos. Dada la fuerte segmentación de los mercados laborales de la región, los sistemas de protección social que se restringen a los formatos contributivos formales tienden no solo a reproducir la desigualdad de los mercados laborales, sino a agudizarla.

d) Papel más proactivo del Estado frente a asimetrías y desigualdades exacerbadas por procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasimercados o proveedores privados

Las reformas impulsadas en la década de 1980 procuraron combinar una descentralización de la gestión pública con la privatización de servicios y prestaciones. Respecto de lo primero, como se plantea en el capítulo IV, persisten profundas asimetrías en el financiamiento y en las capacidades de gestión territorial, lo que refuerza las desigualdades territoriales de origen. Por el mismo motivo, la descentralización plantea hoy desafíos de regulación, capacitación en la gestión y alternativas de financiamiento con las que se busca remediar tales asimetrías.

Frente a esta situación, y tras las reformas por las que se delegó la provisión de servicios de salud y educación en prestadores privados, la actual década avanza hacia una mayor regulación mediante la creación o el fortalecimiento de superintendencias. Avanza también hacia una mayor redistribución con fondos solidarios y fórmulas de transferencias que tutelan y moderan los efectos regresivos y de calidad estratificada que estas modalidades generaron o agudizaron.

e) Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género

La llamada "economía del cuidado" ha cobrado mayor relevancia en la agenda pública a partir de la evidencia de que la carga del cuidado se distribuye desigualmente entre los sexos y se concentra en las mujeres. Esto no solo constituye una situación injusta, sino que impide a las mujeres insertarse en el mercado laboral y ganar autonomía. Por otro lado, los servicios de cuidado corren casi exclusivamente por cuenta del mercado, lo que implica para las familias gastos de bolsillo que los pobres no pueden costear. Con ello, la participación de la mujer en el

empleo se distribuye desigualmente entre grupos socioeconómicos, lo que hace que la injusticia sea doble. Además, los hogares pobres tienen más niños, por lo que las demandas de cuidado son mayores, lo que redunda en una mayor proporción de dependientes frente a la de generadores de ingresos. Este mecanismo reproduce las brechas socioeconómicas.

Ante esta situación secular en que el cuidado corría por cuenta exclusiva de la familia y el mercado, la política pública empieza a mostrar hoy mayor participación del Estado en la provisión de cuidado. Se entiende cada vez más que colectivizar el trabajo del cuidado de niños y niñas contribuye a una redistribución de dicha carga entre géneros y estratos sociales. Esto se ve complementado con un debate creciente respecto de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, que se plantea desde una perspectiva de derechos y de igualdad de género.

Un pilar de la política pública en este sentido es la ampliación de la cobertura de salas cuna, escolaridad preprimaria y la extensión de la jornada escolar[5]. No solo se trata de mejorar las trayectorias educacionales, sino de permitir que las mujeres puedan disponer de mayor tiempo para insertarse en el mundo laboral. Sin embargo, para potenciar este recurso, es indispensable un cambio en la familia y en el trabajo. Respecto de lo primero, se requieren profundos cambios culturales en la distribución de tareas por género, a fin de revertir la doble jornada de las mujeres que siguen asumiendo la mayor parte de las tareas de cuidado y además tienen trabajo remunerado. En cuanto a lo segundo, es necesario avanzar en lo referente a remuneraciones más equitativas entre hombres y mujeres, así como en la creación de sistemas de seguridad social que contemplen la mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a sus responsabilidades de cuidado.

Estas "reformas de las reformas" no pueden ni deben verse truncadas por las restricciones que impone la crisis y el nuevo escenario global (véase el capítulo I). Por el contrario, precisamente la reacción de los gobiernos frente a los posibles costos sociales de la crisis ha sido apostar con mayor resolución a estas reformas, con un papel más proactivo del Estado. En este marco se han fortalecido las transferencias hacia los sectores más vulnerables y se ha avanzado en materia de seguros de desempleo y otras políticas laborales. De este modo la crisis opera aquí no solo como amenaza sino también como oportunidad, pues ensancha el consenso en torno a estas reformas de políticas en el ámbito social.

Si las recientes medidas tomadas por los gobiernos revelan un papel activo del Estado para enfrentar los efectos de la crisis, su verdadera significación depende de la cantidad de recursos que puedan movilizar, de su fortaleza institucional y del grado de coordinación entre las diversas iniciativas destinadas a hacer frente a la crisis, y entre estas y los programas sectoriales de mayor permanencia. Para abordar ese reto es importante entender los parámetros que definen las brechas de bienestar y las posibilidades de la acción estatal.

[5] El trabajo de cuidado puede incluir una vasta gama de servicios adicionales, como actividades deportivas para adolescentes, oferta gratuita o de bajo costo de servicios para personas mayores, atención a personas con discapacidad, provisión de servicios de seguridad vecinal, conservación del medio ambiente, entre otros. Constituye no solo una oferta pública sino que abre un ámbito de servicios comunitarios que, en el caso de los países europeos, se considera relevante y se mide como aporte al PIB, y se considera generador de empleo. Sin embargo, a los efectos de esta propuesta, hemos restringido el análisis de este punto a la relación entre la economía del cuidado y el Estado de bienestar y, particularmente, al vínculo con el desarrollo y el uso de capacidades humanas en las familias de bajos ingresos. De ahí el énfasis en la atención a la infancia y el apoyo a las mujeres.

C. Parámetros estructurales del bienestar y la protección social

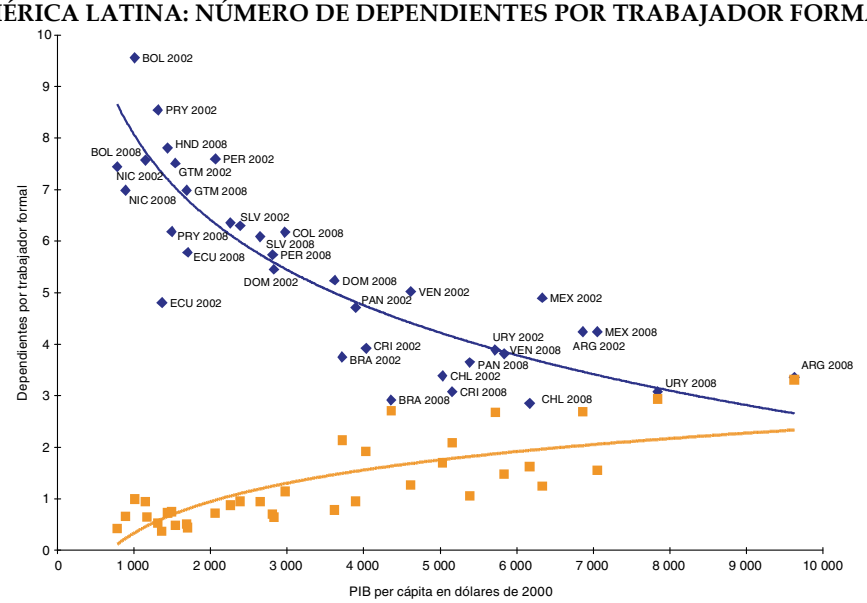
Las brechas de bienestar descansan en dos grandes dimensiones, a saber: la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros y las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a los dependientes, vale decir, a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral.

Los dependientes se definen por dos vectores. El demográfico, asociado a la estructura de edades, y el laboral, asociado a la relación de la persona con el mercado de trabajo. La combinación de ambos permite dimensionar una relación de dependencia laboral. Se determina así el número de dependientes por razones demográficas (menores de 15 años y mayores de 65 años, más aquellos que lo serían total o parcialmente por su vínculo con el mercado de trabajo (inactivos, desocupados y ocupados de baja productividad o informales que no generan ingresos suficientes). De esta manera se define una primera "curva del bienestar" que permite ordenar a los países según la capacidad de generar ingresos suficientes a través del mercado laboral para cubrir las necesidades que los dependientes no logran satisfacer ya que carecen de ingresos propios.

La segunda "curva del bienestar" se define según las capacidades fiscales de los países. En ella se compara la potencialidad de las transferencias públicas con los requerimientos por situación de dependencia económica. Como se vio en el acápite precedente, la tendencia desde los años noventa es a dar mayor prioridad al aspecto social dentro del gasto público y a un aumento proporcional de este último. Como se verá en el capítulo VII, las capacidades fiscales deben aumentarse por medio de reformas que expandan la carga tributaria y transformen su estructura (si bien cabe destacar que en varios países ya se ha registrado un aumento de la carga tributaria en los últimos años).

Gráfico VI.5

AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL [a]



Fuente: Actualización sobre la base de Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.06.II.G.29.

[a] Población menor de 15 años más población de 15 a 64 años (inactivos más desempleados más trabajadores informales) más población mayor de 65 años, con respecto a la población de 15 a 65 años (trabajadores formales)

Según el nivel de riqueza de cada país es posible estimar una tasa potencial de tributación. Esta a su vez se traduce en un nivel potencial de gasto social. Al considerar y estimar el costo de una prestación básica, puede calcularse el número de dependientes que no pueden financiarse con los ingresos provenientes de activos en el mercado laboral pero que podrían ser atendidos a partir de las capacidades fiscales de los Estados, así como las condiciones en que serían atendidos. Esto define un piso de bienestar sobre la base de garantías a la población dependiente mediante la transferencia de ingresos del Estado.

Por otro lado, y sobre todo en lo relativo a la población dependiente por razones de edad y a la población económicamente activa informal, la brecha de bienestar también está marcada por la falta de acceso contributivo, o por el pago de bolsillo, a los sistemas de salud y seguridad social. Hay que considerar en este sentido el modo en que el Estado, con sus capacidades institucionales y recursos monetarios, puede intervenir sobre estos sistemas para proveer pisos de bienestar a quienes no los tienen.

Cabe destacar que los países, a través de sus Estados, toman decisiones políticas y de política que pueden modificar la magnitud de estas brechas. El nivel de desarrollo económico de cada país no es en absoluto el único factor que determina cuántas mujeres pueden incorporarse oportunamente en el mercado laboral, cuál es el capital humano de la población activa, cuáles las brechas de productividad entre sectores y actividades, cuáles los niveles de empleo y desempleo ni cómo se financia la protección social. Todas estas magnitudes dependen además del tipo de desarrollo que predomine y del rol que asuma el Estado. Esta distinción a su vez afectará las tasas de fecundidad y mortalidad, las capacidades productivas de la población y los niveles de inversión y consumo. El Estado cumple un papel clave en estos procesos. En América Latina, el Estado puede hacer mucho para reducir las brechas de bienestar. Puede contribuir en gran medida a reducir la heterogeneidad estructural, al potenciar la inserción de las mujeres en el mercado laboral y aumentar las capacidades humanas de las nuevas generaciones en familias de bajos ingresos. Sin embargo, para ello debe articular con la esfera productiva y económica un rol protagónico que no ha sido el predominante.

El hecho de que las brechas de bienestar y sus recorridos no estén predeterminados por el nivel de desarrollo económico no significa desconocer que existen parámetros estructurales que condicionan la acción del Estado. Estos parámetros, que se ven en la tipificación siguiente, marcan puntos de partida muy diferentes para los países de la región. Como se ve en el cuadro VI.1, al considerar un conjunto de variables relevantes se distinguen tres grandes grupos de países: aquellos con brechas severas, intermedias y bajas.

El cuadro VI.1 brinda elementos fundamentales respecto de las brechas de bienestar. Los países se han dividido en tres grupos, aunque hay diferencias entre ellos dentro de cada grupo[6]. Se observa una relativa convergencia entre los distintos componentes que gravitan más fuertemente en el bienestar por grupos. Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica (vale decir, mejor relación etaria entre población productiva y dependiente), mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública respecto de los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo), menores niveles de pobreza e indigencia y un gasto público social no solo superior en monto total per cápita, sino también como porcentaje del PIB (primacía del gasto

[6] Por ejemplo el gasto público social, como porcentaje del PIB, es alrededor del 18,6% en el Estado Plurinacional de Bolivia, muy superior al promedio del tercer grupo de países.

social). En la medida que nos movemos hacia países con menor desarrollo relativo, todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas. Así, las brechas de bienestar varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. A menor desarrollo, mayor precariedad de los mercados laborales, más dificultades para las familias para proveerse servicios, mayor dependencia demográfica infantil, mayor pobreza y menos recursos monetarios y capacidades de gestión y ejecución de las instituciones públicas. Veamos, a continuación, algunos rasgos propios de estos distintos grupos de países que permiten ahondar en las brechas de bienestar.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECCIONADOS DE BIENESTAR [a]

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	América Latina
PIB per cápita 2008 (dólares de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 [b]	52,9	54,8	68,3	60,9
Población pobre alrededor de 2008 (en porcentajes)	19,7	35,1	52,1	38,4
Población indigente alrededor de 2008 (en porcentajes)	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en porcentajes del total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB) [c]	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	1 209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23,3	35,1	72,1	49,7

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

[a] Promedios simples de los países.

[b] La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años más la población de 65 años y más sobre la población de 15 a 64 años multiplicado por 100.

[c] En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refieren al gobierno central.

1. Países con brechas severas de bienestar

Este grupo incluye al Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. Son países con una estructura demográfica que se caracteriza por niveles relativamente elevados de fecundidad y una población joven. Su débil mercado de trabajo es precario, lo que hace que la carga de dependientes no solo la conformen niños y jóvenes sino también un alto contingente de trabajadores informales, con bajos ingresos y sin protección social asociada al empleo: un 75% de las personas dependientes de los trabajadores formales se encuentra entre los jóvenes y trabajadores informales. El porcentaje restante está compuesto por los inactivos, los desempleados y los ancianos. Su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita alcanza, en promedio, a poco menos de 2.000 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000). Junto con una baja carga tributaria, esto les impide asignar recursos en montos significativos a las necesidades de educación de los jóvenes, de seguridad y asistencia social de las personas en edad de trabajar y de salud para toda la población.

Estos países presentan, además, una incidencia de la pobreza superior al 45%. En muchos casos alcanza a dos tercios de los habitantes; entretanto, la cobertura de la seguridad social entre los ocupados suele ser inferior al 30%. El financiamiento público del bienestar puede provenir o bien de impuestos de rentas generales o de apropiación (o impuestos) de la explotación de recursos naturales. Esto permite impulsar programas que mitigan la pobreza en forma independiente de la estructura demográfica o de la formalización de la fuerza de trabajo ocupada. Sin embargo, los mercados de trabajo con marcado predominio del subempleo, la baja capacidad del Estado para asignar recursos, el acceso concentrado a mercados financieros estrechos y la poca valoración que se hace de la capacitación limitan la movilidad social y la capacidad de cambiar las estructuras sociales.

En estos casos el rol del Estado social es clave para modificar el ritmo a que se pueden disminuir las brechas de bienestar. Por una parte, las capacidades tributarias de estos Estados deben expandirse; por otra, las tasas de actividad y empleo deben aumentar. Finalmente, la dotación de capacidades debe incrementarse y hacerse más igualitaria. Para ello la inversión focalizada en servicios de cuidado que liberen la mano de obra femenina, expandan la educación preescolar y media y consoliden las transferencias monetarias a las familias pobres con hijos, representan el piso que debe establecerse para alcanzar sociedades más productivas e igualitarias.

2. Países con brechas intermedias de bienestar

Este grupo incluye a Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Son países donde la fecundidad descendió claramente desde la década de 1970, lo que redunda en una menor proporción de jóvenes entre sus dependientes. Cuentan con un mercado de trabajo más formalizado, pero también presentan un envejecimiento incipiente de su población. Como extienden su cobertura educacional más allá de la secundaria, aumentan el número de inactivos entre los dependientes. Estas personas inactivas, junto a los jóvenes menores de 15 años, representan el 60% de los dependientes por cada trabajador formal. La proporción restante corresponde a los adultos mayores, los ocupados informales (parcialmente dependientes por bajos ingresos y falta de protección social) y los desempleados.

Su nivel de desarrollo económico supera los 5.000 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000). Si bien mantienen bajas cargas tributarias, poseen mayores niveles de ingreso que permiten mejores prestaciones en las áreas de educación, seguridad y asistencia social y salud. Sus tasas de incidencia de la pobreza van del 30% al 40% y presentan una cobertura de la seguridad social que se eleva a cifras cercanas al 50% de los ocupados. La provisión de bienestar es posible casi exclusivamente gracias a los mayores niveles de desarrollo que alcanzan las sociedades con gobiernos que se sustentan con rentas de recursos naturales (México y la República Bolivariana de Venezuela). Si bien estos países tienden a actuar con mayor holgura al asignar un porcentaje más alto del PIB al gasto público social, estas ventajas no se manifiestan en mejoras muy significativas de su situación social, medida por la incidencia de la pobreza.

La mayor dinámica del mercado de trabajo beneficia a quienes cuentan con mayor educación o capacitación, lo que resulta determinante en la estratificación social y opera como vehículo de la transmisión de desigualdades entre generaciones. La capacidad del Estado es insuficiente para financiar simultáneamente una red básica de protección social y el incremento necesario de la calidad de la educación pública. El acceso a la educación de calidad queda segmentado en función del ingreso. Por su parte, la expansión de los mercados financieros discrimina según el riesgo, pues selecciona a los clientes con mayor grado de respaldo. En definitiva, el desarrollo de las instituciones en este grupo de países tiende a reforzar los mecanismos de transmisión de desigualdades en la sociedad.

El gran desafío que enfrentan estos países consiste en elevar la productividad de sus sectores rezagados, incrementar las tasas de actividad en edades activas y universalizar formas básicas de protección social que permitan a los hogares absorber choques externos y los cambios biográficos. En este sentido, la expansión de bases no contributivas de la salud y la seguridad social, las transferencias monetarias y la inversión adicional de recursos en educación preescolar y media en zonas vulnerables son factores clave para potenciar las rutas de igualdad y mayor productividad.

3. Países con brechas bajas de bienestar

Este grupo incluye la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay. Estos países disponen de mayor potencial para desarrollar un Estado de bienestar. Se caracterizan por haber experimentado fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de 1960 y por presentar una estructura demográfica más envejecida. Dado que proporcionan una mayor cobertura de los niveles superiores de educación, hay más inactivos que, junto con la proporción de adultos mayores y los jóvenes, representan el 75% de los dependientes por cada trabajador formal. Los demás dependientes potenciales son los trabajadores informales y los desempleados. El nivel de desarrollo medido según el PIB per cápita supera, en promedio, los 6.500 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000), con una carga tributaria elevada que permite un gasto público social cercano al 20% del PIB (cerca del 35% en el caso del Brasil). Las tasas de incidencia de la pobreza son inferiores a la cuarta parte de la población y logran una cobertura de la seguridad social superior al 60% de los ocupados.

Estos países distan mucho de proveer condiciones análogas a la de los regímenes socialdemócratas europeos. El mercado asume un papel importante en los países que realizaron reformas estructurales de sus sistemas de pensiones para incorporar la administración privada de fondos (Chile y el Uruguay), mientras que en Costa Rica este componente ha tenido una incorporación marginal.

Pese a su mayor desarrollo institucional y a la existencia de mayores recursos fiscales, los efectos de la acción pública sobre la desigualdad son limitados. Los sistemas de protección social continúan segmentados en función de la capacidad contributiva de los afiliados, con lo que se reproducen las desigualdades primarias que se generan en el mercado de trabajo. Los cambios implementados en virtud de los principios de universalidad enfrentan la restricción presupuestaria del gobierno y la escasa solidaridad en el financiamiento, por lo que el universalismo se limita a prestaciones básicas. Las combinaciones público-privadas en la provisión de la educación correlacionan la capacidad de pago con el acceso a educación de calidad. No hay, todavía, suficiente capacidad reguladora de los gobiernos para crear las condiciones de igualdad de acceso que no se han logrado a partir del diseño original de los sistemas de provisión de servicios.

En estos países, cuya ventana de oportunidades demográficas se va haciendo más estrecha a medida que aumenta marcadamente la proporción de población envejecida, es imprescindible, por una parte, completar la protección social a los sectores vulnerables y, por otra, limitar los subsidios que se destinan a los sectores integrados y privilegiados. Los sistemas de salud y seguridad social deben reconstruirse y orientar los subsidios a un piso básico universal no contributivo. Otro desafío es desestratificar el ingreso de la mujer en el mercado laboral, pues esa estratificación constituye un enorme freno al combate contra la desigualdad y un desaprovechamiento de parte importante de las capacidades productivas de las personas. Para ello es fundamental la cobertura de servicios de cuidado infantil y educación preescolar de calidad en zonas de menores ingresos. Por último, si la educación media de calidad no se universaliza de forma más homogénea en estos países, las sociedades no estarán preparadas para ampliar sus fronteras productivas en contextos expansivos, ni para garantizar la igualdad de oportunidades.

D. Los componentes de un estado de bienestar[7]

Como se planteó en capítulos precedentes, un crecimiento económico más dinámico, con mayor convergencia productiva y territorial y generación de empleo de calidad es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. El rol del Estado, como se ha planteado a lo largo del documento, es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo. Como señala Segura-Ubiergo (2007), un Estado de bienestar se define como "un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos —protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad— y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación".

Con tales objetivos, los Estados de bienestar desempeñan cuatro funciones claras, a saber[8]:

i) desmercantilizan el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios;

[7] Es importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar como construcción histórica concreta de la Europa de posguerra y la idea de Estado de bienestar como recorte analítico de una conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Esta última acepción es la que aquí se utiliza.

[8] La base de esta conceptualización puede verse en Esping Andersen (1990, 1999, 2002). Algunas variaciones y reflexiones relevantes que también se incorporan en este marco surgen de Orloff (1993), Martínez (2008), Filgueira (2007b) y Filgueira, Gutiérrez y Papadópulos, (2008).

ii) desvinculan el acceso de las personas al bienestar de los núcleos familiares al otorgar prestaciones, beneficios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas;

iii) regulan y afectan ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando así el orden "espontáneo" en estas esferas, mediante incentivos y la regulación del mercado laboral, de los precios y de los derechos y obligaciones de los integrantes de las familias;

iv) redistribuyen recursos, pues al recaudarlos y distribuirlos en forma de bienes, servicios y transferencias, no mantienen equivalencias entre aportes y beneficios, sino que operan con diversas modalidades de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad[9]. Esta redistribución se produce entre distintos grupos (de ocupados a desocupados e inactivos, de enfermos a sanos, de adultos a jóvenes, de hombres a mujeres, de quienes tienen más a quienes tienen menos), lo que determina los efectos intertemporales que esta medida tiene entre clases, sexos y generaciones.

Lo que el Estado hace en estas materias debe pensarse en relación a lo que hacen las otras dos esferas, o sea, los mercados y las familias. A estas tres esferas debe agregarse una cuarta, representada por la comunidad, tanto en su forma organizada (organizaciones no gubernamentales, iglesias, asociaciones de voluntariado) como no organizada (vecinos, amigos, redes de relaciones).

Este marco de análisis permite enfatizar que la estrategia pública en pro de la igualdad no se restringe a nivelar las oportunidades, sino que la función del Estado se extiende para procurar una mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar. Resulta pertinente preguntarse si la región más desigual del mundo es capaz de igualar efectivamente las oportunidades sin igualar al menos parcialmente los resultados.

Los mercados, el Estado y las familias tornan compleja esta distinción. Mientras más compleja y esquiva es esta, más desiguales son las situaciones de partida. Por una parte, las familias tienden a ampliar la desigualdad de partida: la herencia material, la endogamia de clase en la formación de nuevos hogares y la herencia social que se trasmite en la socialización primaria tienden a reproducir las diferencias sociales al concentrar y profundizar la distribución desigual de capital humano, físico y social. Por otra, en la medida en que premian la productividad diferencial derivada de las capacidades de las personas, los mercados también tienden a fortalecer esas distinciones, con dinámicas que agudizan las diferencias de origen basadas en el capital físico acumulado y el capital social segmentado.

Al Estado y las políticas públicas les cabe, por tanto, un rol decisivo en lo que respecta a revertir la fuerza inercial de esta desigualdad. Es el responsable último de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que hacen parte de la ciudadanía. Precisamente porque se trata de derechos se exige una igualdad que el mercado y la familia no pueden garantizar autónomamente. De ahí la responsabilidad ineludible del Estado.

[9] No solo el Estado redistribuye recursos. También lo hacen las familias e incluso los mercados. Esa redistribución puede ser progresiva o regresiva. Lo que diferencia al Estado en este caso es su carácter vinculante, tanto en lo que hace a la extracción de recursos, como a los principios que determinan la elegibilidad de los receptores.

E. Hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas: cuando lo ético y lo práctico van de la mano

La estructura de desigualdad profunda y el bajo promedio de productividad constituyen en gran medida la explicación de que en la mayoría de los países persista una alta proporción de la población que no genera ingresos mínimos adecuados. La insuficiencia de ingresos de personas y hogares responde a tres razones fundamentales: desocupación, bajos salarios e inactividad (no por opción, sino por obstáculos diversos). Esta situación debe enfrentarse, entre otras cosas, con la redistribución directa de ingresos mediante sistemas no contributivos.

Se han esgrimido dos argumentos para objetar dicha redistribución. El primero es la insuficiente capacidad fiscal de los países para hacerlo. Lo cierto, empero, es que en la región sí hay margen, variable entre países, para avanzar en este rol redistributivo mediante las finanzas públicas. El abanico de transferencias, su monto y progresividad, dependerán de la combinación de factores que determinan, en cada país, las brechas de bienestar (véase el cuadro VI.1). En todo caso, la evidencia que aquí se presentará indica que, en buena parte de la región, el problema no es técnico, sino político.

El segundo argumento que se esgrime tiene que ver con los "incentivos correctos". Se argumenta que la entrega de ingresos no derivados del trabajo surte un efecto negativo en la predisposición de las personas a insertarse económicamente en el mercado. Este argumento es erróneo por diversas razones. En primer lugar, los montos de las transferencias que se proponen alcanzan estrechamente para alcanzar umbrales mínimos de consumo y en muchos casos no garantizan la salida de la pobreza de los hogares de los beneficiarios. En segundo lugar, la evidencia de los últimos años indica que la expansión de las modalidades no contributivas en la región ha estado acompañada de un incremento de las tasas de actividad de los sectores beneficiarios. En tercer lugar, estamos en una región donde más de un tercio de la población no accede a ingresos suficientes para superar la pobreza, por lo que no puede plantearse que la falta de aseguramiento ante la vulnerabilidad se justifica por cuestión de incentivos.

Existen, por otra parte, buenas razones para defender un sistema básico de ingresos parciales garantizados. La primera, como se ha mencionado, es la igualdad de derechos sociales que concierne a la ciudadanía. Los hogares que enfrentan situaciones de choque exógeno o cambios biográficos y que se ven afectados por la pobreza y la vulnerabilidad tienden a descapitalizarse más allá del efecto de choque, precisamente por carecer de mínimos garantizados, o al menos de instrumentos que suavicen el flujo de ingresos ante situaciones adversas. En términos prácticos, y más aún en términos éticos, evitar el colapso de las economías de los hogares que representan a buena parte de la población y producción latinoamericana es tan necesario como evitar el colapso de los sistemas financieros (al subsidiar sus ineficiencias). Por otra parte la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques. dada esta situación, los sistemas básicos de garantía de ingresos constituyen mecanismos para sostener la demanda interna en contextos adversos. Por último, el diseño y las poblaciones elegidas en las propuestas que aquí se presentan apuestan a minimizar la permanencia en la pobreza de los hogares con hijos menores mediante la formación de capacidades humanas en una región en plena transición demográfica, cuyo desarrollo de cara al futuro requiere saltos poderosos en la productividad del trabajo.

No es el espíritu de esta propuesta proponer subsidios que motiven a las personas a separarse del mercado laboral. Por el contrario, los ingresos básicos garantizados son un mecanismo que favorece la inserción presente y futura de la población en ese mercado. Entender adecuadamente las condiciones en que las personas se orientan al trabajo redunda en un correcto uso de los incentivos y los pisos mínimos a partir de los que esa acción y predisposición es sostenible en el tiempo. En ese marco se presentan en este acápite un conjunto de estimaciones relativas a costos de la acción social del Estado en su función determinante de protección social (véase el recuadro VI.4), que incluyen un sistema no contributivo de garantía y redistribución de ingresos.

Las estimaciones permiten tener una idea de los esfuerzos fiscales requeridos para estas transferencias que, por supuesto, serán muy variables en función de las distintas brechas de bienestar que enfrentan los distintos países, como se mostró en el acápite precedente. No se pretende, claro está, que la disponibilidad fiscal para poner en marcha este conjunto de transferencias se logre de la noche a la mañana, ni que funcione al mismo ritmo en distintos países, ni que exista desde el principio la capacidad institucional pública de utilizar los recursos de la manera más eficiente y eficaz. Pero sí está claro que el esfuerzo fiscal encaminado a hacer frente a estos desafíos en cuanto a la provisión del bienestar y la promoción social requiere de reformas tributarias, un crecimiento dinámico y alternativas diversas que permitan incrementar las arcas de la política pública.

1. Combate contra la desigualdad y la infantilización de la pobreza

La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de grandes desigualdades de origen, baja carga impositiva, pobre capacidad redistributiva de los Estados sociales y mercados laborales muy ineficientes y desiguales que tienden a reforzar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia. Como se ve en el gráfico VI.6, la incidencia de la pobreza de la población infantil es muy superior a la de la población adulta, con variaciones entre países. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos 20 años.

Una faceta fundamental de todo pacto social e intergeneracional se refiere a la cantidad de dinero que cada sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias en la provisión de cuidado, desarrollo de capacidades y protección de los niños. Tradicionalmente, se daba por sentado que el hombre proveedor proveía a la familia de estos recursos y que la mujer se ocupaba del cuidado de los hijos. Esta relación de dependencia se tornaba aún más precaria ante la ruptura del vínculo, pues la mujer es quien casi siempre ha asumido la plena responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas. De este modo, el control del dinero tiende a quedar en manos de quien, a la postre, no se hace responsable de la carga de dependientes.

Recuadro VI.4

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE COSTOS DE LAS TRANSFERENCIAS

Los ejercicios de simulación se realizan sobre la base de los microdatos de las encuestas de hogares de los años más recientes y se parametrizan con datos de cuentas nacionales a fin de estimar los costos con relación al PIB. El modelo consiste en asignar un monto equivalente a una línea de pobreza a cada persona elegible según nuestros criterios y computar el nuevo ingreso del hogar. Sobre esta base se vuelven a estimar los indicadores de pobreza y desigualdad y se establecen los alcances en materia de cobertura de hogares de cada medida.

$$Costo\%PIB = \left(\frac{\left[\left(\sum_{i=1}^{q} p_i * B \right) * 12 \right] * TC}{PIB} \right) * 100$$

donde, ***q*** representa a la población elegible según los diversos parámetros que se especifican, ***p*** representa a las personas elegibles según dicho parámetros y ***B*** representa el beneficio estipulado para esa población. La cifra que surge de esta simulación se multiplica por 12 (mensualidad anualizada) y se expresa en dólares al ajustar por la tasa de cambio (TC). Ese monto se divide por el PIB y multiplica por 100 para expresar el costo fiscal de tales prestaciones como porcentaje del PIB.

La base de las estimaciones es simple y consta de cuatro grandes grupos de prestaciones en dos modalidades diferentes. Las medidas simuladas son:

- asignar una línea de pobreza a los niños menores de 5 años,
- asignar media línea de pobreza a los niños entre 5 y 14 años,
- asignar una línea de pobreza a los mayores de 64 años,
- asignar una línea de pobreza a los desocupados (sean desocupados por primera vez, provenientes de trabajos formales o informales).

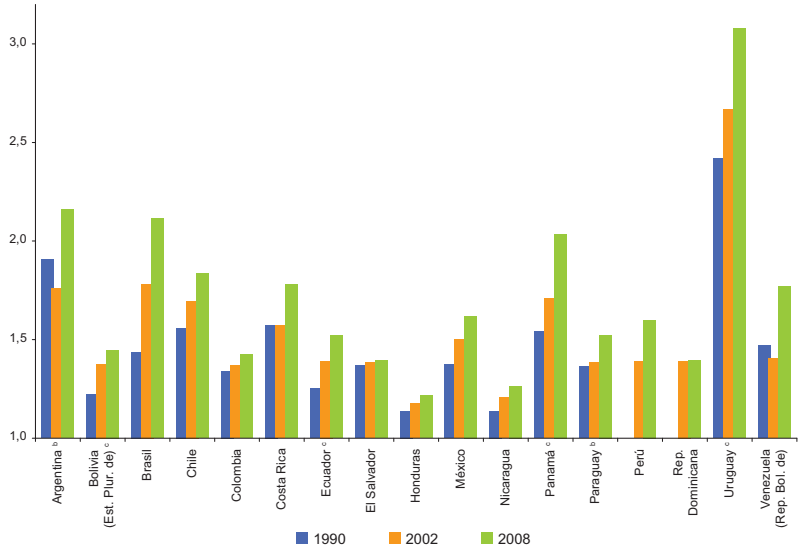
La línea de pobreza es el valor monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios, que incluye alimentación, vivienda, transporte, vestuario, comunicaciones y algunos otros bienes requeridos para cubrir las necesidades básicas de las personas. La mitad de una línea de pobreza es equivalente al costo de cubrir solo las necesidades alimentarias, valor que también se conoce como línea de indigencia. En América Latina, la primera fluctúa actualmente entre 60 y 250 dólares, en función del costo de la canasta básica en cada país y de la capacidad adquisitiva del dólar en cada país.

Dichas prestaciones se simularon en relación con dos universos: por una parte, las destinadas a quienes poseen las características expuestas y, por otra, las destinadas a quienes presentan dichas características y se encuentran, además, en hogares que están por debajo de 1,8 líneas de pobreza (o sea, los considerados vulnerables a la pobreza). Al examinar este parámetro de focalización se produce un alcance casi universal en los países más pobres y bastante más focalizado en países con brechas de bienestar más modestas.

Sobre la base de este ejercicio es posible estimar los efectos de las alternativas mencionadas sobre la pobreza y la desigualdad, así como los costos de las mismas con relación al PIB de cada país. Es posible además establecer esos efectos en relación con cada prestación y con todas las prestaciones consideradas en forma conjunta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de metodologías desarrolladas en CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135 y *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.

Gráfico VI.6
COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA DE ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008: NIÑOS DE ENTRE 0 Y 14 AÑOS CON RELACIÓN A PERSONAS DE 14 AÑOS Y MÁS [a]



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

[a] El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a las encuestas más recientes disponibles entre 2000 y 2002, y el período 2008, a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

[b] Área metropolitana.

[c] Área urbana.

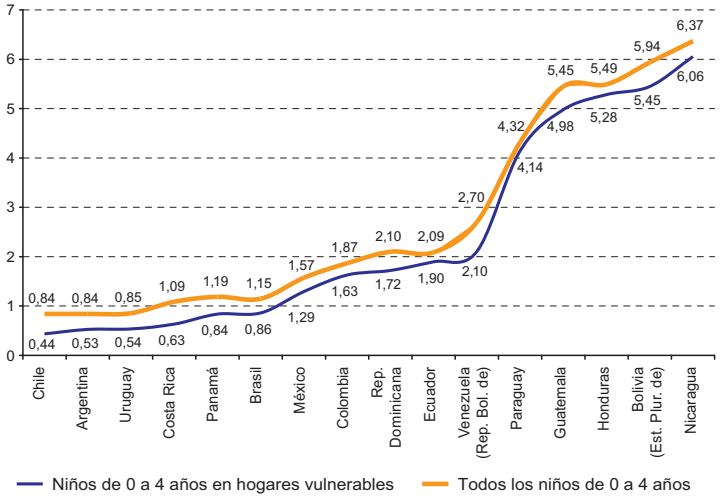
En épocas recientes el Estado ha ido enfrentando esta situación de las familias mediante transferencias en efectivo y sistemas reformados de asignaciones familiares. Se trata de instrumentos de redistribución relevantes que colocan en el debate público una mayor preocupación por el rol del Estado en la nivelación del campo de juego. También se han convertido en un valioso dispositivo del sistema global de protección social. Sin embargo, es importante no confundir un punto de apoyo con una plataforma completa al considerar estos programas dentro de la estructura fiscal de los Estados sociales de América Latina. Si bien estos programas han captado buena parte de la atención técnica, académica y de la opinión pública, representan, en promedio, un 0,25% del PIB y un 2,3% del gasto social en los países latinoamericanos y están lejos aún de alcanzar coberturas satisfactorias (véase el acápite 2 de este capítulo).

En el siguiente ejercicio de simulación (gráficos VI.7 y VI.8) se establece el costo de generar una transferencia adicional de renta para los niños entre 0 y 4 años y entre 5 y 14 años, en forma universal y focalizada en los sectores vulnerables (véase el recuadro VI.4). Nuevamente, estas estimaciones se realizan sin suprimir las transferencias que ya reciben los hogares integrados por estas personas, por lo que los valores aquí estimados se suman a los esfuerzos ya realizados.

Una vez más, en el caso de los países con mayor desarrollo relativo, el costo de agregar a las prestaciones ya existentes una transferencia adicional de una línea de pobreza por cada niño menor de 5 años y media línea de pobreza por cada niño de entre 5 y 14 años es asequible en su versión focalizada y universal en un plazo temporal relativamente breve. Dada la marcada infantilización de la pobreza en estas sociedades y sus bajas tasas de fecundidad, esa medida es

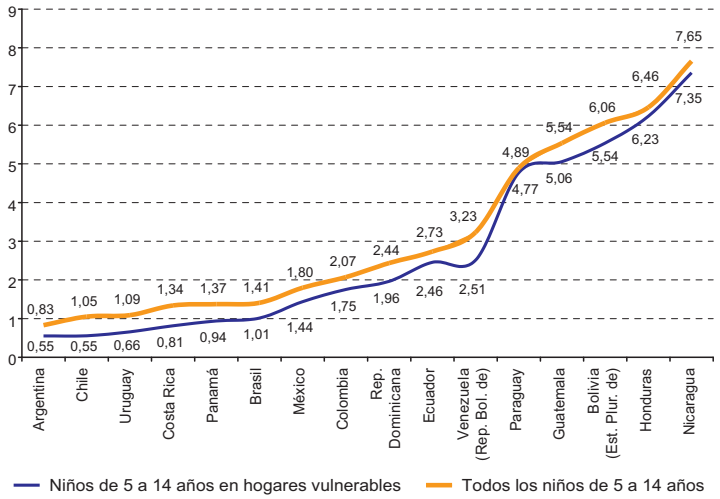
ampliamente recomendable, puesto que significa invertir en generaciones futuras más productivas y en sociedades más igualitarias. Esta recomendación no implica necesariamente un diseño de prestaciones como el simulado aquí.

Gráfico VI.7
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En el caso de hogares monoparentales se transfieren 1,5 líneas de pobreza por niño.

Gráfico VI.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR MEDIA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En el caso de hogares monoparentales se transfieren 1,5 líneas de pobreza por niño.

Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	12,5	44,3	14,7	12,2	-2,5
Brasil	13,1	21,3	19,9	16,9	-3,0
Uruguay	8,9	35,7	8,5	6,5	-2,0
Chile	10,7	19,1	11,3	9,1	-2,1
Costa Rica	12,2	20,0	14,8	12,4	-2,5
Panamá	26,3	21,6	21,5	18,0	-3,4
México	21,1	34,7	27,9	22,8	-5,1
Colombia	21,6	17,6	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	19,9	46,0	23,6	19,1	-4,5
Ecuador	22,0	10,4	36,5	31,5	-5,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	27,9	14,7	47,2	41,8	-5,5
Guatemala	37,3	18,3	46,7	39,3	-7,4
Honduras	35,6	16,6	63,1	57,8	-5,3
Nicaragua	35,4	11,7	54,4	48,6	-5,9
Paraguay	28,2	17,2	50,2	44,6	-5,6
Rep. Dominicana	19,6	25,3	40,1	35,7	-4,4

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

La inversión en la infancia no solo debe calcularse en función del costo de las transferencias que la benefician. Es igualmente importante calcular el costo de no hacer, o sea, cuánto cuestan al Estado y a la sociedad los efectos asociados a una infancia con mayores niveles de desnutrición y con falta de educación para los más excluidos, dos factores que pueden evitarse. En este sentido, los estudios realizados por la CEPAL con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señalan que mantener la situación existente tiene nefastas secuelas económicas para los países. Si bien el gasto social supone destinar recursos del presupuesto, no destinarlos puede suponer un agravamiento del problema, con consecuencias sociales y económicas importantes.

Como ejemplo de lo anterior, el costo directo de la atención de salud y servicios educacionales, más la pérdida de productividad —debido a los 5,4 millones de personas que no llegaron a formar parte de la población en edad de trabajar y la brecha de dos años de escolaridad que presentarían las personas que han sufrido desnutrición infantil— equivalen al 6,4% del PIB de los países de Centroamérica y la República Dominicana en 2004 y al 2,6% del PIB de los países andinos y el Paraguay en 2005. Estos valores, a su vez, representan en promedio el 30% del gasto público social de aquellos años en los respectivos países. Vale destacar que en algunos casos este costo es incluso superior al gasto social informado por los países. En contrapartida, el cumplimiento de la tercera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (en lo que se refiere a la reducción a la mitad entre 1990 y 2015 de la proporción de niños menores de 5 años con

insuficiencia ponderal) significaría ahorros de 2.329 millones de dólares en el período comprendido entre 2004-2005 y 2015. Este monto podría subir a 5.966 millones de dólares si se erradicara el flagelo del hambre en el período (lo que equivaldría al 23% y el 60% del promedio anual del gasto público en salud y el 4% y el 11% del promedio del gasto social para los respectivos grupos de países) (CEPAL/PMA, 2007 y 2009).

Cuadro VI.3

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE MEDIA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS DE ENTRE 5 Y 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008 [a]

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de media línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de media línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	18,7	31,1	14,7	12,1	-2,6
Brasil	23,0	14,3	19,9	16,5	-3,4
Uruguay	15,7	25,1	8,2	5,7	-2,8
Chile	19,8	13,0	11,3	8,5	-2,7
Costa Rica	22,0	14,1	14,8	11,5	-3,3
Panamá	44,7	14,8	21,5	17,2	-4,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,8	10,3	47,2	42,1	-5,1
Ecuador	39,4	7,5	36,5	30,2	-6,4
Guatemala	50,2	13,9	46,7	39,5	-7,2
Honduras	55,3	12,6	63,1	56,8	-6,3
México	34,4	23,8	27,9	22,1	-5,8
Colombia	34,8	11,8	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	33,6	32,7	23,6	18,2	-5,4
Nicaragua	55,6	9,0	54,4	47,4	-7,0
Paraguay	46,3	12,0	50,2	44,0	-6,2
Rep. Dominicana	33,2	17,1	40,1	35,0	-5,2

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

[a] En el caso de hogares monoparentales se transferirán 1,5 líneas de pobreza por niño.

Por su parte, los datos preliminares sobre el costo del analfabetismo, indican que el hecho de no saber leer ni escribir, en 2006, habría ocasionado pérdidas de productividad de 104 millones de dólares en el Ecuador, 135 millones en la República Dominicana y 802 millones de dólares en el estado de São Paulo. Si se tiene en cuenta la población que no ha alcanzado los seis años de estudio, los valores ascienden a 392 millones de dólares en el Ecuador y 2.254 millones de dólares en São Paulo. En los casos analizados esto equivale, respectivamente, al 69% y 64% del gasto público en educación del año objeto de análisis. Cabe destacar que si se considera toda la vida laboral futura de los analfabetos, las pérdidas indicadas se multiplican entre 9 y 11 veces.

La falta de inversión en la infancia puede considerarse una violación de los derechos sociales básicos, sobre todo cuando existen claras deficiencias en cuanto a alimentación y educación. Un niño desnutrido y analfabeto no solo es un reflejo de desigualdades inadmisibles desde el punto de vista ético, es también el embrión de una vida con escasas perspectivas de alcanzar la plenitud. Además de ello, la pérdida de capacidades y posibilidades ocasionada por la desnutrición y el analfabetismo va en menoscabo de toda la sociedad. Implica que gran parte del potencial de recursos humanos de las generaciones venideras, precisamente las que deberían capitalizar el bono demográfico, quedan desperdiciados a consecuencia de daños nutricionales irreversibles o de la carencia de destrezas para una vida productiva. Además, los costos para remediar los males derivados de estos problemas son inconmensurablemente más elevados que las inversiones requeridas para evitarlos en primera instancia. Cuando se trata del costo de no hacer inversiones sociales en la infancia, la dimensión ética y la dimensión práctica van de la mano.

2. Enfrentar la precariedad en la vejez

A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no dejen espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que involucra a mujeres y niños. Por si fuera poco, esto puede suceder sin que con dicho gasto se logre una cobertura adecuada de la población adulta mayor.

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial, a saber, cómo proveer transferencias básicas en efectivo a los adultos mayores que ya no pueden trabajar o conseguir un trabajo y cómo, al mismo tiempo, seguir alcanzando altas tasas de participación femenina e invirtiendo en capacidades para las nuevas generaciones. Como se ve en el gráfico VI.9, las pensiones y jubilaciones llegan a porcentajes variables de personas mayores de 65 años según el país (pero son en general muy bajos). Se observa además que la privación se concentra en hogares cuyos ingresos son bajos o muy bajos.

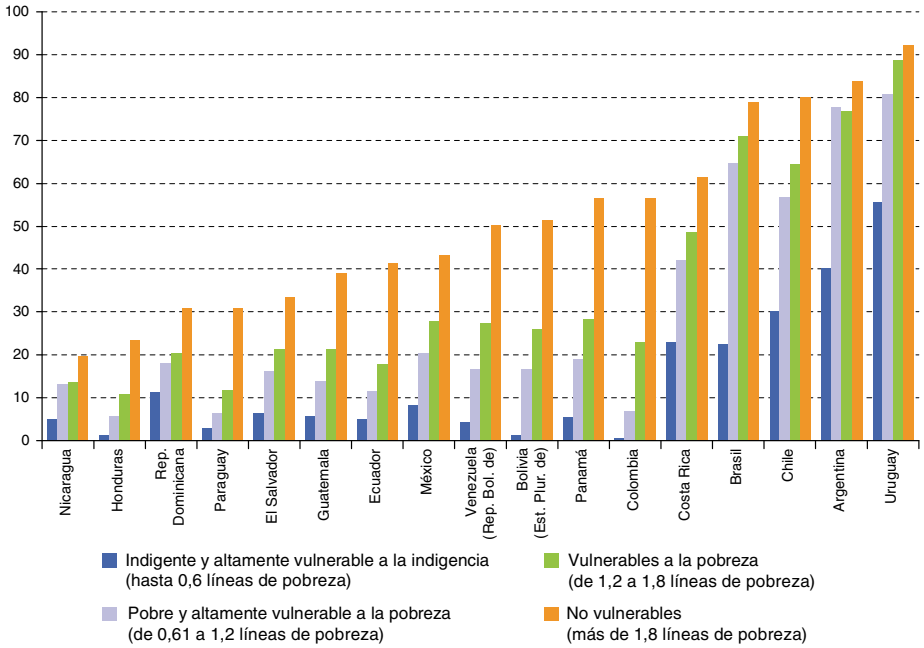
Asimismo, dada la incidencia de las mujeres en las edades más avanzadas y la escasez de carreras laborales que les permitan acceder a una jubilación, es necesario diseñar sistemas de pensiones que, o bien reconozcan el costo de la continuidad y la calidad de sus empleos por ser quienes sostienen la carga no remunerada del trabajo, o bien desvinculen una proporción importante de la pensión futura del nexo formal en el mercado laboral.

Como ha planteado la CEPAL (2006b), la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad. Ciertamente, la seguridad social ha tenido un alcance muy limitado entre la población rural. No obstante, más importante ha sido el límite impuesto por el elevado grado de informalidad de las economías. La cobertura media de la seguridad social es inferior al 40% en la región; supera apenas el 45% en zonas urbanas y es menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de los trabajadores urbanos que cotizan (Chile, Costa Rica, Panamá, el Uruguay) (CEPAL, 2006b).

Gráfico VI.9

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOGARES CON ALGÚN MIEMBRO DE 65 O MÁS AÑOS QUE RECIBE JUBILACIÓN O PENSIÓN SEGÚN NIVELES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007 [a]

(En múltiplos de la línea de pobreza)



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

[a] Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador, a 2004; los de Colombia y Nicaragua, a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México, a 2006.

Asimismo, las reformas que se llevaron a cabo en varios países terminaron por tener un efecto en el carácter público, contributivo y social de este tipo de gasto. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de la política previsional, sobre todo cuando se incorporaron sistemas de capitalización individual. En el período posterior a las reformas, muchos gobiernos se están haciendo cargo de morigerar los efectos distributivos de la reforma mediante nuevos programas públicos. Se ha comenzado a debatir, en casi todos los casos de reforma, la modalidad más razonable para asegurar una cobertura a los que no alcanzan la densidad de contribuciones requerida por la legislación. Todo ello entraña un importante fortalecimiento del componente no contributivo y genera presiones sobre la situación fiscal, en particular en relación con los costos de transición.

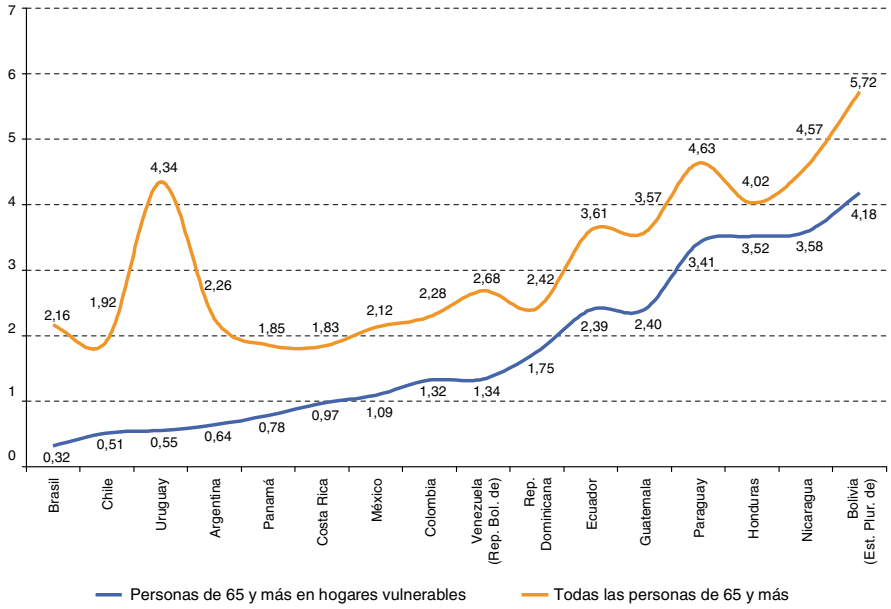
Varios países del Caribe han formulado políticas nacionales de atención a las personas mayores y de elaboración de planes de implementación estratégica. Algunos, como Trinidad y Tabago, otorgan pensiones por medio del sistema de verificación de ingresos a todas las personas mayores.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, como HelpAge International, han abogado por la provisión de una pensión social básica sin verificación de ingresos a todas las personas mayores, como un modo de facilitar el acceso. Si bien los encargados de formular políticas en la subregión comienzan a reconocer las consecuencias del envejecimiento de la población en la viabilidad de los sistemas de pensión, ningún país ha entablado una reforma profunda de estos sistemas.

Uno de los riesgos en la región es confundir el envejecimiento con la necesidad de sistemas de pensiones tradicionales (estratificados y contributivos). Esa opción significaría en el futuro cercano poner sobre los hombros de toda la población el financiamiento de los pocos trabajadores formales del pasado que mantuvieron trayectorias laborales estables. Supone también, a la larga, usar el erario público para sostener los déficits que genera inevitablemente una seguridad social contributiva y estratificada. Por su parte, la privatización de la seguridad social, de mantenerse la ausencia de subsidio estatal a dichos regímenes, aunque soluciona el problema del déficit, profundiza la exclusión de buena parte de las futuras personas mayores (Mesa Lago, 2009).

Después de combinar la opción de regímenes contributivos estratificados de reparto y modelos de capitalización individual de administración privada, hoy se incorpora al debate y a las políticas la opción de sistemas no contributivos de pensión uniforme de base universal o focalizados (CEPAL, 2006b; Filgueira y otros, 2006; Tanzi, 2008). Por cierto, estos sistemas o instrumentos no resuelven el problema del reemplazo de los ingresos de los trabajadores en la vida activa. No es esa su función, sino garantizar un nivel básico de renta en forma sostenible desde el punto de vista fiscal y justa desde el punto de vista intergeneracional. En la Argentina, el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay (a nivel provincial y nacional) así como en México (Distrito Federal y de manera similar en otros estados) se está considerando que una garantía básica para los adultos mayores puede ser tanto fiscalmente prudente como socialmente deseable si, a la vez, se limitan los subsidios destinados a los jubilados y pensionistas (generalmente hombres) más privilegiados.

Gráfico VI.10
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A PERSONAS DE 65 Y MÁS AÑOS, ALREDEDOR DE 2008 [a]
(En porcentajes del PIB)



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

[a] Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

En un ejercicio de simulación se estima el costo que implicaría para las economías de la región generar una prestación monetaria para los adultos mayores de tipo universal y focalizada (y otorgarla a todos los mayores de 64 años que vivan en hogares cuyo ingreso per cápita sea menor a una línea de pobreza). Como puede observarse, para muchos países estos costos no son exorbitantes y requieren más bien reasignar recursos disponibles. En la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, el gasto necesario representa el 1% o menos del PIB. Ello no quiere decir que deban necesariamente optar por la prestación objeto de esta simulación. Un mayor nivel de focalización o un monto más acotado de la prestación pueden usarse como forma de avanzar paulatinamente hacia el logro del objetivo con menores costos fiscales, como es el caso de países donde ese esfuerzo representa un gasto relativo demasiado alto.

El efecto de una medida como la estimada, en su versión focalizada, representaría una disminución clara de la pobreza de los hogares donde se encuentra esta población, pues alcanzaría a algo más del 5% de los hogares en el Ecuador y poco más del 0,5% en el Uruguay (país que presenta tasas muy bajas de pobreza en las personas mayores).

Cuadro VI.4

AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A LAS PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2008 [a]

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	7,6	88,3	14,7	13,1	-1,6
Brasil	3,9	26,5	19,9	19,3	-0,6
Uruguay	5,4	61,3	8,5	7,8	-0,7
Chile	7,8	30,6	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	8,9	41,7	14,8	12,2	-2,7
Panamá	23,3	38,3	21,5	18,6	-2,9
México	11,2	55,6	27,9	24,9	-3,0
Colombia	12,0	25,9	35,4	31,8	-3,6
Venezuela (República Bolivariana de)	9,1	63,8	23,6	21,5	-2,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,9	24,4	47,2	42,5	-4,7
Ecuador	15,8	18,4	36,5	31,3	-5,2
Guatemala	12,2	27,0	46,7	43,3	-3,4
Honduras	17,1	23,0	63,1	58,6	-4,5
Nicaragua	17,2	14,1	54,4	51,0	-3,4
Paraguay	15,0	26,6	50,2	45,1	-5,1
Rep. Dominicana	14,4	35,2	40,1	35,7	-4,4

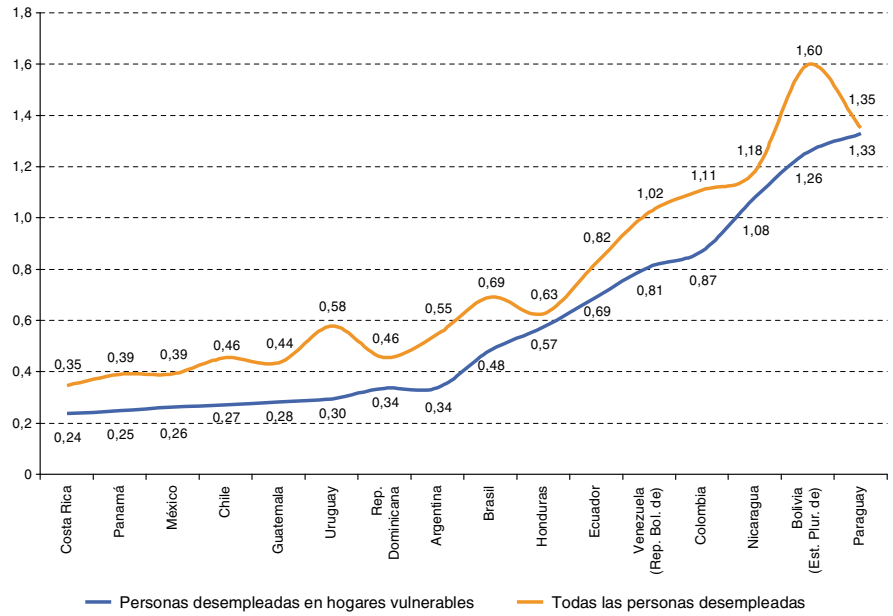
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

3. Hacia un mercado laboral menos vulnerable: la protección frente al desempleo

La desocupación constituye un flagelo no solo desde el punto de vista de los ingresos del hogar, sino del ánimo de las personas y su integración social. Por ello, combatir esta situación en un contexto de crisis o ante una perspectiva de mercados laborales poco dinámicos debe ser parte central de las estrategias de los gobiernos. Está claro que si los seguros de desempleo se restringen a quienes han sido trabajadores formales y con antigüedad suficiente para ser elegibles, la cobertura será insuficiente y no llegará a los sectores que más la necesitan. Para alcanzar a la población vulnerable y pobre desempleada se debe identificar e incluir a los ocupados que carecen de seguridad social. Una prestación como la aquí propuesta podría asociarse a formas de trabajo parcial para obras y servicios adminsitrados por el Estado y a sistemas de capacitación. El costo de una medida de este tipo sería moderado en varios casos si se logra establecer un sistema de selección que se ajuste a los efectivamente desempleados. Asimismo, dadas las complejidades inherentes a la identificación del trabajador informal que quedó desocupado, este sistema podría aplicarse solo como modalidad típicamente contracíclica, cuando el desempleo abierto supera un valor predefinido o cuando el PIB se contrae o estaciona. En esos casos podría activarse este tipo de mecanismos en beneficio de todos los trabajadores que declaran situación de desempleo. En estos planes deben integrarse programas de empleo estatal y capacitación.

Gráfico VI.11
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A DESEMPLEADOS, ALREDEDOR DE 2008 [a]
(En porcentaje del PIB)



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

[a] Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

Cuadro VI.5

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A PERSONAS DESEMPLEADAS, ALREDEDOR DE 2008 [a]

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	7,5	48,0	14,7	13,3	-1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,6	14,4	47,2	460	-1,2
Brasil	6,8	23,3	19,9	18,3	-1,5
Chile	5,7	22,1	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	4,7	19,4	14,8	14,1	-0,8
Ecuador	7,3	11,5	36,5	34,8	-1,7
Guatemala	2,4	16,3	46,7	46,3	-0,4
Honduras	4,3	14,9	63,1	62,6	-0,5
México	4,8	31,0	27,9	27,1	-0,8
Colombia	12,2	16,8	35,4	32,9	-2,5
Venezuela (República Bolivariana de)	8,0	44,1	23,6	22,2	-1,4
Nicaragua	6,4	11,4	54,4	53,6	-0,8
Panamá	8,8	21,5	21,5	20,3	-1,1
Paraguay	8,7	17,8	50, 2	48,6	-1,6
Rep. Dominicana	4,5	21,6	40,1	39,3	-0,9
Uruguay	5,1	34,3	8,5	7,5	-1,0

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

[a] Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

4. Recapitulación y resumen

Las estimaciones y recomendaciones aquí expuestas tienen el propósito de plantear posibilidades y rutas posibles de reforma. No se pretende sugerir la asopción de un modelo único para la región, ni en lo que respecta al diseño ni al alcance de dicha reforma. Sirven de anclaje para considerar los sistemas de transferencias directas de ingresos y las posibilidades fiscales y de diseño, no para prescribir recetas uniformes.

Al considerar los costos totales que implicarían los sistemas de transferencias directas para los países, surgen datos relevantes. Como se ve en el gráfico VI.12, en los países con menores brechas de bienestar, el hecho de transferir a los desempleados, mayores de 64 años y menores de 15 años el ingreso equivalente a una canasta per cápita de bienes alimenticios y no alimenticios compromete entre 1,8 y 2,7 puntos del PIB, si la transferencia se concentra únicamente en hogares vulnerables (con ingresos inferiores a 1,8 líneas de pobreza). Si bien esto representa un esfuerzo importante, no está fuera del rango de lo asequible si tales metas se proyectan en el tiempo. A modo de ejemplo, si se ajusta a niveles inferiores de cobertura o de

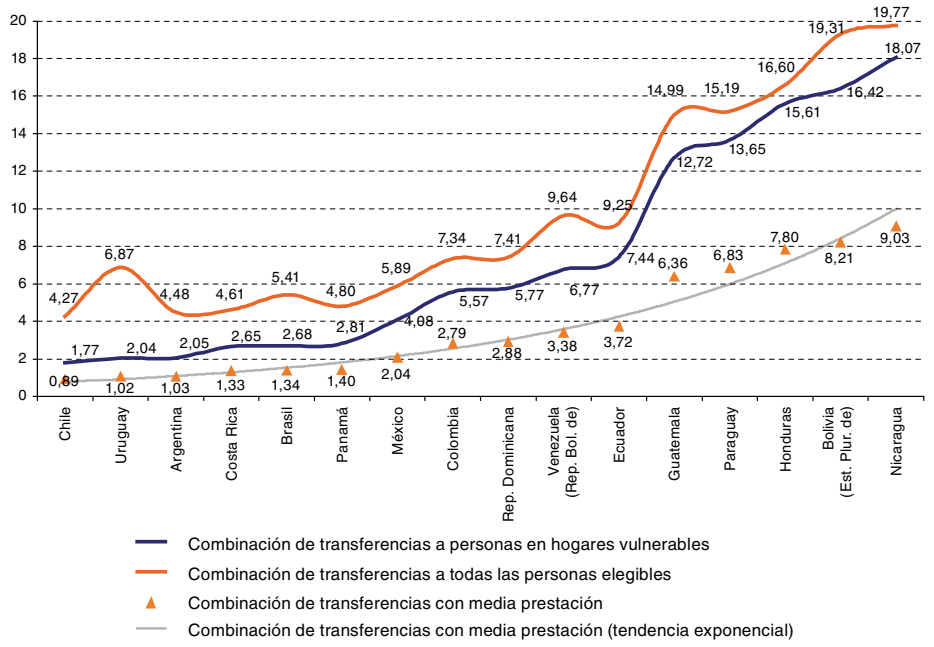
prestación (por ejemplo, la mitad de la prestación), en ninguno de los casos el esfuerzo compromete más del 1,5% del PIB. En muchos de estos países las acciones aquí propuestas ya existen, pero no con la simplicidad y amplitud con que se simularon en el ejercicio. Este sugiere que un diseño relativamente simple de ingresos básicos garantizados (en forma parcial) es posible desde el punto de vista fiscal.

A medida que nos desplazamos hacia países con brecha intermedia o alta de bienestar, los desafíos son más complejos. En los países con brechas severas de bienestar (véase el gráfico VI.12) está claro que la realidad fiscal y las necesidades sociales requieren partir de bases distintas y priorizar opciones, además de una gran voluntad política y renovados pactos sociales (sobre todo para incrementar la carga tributaria, reformar su estructura y avanzar en lo referente a la institucionalidad pública). Con todo, parece fundamental ir hacia coberturas básicas de ingresos en los hogares con hijos menores, ya que esta medida tendría un mayor impacto sobre las capacidades de las personas[10].

Gráfico VI.12

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL CONJUNTO DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS, HOGARES VULNERABLES Y TOTAL DE HOGARES

(En porcentajes del PIB)



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

[10] Debe recordarse que el ejercicio de simulación realizado en la alternativa focalizada se refería a toda la población por debajo de 1,8 líneas de pobreza, lo que en países del grupo de mayor brecha de bienestar representa en general entre el 70% y 80% de la población.

Por último, tal como se observa en el cuadro VI.6, es muy significativo el impacto en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso al simular este conjunto de transferencias. Más aún en los países del tercer grupo, de menor desarrollo relativo, mayor pobreza, sistemas de protección social más débiles y mercados laborales más precarios.

Cuadro VI.6
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): IMPACTO SOBRE POBREZA Y EQUIDAD DE UNA TRANSFERENCIA BÁSICA [a]

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)	Gini sin transferencia	Gini después de la transferencia
Argentina	30,2	71,8	14,7	6,7	-8,0	0,52	0,48
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59,3	20,9	47,2	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	26,9	19,9	11,2	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,7	28,8	11,3	4,5	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,5	30,4	14,8	5,9	-9,0	0,49	0,45
Ecuador	56,9	15,8	36,5	18,1	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,6	26,7	46,7	26,7	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,9	23,9	63,1	44,1	-19,0	0,58	0,46
México	49,1	47,3	27,9	13,0	-14,9	0,54	0,49
Colombia	51,8	25,2	35,4	18,0	-17,4	0,59	0,58
Venezuela (República Bolivariana de)	45,9	64,3	23,6	10,0	-13,6	0,42	0,36
Nicaragua	70,3	17,5	54,4	34,6	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,3	31,8	21,5	9,9	-11,6	0,52	0,47
Paraguay	64,6	24,7	50,2	29,2	-21,0	0,54	0,45
Rep. Dominicana	50,1	33,2	40,1	23,6	-16,5	0,58	0,50
Uruguay	23,0	52,7	8,5	2,6	-5,9	0,44	0,41

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

[a] Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

Es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo que contrarresten los vaivenes de las contingencias, con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad. Sin embargo, requieren de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, para lo que es necesario contar con el respaldo de un pacto social. Sobre esto se volverá en el capítulo VII.

F. La palanca de la educación

La educación constituye un eslabón múltiple en el desarrollo. Una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación oportuna del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. También la política se beneficia de una población con mayor base educativa, pues la sociedad del conocimiento y la vida democrática requieren de una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica.

En el ámbito de la igualdad, la educación juega un papel decisivo. Una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia permite reducir las brechas de desigualdad de una generación a la siguiente. Asimismo, dispone a las nuevas generaciones para insertarse productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida, lo que reduce futuras brechas salariales y de bienestar. Además, el conocimiento y la información constituyen hoy claves para ampliar el capital social y participar de la comunicación a distancia, elementos que a su vez son motores de inclusión social y de gestión de proyectos de vida. Por otra parte, los mayores logros educativos de hoy redundan mañana en hogares con mayor capital cultural, lo que a su vez es una condición central para los logros educativos de las generaciones futuras. Se produce así un círculo virtuoso que contribuye a la reducción de las brechas educativas. Por último, la evidencia muestra que en las familias de mayor nivel educativo hay menor riesgo de desnutrición infantil y embarazo adolescente, fenómenos que reproducen la exclusión de una generación a otra.

Una estrategia en pro de la igualdad en materia de educación debe tener como prioridad ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, promover los estudios de secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros (teniendo en cuenta que, en lo que se refiere a educación básica, la región ya está muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario) y reducir brechas en el aprendizaje y los conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (desde la preprimaria hasta el final de la secundaria).

1. Universalización de la cobertura de la educación preescolar y ampliación de la jornada escolar

La educación preescolar tiene un doble propósito. Por una parte nivela las capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa, factor determinante en los niveles de educación posteriores. Se ha visto que la estimulación temprana y el aprestamiento preescolar representan, en este sentido, una diferencia sustancial en el rendimiento en ciclos posteriores de la educación, sobre todo el primario y el secundario. Así pues, garantizar la educación preescolar en el sistema público contrapesa las diferencias de origen familiar y promueve la igualdad de oportunidades para el aprendizaje. Además, una mayor cobertura preescolar, así como la extensión de la jornada escolar, hacen que los adultos, sobre todo las mujeres, no tengan que dedicar tantas horas al cuidado de los niños y niñas menores, lo que facilita la emancipación, promueve un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, contribuye al aumento de los ingresos monetarios de los hogares (sobre todo los de menores recursos, con efectos positivos en la igualdad y reducción de la pobreza monetaria) y tiene efectos positivos en la igualdad de género.

Pese a los notables avances que se han registrado, los servicios de cuidado infantil siguen presentando un panorama de dispersión y baja cobertura. En la mayoría de los países, la principal oferta de jornada extendida y de mejor calidad es privada y su cobertura depende de la capacidad

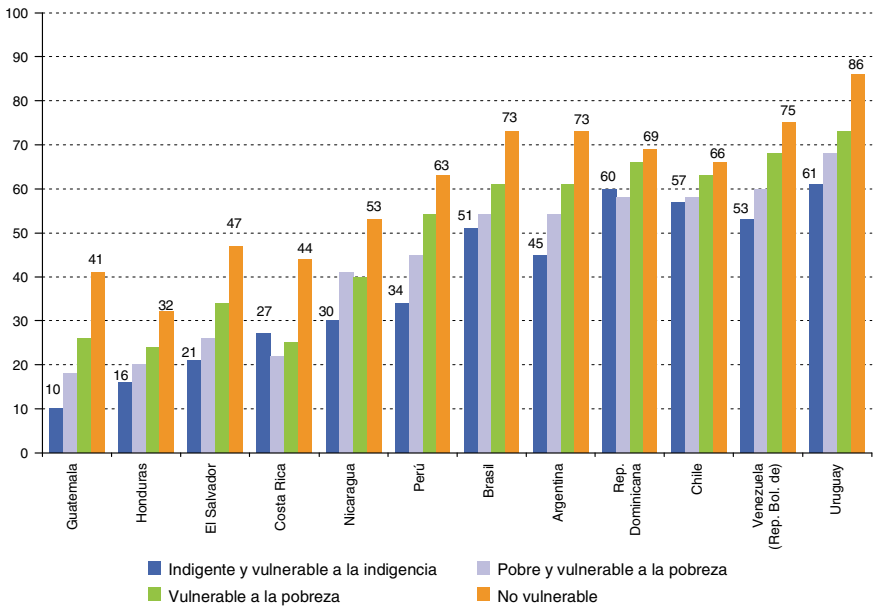
de pago de las familias, con la consiguiente segmentación. Además, la tasa de participación en los programas de cuidado y educación preescolar es más elevada en las zonas urbanas. Este es un factor de reproducción de la desigualdad pues, como indica la profusa evidencia empírica internacional, los niños de medios sociales más desfavorecidos son quienes más necesitan programas de educación temprana (CEPAL, 2008a).

En años recientes, las políticas de ampliación de programas educativos han ganado espacio en la agenda pública en varios países de la región. En Costa Rica, el Perú, el Uruguay y los países del Caribe se han registrado importantes avances en materia de educación preescolar (de 0 a 5 años). Sin embargo, aún resta mucho camino para que la educación en la primera infancia y la educación inicial se transformen en piezas fundamentales desde el punto de vista de la redistribución de oportunidades para la infancia y de responsabilidades de cuidado entre géneros. En efecto, la cobertura preescolar representa dos tercios de la asistencia a la educación primaria en los países con mayor cobertura (con la única excepción del Uruguay, donde alcanza un 74%), y entre una quinta parte y menos de la mitad de los niños que asisten a primaria en los países restantes. Asimismo, tal como se indica en el gráfico VI.13, la cobertura preescolar en niños de tres a cinco años está muy estratificada, con un acceso proporcional al ingreso de los hogares, donde la menor cobertura corresponde a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza (con ingresos hasta 1,8 líneas de pobreza). No se cuenta con información sistemática que permita evaluar la cobertura para niños de entre 0 y 36 meses (0 a 3 años). Sin embargo, en los países en que se cuenta con evidencia, se constata una cobertura muy baja.

Gráfico VI.13

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DE NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS, ALREDEDOR 2007 [a]

(En porcentajes)



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

[a] Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador, a 2004; los de Nicaragua, a 2005, y los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006. La información de la República Dominicana se refiere a la asistencia de niños de 4 y 5 años.

Por otra parte, la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos. La jornada extendida también aporta externalidades positivas a las familias, pues alivia la preocupación por el cuidado extraescolar al incluir la alimentación y facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral. La permanencia de los niños y niñas en la escuela durante más tiempo redunda en menores probabilidades de que se vean expuestos a los diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que están varias horas del día en la calle. Esto a su vez contribuye al mejoramiento de la vida familiar, al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos (CEPAL, 2008a). En países como Chile, Colombia y el Uruguay, se han hecho esfuerzos importantes de extensión de la jornada escolar, al menos en la primaria (y también la secundaria en el caso de Chile). No obstante, en la mayoría de los países esto sigue siendo un tema pendiente.

2. Mayor igualdad en la conclusión de la educación secundaria con menores brechas de aprendizaje

De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, la conclusión de la educación secundaria es decisiva para la inclusión social por la vía educativa, pues certifica y equipa a los graduados para tener altas posibilidades de salir de la pobreza o de no caer en ella, gracias a las oportunidades laborales que tienen a su alcance los poseedores de credenciales educativas. Sin embargo, la conclusión de la secundaria en la región muestra una marcada estratificación. En el gráfico VI.14 se muestran estas brechas en la conclusión de la enseñanza secundaria y terciaria en América Latina hacia 2006. Si bien la paridad de género está más que lograda (mayor porcentaje de jóvenes mujeres concluyen secundaria), se observa que en general el promedio de egreso es muy bajo (51%), lo que reproduce los bajos niveles de productividad de las economías. Asimismo, la brecha de conclusión de la secundaria por quintiles es extremadamente significativa, pues aproximadamente uno de cada cinco jóvenes del primer quintil la concluye, mientras que cuatro de cada cinco concluyen dicho nivel en el quinto quintil. Estos contrastes muestran que la educación refuerza, en lugar de revertir, la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

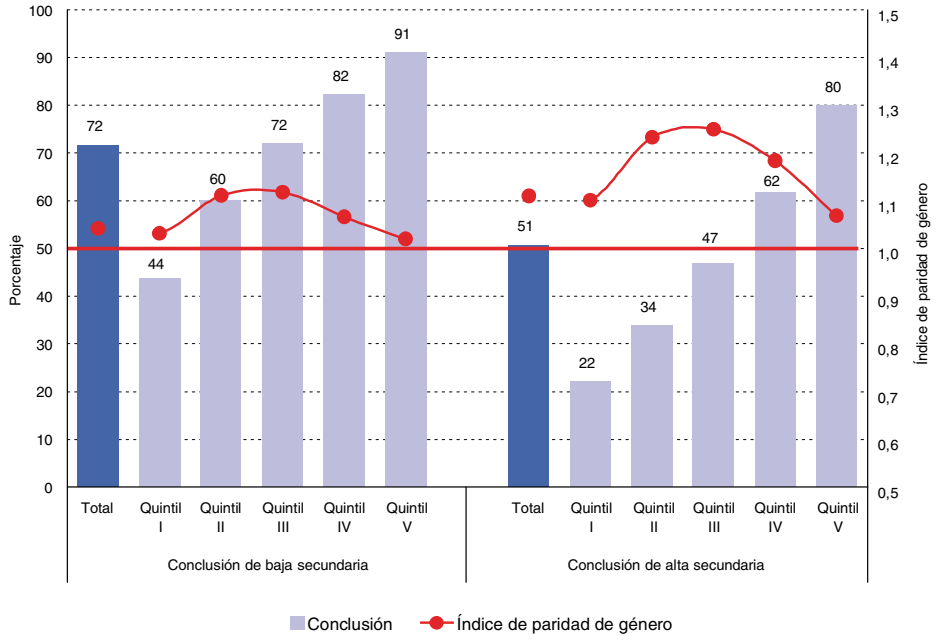
En el Caribe de habla inglesa las tasas de matriculación en la educación secundaria se han incrementado considerablemente, pero todavía solo un 75% de los estudiantes de las escuelas primarias ingresan en la secundaria. Aún persisten grandes desafíos en cuanto a la calidad y equidad de la educación brindada. La limitada capacidad de los docentes contribuye a que muchos jóvenes egresen del sistema escolar sin los conocimientos básicos necesarios para cumplir un papel productivo en la sociedad[11]. Con mucha frecuencia, el certificado de término de estudios es el único documento oficial que obtienen los jóvenes de la subregión. La educación en el nivel secundario sigue siendo abstracta y ajena a las necesidades sociales y económicas actuales en el Caribe. Esto, además, constituye una seria limitación en el desarrollo del Caribe, pues la demanda de conocimientos va en pronunciado aumento debido a la expansión de los servicios, la construcción y el turismo, que requieren empleados con capacitación media o elevada.

[11] Con el respaldo del Banco Mundial, los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) han participado en una estrategia de reforma educativa que fue adoptada por sus ministerios de educación en 2000. Esta tarea se orienta a elaborar un enfoque regional respecto del uso eficiente de la escasa capacidad institucional y de los limitados recursos financieros disponibles para mejorar la calidad y el acceso a la educación secundaria en un número selecto de países miembros de la OECO. La iniciativa tiene como fundamento otros proyectos de reforma de la educación básica que ya se habían llevado a cabo en Dominica, Granada y Santa Lucía, y de reforma de la educación secundaria, en Dominica y Saint Kitts y Nevis.

Gráfico VI.14

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE BAJA Y ALTA SECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR Y SEXO, ALREDEDOR DE 2006 [a]

(En porcentajes y razones)



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

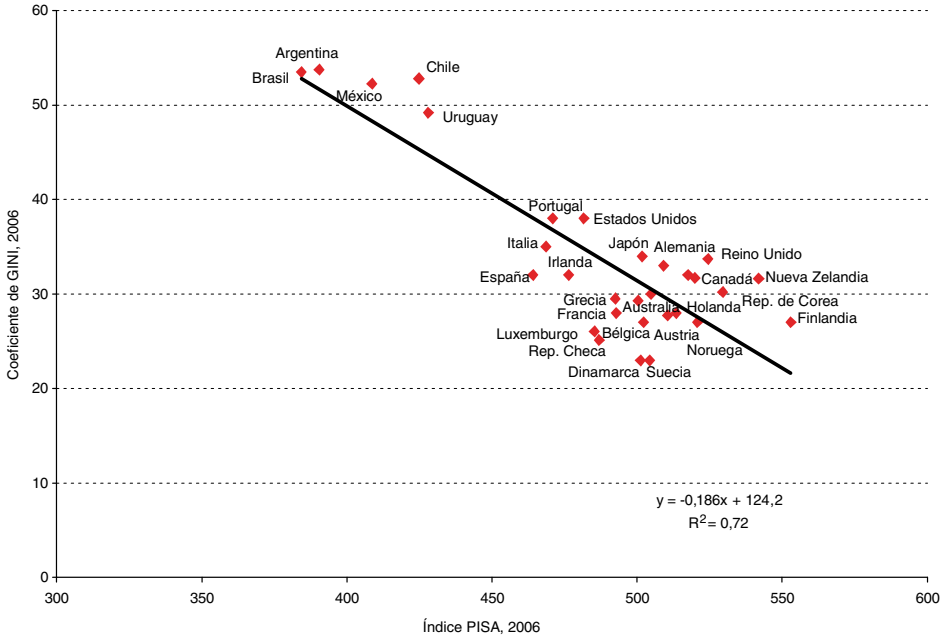
[a] Los totales regionales pueden diferir de otros gráficos dado que en este se utilizaron las coberturas geográficas más amplias disponibles. El eje secundario del gráfico representa la razón del porcentaje de conclusión femenino y masculino, de forma que los valores superiores a 1,00 indican un porcentaje de conclusión mayor de las mujeres con relación a los hombres.

América Latina y el Caribe debe, por lo tanto, aumentar los índices de cobertura, progresión y conclusión de la educación secundaria y mejorar la calidad de sus contenidos. Por una parte, es una necesidad del desarrollo productivo con igualdad social. Por otro, es también una oportunidad sociodemográfica: nuestras sociedades se encaminan hacia un menor peso relativo (y absoluto) de la población infantil y un egreso cada vez más expandido de la educación primaria (CEPAL, 2008a). Esto abre la oportunidad de aumentar los esfuerzos financieros y políticos en la cobertura y progresión de la secundaria en la educación pública. No obstante, esta oportunidad sociodemográfica tiene fecha de término cuando la población envejecida adquiera mayor peso poblacional y exija grandes esfuerzos financieros en materia de salud y pensiones. Por ese mismo motivo, en la mayoría de los países de la región hoy es el momento de concentrar esfuerzos en ampliar la progresión y conclusión de secundaria, sobre todo en los sectores de la sociedad que más problemas tienen para avanzar en este sentido. Por lo mismo, es necesario revisar la composición del gasto en educación por niveles y aumentar la inversión en educación secundaria. Es preciso además contar con incentivos coherentes para mejorar la oferta (docentes, directivos, planificadores), asegurar la permanencia de los alumnos en el sistema y mejorar la calidad y pertinencia de la enseñanza, mediante la actualización de los contenidos, tecnologías y métodos de transmisión de conocimientos.

Concluir el ciclo de educación secundaria es hoy condición mínima para una inserción laboral que permita alcanzar umbrales aceptables de bienestar. Es también una condición para ser protagonistas en la sociedad de la información y en el ejercicio de la ciudadanía. Además, mejorar la calidad de la educación habilita a los jóvenes de menores ingresos para acceder con más igualdad de oportunidades a la enseñanza superior y a la capacitación. Esto aumenta en los jóvenes el sentido de pertenencia y la percepción de que existe la meritocracia. Ambos son aspectos claves de la cohesión social (CEPAL/OIJ, 2008).

Por último, las brechas educativas no solo se dan, al comparar distintos grupos socioeconómicos, sobre la base del acceso a la educación preescolar, la conclusión de la secundaria y el acceso a educación profesional o técnica. La calidad de la educación por grupos socioeconómicos también es muy dispar a lo largo del ciclo educativo y lo mismo sucede con los aprendizajes efectivos por parte de los educandos. Como se ve en el gráfico VI.15, al comparar los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), que mide aprendizajes en el sistema educativo, los países con menor desigualdad de ingresos muestran promedios muy superiores en los aprendizajes efectivos. Vale decir, países más igualitarios muestran una mayor sincronía, con logros agregados más altos en materia de aprendizaje. No existe relación más elocuente entre igualdad educacional y dinámica del desarrollo.

Gráfico VI.15
HABILIDADES EDUCATIVAS Y COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Antonio Afonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi, "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo, 2008 para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Ivonne González y Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina'', documento presentado en el vigésimo segundo Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010, para los países latinoamericanos.

Los datos disponibles de pruebas estandarizadas de medición de la calidad de la educación muestran de manera sistemática, en algunos países de América Latina, la persistente brecha en materia de aprendizajes a favor de los alumnos de escuelas privadas en comparación con los de escuelas públicas. Esto significa que la estratificación de la calidad de la oferta depende de la capacidad de las familias de costear la educación. Además, en el rendimiento académico de los niños y jóvenes el nivel educativo de los padres juega un papel importante, lo que también se correlaciona con los ingresos de las familias. Así, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, se sella un statu quo que reproduce las brechas en lo que a conocimientos y destrezas se refiere.

La política pública afronta retos complejos y múltiples para revertir las brechas. En el caso de la educación pública, el abanico de desafíos es amplio y conocido: mejorar las capacidades y el reconocimiento de los docentes, difundir el uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema educacional público, mejorar la gestión a nivel de la escuela y de los organismos centrales y descentralizados, trabajar con las familias a fin de retener a niños y jóvenes en el sistema y velar por su progresión oportuna, ampliar la jornada escolar con la correlativa expansión en la oferta pertinente de contenidos y proveer educación preescolar de manera universal[12]. Estos son los pilares de un salto cualitativo en lo relativo a igualdad, logros educativos y una menor segmentación de la capacidad de incorporar conocimientos y adquirir destrezas mediante la educación.

Sin embargo, no solo es cuestión de invertir más recursos monetarios. También es preciso dar mayor impacto y eficiencia a estos incrementos en recursos. La evidencia muestra una persistente dificultad en casi todos los países de la región a la hora de traducir más recursos en mayores aprendizajes, logros y progresión. El gasto público en educación ha aumentado sostenidamente en casi todos los países de la región durante las últimas dos décadas (véase el caso del Caribe en el cuadro VI.7). En este incremento el nivel primario ha sido el principal, seguido del secundario. Con todo, tales esfuerzos financieros no se ven acompañados por avances notorios en el aprendizaje y la calidad de la educación pública. Los avances son insuficientes en lo que respecta a progresión oportuna y conclusión de la secundaria. La región enfrenta, en este sentido, el desafío de transparentar "el efecto refractario" de la inversión educativa. Es cierto que los frutos de esta inversión son de largo plazo, pero también lo es que el incremento en la inversión y las reformas de la gestión cumplen ya dos décadas en muchos países de la región.

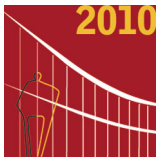
Por esas mismas razones, es indispensable aunar esfuerzos en el ámbito institucional y de gestión pública de la educación. Ahora se conjugan la oportunidad sociodemográfica y la necesidad de productividad e igualdad. Hoy sopla un viento a favor, pero si no se aprovecha la ocasión, mañana el viento podría soplar en contra.

[12] En este sentido, los programas de transferencias condicionadas procuran tener un efecto positivo en las familias de bajos recursos, al condicionar las transferencias de ingresos a la asistencia escolar de los niños y niñas de dichas familias.

Cuadro VI.7
EL CARIBE: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
(En porcentajes del PIB)

País	1991	2000-2007
Bahamas	16,3	19,7
Barbados	22,2	16,4
Belice	18,5	18,1
Granada	11,9	12,9
Guyana	6,5	15,5
Jamaica	12,8	8,8
Saint Kitts y Nevis	11,6	12,7
San Vicente y las Granadinas	13,8	16,1
Trinidad y Tabago	12,4	13,4

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2009*, Nueva York, 2009.



Capítulo VII

Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir

A. De dónde venimos

Se ha dicho, con alguna razón, que el siglo XX no terminó en 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Esto es parcialmente cierto si se considera la profundidad del cambio que ese hito histórico cristalizó y la manera en que rediseñó el conjunto de la arquitectura política y económica del mundo. Este cambio tuvo lugar en el marco de la consolidación de un nuevo paradigma productivo, en cuya base estaba la aceleración del conocimiento científico-tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, así como la exacerbación de la competitividad.

En esos años, Kenichi Ohmae (1995), uno de los gurús de las estrategias administrativas del mundo contemporáneo, vaticinaba el fin del Estado-nación y anticipaba que esta categoría pasaría al museo de la historia y sería reemplazada por cuatro fuerzas ineludibles: el capital, las corporaciones, los consumidores y las comunicaciones. También pronosticaba que, en el plano económico internacional, las "unidades económicas reales" o "Estados regionales" con que se identifica a las zonas económicas globalizadas de los distintos lugares del mundo sustituirían a los Estados propiamente dichos. A esta visión académica se sumaron los conceptos derivados del consenso de Washington sobre "reforma y modernización de los Estados" a fin de establecer los límites de su acción en la esfera económica y social (Bárcena, 2009b).

En América Latina y el Caribe, el comienzo de la década de 1980 estuvo marcado por la crisis de la deuda, que coincidió con la señalada reorientación de la política y la economía, el nuevo patrón de globalización y el predominio del proyecto de sociedad basado en los mecanismos de mercado autorregulado y el predominio de los agentes privados. En el diagnóstico que se hizo en ese entonces de la crisis latinoamericana, se atribuyó especial relevancia al excesivo crecimiento del Estado en décadas precedentes y a la incapacidad de controlar el déficit público y

las demandas salariales de los sectores público y privado. Esta crítica coincidió con la globalización económica, vale decir, con la onda de apertura, el sesgo hacia la desregulación de los intercambios globales tanto financieros como comerciales y la deslocalización productiva en función de los costos de los factores. En este marco, en la región se impulsaron principalmente dos tipos de medidas: unas encaminadas a promover la estabilidad mediante la aplicación de políticas públicas orientadas por los mecanismos de mercado y otras que apuntaban a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

El paquete de políticas que se impuso en casi todos los países de América Latina y el Caribe se alineó con esta visión del desarrollo e incluyó el redimensionamiento del sector público, la reducción del sector paraestatal del gobierno y la eliminación de las erogaciones y transferencias que no se consideraban de carácter prioritario o estratégico, entre las que, lamentablemente, se encontraban algunas del sector social. Justo es reconocer que en ese período hubo también avances significativos en materia de institucionalidad macroeconómica y aplicación de medidas que condujeron a una mayor prudencia fiscal. Pero en el camino se desmantelaron instituciones fundamentales para el desarrollo de sectores como el agrícola o el industrial, que tenían un papel importante en la formulación de políticas de largo plazo y en el desarrollo productivo.

Actualmente, los Estados de la región afrontan un déficit considerable. Son también reflejo de nuestras contradicciones, de la heterogeneidad estructural, de nuestra historia de desigualdades e inequidades, de una azarosa trayectoria política en la que todavía falta avanzar hacia una mayor calidad de la democracia y de nuestras inconclusas reformas fiscales. Los Estados no han logrado suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos, recaudadores fiscales, garantes de la protección social ni promotores de la productividad y el empleo. Pero a la vez, hay cada vez mayor consenso en torno al rol fundamental que desempeña el Estado y la incapacidad de los mercados para realizar esas tareas. Asimismo, la actual crisis financiera, considerada la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza y una inflexión respecto de cómo pensar el desarrollo. En efecto, durante las dos últimas décadas la globalización de los mercados, así como la ideología que la acompañó de manera hegemónica, difundieron una imagen única y parcial del progreso. En la actualidad esa imagen se cuestiona a la luz de la profunda inestabilidad que puso en evidencia la crisis, la incertidumbre sobre el crecimiento futuro y la exacerbación de la vulnerabilidad social.

La ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los retos globales de hoy y de mañana. El desafío, entonces, es situar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro.

B. Hacia dónde queremos ir: una nueva articulación entre el Estado y la sociedad

La democratización política de América Latina y el Caribe significó la unificación de los principios éticos de libertad e igualdad. En la actualidad, ambos principios éticos aparecen como exigencias irrenunciables, sin que uno pueda considerarse prioritario ni sacrificarse en virtud del otro. Pero si en el plano valórico-normativo se ha producido un equilibrio y reforzamiento mutuo entre estos principios, en el plano de los procesos la democratización política parece haber avanzado mucho más que la democratización social, aunque no se hayan resuelto todos los problemas de la primera. Hay que reconocer, además, que el auge de los principios liberales e individualistas,

indispensables para la legitimación de la democracia política, no es necesariamente favorable a un clima que favorezca los principios y mecanismos de la igualdad.

Hoy día, tanto en el ámbito nacional como regional, enfrentamos el incierto surgimiento de una nueva "polis", vale decir, de un proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad. Dotar de contenido renovado al proyecto de Estado-nación supone reconstituir una comunidad ética, política y socioeconómica. Ello implica, una vez más, poner en el centro la cuestión de la igualdad.

En esta inflexión del desarrollo, se requiere que las sociedades restituyan la centralidad de los siguientes tres valores esenciales.

En primer lugar, el interés general y la provisión de bienes públicos. El interés general remite a la creación y provisión por parte del Estado de bienes públicos que beneficien a toda la sociedad. Estos bienes requieren de inversiones considerables cuyos resultados muchas veces se materializan solo a largo plazo. Se pueden encontrar bienes públicos en esferas tan diversas como la educación, la salud, la infraestructura productiva, el transporte, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la inversión en ciencia y tecnología, la paz social tanto interna como externa, la administración de justicia, las elecciones democráticas y la seguridad pública. La estabilidad macroeconómica, en su sentido integral de estabilidad de los precios, el empleo, el trabajo y el capital productivo y los precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, se trata también de un bien público que puede ser compartido simultáneamente por los diversos agentes económicos. Junto con la provisión de bienes públicos, los Estados tendrán que ser capaces de participar con responsabilidad en el concierto internacional para proveer bienes públicos globales como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática. En este marco, se necesita una nueva arquitectura estatal que permita al Estado desempeñar un papel más protagónico en materia de aseguramiento del bienestar general y conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario.

En segundo lugar, el valor de la visión estratégica concertada. Las sociedades tienen memoria y construyen el futuro. Para pensar en el desarrollo y actuar sobre él hay que aprender de la experiencia del pasado a fin de abordar el futuro con una visión estratégica. Tal como en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova, que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables, tiene pocas posibilidades de prosperar. Ante estos desafíos, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias orientadas al desarrollo nacional. Esto exige tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, de manera que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son medio y fin a la vez. Por este motivo, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le proporcione mayor legitimidad para arbitrar en los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación, lo que supone mejorar sus propias competencias regulatorias.

En tercer lugar, y para privilegiar los anteriores, el valor de la política. El modelo centrado en el mercado autorregulado ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor, en desmedro de la figura del ciudadano, así como un énfasis excesivo en la neutralidad política de los criterios técnicos. Pero no todos los consumidores son iguales ante el mercado y se caracterizan por la desigualdad de acceso y de poder. En cambio, en una sociedad democrática los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en

último término, consiste en la decisión que toman los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que deben garantizarse a toda la población y en qué medida han de entregarse. Esta voluntad ciudadana se expresa mediante las instituciones democráticas y debe ser forjada y preservada como bien común por las entidades del Estado. Se trata de retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o el Estado.

Los tres valores mencionados reclaman un nuevo rol del Estado y una plena vigencia de la democracia. Solo sobre la base de la lógica democrática centrada en el ciudadano el Estado puede poner nuevamente el acento en la noción de interés general, dar un nuevo lugar al sentido del bien común, invertir en la generación y provisión de bienes públicos y recuperar la vocación de construcción del futuro.

C. Hacia una nueva arquitectura estatal: las grandes orientaciones para cerrar brechas y abrir caminos

Es necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica de su desempeño histórico, debemos ser capaces de perfilar ese papel, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y el ciudadano, procurando alcanzar el equilibrio óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

Para ello, es preciso sortear supuestos que la evidencia histórica actualmente cuestiona y que en su momento contribuyeron a demonizar ora al mercado, ora al Estado. La calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerán, en gran medida, de la calidad y probidad de los Estados para regularlos por medio de mecanismos apropiados de control, incentivos y orientación. Asimismo, está claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al Estado para velar por el bien común y la cohesión social.

El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo. Esto no significa negar la utilidad de los mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones público-privadas para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado.

En los capítulos precedentes se plantean grandes desafíos en materia de políticas de Estado que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Son retos complejos que no pueden plasmarse en logros de la noche a la mañana. Requieren de un arduo trabajo técnico, de la construcción de pactos sociales y de financiamiento para el desarrollo. Responden a un triple desafío: impulsar las economías de la región para alcanzar el desarrollo, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política y saldar la deuda secular de desigualdad y exclusión social de la región. Ello implica, a su vez, la urgencia de la reforma del sistema tributario y de transferencias a fin de generar mayor capacidad fiscal y —a diferencia de lo que ocurre en el modelo individualista de mercado— colocar a la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. A partir de ello será posible avanzar en materia de igualdad real de derechos y oportunidades, reconociendo el crecimiento como condición necesaria del desarrollo, para lo cual debe armonizarse con el empleo de calidad, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

En efecto, en los capítulos precedentes se han delineado las funciones centrales de un nuevo Estado a fin de reimpulsar la visión estratégica del desarrollo, cerrando brechas y abriendo caminos, bajo la máxima de igualar para crecer y crecer para igualar. Veamos, a modo de síntesis, las principales propuestas que planteamos en cada uno de esos capítulos.

1. El entorno macroeconómico

El entorno macroeconómico tiene repercusiones tanto en el crecimiento como en la equidad, pues afecta a la tasa de inversión y su incidencia en la tendencia futura del desarrollo, la intensidad del valor agregado generado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna (PIB), la innovación, el avance de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la formalidad o precariedad del mercado laboral. A mayor inestabilidad macroeconómica, más negativos serán los efectos en el nivel del PIB, la productividad, la tasa de inversión y el grado de formalidad del empleo. La manera de hacer políticas macroeconómicas tiene, pues, una clara incidencia en todas estas variables.

Las estrategias macroeconómicas deben orientarse a que las economías se aproximen a su frontera potencial, a protegerlas de la volatilidad externa y a hacerlas más vigorosas mediante el uso proactivo de los instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios). Complementariamente, se plantea que el diseño y la implementación alternativa de estos instrumentos afectan de diversa manera a las distintas empresas y trabajadores, con consecuencias sustantivas en el grado de desigualdad. La aplicación gradual e integral de la política macroeconómica puede y debe contribuir a la creación de empleo de calidad y a los necesarios saltos hacia adelante en materia de convergencia y desarrollo productivos.

De los análisis precedentes se desprende un conjunto de orientaciones. En primer lugar, para lograr economías menos volátiles y más cercanas a su potencial de crecimiento se requiere avanzar en el control de la cuenta de capitales. Esto no es sinónimo de adopción de medidas proteccionistas genéricas ni del bloqueo de los flujos financieros trasnacionales. Los instrumentos pueden incluir desde el control de su cantidad hasta la combinación de incentivos y desincentivos a la localización y movilidad del capital externo según tipos, ciclos y magnitud de los flujos. En segundo lugar, la necesaria solidez y autonomía técnica de los bancos centrales debe estar acotada mediante formas claras de coordinación macroeconómica de los gobiernos y por estructuras institucionales permeables a los indicadores que provienen de la economía no financiera. En la historia reciente, la inflación suele considerarse el parámetro dominante, en cuanto a instrumentos y objetivos de los bancos centrales, frente a consideraciones de crecimiento, empleo e inversión productiva. El tipo de inversión es importante, de manera que el banco central, junto con los agentes económicos, deberán contribuir a generar estructuras productivas que se traduzcan progresivamente en mercados más equitativos y reduzcan las brechas de productividad e ingreso entre empresas de diversos tamaños y trabajadores de diferente origen social. Una mayor y permanente articulación de los bancos centrales con los ministerios de planificación, hacienda, industria y agricultura, forestación y ganadería no solo es deseable, sino indispensable en un proyecto de desarrollo productivo.

En tercer lugar, el equilibrio y la contraciclicidad fiscales deben acompañarse de una clara voluntad de expansión de las capacidades fiscales de los países, lo que conlleva en la mayoría de los casos, un incremento de las cargas tributarias. En un estudio reciente, Woo (2009) muestra que existe una marcada vinculación entre la desigualdad medida según los ingresos y el capital

educativo y tres variables clave: volatilidad fiscal, prociclicidad fiscal y baja tasa de crecimiento económico. Para desarmar este nudo es preciso establecer reglas fiscales claras y contracíclicas que apunten a reducir la volatilidad agregada y a expandir la base fiscal para incrementar el gasto y la inversión social igualadora. El rol de las políticas monetaria y cambiaria debería alinearse con estos objetivos generales, procurando formar precios macroeconómicos que incentiven la inversión de los agentes en actividades que contribuyan a disminuir la heterogeneidad estructural.

El nivel de pobreza y la distribución del ingreso no mejorarán significativa y sostenidamente en América Latina y el Caribe si no se adoptan políticas fiscales activas que incidan en la eficiencia y el potencial distributivo de los mercados. En otros casos, podría ser más prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en materia de asignación de recursos como de eficiencia y eficacia, a fin de reducir de manera sostenida la desigualdad en la estructura social y económica.

El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo exige expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Esto supone ampliar considerablemente el financiamiento de las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas, en diferentes escalas y mediante diversas instituciones. La naturaleza incompleta de los actuales mercados de capitales ha sido una barrera infranqueable para que muchas de estas empresas puedan dar un salto en su desarrollo, que constituye un ingrediente esencial para lograr el crecimiento con igualdad. La reforma del mercado de capitales en esa dirección implica fortalecer a la banca pública y, en especial, a la banca de desarrollo como instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo de largo plazo y orientado al financiamiento de la inversión.

En síntesis, una reforma de las reformas del Consenso de Washington debe priorizar la vinculación del sistema financiero con el proceso de inversión interna y, por ende, con la economía interna más que con los mercados financieros externos. También es preciso que contribuya a una mayor estabilidad económica, lo que supone evitar la desalineación del tipo de cambio y de las tasas de interés reales para reducir la frecuencia y virulencia de las oscilaciones cíclicas, así como impedir que las tasas de interés reales sean sostenidamente negativas o muy elevadas. Por último, debe procurar desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivos que privilegien el acceso de las pymes a este. La práctica de evitar que se acumulen desequilibrios de demanda agregada, cuenta corriente o tipo de cambio mediante la aplicación oportuna de políticas contracíclicas requiere de continuos miniajustes de las variables macroeconómicas. Ello permite evitar, precisamente, incurrir en ajustes mayores y traumáticos, que suelen traducirse en sobreajustes de los precios macroeconómicos y recesiones profundamente regresivas en términos de igualdad.

A su vez, el capital extranjero puede desempeñar un valioso papel de complemento del ahorro nacional. Para ello son cruciales la composición y estabilidad de los flujos, siendo esencial distinguir entre la inversión extranjera creadora de nueva capacidad productiva y los flujos financieros meramente especulativos e intensamente procíclicos. La liberalización financiera indiscriminada resultó ineficaz en cuanto al logro del desarrollo productivo y la estabilidad macroeconómica real, así como perjudicial para el objetivo de reducir la desigualdad. La crisis global, ejemplo de los riesgos del financierismo desregulado, ha creado espacios para la aplicación de políticas más pragmáticas orientadas a la regulación contracíclica de la cuenta de capitales en los países de la región.

La sostenibilidad del desarrollo exige adoptar políticas públicas consistentes con la inclusión social, que apunten a un patrón de inserción internacional que aliente la integración interna y no la desintegración social. La manera de abordar la reforma de los mercados de capitales nacionales y su vinculación con los mercados financieros internacionales representa un reto crucial para lograr una macroeconomía que posibilite un sostenido desarrollo económico y social.

2. La convergencia productiva

El Estado debe ser particularmente activo en el ámbito de la productividad, tanto para acercarse a la frontera productiva internacional y tener una estructura más dinámica que opere como motor de crecimiento y aprendizaje como para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen las desigualdades por la vía de la heterogeneidad estructural. Al respecto, se ha enfatizado la necesidad de contar con políticas públicas de desarrollo industrial, innovación tecnológica, financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos y fomento de la pequeña y mediana empresa, así como una coordinación creciente entre el Estado y los agentes productivos a fin de cerrar la brecha energética para producir y consumir de manera más sostenible y con menores emisiones de carbono.

Se propone, en este marco, transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) el industrial, con un sesgo hacia sectores más intensivos en innovación (cierre de las brechas entre sectores), ii) el tecnológico, centrado en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de la brecha respecto de la frontera internacional), y iii) el apoyo a las pymes, en que se reconozcan las asimetrías entre las empresas para responder a las señales de precio (cierre de las brechas entre los agentes).

Priorizar el desarrollo de los sectores con mayor contenido de conocimiento y romper el círculo vicioso en cuanto a la dotación de factores, centrado en los recursos naturales, supone que los Estados desarrollen una nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia respecto del entramado productivo y sus agentes.

Como se dijo, una sólida banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo, permite aumentar sostenidamente la inversión en los sectores intensivos en conocimiento y apostar a la innovación. También permite un incremento sustancial de la inversión en las pymes para mejorar su productividad y encadenamientos con las empresas de mayor tamaño y otros mercados. Debe orientarse, por último, a financiar proyectos de innovación que articulen las iniciativas de universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

Para apoyar el desarrollo, estabilidad, productividad y rentabilidad de las pymes es necesaria una transformación institucional acompañada de una mayor prioridad fiscal. Las pymes no son una nota al pie en la estrategia de desarrollo con igualdad, sino una de sus piezas centrales. Como parte de esta transformación institucional deberá dotarse al Estado de instrumentos que le permitan actuar sobre las asimetrías de los agentes en materia de acceso a la información, el crédito y la tecnología.

Existe, por otra parte, un conjunto de instrumentos que procuran hacer avanzar la frontera productiva de nuestras sociedades: los fondos tecnológicos sectoriales, los sistemas de propiedad pública o renta que gravan las actividades extractivas relacionadas con los recursos estratégicos y

la combinación de instrumentos comerciales y fiscales, como aranceles, renuncias fiscales selectivas e impuestos, orientados a apoyar a sectores exportadores clave o que integran cadenas en plataformas trasnacionales.

Por último, no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de incrementar significativamente la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura. Sin capacidades productivas articuladas con la producción, y sin una logística que transforme las posibilidades en plataformas reales de creación de riqueza y comunicaciones, no será posible superar los cuellos de botella del crecimiento. Si esto ocurre, los ciclos expansivos derivados de la variación de la estructura de precios relativos internacionales no podrán capitalizarse como saltos cualitativos en materia de producción y productividad.

Lo que aquí proponemos implica crear y otorgar rentas sobre la base de decisiones del Estado y requiere de un compromiso fiscal e institucional difícil de sostener en el largo plazo. Respecto del primer punto, cuando el Estado otorga rentas al sector privado debe hacerlo solo con el compromiso de que el retorno en valor público que esa utilización de la renta generará será superior al costo inicial de otorgarla. Disciplinar a los receptores de renta estatal, nunca es fácil, pero no existen ejemplos de desarrollo robusto en el siglo XX en que se hayan logrado saltos reales sin aplicar instrumentos de este tipo. Los pactos entre los agentes públicos y privados son clave en esta materia, como se verá al final de este capítulo. En cuanto a la sostenibilidad fiscal, es necesario entender que la construcción de capacidades institucionales y fiscales de los Estados consiste precisamente en aumentar su capacidad para desempeñar un rol protagónico en el entramado de agentes privados que comprende el desarrollo.

3. La convergencia territorial

La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo. Remediar la desigualdad territorial significa también abordar la desigualdad general, partiendo por la articulación de los espacios más marginados con los enclaves basados en los recursos naturales de exportación. De ahí la importancia de contar con políticas públicas respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientados a promover una mayor igualdad en este ámbito.

Al Estado le corresponde un papel central si la creación de fondos de cohesión territorial se plantea como eje estratégico de una mayor igualdad territorial. Un fondo de cohesión territorial tiene al menos un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. El segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera mediante transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que opera el uso de los impuestos a la renta para transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos forma parte del papel del Estado que en este documento se propone. En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar las políticas sectoriales y espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, un mecanismo de planificación intersectorial acotada a los espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

Las transferencias intergubernamentales pueden desempeñar un papel importante en la corrección de disparidades territoriales, junto con políticas de desarrollo regional definidas en el plano nacional y que operen de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba, con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la consiguiente superación de las disparidades deben basarse en los esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales —como la mayor recaudación tributaria— y en sistemas de transferencias aplicados en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados.

La provisión de servicios básicos en ciudades segregadas, cuyos mecanismos de financiamiento municipal se basan en los impuestos territoriales, es muy dispar y exacerba la desigualdad. El Estado puede invertir este círculo vicioso mediante la aplicación de políticas directas como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables.

4. Más y mejor empleo

En este documento se propone la aplicación de políticas activas del Estado orientadas a mejorar la calidad del empleo y la capacidad de la fuerza de trabajo, así como políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y protección de la población económicamente activa en el sector informal, de promoción de los grupos poblaciones con mayores problemas de inserción laboral y de coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social. Se ha planteado en este documento que al Estado le corresponde desempeñar un papel más activo en la promoción de instancias de acuerdo laboral, tanto para mejorar la distribución del ingreso por la vía de aumentos salariales pactados como para forjar acuerdos sostenibles que armonicen el aumento de la productividad con mejores condiciones laborales.

La institucionalidad laboral debe cumplir un doble objetivo: favorecer el funcionamiento eficaz del mercado laboral y proteger a sus actores más débiles. El problema central de las rigideces del mercado laboral en cuanto a efectos en la informalidad no radica en los costos relacionados con los despidos y contrataciones. En realidad, la falta de formalización más generalizada obedece a los costos vinculados a los aportes sociales. Es positivo que existan desincentivos al despido e incentivos a mantener y capacitar la mano de obra de las empresas, pues ello se traduce en una mayor productividad y un mayor desarrollo de la capacidad de los trabajadores. Además, se requieren programas para evaluar los sistemas de exoneración o subsidio a los aportes de las pymes y de emprendedurismo unipersonal para alcanzar un mejor equilibrio y evitar la informalidad como forma extrema de flexibilización. En un contexto más amplio, es fundamental que la institucionalidad laboral se vincule con una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Junto con lo anterior, es importante que el Estado —en alianza con actores del mundo empresarial y educativo— fomente la creación de un sistema nacional de capacitación. Este es doblemente relevante, pues toma en cuenta de manera dinámica las características de la demanda y las necesidades y aspiraciones de las personas.

Es recomendable aplicar una política de salarios mínimos, puesto que el mercado no debe fijar el nivel mínimo del precio del trabajo. Ese precio podría ser levemente superior al que establecería el mercado. Cabe plantearse una política de largo plazo, con un aumento progresivo del salario mínimo y que procure una consistencia con las políticas productivas y de crédito.

Por otra parte, es preciso expandir la base de financiamiento de los seguros de desempleo (de las contribuciones a las rentas generales) y sus criterios de elegibilidad (de los trabajadores formales con una antigüedad importante a las formas más precarias y transitorias de empleo). También es necesario desarrollar un fondo de desempleo contracíclico que se active en contextos recesivos y de crisis, expandiéndose aún más la elegibilidad para incluir a los trabajadores desempleados del sector informal. En dichas fases recesivas del ciclo económico, estas estrategias deben acompañarse de políticas activas de empleo, como por ejemplo, la creación directa de puestos de trabajo por parte del Estado. Esto debe complementarse con la aplicación de políticas de capacitación más permanente y la articulación de la oferta y la demanda laboral.

Asimismo, es importante avanzar en la construcción de un piso de protección básica en materia de salud e ingresos que no dependa solamente de la pertenencia al sector formal y de las cotizaciones pertinentes. Cambiar el criterio de elegibilidad para tener acceso a la protección social del empleo formal a otro basado en los derechos y la ciudadanía también significa lograr un nuevo equilibrio en el financiamiento de la protección social, en que exista un menor peso del provienente de la nómina salarial y mayor importancia de las bases tributarias universales y progresivas que alimentan a las rentas generales.

Además, es necesario adoptar las siguientes medidas: i) establecer mecanismos de protección y fomento de la inserción laboral, sobre todo para los más débiles, como normas relacionadas con la jornada laboral y la salud en el trabajo o programas de fomento de la inserción laboral para los grupos que enfrentan obstáculos especiales; ii) establecer una legislación antidiscriminatoria, si no la hubiera; iii) estimular el diálogo sociolaboral para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral; iv) desarrollar una estrategia de cobertura creciente para la institucionalidad laboral; v) organizar un sistema moderno y eficaz de inspección del trabajo y vi) desarrollar una justicia laboral eficiente y expedita.

5. Cerrar brechas sociales

En materia social se ha destacado el rol central que desempeña el Estado para dar a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción sociales. Tiene una importancia fundamental al respecto, porque es en este ámbito donde el mercado, librado a sus propios mecanismos de autorregulación, ha exacerbado las brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Por este motivo se propone avanzar desde la "inflexión de lo social" hacia un papel más activo del Estado en el bienestar, mediante un incremento sostenido del gasto social, avances significativos en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingreso que tengan un claro efecto redistributivo. En suma, se plantea articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos. En el campo de la educación, donde secularmente se reproducen, en lugar de revertirse, las desigualdades de origen, le corresponde una tarea decisiva en la promoción de una mayor cobertura de la educación preprimaria, sobre todo en los sectores que no pueden costearla mediante el gasto de bolsillo. También debe extenderse la jornada escolar en la educación pública, procurar que los sectores de menor ingreso avancen hacia la conclusión de la educación secundaria y velar por el cierre paulatino de las brechas de calidad y aprendizaje en la oferta pública y entre la educación pública y privada. El diseño de un sistema de protección social básico universal —seguridad del ingreso y la salud— pasa inevitablemente por potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar el trabajo remunerado y no

remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral, pues lo contrario implica desperdiciar o desaprovechar las oportunidades que ofrece el bono demográfico.

Es necesario incrementar el gasto público social y potenciar su sesgo contracíclico[1]. Sin embargo, el aumento del gasto por sí solo no es suficiente. Se requiere una nueva arquitectura de este, más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar la capacidad productiva de los países.

Para ello debe adoptarse, ante todo, un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales basado en un piso mínimo de rentas generales para la tercera edad, al tiempo que se limitan o suprimen los subsidios a las jubilaciones y las pensiones elevadas. Es necesario desarrollar modalidades complementarias de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, dotadas de flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, destacan la creación y el aumento de las transferencias de ingreso (complemento básico) de origen no contributivo a las familias vulnerables con hijos, así como los subsidios otorgados a los hogares vulnerables que pierden cobertura contributiva en contextos de crisis.

Por cierto, el Estado no puede ni debe hacerlo todo, aun en materia asistencial y redistributiva. Es preciso potenciar, entonces, los sistemas de redes sociales que comprenden distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo, articulando a los agentes públicos y privados con los actores sociales.

Si bien el hecho de transferir para igualar, proteger y estabilizar el bienestar de los hogares es necesario y positivo, no basta para lograr sociedades más igualitarias y productivas. La región enfrenta cuellos de botellas en materia de productividad e igualdad, que obedecen tanto a problemas de demanda como de oferta. Los países en muchos casos no han mejorado sus fronteras de bienestar, incluso en contextos en que existen oportunidades económicas desde el punto de vista de la demanda. Ello obedece a que el entramado productivo abre oportunidades, pero parte de este no puede aprovecharlas. Por este motivo, resulta clave invertir en iniciativas que potencien la activación y acumulación de capacidad y conocimientos. El gasto social debe convertirse cada vez más en inversión social. Al respecto, proveer educación preescolar de manera universal cumple el triple propósito de igualar las oportunidades, incrementar la productividad de los futuros trabajadores y activar la mano de obra femenina cuya participación en el mercado laboral se ve limitada debido a su carga de cuidado. Algo similar ocurre con la ampliación de la cobertura de las salas cuna y la extensión de la jornada escolar.

Por último, no por reiterado debe dejar de mencionarse un desafío clave a corto y mediano plazo: invertir en la calidad de la educación primaria y ampliar el nivel de cobertura y egreso de la educación secundaria, así como mejorar la capacidad y conocimientos de los docentes. Esta constituye la única ruta posible para las sociedades que procuran avanzar en la frontera productiva y cerrar brechas al mismo tiempo. Estas estrategias educativas cuentan con una oportunidad y enfrentan un reto a la vez: la difusión del uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema de educación pública.

[1] Dados los niveles del PIB, la mayor parte de los países de América Latina presentan un gasto social muy inferior al posible. Como se verá más adelante, ello obedece a que, a su vez, tienen una carga tributaria marcadamente reducida con relación al PIB. En un ejercicio reciente, Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) se identifica una brecha cercana al 3% del PIB entre carga impositiva real y potencial en la región. En el caso más extremo, ella alcanza al 14% del PIB. Sin llegar a estos niveles, está claro que en la gran mayoría de los países de la región se puede y sería deseable incrementar la carga tributaria, haciéndolo, en lo posible, mediante instrumentos progresivos.

Todo lo anterior conduce a preguntarse por la cantidad de recursos con que cuentan los gobiernos de la región. El nivel de gasto público depende de la capacidad recaudadora de los países. Como se verá en el acápite siguiente, la tributación constituye, en este sentido, el espacio decisivo a partir del cual es posible incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social.

En el ámbito político el Estado desempeña un papel protagónico al cual no puede renunciar. Se trata de velar por el logro de más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Desde el punto de vista de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en cuanto a sus procedimientos, por la formulación de una agenda estratégica que refleje las deliberaciones de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen la aplicación de las políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad, el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública constituye el vínculo entre la política y la igualdad social.

Aunque se ha mencionado en las páginas anteriores, el tema del cambio climático, que sin duda ocupará un lugar cada vez más central en la agenda internacional y las responsabilidades de los países, no se ha abordado en profundidad. Esta agenda supone modificar la forma de producir y de consumir, y de generar y usar la energía, lo que convierte a la huella de carbono en una de las principales variables de la competitividad de los países. Por otra parte, incluye también un aspecto ético y de solidaridad intergeneracional, dadas las amenazas que se ciernen sobre el planeta si no se toman hoy día las medidas apropiadas. Las políticas de adaptación y mitigación necesitan de una planificación de largo plazo, particularmente en las áreas de infraestructura, transporte, uso del suelo y producción de energía. Al respecto, se requiere una acción decidida del Estado, de inversiones a largo plazo y de incentivos al cambio de hábitos culturales y de la vida cotidiana.

D. La clave fiscal del vínculo entre Estado e igualdad

1. El lugar del gasto público en el desarrollo

Como se señala en los capítulos I y II, los espacios fiscales de la región se han visto beneficiados por la marcada reducción del endeudamiento que los gobiernos lograron durante el período de bonanza. Desde luego, en los próximos años la dificultad para obtener recursos en un entorno de crecimiento lento (véase el capítulo I) y las amplias demandas de gasto pondrán nuevamente en tensión a las finanzas públicas. La discusión sobre la eficacia del gasto y la capacidad de recaudación cobra aún más importancia si el objetivo de la igualdad pasa a ser prioritario en la estrategia de desarrollo.

Con respecto al gasto, conviene recordar en este contexto las tres funciones tradicionales de la política fiscal (Musgrave, 1959 y 1989): proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político mediante el cual estos bienes se encuentran disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Aunque la región tiene asignaturas pendientes en todas estas tareas —en el capítulo II se aborda el papel contracíclico de la política fiscal—, no cabe duda que las funciones de provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso merecen especial atención.

Los dilemas dicotómicos entre crecimiento e igualdad, siempre latentes, pierden importancia cuando se priorizan los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos. La evidencia empírica muestra que las repercusiones del gasto público en el crecimiento varían según su composición. Lo importante es tener un enfoque integral y estratégico, en que se consideren los efectos tanto en materia de bienestar como de convergencia productiva, para poder determinar apropiadamente el nivel y estructura de gasto deseable en función de las metas de igualdad y productividad que se proponen en este documento.

Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones (Comisión Europea, 2008). En primer lugar, es importante distinguir entre gasto e inversión pública y privilegiar en lo posible esta última. Por otra parte, dentro del gasto deben diferenciarse diversos tipos de desembolso. Así, el pago de intereses siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo, en la medida en que estos recursos podrían haberse destinado a usos productivos. Sin embargo, en países con importantes necesidades de financiamiento, para mejorar el capital físico y humano es preciso evaluar múltiples fuentes de financiamiento, incluido el endeudamiento. Ahora bien, el gasto público financiado con altas tasas de interés en un contexto de bajo crecimiento debería evitarse o convertirse en un recurso de última instancia. Por este motivo, para lograr niveles adecuados de balance fiscal y deuda pública hay que considerar numerosas variables de acuerdo con los criterios de sostenibilidad fiscal.

El consumo público, el pago de sueldos y salarios y las pensiones representan gastos eficientes hasta un cierto rango, pero su crecimiento excesivo puede afectar negativamente el ahorro y la inversión. Las transferencias destinadas a la exclusión social y el desempleo, a la vivienda, la familia y los niños aumentan la eficacia macroeconómica en la medida en que favorecen la participación de la mujer, la inserción laboral de las personas excluidas y también el consumo privado. Esto coincide con uno de los principales mensajes que se ha querido transmitir en este trabajo, a saber, la necesidad de visualizar el gasto social pro bienestar desde una perspectiva de inversión social que contribuya a reducir la heterogeneidad estructural y avanzar hacia la convergencia productiva.

En este sentido, los gastos en la educación, las políticas activas en el mercado de trabajo, la salud, la investigación y desarrollo y la formación bruta de capital fijo son marcadamente positivos para el crecimiento. Así, la producción de bienes públicos tiene el doble mérito de generar condiciones adecuadas para el crecimiento y crear empleo en los sectores formales de la economía, garantizando a su vez la igualdad de acceso y de oportunidades.

Es primordial enfatizar el efecto macroeconómico no lineal del gasto público. No se trata de denostar su incremento por razones de eficiencia, ni de apostar por él como único motor de desarrollo. En la inmensa mayoría de los países de la región, el nivel de gasto en bienes públicos es todavía bastante inferior al óptimo, aunque el objetivo fuese exclusivamente el crecimiento económico. A este aumento potencial del gasto público se suma la necesidad de mejorar su productividad. Ambas cosas no son alternativas, sino complementarias.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina y el Caribe pasa así por la inversión sostenida en capital físico y humano e innovación. En algunos países de la región, la conquista de espacios fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad tiene mucho que ver con este desafío de mejorar la calidad del gasto público, continuando los esfuerzos por disminuir la carga de intereses, con la consiguiente liberación de recursos, aumentando o manteniendo la inversión en

educación y conocimiento y procurando acelerar el gasto en inversión física, innovación y conocimiento. Al mismo tiempo, como se vio en el capítulo VI, habrá que seguir universalizando los derechos e inclinando la composición del gasto social hacia sus categorías más progresivas.

A esta exigencia de calidad se agrega en muchos países un imperativo de cobertura, pues la provisión de bienes públicos esenciales es insuficiente. La estrategia de reducción de la pobreza de los países más vulnerables de la región se ha centrado excesivamente en el gasto asistencial, sin otorgar el debido énfasis a otros aspectos propios de una estrategia más amplia como la inversión pública en infraestructura, por ejemplo, a fin de estimular el crecimiento mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Sin duda, la tarea de reorientar el gasto público y aumentar la cobertura de los programas es de largo aliento. De hecho, en forma creciente los planes gubernamentales y las estrategias nacionales de desarrollo incluyen metas fiscales que superan el horizonte de un gobierno y que, por tanto, constituyen políticas de Estado. Como se analiza más adelante, la tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado forma parte integral de un pacto fiscal amplio.

El uso de instrumentos explícitos de planificación global y de un marco de gasto público a mediano plazo puede facilitar la necesaria reasignación entre las categorías funcionales. La clave del éxito para la aplicación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Por ejemplo, el presupuesto plurianual —expresión financiera del plan de desarrollo cuando se basa en las clasificaciones económica y funcional— constituye un poderoso instrumento de programación e ilustra la capacidad de ordenamiento de las prioridades públicas en un sistema democrático.

2. Progresividad de ingresos y gastos

En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que explica, en parte, la aguda inequidad de la región en materia de distribución de ingresos y calidad de los bienes públicos. Con respecto a los ingresos y al gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente.

Los efectos de las políticas fiscales pueden ser directos o indirectos. Desde el punto de vista de los gastos, las medidas orientadas a incrementar el ingreso de los primeros deciles de la distribución tienen consecuencias directas en la pobreza y, probablemente, en la distribución del ingreso. Además, mediante mecanismos como las transferencias monetarias condicionadas se busca mejorar la inclusión social de los sectores más vulnerables. Si este tipo de gastos es significativo, constituye un importante factor explicativo de las variaciones del índice de Gini. También hay efectos indirectos y de más largo plazo cuando se invierte en bienes públicos, pues las políticas públicas que inciden en la productividad de los más pobres tienen retornos en materia de crecimiento y equidad. Nadie podrá dudar que el gasto público en justicia, seguridad ciudadana, infraestructura y transporte público, salud, capacitación laboral, inclusión social y tantos otros favorece en mayor medida a los más pobres, al insertarlos en mejores condiciones en la fuerza laboral.

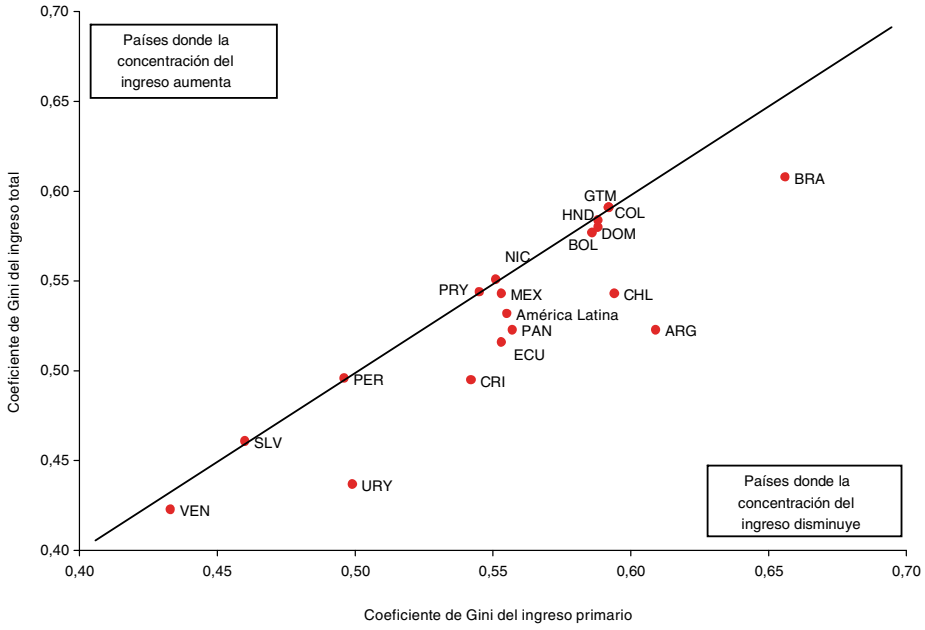
En cuanto a la recaudación, el nivel de impuestos y su progresividad afectan directamente a la distribución del ingreso. La capacidad del sistema tributario de corregir la distribución desigual dependerá del volumen de recursos recaudados y de la estructura de tasas según niveles de

ingreso, pero también de la evasión del pago del impuesto a la renta y del número de exenciones. A mediano plazo, el sistema tributario puede influir también en la oferta de trabajo —por ejemplo, si existen muchas cargas vinculadas al empleador—, el esfuerzo individual y el tamaño de las familias, todos aspectos que inciden en la evolución de la distribución del ingreso.

Cabe afirmar, entonces, que la intervención directa del Estado mediante las transferencias monetarias y el nivel y estructura impositiva tienen una incidencia significativa en la pobreza y la distribución del ingreso. Así, en la OCDE el coeficiente estimado del índice de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0,45, pasando a 0,31 luego de la acción redistributiva directa del Estado, que incluye la progresividad del sistema tributario, que da cuenta de un tercio del impacto, y las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, sobre todo a los mayores de 65 años (OCDE, 2009d)[2]. Como se ve en el gráfico VII.1, en el caso de algunos países de América Latina la variación análoga del índice de Gini es sensiblemente menor.

Gráfico VII.1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008 [a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.

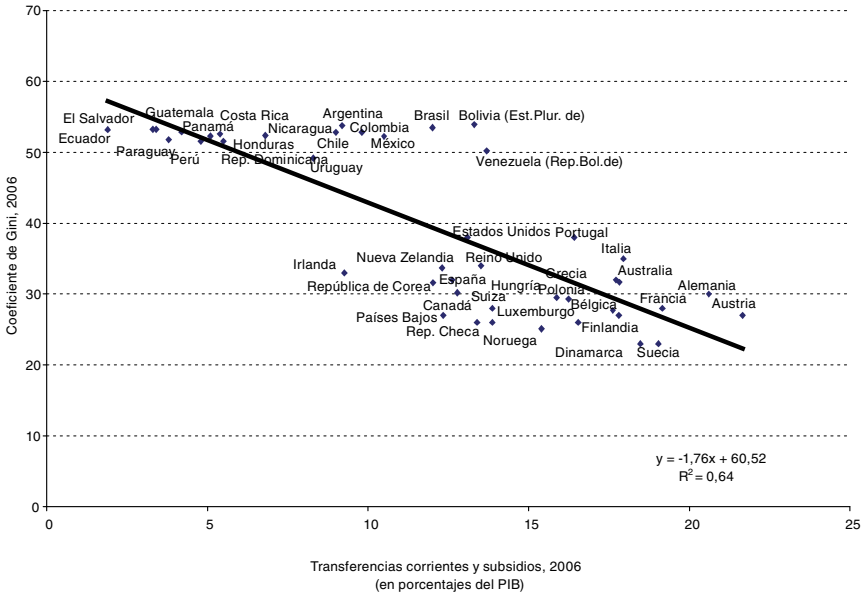
[a] Corresponde al ingreso primario, después de impuestos y aportes a la seguridad social.

Otra manera de observar este efecto distributivo es estimando directamente el impacto de las variables que afectan de manera significativa al coeficiente de Gini, entre las que destacan el gasto social y la composición de los impuestos (véase Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2008 para los países de la OCDE). La aplicación de esta metodología al caso de los países de América Latina arroja resultados muy similares (González y Martner, 2010) (véanse los gráficos VII.2 y VII.3).

[2] El efecto en la pobreza también es directo y contundente: en los países de la OCDE, antes de impuestos y transferencias la pobreza relativa ascendería al 50%, mientras que después de la acción fiscal esta cifra llega solo al 15%.

Gráfico VII.2

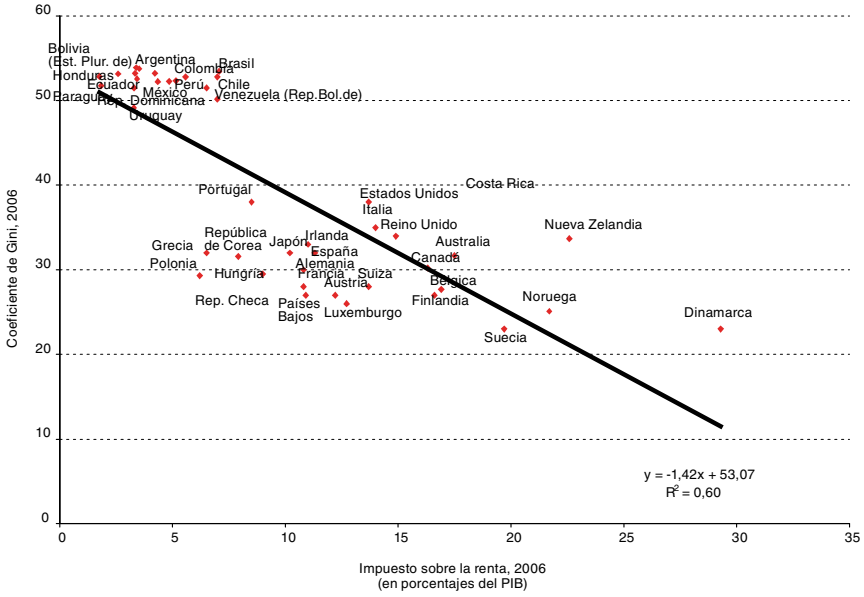
AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): TRANSFERENCIAS PÚBLICAS Y COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Ivonne González y Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010.

Gráfico VII.3

AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): IMPUESTO A LA RENTA Y COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Ivonne González y Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010.

Lo que muestran los gráficos VII.2 y VII.3 es elocuente: por una parte, una marcada sincronía entre los países más igualitarios y donde el componente de transferencias y subsidios es mucho más alto como porcentaje del PIB y, por otra, una clara vinculación entre igualdad y tasa más elevada de impuesto a la renta. Lo anterior no significa que haya una relación unicausal entre estos fenómenos, pues como se vio en los capítulos anteriores existen otros factores que afectan considerablemente el grado de igualdad, como la mayor convergencia productiva y territorial y la "acumulación histórica" de capacidad y conocimiento, cultura y provisión de bienes públicos.

3. Una estructura tributaria progresiva y eficiente

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma en que se distribuye la captación de estos recursos a lo ancho de la sociedad: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos.

En promedio, la presión tributaria de América Latina alcanza alrededor del 18% del PIB. Este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, con las necesidades de recursos implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos y a las que se ha hecho referencia en los capítulos precedentes. Con todo, la evolución de la carga tributaria entre 1990 y 2008, incluida la seguridad social, muestra que la presión media de la región creció apreciablemente, del 12,9% en 1990 al 18,4% en 2008 (véase el cuadro VII.1). Además, cabe destacar el incremento acelerado de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en algunos países como Chile, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque los ingresos provenientes de esta fuente son bastante más volátiles que el resto, permitieron aumentar la recaudación fiscal media total de la región a alrededor de 23,5 puntos del PIB en 2008. En los países del Caribe se observa un nivel medio de recaudación tributaria del 26,3% del PIB, tal como se ve en el cuadro VII.2, que es significativamente más alto que el promedio de América Latina.

Una forma de evaluar si el nivel de recaudación y la estructura tributaria son "adecuados" es comparando la relación entre impuestos y PIB en un amplio número de países. La situación de América Latina y el Caribe respecto de otras regiones del mundo es muy reveladora. En 2007, la carga tributaria de la OCDE representó casi dos veces la de América Latina como porcentaje del PIB. Por otra parte, en diferentes estudios sobre la materia se muestra que el nivel potencial de recaudación de los países de la región es considerablemente más alto que el efectivo. De acuerdo con un trabajo reciente de Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010), solo en la Argentina, el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua existe una presión tributaria elevada en relación con el PIB per cápita, mientras que en el Uruguay y Costa Rica la carga tributaria parece compatible con su grado de desarrollo (véase el gráfico VII.4). En los demás países de la región se registra una presión tributaria claramente inferior a la que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Esto quiere decir que hay margen para aumentar los ingresos públicos y, con ello, la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos.

Cuadro VII.1

AMÉRICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, INCLUIDAS LAS CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL

(En porcentajes del producto interno bruto)

	1990	2000	2008
Argentina [a]	16,0	21,5	30,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) [a]	9,3	17,9	21,7
Brasil [a]	26,4	30,4	35,5
Chile [a]	15,5	18,9	20,9
Colombia [a b]	9,5	14,9	18,4
Costa Rica [a]	16,9	18,9	23,1
Cuba	…	27,5	25,2
Ecuador	10,1	11,6	16,5
El Salvador	10,5	12,4	14,6
Guatemala	7,6	10,9	11,6
Haití	7,3	7,9	9,5
Honduras	12,9	14,3	15,9
México	11,4	11,0	9,4
Nicaragua	9,0	17,5	21,7
Panamá	14,7	16,0	16,5
Paraguay	9,9	12,0	13,7
Perú	11,7	14,1	17,4
Rep. Dominicana	7,1	11,3	15,0
Uruguay	21,2	22,5	23,3
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	13,6	14,2
Promedio de América Latina (no incluye a Cuba)	12,9	15,7	18,4
Promedio de América Latina	12,9	16,3	18,7

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

[a] Corresponde al gobierno general.

[b] La cifra de 2008 corresponde a 2007.

Cuadro VII.2

EL CARIBE: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, SIN INCLUIR CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL [a]

(En porcentajes del producto interno bruto)

	1990	2000	2008
Antigua y Barbuda	18,4	15,8	21,3
Bahamas [b]	15,7	15,5	15,5
Barbados [b c]	28,2	31,1	34,1
Belice [b]	…	23,9	21,2
Dominica [b]	22,9	24,9	28,9
Granada	22,3	22,7	23,7
Guyana	27,6	29,1	32,0
Jamaica	20,7	22,6	26,5
Saint Kitts y Nevis	19,9	21,2	27,0
San Vicente y las Granadinas	24,0	24,0	28,1
Santa Lucía	26,0	22,5	27,1
Suriname [b]	…	34,1	22,8
Trinidad y Tabago [b]	22,4	25,3	33,8
Promedio del Caribe	22,6	24,0	26,3

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

[a] Años fiscales. Las cifras no incluyen contribuciones a la seguridad social.

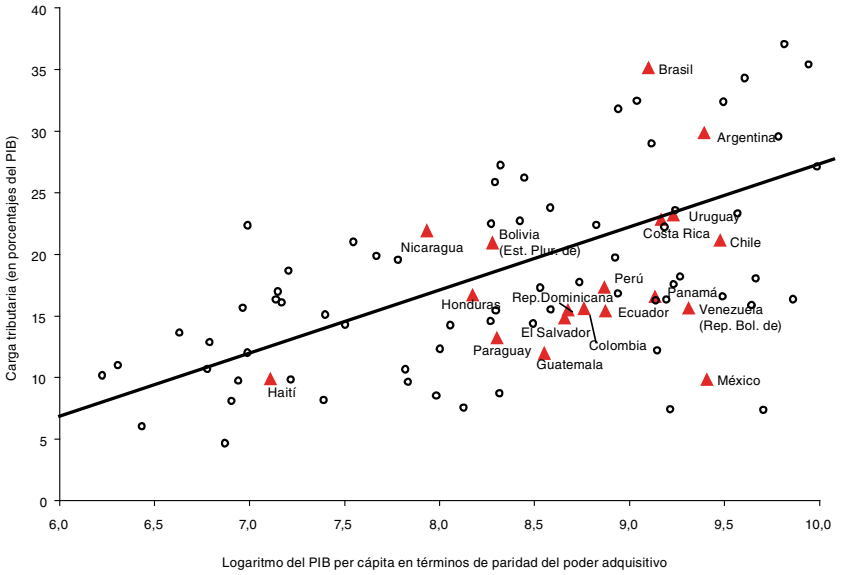
[b] Las cifras de 1990 en el caso de las Bahamas y Barbados corresponden a 1995, de Dominica a 1993 y de Trinidad y Tabago a 1999. Los valores de 2000 de Belice y Suriname corresponden a 2001.

[c] Sector público no financiero.

Gráfico VII.4

COMPARACIÓN MUNDIAL DE LA CARGA TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA EN TÉRMINOS DE PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO

(En porcentajes del PIB y logaritmos)

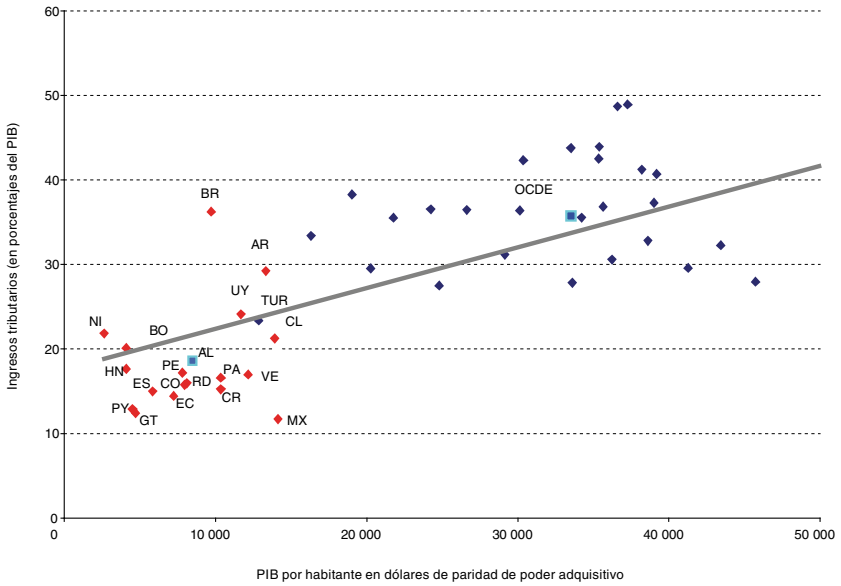


Fuente: J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá, "Tributación, evasión y equidad en América Latina", *Evasión y equidad en América Latina*, documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

Gráfico VII.5

AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): INGRESOS TRIBUTARIOS Y PIB POR HABITANTE, 2007 [a] [b]

(En porcentajes del PIB y dólares de paridad de poder adquisitivo)



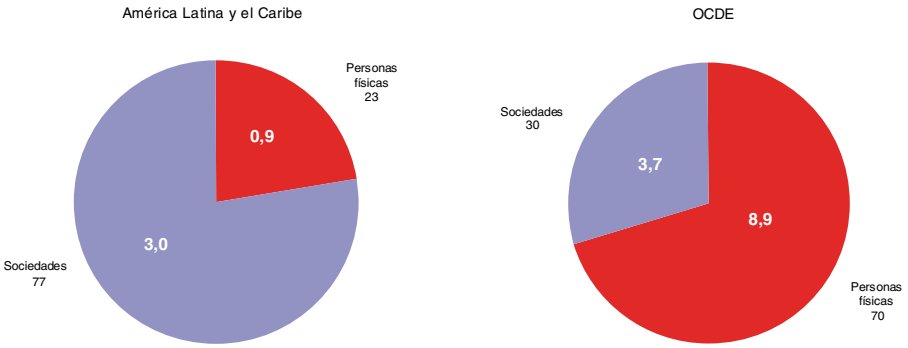
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

[a] El PIB se expresa a precios constantes de 2000.

[b] Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la seguridad social e incluyen cobertura de gobierno general en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay.

América Latina y el Caribe no solo recauda poco, sino que además recauda mal: menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos[3]. Por eso, no es sorprendente que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. De este modo, la diferencia en cuanto a los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecida (algo más de tres puntos del PIB en la OCDE), hay disparidades significativas en materia de impuesto a la renta (0,9 puntos del PIB en América Latina en comparación con casi nueve puntos del PIB en la OCDE). Dado que el impuesto a la renta personal es el más progresivo de los impuestos, es posible inferir que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hacen de América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del planeta.

Gráfico VII.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales para los países de América Latina y el Caribe; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2007*, París, 2008 y Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook (WEO)*, octubre de 2008, para los países de la OCDE.

La escasa recaudación directa en la región obedece fundamentalmente a dos razones básicas: la estrecha base imponible y los altos niveles de incumplimiento. Ambas son también consecuencia del trato preferencial y de las "lagunas" tributarias características de nuestros sistemas impositivos, que dan lugar a "gastos tributarios" de considerable magnitud. En el caso del impuesto a la renta, en la gran mayoría de los países se da un trato preferencial a las rentas de capital mediante una serie de exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones. También se observa, con frecuencia, un trato más favorable de la

[3] Aunque en el Caribe también se observa una mayor participación en el total de los impuestos indirectos, se advierte una importancia más significativa de los recursos provenientes de gravámenes al comercio exterior.

reinversión de utilidades. Estos gastos tributarios reducen la base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios[4]. En este contexto, no solo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen el mismo monto por concepto de impuestos (equidad horizontal) y que aquellas cuya capacidad es mayor paguen proporcionalmente un monto más elevado (equidad vertical), sino que además se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía y deterioran la competitividad internacional.

En el Caribe, el otorgamiento de concesiones tributarias también acarrea pérdidas de eficiencia debido al trato impositivo preferencial, los costos a que dan lugar los ingresos fiscales sacrificados y el costo de la captación de rentas a causa del abuso de las concesiones. Nassar (2008) muestra que si bien en el Caribe las tasas del impuesto a las sociedades han tendido a converger, en las economías más grandes se han reducido más significativamente que en las pequeñas, lo que sugiere cierto grado de competencia tributaria. La disminución del impuesto a las sociedades, unido a las generosas concesiones, dificulta el aumento de los ingresos mediante la ampliación de la base tributaria. Al analizar los efectos de la carga fiscal en la inversión en la zona de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Nassar (2008) sostuvo que las tasas impositivas efectivas marginales son mucho más bajas en el caso de las empresas que reciben incentivos tributarios que en el de aquellas que no los reciben. Asimismo, señaló que con una exoneración de impuestos desaparece el impacto tributario en el capital y que, en ciertas ocasiones, esta exoneración se convierte en un subsidio. Dado que muchas de las concesiones son discrecionales, lo más importante es que ese impacto representa una asignación inadecuada de recursos. Esto implica que la productividad de determinados proyectos de inversión se distorsione a causa de la cantidad y el tipo de incentivos[5].

En América Latina y el Caribe la reducida participación del impuesto más progresivo, esto es, del impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos. En cambio, en los países industrializados la política fiscal ha desempeñado un papel muy importante en la redistribución de la renta del mercado en favor de los sectores de más bajo ingreso de la población, especialmente a causa del significativo efecto igualador que tienen las transferencias y el gasto social. Como puede observarse en el cuadro VII.3, este efecto redistributivo es mucho más marcado en los países europeos que en los latinoamericanos. En los primeros, los Estados logran modificar de manera sustancial los índices de concentración del ingreso mediante la aplicación de políticas tributarias y transferencias (gasto público).

[4] Véanse más detalles sobre la experiencia regional en materia de utilización de exenciones e incentivos tributarios en Jiménez y Podestá (2009).

[5] En el caso de Jamaica, que tal vez sea similar al de muchos países del Caribe, el gasto tributario que representan las concesiones, los incentivos fiscales y otras exoneraciones, alcanzó el 60% del total del ingreso tributario en el año fiscal 2002-2003. Entre tanto, los incentivos fiscales representaron el 24% de los ingresos provenientes del impuesto a la renta de las empresas y el 56% de los impuestos al comercio internacional. En los países de la OECO que dependen de los derechos de importación, los ingresos fiscales sacrificados a causa de las concesiones se estimaron en un 4,3% del PIB en Dominica y un 12% en Saint Kitts y Nevis. Se calcula que la pérdida de ingresos de toda la subregión alcanza anualmente entre un 9,5% y un 16% del PIB.

Cuadro VII.3

AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008

(En porcentajes de variación del coeficiente de Gini)

América Latina	
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colombia	-7,0
México	-3,8
Perú	-2,0
América Latina (6 países)	-3,8
Europa	
Austria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlandia	-34,7
Francia	-24,4
Alemania	-34,9
Grecia	-25,0
Irlanda	-35,8
Italia	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Bajos	-33,3
Portugal	-24,0
España	-25,5
Suecia	-35,6
Reino Unido	-34,6
Unión Europea (15 países)	-32,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Goñi, H. López y L. Servén, "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, enero de 2008.

Finalmente, además de la estructura regresiva de la carga tributaria, la región enfrenta serios problemas de evasión fiscal. De acuerdo con diversos estudios realizados por la CEPAL[6], las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta son muy elevadas y varían entre un 40% y un 65% aproximadamente, lo que representa una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países. Estos altos niveles de evasión atentan contra el efecto redistributivo del impuesto a la renta. Por una parte, como lo señala Jorratt (2009), la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que los contribuyentes con igual capacidad de pago que deciden cumplir sus obligaciones tributarias. También puede reducir la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues mientras más elevadas sean las tasas impositivas, mayor será el estímulo para eludir el pago de impuestos. Además, cabe agregar que las personas con mayores recursos pueden acceder con más facilidad a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento. El control de la evasión y la elusión es, por lo tanto, un aspecto fundamental para mejorar los efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región.

[6] Véanse Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009), Cabrera (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt De Luis (2009) y Roca (2009).

En resumen, los sistemas fiscales de la región se caracterizan actualmente por tres aspectos: i) baja presión tributaria, ii) tributación regresiva y iii) orientación deficiente del gasto público. Si bien se han registrado ciertos avances frente a estas limitaciones, aún persiste una estructura tributaria altamente concentrada en los impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión, una escasa recaudación de impuestos directos como los que recaen sobre la renta —sobre todo de aquellos que provienen de las personas físicas— en comparación con los países desarrollados y una relevancia poco significativa o nula de los gravámenes de tipo patrimonial. De esta forma, lejos de funcionar como un mecanismo que favorece la distribución más equitativa del ingreso, los sistemas tributario y de gasto público de la región están presionando hacia una mayor desigualdad.

4. El pacto fiscal para la equidad distributiva

La evidencia presentada destaca la necesidad de generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. Tanto desde el punto de vista del gasto social como de la recaudación de recursos para solventarlo, y especialmente de la estructura tributaria, hay márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado.

En este marco la CEPAL viene planteando desde hace más de una década la relevancia del pacto fiscal (CEPAL, 1998b). Se han enunciado cinco grandes tareas o principios que hoy día siguen plenamente vigentes: continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas, mejorar la productividad (o calidad) del gasto público, asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública y promover grados crecientes de equidad distributiva, todo ello en un ambiente democrático y participativo.

Dado que un pacto fiscal de esta índole tiene implicaciones políticas que van mucho más allá de las que podrían derivar de una reforma tributaria o presupuestaria convencional, se requiere explicitar la concepción del rol del Estado y las estrategias que las autoridades intentan promover. Así, la idea de pacto fiscal se asocia estrechamente con la recuperación de la idea de planificación del desarrollo, que a su vez expresa la ambición de contar con un diseño integral de las políticas públicas. Estas pueden delinearse como mecanismos orientados a impulsar "continentes" en lugar de "islas" de equidad. El objetivo general de la igualdad supone mejoras sustanciales en muchos sectores. La calidad y universalización de la educación, el monto y cobertura de las prestaciones sociales y la capacidad de la acción en beneficio de los más pobres serán aspectos cruciales para lograr avances permanentes en la distribución del ingreso.

Actualmente, la idea de un pacto fiscal encuentra un ambiente propicio en la región. El concepto ha ido ganando adhesiones en los organismos internacionales y en el diálogo político nacional, sea de manera sectorial o integral. Hay al menos dos razones que explican esta mayor disposición a avanzar en materia de pactos fiscales. En primer lugar, la evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención ante los efectos más corrosivos de la volatilidad externa (baja del empleo, los ingresos y el consumo). En segundo lugar, el reconocimiento de que una buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

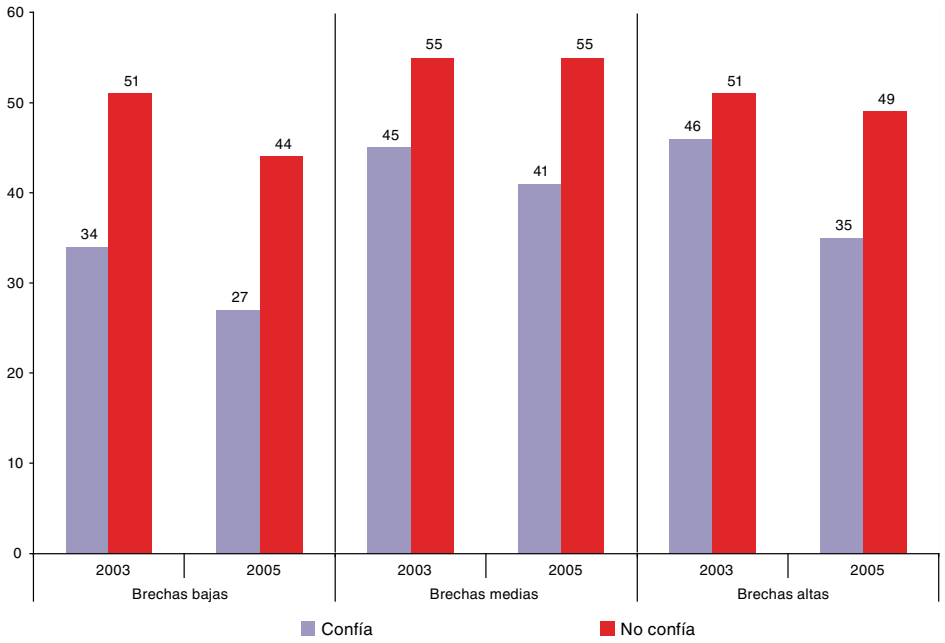
El pacto fiscal, en la medida que requiere de acuerdos entre los distintos agentes públicos y privados, debe incluir al menos las siguientes consideraciones:

- Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.
- Una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de exenciones en el impuesto directo, en aras de una mayor equidad y eficiencia.
- Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto sobre la renta.
- Una plataforma compartida que correlacione cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas.
- Una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto, y la eficiencia y eficacia del mismo.
- Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
- Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

El consenso social y la legitimidad del gobierno se construyen sobre la base de las creencias de los individuos y las percepciones que estos tienen de la acción estatal. Es así que los ciudadanos entienden que deben pagar impuestos, siempre que estos impliquen la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Por lo tanto, la forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes.

Por último, si el pacto fiscal se fundamenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante un incremento de la carga tributaria, será importante aumentar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos. Al respecto, la información más reciente de la encuesta Latinobarómetro muestra que la combinación de confianza en el gasto y disposición a pagar más impuestos cuenta con bajo apoyo de la sociedad (véase el gráfico VII.7). Esta "hostilidad ante la tributación" es un problema que debe abordarse precisamente mediante una mayor transparencia en el uso de los tributos, así como por medio de avances "palpables" en cuanto a los efectos de esta utilización en el bienestar de las personas. Hay que invertir el círculo vicioso de baja recaudación y escasa legitimidad tributaria, convirtiéndolo en un círculo virtuoso de mayor recaudación y consenso en torno a las reformas tributarias.

Gráfico VII.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN QUE CREE QUE LA CARGA TRIBUTARIA ES MUY ALTA, SEGÚN EL GRADO DE CONFIANZA EN EL GASTO DE LOS IMPUESTOS Y LAS BRECHAS SOCIALES DE LOS PAÍSES, 2003 Y 2005 [a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419-P), Santiago de Chile, 2009, en prensa.

[a] Las preguntas empleadas en Latinobarómetro fueron las siguientes: Considerando todo, ¿cree usted que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy altos, altos, bajos, muy bajos o están bien tal como están? y ¿Usted confía en que el dinero de los impuestos será bien gastado por el Estado? Se distingue entre grupos de países según la extensión de las brechas sociales.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de los ciudadanos. Es preciso implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, donde los distintos intereses se "transparenten" y en que el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales para la adopción de decisiones. Se trata de construir una agenda pública que incluya un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

E. La importancia de los pactos sociales para la igualdad y el desarrollo estratégico

La consideración del pacto fiscal antes mencionado refuerza la importancia de construir pactos sociales para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado que se propone en el presente documento. Sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones.

Los pactos sociales consisten en acuerdos explícitos entre los actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico. Al ser explícitos, se diferencian de los acuerdos entre los diversos sectores a lo largo del tiempo, sin que medie alguna institucionalidad definida por los actores involucrados. En este sentido, difieren también de lo que en América Latina se llamó "Estado de compromiso", que correspondía a una pauta de arreglos inestables entre los distintos sectores, esto es, clase media, clase trabajadora organizada y clase alta conformada por burguesía y oligarquía.

Las tres cuestiones fundamentales de los pactos son su contenido (de qué tratan), sus actores (entre quiénes se elaboran) y sus modalidades (cómo se hacen).

En materia de contenido, los pactos se diferencian según su carácter histórico. Pueden ser fundacionales —cuando se establece un nuevo orden social general o dentro de un sector determinado—, de funcionamiento o instrumentales o, simplemente, acuerdos ciudadanos institucionales que se renuevan o modifican en el terreno electoral. También se distinguen según el ámbito que abarcan. Pueden ser pactos de unidad y proyección de la nación, como en el caso de Sudáfrica en la salida del *apartheid* o los convenidos al concluir guerras civiles; de orden político, que se refieren a la forma de organización del Estado (federalismo, centralismo y otros) o al régimen político, como el Pacto de Punto Fijo en la República Bolivariana de Venezuela o los acuerdos del Club Naval en el Uruguay; de carácter socioeconómico, lo que incluye pactos fiscales, productivos y laborales, y acuerdos relacionados con el modelo de inserción internacional, las formas de participación de la sociedad civil o algún sector específico como la educación, la salud o las comunicaciones. En general, en los pactos tienden a combinarse diversos aspectos. Entre los ejemplos más connotados de pacto social destacan los que dieron origen al Estado de bienestar europeo, celebrados entre los trabajadores, los empresarios y el Estado, con un marcado rol de este último; el llamado Nuevo Trato (*New Deal*) en los Estados Unidos, y los pactos de la Moncloa en la transición española.

En cuanto a los actores —quiénes participan y de qué manera lo hacen—, varían según el contenido y la capacidad de negociación. En los pactos sobre el orden socioeconómico, los actores principales han sido tradicionalmente las clases sociales representadas por sus organizaciones y mediadas por el Estado. El ejemplo más claro de ellos son los acuerdos tripartitos entre el Estado, los sindicatos y los gremios empresariales, que pueden darse en forma consuetudinaria o institucionalizada como los consejos económicos y sociales. Si se trata del orden político, los actores principales son los partidos y algunas veces también los parlamentos. En situaciones de término de guerras civiles e instauración de un nuevo régimen, las comisiones de pacificación suelen actuar por sobre los actores involucrados, arbitrando las distintas posiciones, o se componen total o parcialmente de esos mismos actores. En las sociedades en que los principios de clase tienden a erosionarse, donde existen numerosos actores cuya pertenencia a clases sociales es difusa y en que los partidos han ido perdiendo legitimidad, surgen los consejos nacionales o comisiones como el Consejo de Equidad, en Chile, integrados por representantes del mundo civil y del Estado, expertos, instituciones mediadoras y partidos políticos. En general, este tipo de acuerdos son de difícil implementación, pues carecen de institucionalidad, pero desempeñan un rol fundamental en fijar expectativas y perspectivas históricas para los pactos que se cristalicen más adelante en los diversos ámbitos específicos.

En relación con las modalidades, cuando se da un nuevo ordenamiento nacional prevalecen mecanismos como el de las asambleas constituyentes, pero en otros casos se institucionalizan los consejos económico-sociales o se establecen leyes, acuerdos suscritos solemnes o simples entendidos que se van materializando en la práctica. Esto último plantea el problema de tratamiento de los beneficiarios gratuitos (*free riders*) o de quién es el garante del pacto.

El contenido, los actores y las modalidades solo pueden definirse en el análisis de situaciones concretas. Al respecto, son determinantes la historia y cultura política de una sociedad cuyos espacios, actores y criterios de legitimidad no son iguales en las distintas sociedades. Por otra parte, también es importante el régimen político, que en el caso de la democracia exige como supuesto básico una forma de negociación compatible con los derechos de los ciudadanos y actores involucrados, así como una legitimidad general del pacto que incluye a toda la ciudadanía en el marco del juego legítimo entre mayorías y minorías.

1. Pacto social e igualdad

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige revisarlos con una mirada renovada de los actores para generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo y cuya orientación del desarrollo reúna la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los agentes. Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal. Como se planteó en el acápite anterior, este implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar. Una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo también forma parte de la agenda de igualdad y su pilar será un conjunto de políticas en los ámbitos productivo, laboral, territorial y social que no solo apunten a lograr la igualdad de oportunidades, sino también a reducir las brechas en materia de resultados.

a) El contenido

Al respecto, la CEPAL ha planteado la importancia de los pactos para la cohesión social (CEPAL, 2008b). En esos pactos se propone la consolidación de los sistemas de protección social sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, reglas claras y duraderas, una gestión eficaz, la capacidad de articular a las diversas instituciones, la participación y el ejercicio de los derechos de la población, las atribuciones descentralizadas y que combinen lo público y lo privado. En términos sustantivos, su alcance es muy amplio e incluye, entre otros, la generación de ingresos públicos, la mayor productividad del gasto fiscal, la transparencia del gasto público, el resguardo de la equidad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la creación de empleo, la protección social y la educación y capacitación.

Un pacto para la igualdad es, fundamentalmente, un pacto orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como a la superación de la tremenda heterogeneidad estructural[7].

[7] Además de los activos de capital físico, humano y social, la CEPAL ha abogado por incluir la variable temporal, como la distribución del tiempo entre tiempo disponible y tiempo dedicado al trabajo no remunerado, que está muy marcada por el género. Otro aspecto es la importancia de entender el tiempo como secuencia generacional. En este sentido, los

Mientras que la mayor convergencia productiva constituye la base para lograr mayor igualdad social en forma sustentable, los mecanismos redistributivos más inmediatos y disponibles del Estado siguen siendo la reforma tributaria o el sistema de impuestos y la orientación de las erogaciones sociales. El Estado es clave no solo porque debe igualar oportunidades, sino también porque debe reducir la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente. En otras palabras, la participación del Estado marca una diferencia entre el "efecto equidad" y el "efecto igualdad".

La redistribución señalada enfrenta dos desafíos. Por una parte, hoy día es inconcebible al margen de los mecanismos democráticos, vale decir, no puede realizarse imponiendo la coerción física, sino que debe fundarse en consensos en torno a la agenda del pacto de que se trate. Por otra, no hay fuerza política democrática sin la conformación de amplias mayorías para lograr acuerdos políticos nacionales que tengan carácter de política de Estado y no de gobierno. Este tipo de acuerdos se construyen en pleno conflicto de intereses, de manera que el rol del sistema político es precisamente mediar entre diversos intereses para crear consensos.

b) Los actores

Una primera consideración importante, pero de consecuencias inciertas, es la opinión de la ciudadanía respecto de la justicia distributiva imperante. Por una parte, es posible que a mayor percepción de injusticia distributiva, mayor sea la disposición para construir pactos sociales y fiscales con una agenda redistributiva. Sin embargo, puede ser cierto lo contrario, esto es, que una sociedad en que se percibe una distribución más justa es también una sociedad más exigente en cuanto al rol que le corresponde al Estado para garantizar la igualdad. De acuerdo con el gráfico VII.8, la falta de confianza en las instituciones políticas tiende a ser más significativa cuanto mayor sea la percepción de injusticia distributiva. El Estado y el sistema político tendrán que enfrentar este círculo vicioso para aumentar la confianza de la ciudadanía en la capacidad redistributiva del Estado (CEPAL, 2009k).

Para revertir este círculo vicioso es imprescindible forjar el apoyo de los actores políticos y sociales. Esto requiere —aunque sea en términos virtuales o simbólicos— crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva, lo que permite mitigar la fuerza de los actores que se oponen a cualquier pacto redistributivo que afecte negativamente sus intereses. En este sentido, no solo es importante la legitimidad del Estado, sino la presencia en esta coalición de actores de gran prestigio simbólico en la sociedad y que sean proclives a la igualdad, como las asociaciones religiosas con raíces comunitarias, las organizaciones filantrópicas, los comunicadores sociales, las fundaciones solidarias, los sindicatos y otros[8].

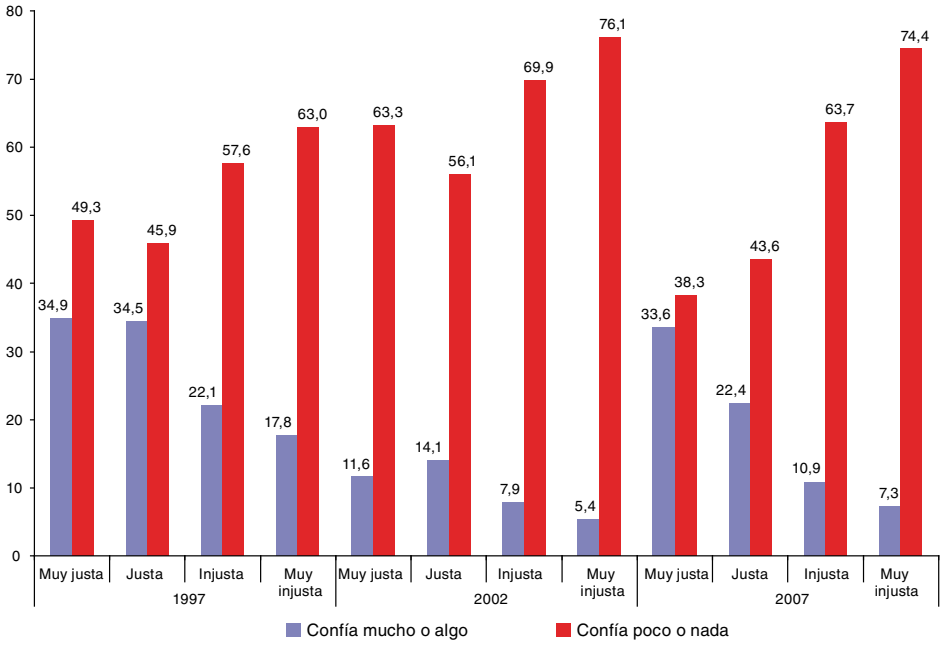
mecanismos distributivos del Estado afectan la forma en que las generaciones pagarán y recibirán los beneficios del crecimiento. Esto se vincula a la ventana demográfica que ahora es positiva en la región. La sostenibilidad ambiental también forma parte de esta ecuación.

[8] Un ejemplo muy interesante fue el de Chile, donde la Comisión de Equidad se creó a instancias de la Iglesia Católica, algunos de cuyos miembros voceros abogaron en favor de un salario máximo ético como contrapartida del salario mínimo legal.

Gráfico VII.8

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE JUSTICIA RESPECTO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1997, 2000 y 2007.

[a] Los datos disponibles sobre la República Dominicana corresponden solamente a 2007. El indicador de confianza en las instituciones políticas se construyó sobre la base de las siguientes preguntas: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, respecto de cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? ¿mucha, algo, poca o ninguna?: Partidos políticos y parlamento/congreso. Los encuestados se clasificaron en dos grupos: i) confía mucho o algo en el congreso o parlamento y los partidos políticos, ii) confía poco o nada en el congreso/parlamento y los partidos políticos y iii) grupo intermedio: confía mucho o algo en una de las dos instituciones.

A diferencia de los pactos nacionales fundacionales, en que concurren todos los sectores por igual y con la misma voluntad, mediante un pacto para la igualdad se busca que ingresen los sectores afectados pese a que se encuentren relativamente desfavorecidos. Ello solo es posible cuando sienten que su pérdida será mayor si no entran al pacto que si lo hacen, cuando la legitimidad de la coalición es tal que no les queda otra alternativa que sumarse a ella o si perciben que el "efecto sistémico" del pacto les reportará más beneficios a largo plazo que la ausencia de este.

Entre los actores sociales y políticos es preciso considerar ante todo al Estado, que siendo actor es a la vez espacio para otros y agente que organiza e interviene en la sociedad. Por este motivo, para formular e implementar un pacto de igualdad es preciso adecuar dos aspectos del Estado: el Estado como espacio en que se encuentran y negocian los diversos actores involucrados y el Estado en su capacidad de intervención, de fijar metas y de evaluar resultados en el campo de la igualdad. Esto significa concebir al pacto de igualdad como una política de Estado y no solo de gobierno.

Se trata de proponer y rearticular un Estado que tenga injerencia en la orientación del desarrollo y real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil.

Tres modelos plantean, en este contexto, distintos tipos de problemas para la construcción de pactos sociales. En los modelos sociales hay una presencia importante de actores y movimientos sociales de base, pero no así del Estado y los partidos. En este caso, por poderosa que sea y ante la ausencia de un referente a quien dirigir las demandas, y de partidos que la representen, la sociedad civil queda confinada a sí misma y a merced de los poderes fácticos que son, precisamente, los que tienden a oponerse a la redistribución y la igualdad. En los modelos más partidistas, en cambio, los partidos son capaces de llegar a acuerdos de coalición redistributiva y propuestas en esta materia. Pero la debilidad de los actores sociales limita la legitimidad de los acuerdos y su base real más allá del cálculo político. En los modelos caudillistas, si bien la capacidad del líder para dirigir una propuesta redistributiva es mayor, tiene menor capacidad de concertar acuerdos que involucren a los sectores productivos y políticos no incluidos en el grupo gobernante. Por último, los modelos tecnocráticos tienden a priorizar el equilibrio y el crecimiento económico y son menos favorables a las políticas redistributivas.

Resulta difícil pensar en un pacto para la igualdad dentro de los regímenes democráticos que no incluya la mediación de los partidos y del parlamento. Los partidos pueden representar a diversos sectores que las organizaciones de la sociedad civil no logran conglomerar y, además, son instancias privilegiadas de elaboración y negociación de propuestas tanto de cara a los electores como ante entidades especializadas como el parlamento. Hay aquí tres problemas en juego que afectan de distinta manera a los países. El primero es la ausencia, en algunos casos, de un espectro partidario completo. El segundo es la dificultad actual de los partidos para trascender las propuestas coyunturales enunciadas en los tiempos electorales y proyectarse en un ideal de organización de la sociedad como la igualdad, con sus correlatos en los modelos productivos y de desarrollo. Esto implica la definición de consensos básicos en materia productiva y social, independientemente de la coyuntura política. Por este motivo, el tercer problema es la necesidad de constituir a nivel de los partidos la expresión política de la coalición redistributiva entre diferentes grupos de interés, que haga realidad ese ideal de desarrollo. Como se trata de políticas de Estado, ello exige realizar esfuerzos de concertación y alianza que a veces chocan con los requerimientos electorales y con un mapa político fragmentado que impide lograr acuerdos o pactos de mayor alcance social y continuidad política. No se está hablando de unanimidad, pero sí de la necesidad de construir proyectos mayoritarios estables y con vocación igualitaria. Es preciso entonces revisar y reformar los partidos, lo que a su vez conduce necesariamente a una reforma de la política.

c) Las modalidades

Lo anterior conduce al tercer aspecto del pacto social, a saber, las modalidades en que se cristaliza. No se trata aquí de proponer una ingeniería institucional, pues esta varía en cada caso según el contexto nacional, pero sí importa considerar la articulación de lo social y lo político en los diversos terrenos en que se juega un pacto social de igualdad: parlamento, ámbito local y regional y nuevos escenarios de negociación.

Es probable que la primera tarea sea someter el tema a un debate nacional, cuyas formas pueden variar. Este debate debe contar con una instancia de elaboración de contenidos, que puede ser análoga a la modalidad de asamblea constituyente o de consejo o comisión nacional —acuerdo nacional o mesa de diálogo—, en que participen instancias estatales, expertos, actores sociales e instituciones religiosas a fin de plantear agendas y metas generales y específicas. Los acuerdos de igualdad deben tener, además, un cierto nivel de solemnidad que conduzca a su vez a crear comisiones técnicas que elaboren los proyectos de ley que se debatirán en el Parlamento.

Un pacto social para la igualdad debe incluir una participación al menos consultiva de la sociedad civil y los partidos (al estilo de un consejo nacional por la igualdad), así como características de transversalidad respecto de la institucionalidad tradicional (ministerios y estamentos de ejecución, evaluación y fiscalización). En cuanto a la administración, gestión y participación de los actores en la base social, los niveles locales y regionales son de gran importancia.

2. Los pactos laborales

Mención específica merecen los pactos laborales, al menos por tres motivos. El primero es que la negociación laboral tiene una larga historia y cuenta con una normativa internacional de negociación tripartita que permite identificar claramente a los diversos agentes: trabajadores, empresarios y Estado. En segundo lugar, los pactos laborales son clave para conciliar las aspiraciones de protección laboral y calidad del empleo con la agenda de productividad de las empresas. Por último, son una pieza constitutiva de la igualdad social —dada la incidencia en esta materia de los ingresos del trabajo— y también de la cohesión social.

El objetivo de un pacto laboral es perfeccionar la institucionalidad laboral para que cumpla de mejor manera su doble función de dinamismo económico y protección del trabajo. En vista del objetivo de mayor igualdad, deberá prestarse especial atención a los mecanismos que permitan extender esta institucionalidad a una proporción cada vez mayor de la población en edad de trabajar, un elevado porcentaje de la cual sigue excluido.

El mecanismo para definir el contenido del pacto debe ser el diálogo social, en que se analizan los cuellos de botella específicos que impiden un mejor funcionamiento de la institucionalidad laboral en un país dado. Existen espacios para desarrollar soluciones que favorezcan tanto el dinamismo económico como la protección de los trabajadores en el contexto actual. Pero ello no siempre es posible, por lo cual es indispensable identificar los espacios y la validez de las concesiones mutuas entre los gobiernos, las organizaciones patronales y los sindicatos de trabajadores.

Las normas internacionales del trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social. Dado su origen tripartito en el marco de las deliberaciones en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esas normas ya son el resultado del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que mediante el debate nacional se conviertan en reglas relevantes y legítimas de cada país. Lo mismo puede decirse del enfoque del trabajo decente que ha logrado gran aceptación a nivel internacional y entre los actores sociales.

También hay que contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar sustancialmente los costos laborales, con el posible efecto negativo en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse mediante los ingresos fiscales. Por lo tanto, el debate sobre el pacto laboral no puede desvincularse del marco del pacto fiscal general.

Otro criterio importante es el del gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, lo que podría facilitar la práctica de concesiones mutuas, en muchos países este procedimiento es poco factible debido a la falta de un ambiente de confianza entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, contribuirían a ampliar el espacio para concertar nuevos acuerdos.

También es recomendable contextualizar los pactos laborales en una estrategia de desarrollo a largo plazo. Como parte de ella y de los objetivos pertinentes se definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales —por ejemplo, en el área de la educación y el avance tecnológico—. En el acápite siguiente se ilustran algunos casos exitosos de pactos entre distintos agentes en el marco de estrategias de desarrollo de largo plazo.

Dada la debilidad de los sistemas de protección, es indispensable dar prioridad al diseño o mejora de un sistema de protección ante el desempleo y de desincentivo de la rotación de la mano de obra. Las características del mecanismo dependerían de la situación específica de cada país y de la forma en que se logre promover un pacto social para alcanzar un consenso a la luz de las complejas variables de financiamiento, cobertura, derechos, obligaciones y servicios complementarios, entre otras.

Como se afirmó en el capítulo V, las políticas activas del mercado de trabajo desempeñan un papel central para mejorar la igualdad en el mercado laboral, reforzando, por ejemplo, la capacitación en un horizonte de mayor convergencia productiva de nuestras economías. Además, estas políticas facilitan la generación de confianza y los procesos de aprendizaje. Si bien no pueden desconocerse las discrepancias en cuanto a financiamiento, manejo y control de los programas, la concurrencia en torno a los intereses fundamentales de los principales actores favorece la concertación de acuerdos sobre instrumentos específicos. En vista de los grandes retos pendientes —por ejemplo, en materia de capacitación—, un amplio diálogo sobre el perfeccionamiento de las políticas activas del mercado de trabajo podría tener un resultado favorable que abra espacios para el debate en otros ámbitos.

3. Los pactos y el aprendizaje: una mirada a la experiencia positiva de construir alianzas entre los agentes

En el mundo hay países que adoptaron tempranamente estrategias y agendas del desarrollo a partir de una práctica común: disponer de una visión estratégica de mediano y largo plazo, un plan de acción para alcanzar metas y objetivos y una alianza público-privada en que se sustenta la institucionalidad para la definición e implementación de las estrategias, programas y políticas. De acuerdo con algunos estudios de la CEPAL en que se basa el presente acápite (CEPAL,2008b; Devlin y Moguillansky, 2009), referidos a la experiencia de 10 países, la combinación de mirada estratégica y construcción de alianzas entre los agentes es clave para entender el éxito de estos países en las últimas décadas en materia de desarrollo[9]. Este éxito se observa en cuanto a transformación productiva, incremento y diversificación de las exportaciones, incorporación de valor y conocimiento a estas últimas, reducción de la brecha de ingresos con los países ricos y mejoramiento de la igualdad.

[9] Los países que incorpora el estudio de Devlin y Moguillansky (2009) en que se basa este acápite son los siguientes: Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelandia, República de Corea, República Checa, Singapur y Suecia.

Las agendas incluyen objetivos como más y mejor empleo, mejor educación y disminución de la inequidad, que se articulan estrechamente con la estrategia de transformación productiva, el fortalecimiento de la inserción internacional y la innovación. Coincide esta perspectiva de los pactos forjados en países de desarrollo exitoso con lo planteado en el presente documento, en el sentido de vincular dinámicamente los avances en materia de igualdad social con aquellos relativos a la capacidad productiva, el empleo y el crecimiento económico, con una perspectiva estratégica del desarrollo.

Un ejemplo de ello es Irlanda, que durante las décadas de 1970 y 1980 impulsó una política de atracción indiscriminada de inversión extranjera directa y que en la década de 1990 se especializó en cuatro áreas: productos farmacéuticos, productos químicos, tecnología de la información y de las comunicaciones y equipos médicos. El objetivo de esta reorientación fue conservar la política de remuneraciones elevadas que aumentaban rápidamente de acuerdo con la productividad, así como reducir la brecha de ingresos en el país para seguir siendo competitivo. Además, Irlanda cuenta hoy día con el Consejo Nacional Económico y Social (NESC), una de las instituciones más inclusivas en cuanto a variedad de actores y diálogo consensuado. De hecho, con el transcurso del tiempo esta entidad fue elaborando una metodología de discurso encaminada a facilitar el consenso. El NESC prepara un informe trienal que sirve de insumo estratégico para orientar la negociación del acuerdo social nacional entre el gobierno, las empresas y los sindicatos y que durante mucho tiempo ha sido una guía muy influyente en la formulación del plan nacional del gobierno.

Otro ejemplo es el Programa Operativo para la Empresa y la Innovación (OPEI) de la República Checa, que forma parte de la estrategia económica de crecimiento de este país[10]. Además, se beneficia de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea, cuyos recursos se orientan a lograr la convergencia con los países más ricos de la Unión Europea. El OPEI es renovable, desde 2004 hasta 2006 y desde 2007 hasta 2013 (Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa, 2007), por lo que es un programa financiado a largo plazo que permite alcanzar logros encadenados intertemporalmente. Se orienta sobre todo a la pequeña y mediana empresa y combina recursos públicos y privados para estimular las iniciativas, la innovación, la internacionalización de las empresas, los servicios de apoyo a los negocios, las mejoras en la calidad institucional y el ambiente de negocios.

También vale la pena destacar la experiencia de los pactos de la Moncloa, en España. En 1977, bajo la presidencia de Suárez, este país atravesaba por un período muy difícil en los ámbitos económico y social. Se convocó a un gran acuerdo nacional al que concurrieron todos los partidos políticos, así como las centrales sindicales y empresariales, y se firmaron un conjunto de acuerdos económicos, sociales y políticos que le permitieron proyectarse hacia el futuro y dar un salto gigantesco en materia de desarrollo. En el caso de España, este acuerdo estratégico permitió además aumentar la presión tributaria un punto porcentual anual durante 10 años con el propósito de financiar responsablemente el camino hacia el desarrollo.

Luego de la crisis financiera mundial, el nuevo gobierno de Australia delineó tempranamente un plan que le permitiera conjugar las políticas de corto plazo con la estrategia de largo plazo a fin de enfrentar los desafíos del futuro. Para ello implementó el Plan de Estímulo Económico y de Construcción Nacional, orientado a generar y apoyar el empleo y a atraer

[10] Véase [en línea] http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf.

inversiones de largo plazo. Esta iniciativa se inserta a su vez en una propuesta encaminada a abordar los retos estratégicos derivados de la crisis internacional, del cambio climático, el envejecimiento de la población y la oferta a largo plazo de alimentos y agua. A esos efectos, el gobierno impulsó una revolución en materia de educación, inversión en infraestructura e innovación, reformas en los ámbitos de salud y medio ambiente y una nueva forma más participativa de gobierno inaugurada durante la denominada Cumbre 2020 de Australia.

Junto con el tipo de alianza formal y estructurada que caracteriza a países como Irlanda o Finlandia, existen otras formas de asociación informales y tácitas, como en España y Suecia, que no están institucionalizadas; formales pero ad hoc como en Australia, convocadas por los gobiernos por un período determinado de tiempo, invitándose a actores especiales, o híbridas como en Nueva Zelandia, la República de Corea y la República Checa, donde coexisten varios tipos de alianzas a la vez. Sin embargo, las coaliciones que en la práctica se muestran más eficaces, facilitan la transparencia y evitan la captura del Estado por parte de los actores económicos son las formales y estructuradas.

La formación de este tipo de alianzas representa un proceso social gradual y pleno de aprendizajes institucionales, en que cada país debe encontrar las fórmulas precisas más adecuadas a su realidad cultural, histórica, política y económica. Para ello es necesario, en primer lugar, un Estado que pueda desarrollar las capacidades necesarias para ser un socio creíble del sector privado: profesionalismo, honestidad y conocimientos técnicos, junto con solidez fiscal para financiar programas e incentivos. El objetivo de estos últimos es, por una parte, ayudar a las empresas en la búsqueda de nuevos mercados y el escalonamiento de sus productos, procesos y tecnologías y, por otra, ayudar a los trabajadores en sus requerimientos de mejor calidad del empleo y remuneraciones más elevadas. En segundo lugar, el Estado necesita encontrar fórmulas de interacción estratégica con el sector privado —entendido en sentido amplio, esto es, empresa, sector académico, trabajadores y organizaciones no gubernamentales—, para asegurar que no esté siendo capturado por intereses especiales y que la alianza conserve su carácter de bien público. En tercer lugar, el Estado tiene que mejorar su capacidad de gestionar y coordinar los programas de incentivos y cooperación con el sector privado, implementándolos con transparencia y con una rendición de cuentas permanente sobre la base del desempeño.

El sector privado tampoco está ajeno a las nuevas responsabilidades. Para aprovechar las oportunidades de la era posterior a la crisis, es necesario que adopte una visión de mediano y largo plazo, aspirando a un continuo escalonamiento de sus actividades mediante la inversión y la innovación. Además, debe estar dispuesto a apoyar proactivamente la formación de una alianza con el sector público que tenga carácter de bien público. Esta permitirá al Estado aumentar sus recursos y capacidades, a fin de realizar las siguientes tareas, entre otras: i) convertirse en un socio creíble, que moviliza los mejores talentos del país; ii) adoptar políticas que contribuyan a reducir la pobreza y la inequidad; iii) proveer infraestructura, logística y conectividad; iv) apoyar el aprendizaje por medio de más y mejor educación en áreas clave para la competitividad, la capacitación y la inversión en incentivos complementarios para fomentar la innovación, y v) promover la internacionalización de las pymes.

América Latina también posee experiencia en materia de alianzas[11]. Entre las alianzas formales y estructuradas, con una composición de actores similar a la del NESC de Irlanda, es

[11] Véase un análisis detallado de las características de las alianzas público-privadas, de su composición y grado de articulación con distintos niveles de la administración pública en Devlin y Moguillansky (2009).

posible mencionar al Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) del Brasil, creado en 2003 como organismo asesor de la presidencia y que ha incidido en políticas y reformas del parlamento. Otro país que cuenta con una instancia de asesoría global al gobierno en áreas temáticas de mediano y largo plazo es el Perú: el Acuerdo Nacional, creado en 2002. Este foro, sin embargo, ha ido perdiendo poder y capacidad de influir en la política debido a que no logró convocar plenamente la atención de los altos mandos del gobierno actual ni contó con interlocutores públicos adecuados

En Chile, en cambio, han primado las alianzas ad hoc convocadas por el gobierno para acordar temas específicos como la reforma de la educación, la desigualdad, las reformas financieras, las negociaciones de los tratados de libre comercio y la agenda pro crecimiento planteada por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Una de las grandes diferencias con las alianzas de los países extrarregionales es que los diálogos son temáticos y no se dan con una visión consensuada del futuro, lo que torna difícil reunir los acuerdos en un proyecto común. Por otra parte, han existido mesas de diálogo y comisiones cuyos convenios no han sido vinculantes o que no se han reunido en un marco de responsabilidades definidas del gobierno.

Colombia es uno de los países en que la alianza público-privada se encuentra más enraizada en el Estado y cuyo desarrollo data de comienzos de los años noventa. En la actualidad, su expresión más aceptada es la Comisión Nacional de Competitividad, instancia público-privada que articula a los actores e instituciones pertinentes a nivel nacional y regional. De acuerdo con lo establecido en la legislación, esta Comisión es un espacio de encuentro de los diferentes representantes económicos en que se formulan los lineamientos de la política de productividad y competitividad, de conformidad con los planes y programas de desarrollo del país. Sin embargo, como documentan Gómez, Botiva y Guerra (2009), la persistente desarticulación institucional se traduce en una duplicación de funciones entre las diversas entidades y en ellas mismas y en una falta de claridad sobre el papel que desempeñan los distintos actores en el desarrollo de la política nacional de competitividad.

En general, el examen de las experiencias de nueve países de la región considerados por Devlin y Moguillansky (2009) y su comparación con casos extrarregionales exitosos permite concluir lo siguiente. i) si bien las alianzas tienen apoyo formal al más alto nivel de gobierno, su proyección y legitimidad queda supeditada a los cambios de gobierno, ii) rara vez existen vínculos legales o informales que permitan incidir en la toma de decisiones de la administración pública y, en muchos casos, los acuerdos no llegan a los organismos ejecutores y no afectan el presupuesto, lo que desmotiva a los actores económicos y sociales que los componen; iii) en algunos países los consejos tienen un número inmanejable de participantes, con lo que pierden gobernabilidad; iv) estas organizaciones no poseen presupuesto para contar con una secretaría técnica y realizar los estudios necesarios para discutir los temas sobre la base de argumentos concretos, en especial a largo plazo, y v) tampoco existen procedimientos adecuados para evitar la captura del Estado. Dados estos problemas, en América Latina y el Caribe las alianzas público-privadas rara vez inciden en las estrategias y, sobre todo, en la toma de decisiones de política.

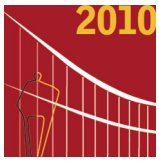
Para que prosperen los acuerdos que se construyan, se requiere que estos sean de verdad a largo plazo, que tengan metas precisas y consensuadas y que se apoyen en políticas públicas eficientes, eficaces, transparentes y debidamente financiadas. No basta concertar acuerdos relacionados solo con el objetivo que se anhela, sino que también deben establecerse los modos y plazos para logarlos, las formas institucionales que le den sustentabilidad en el tiempo y, por cierto, los recursos necesarios para financiarlos.

4. A modo de cierre

Un pacto social reclama y promueve cambios en la política. Entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, el compromiso más decidido de los agentes económicos y la participación de diversos actores sociales, junto con la creación de instancias adecuadas para ello. El pacto, más que un resultado, es un proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común y el dinamismo del desarrollo y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad. Se trata de legitimar nuevamente la política, y en ese intento se juegan tanto la democracia hacia adentro como la inserción hacia afuera en un orden cada vez más globalizado.

Está claro que se trata de una tarea de muy largo aliento y de largo plazo, que requiere de la mirada estratégica que aquí postulamos. Pero es preciso comenzar desde ahora. Importan los pactos sociales para no supeditar las políticas a los ritmos electorales y los cambios de gobierno. Importa calibrar la viabilidad fiscal con el enfoque de derechos ciudadanos, sobre todo derechos sociales. Importa orientar el crecimiento de tal modo que se traduzca en más y mejor empleo. Importa plasmar los cambios de género y de generación en una nueva arquitectura que armonice la economía del cuidado con la participación laboral, las ventanas de oportunidades que ofrece la transición demográfica y la previsión de riesgos de esa transición.

El desarrollo, tal como lo vivimos, lo pensamos o lo hemos padecido, llega a un punto de inflexión. La crisis financiera y sus efectos sociales, así como la amenaza del cambio climático, han puesto un gran signo de interrogación sobre el alcance de los paradigmas productivo y económico que predominaron en las décadas precedentes. Ante ello, los ciudadanos y las ciudadanas buscan refugio y guía en sus gobiernos, en sus Estados y en un ordenamiento internacional más justo y en que se escuchen múltiples voces. Sin una nueva arquitectura estatal que se haga cargo del nuevo contexto, de las nuevas realidades que surgen de la crisis, de los imperativos que plantea la agenda de igualdad de derechos y de los desafíos que representa el cambio climático, no habrá futuro.



Epílogo

Época de cambio o cambio de época

En las páginas precedentes se han propuesto posibles caminos para el desarrollo en América Latina y el Caribe. No hay fórmulas únicas y a la medida de cada país de la región. El desafío para cada gobierno, cada Estado, cada nación será jerarquizar las prioridades, los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Lo que este documento ofrece es una visión del desarrollo y una gama de políticas y criterios de política mediante los que se procura brindar elementos de referencia para que cada país pueda ejercer sus opciones de cara al futuro.

El documento es claro en sus propuestas. En él se resalta la necesidad de un fuerte papel del Estado y la importancia de la política en un marco de revitalización y recreación de la democracia en tiempos de globalización. El Estado es así el principal actor en la conciliación de políticas de estabilidad y crecimiento económico, de desarrollo productivo con convergencia, armonización territorial, promoción de empleo de calidad y mayor igualdad social. Se señala, además, que una democracia continua, de mejor calidad y más duradera se traduce en un mejor Estado, puesto que el resultado es un mejor sistema de rendición de cuentas y de transparencia que evita el burocratismo y la corrupción, así como un Estado que regula y apoya al mercado. Asimismo, se destaca a la política como el espacio privilegiado para que los gobiernos y la ciudadanía construyan los vínculos que tanto hacen falta, con un horizonte de cohesión, así como los pactos que se requieren para trazar, en democracia, una agenda centrada en derechos para todos, un Estado eficiente y con vocación igualitaria, una democracia de calidad y con vocación incluyente.

El desarrollo enfrenta hoy desafíos e inflexiones que derivan de una coyuntura de crisis, como se vio al comienzo del primer capítulo. La crisis tiene implicancias de largo plazo y, a su vez, requiere de la toma de decisiones y la aplicación de medidas en el presente. También es necesario tener en cuenta la profundidad de las tendencias estructurales, que suponen un verdadero cambio de época, entre las que cabe mencionar las cuatro que siguen.

La primera es el cambio climático, al que ya se hizo referencia en el primer capítulo, y que se relaciona estrechamente con una larga historia de industrialización, con patrones productivos con gran emisión de carbono y consumo de energías fósiles y, más aún, con un modo específico de relación que entabla el ser humano con la naturaleza para procurar su reproducción colectiva. Los efectos son profundos, sistémicos y de no mediar cambios decisivos y acuerdos globales al respecto serán catastróficos. En estos acuerdos el multilateralismo es básico, se requiere la voluntad de los Estados, pero que también debe imperar una nueva "justicia global" para que los esfuerzos y los acuerdos no condenen al mundo en desarrollo a anclarse en el subdesarrollo.

De este modo, el cambio climático impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca a la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de la igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo. Dicho de otro modo, bajo la amenaza del cambio climático, el futuro de cada persona está indisolublemente amarrado al futuro de todos. Nunca como ahora, de cara al calentamiento global, a la destrucción del medio ambiente y a la crisis de las fuentes de energía, la interdependencia ha sido tan fuerte. En este marco, hemos llamado la atención sobre las alternativas y las restricciones que enfrenta la región para transitar hacia economías con menos emisión carbono y menos uso de energías fósiles.

La segunda tendencia es el cambio tecnológico y la llamada sociedad red, sociedad de la información o sociedad del conocimiento. No hacemos referencia al progreso técnico solo como un requerimiento de la competitividad global. Lo que viene gestándose con las innovaciones en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, desde hace ya tres décadas, es una sociedad muy distinta que modifica patrones económicos y productivos, modos de trabajar y organizarse, sistemas de comunicación, dinámicas de aprendizaje e información, vínculos sociales, formas de gobernar y ejercer la democracia y el control social.

El paradigma de la "tecnosociabilidad" también está en la base de la crisis actual, a la que se hace referencia en el primer capítulo de este documento, y ha llevado a revisar la ecuación Estado-mercado. El sistema red empuja hacia la desregulación y la autorregulación. El problema surje cuando esto se proyecta hacia zonas de la vida global donde la desregulación ha resultado nociva y peligrosa, como el ámbito financiero, el tráfico de armas, la organización del trabajo y el manejo del medio ambiente, entre otros. Por lo mismo, la propia red debe constituir un medio para potenciar la regulación de los ámbitos de la vida global que, precisamente por su falta de control, amenazan con causar crisis globales en los sectores económico, productivo, ambiental y en la seguridad mundial. En el segundo capítulo de este documento se plantean propuestas para aumentar la capacidad de regulación en uno de estos ámbitos, el financiero, a fin de que el sistema red pueda desplegarse en un sentido afín al desarrollo con estabilidad. En el quinto capítulo las propuestas se orientan a ajustar la regulación del mundo laboral y de sus instituciones a fin de evitar los elevados costos que en materia de seguridad y calidad del empleo puede generar el nuevo paradigma productivo cuando no se aplica con un criterio de la igualdad y cohesión social.

La sociedad de la información ha llegado para quedarse. En ella, la captación, almacenamiento, transmisión y procesamiento de información son las actividades socioeconómicas más importantes. Según la manera en que las sociedades y los Estados se inserten en este paradigma, y según cómo lo difundan, el desarrollo puede adquirir ritmos y direcciones diversos. La tecnología no es intrínsecamente buena, sino que existen usos más o menos virtuosos de ella, con mayores o menores sinergias, más o menos democráticos, más o menos igualitarios, más o menos productivos, en suma, más o menos exitosos. Por lo mismo, en el presente

documento se ha prestado especial atención a las políticas públicas que puedan combinar el desarrollo productivo de nuestras economías con una mayor inclusión social. En el tercer capítulo se pone el énfasis en caminos de desarrollo cuya productividad se centre cada vez más en el cambio tecnológico y las capacidades humanas para aprovecharlo y promoverlo. Se busca abrir el espacio de oportunidades propios de la sociedad de la información y el conocimiento y de las nuevas tecnologías. La propuesta apunta a transitar con mayor éxito, en el mediano plazo, hacia sistemas más productivos, con mayor difusión de la innovación y el progreso técnico y ambientalmente más sostenible.

Una tercera tendencia es la dinámica demográfica, que tiene dos componentes. El primero es el crecimiento de la población humana, que en el siglo XXI alcanza magnitudes que no pudieron soñarse en el siglo XIX y que conlleva, además, una redistribución del peso relativo de la población mundial hacia el mundo no desarrollado. Sumada a la tremenda desigualdad global, los conflictos bélicos y las catástrofes naturales, esta situación genera flujos migratorios de magnitudes inéditas, lo que plantea problemas cuya solución exige cada vez mayores acuerdos internacionales.

El segundo componente, en que la región se ve más directamente involucrada, es el de la transición demográfica, dado que el peso relativo de distintos grupos de edad de la población cambiará en el correr de las próximas décadas. Al respecto se ha dicho que en América Latina y el Caribe, con diferencias importantes de un país a otro, existe un fenómeno de bono demográfico, dado que la disminución de la población infantil junto con un envejecimiento todavía incipiente de la población adulta se traduce en una proporción mayor de población en edad de trabajar con relación a la población en edad de dependencia. El beneficio que significa este bono debe aprovecharse en las próximas décadas, en que el mayor peso de población envejecida planteará otra ecuación entre población productiva y dependiente y requerirá altos niveles de productividad de la sociedad para generar los recursos para cubrir las necesidades de salud y seguridad social.

La transición demográfica lleva, por último, a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia para resolver las necesidades de bienestar y desarrollo de capacidades. A medida que cambia el peso de las edades, hay que reevaluar la manera en que intervienen estos tres agentes para la provisión de servicios, desembolsos monetarios y redes de apoyo. En este marco se ubican de manera estratégica las transferencias que se plantean en el sexto capítulo. Apoyar hoy la economía del cuidado implica fomentar una mayor participación femenina en el empleo, ampliándose así la base de población productiva de cara a la transición demográfica. También supone, junto con el esfuerzo de progresividad en el sistema educacional desde la temprana infancia hasta por lo menos el fin de la educación secundaria, invertir en las capacidades productivas de la próxima generación activa, que tendrá un mayor peso sobre sus espaldas a medida que aumente la dependencia de la población envejecida y, por tanto, necesita prepararse desde ya para ser más productiva. De allí también la propuesta de avanzar con respecto a un pilar solidario de la seguridad social, dado que el rol de las transferencias públicas para pensiones no contributivas tendrá que ir ampliándose a medida que envejezca una población que, en gran medida, no ha logrado insertarse de manera continua en sistemas contributivos o de capitalización individual.

Una cuarta tendencia es el cambio cultural. El mayor intercambio global crea mayor conciencia de la diversidad de gustos, valores y creencias, pero también genera profundas intolerancias culturales y religiosas, algunas de las cuales cristalizan en formas virulentas que

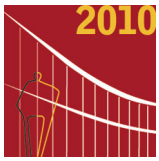
constituyen nuevas amenazas para la seguridad global. Tras la caída del muro de Berlín crece el imaginario de la democracia como parte del patrimonio cultural global, pero los conflictos interétnicos reviven los fantasmas de la violencia colectiva. La expansión mundial del consumo y el financiamiento transforman al mercado en un eje privilegiado en que se definen sentidos, identidades y símbolos. La globalización de las comunicaciones y de la información, así como el uso masivo de las TIC, cambia las referencias espacio-temporales de muchas personas, la representación e imagen del mundo, a la par que abre interrogantes sobre el ritmo y la profundidad a la que mutan las preferencias, los proyectos de vida y las pautas de convivencia. Junto con las identidades religiosas avanza la secularización propia de la modernidad. El etnocentrismo y el patriarcado se ven remecidos cada vez más por movimientos indígenas y de mujeres. La amenaza del cambio climático obliga a la humanidad a repensar su relación con la naturaleza y con el planeta, que es la gran residencia colectiva.

El cambio cultural alcanza tal profundidad que sin duda también cuestiona las formas de organizar la sociedad. No hemos abordado este tema en las páginas precedentes, pero estamos muy conscientes de que estos cambios son determinantes en el orden global, los acuerdos multilaterales, la manera de hacer política y políticas en los países, las demandas de la ciudadanía, tanto simbólicas como materiales. Por ejemplo, no se pueden hacer políticas para jóvenes sin pensar en la radicalidad de los cambios culturales que experimenta la juventud. Los componentes de género y de cultura son cada vez más transversales a la hora de proponer políticas pro igualdad, como se planteó en el primer capítulo, y reclaman un difícil equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto a las diferencias. La igualdad de derechos que se ha planteado como valor central de este documento constituye la piedra angular de la política, pues le da una vocación universalista que le permite absorber y conciliar estos veloces cambios culturales.

El mundo nunca ha sido tan cruzado por actos comunicativos como hoy. Nunca ha sido la humanidad tan consciente de su propia diversidad, tan divergente en los modos de vida, pero a la vez tan convergente en los imaginarios globales (desde la democracia política hasta el multiculturalismo). Nunca como ahora han proliferado en el plano global tantas opciones de consumo y conocimiento que marcan guiones de vida y opciones de individuación. Nunca ha existido una mayor reflexividad, vale decir, mayor conciencia respecto de las injusticias y arbitrariedades, mayores opciones de reclamo y visibilidad, más claridad respecto de la insostenibilidad y fragilidad de un paradigma destructivo en la relación con la naturaleza.

Es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí en aras de una globalización que propicie una mayor conciencia colectiva sobre los bienes públicos globales, permita a públicos muy diversos tener voz en el concierto abierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, haga llegar a los sectores excluidos las herramientas necesarias para reducir las brechas en materia de capacidad, derechos ciudadanos y acceso al bienestar, y se anticipe con políticas de largo plazo, pero de urgente implementación, a los escenarios que proyectan las tendencias, tanto en materia climática como demográfica, tecnológica y cultural.

A esta mirada más global y más estratégica quiere sumarse la propuesta que aquí se ha presentado.



Bibliografía

Acosta, Pablo y Gabriel Montes (2002), *Trade Reform, Technological Change and Inequality: the Case of Mexico and Argentina in the 1990s*, Washington, D.C., Banco Mundial.

ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2009), "Global financial turmoil and emerging market economies: major contagion and a shocking loss of wealth?" [en línea] http://www.adb.org/media/Articles/2009/12818-global-financial-crisis/Major-Contagion-and-a-shocking-loss-of-wealth.pdf.

Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo.

Agosin, M. (2007), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (2001), "Managing capital inflows in Chile", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, S. Griffith-Jones, M. Montes y A. Nasution (eds.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).

Airola, Jim y Chinhui Juhn (2008), "Wage-inequality in post-reform Mexico", *Journal of Income Distribution*, vol.17, N° 1, marzo.

Akerlof, G. (2007), "The missing motivation in macroeconomics", *American Economic Review*, vol. 97, N° 1.

Almunia, M. y otros (2009), "From great depression to great credit crisis: similarities, differences and lessons", *NBER Working Paper*, N° 15524.

Altimir, Oscar, Luis Beccaria y Martín González Rozada (2002), "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000", *Revista de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Álvarez Estrada, D. (2009), "Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 91 (LC/L.3093-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.77.

Andrenacci, L. y F. Repetto (2006), "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana" [en línea] http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf.

Angelelli, P., R. Moudry y J.J. Llisterri (2006), "Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe", *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Arabsheibani, G. Reza, Francisco Galrão Carneiro y Andrew Henley (2003), "Human capital and earnings inequality in Brazil, 1988-1998: quintile regression evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 3147, Banco Mundial.

Arias Minaya, L. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 95 (LC/L.3108-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.89.

Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009), "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", *serie Políticas sociales*, N° 146 (LC/L.3002-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.10.

Arrow, K. (2000), "Increasing returns: historiographic issues and path dependence", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 7, N° 2.

Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.

Atal, Juan Pablo, Hugo Ñopo y Natalia Winder (2009), "New century, old disparities. Gender and ethnic wage gaps in Latin America", *IDB Working Paper Series*, N° 109, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Auer, Peter (2007), "In search of optimal labour market institutions", *Economic and Labour Market Paper*, N° 2007/3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), "El trabajo estable mejora la productividad?", *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.

Avelino, George, David Brown y Wendy Hunter (2005), "The effects of capital mobility, trade openness and democracy on social spending, 1980-1999", *American Journal of Political Science*, vol. 49, N° 3.

Banco Mundial (2009a), *World Development Indicators, 2009*, Washington, D.C.

_____ (2009b), "Global Development Finance: Charting a Global Recovery" [en línea] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTGDF2009/0,,contentMDK:22218327~enableDHL:True~menuPK:5924248~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:5924232,00.html.

_____ (2009c), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica, 2009*, Washington, D.C.

_____ (2008), *Caribbean: Accelerating Trade Integration. Policy Options for Sustainable Growth, Job Creation, and Poverty Reduction*, Washington, D.C.

_____ (2004), *Doing Business 2004*, Washington, D.C.

Bárcena, Alicia (2009a), "La nueva institucionalidad multilateral frente a un mundo en transición", *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, N° 3.

_____ (2009b), "Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la Cátedra de las Américas "En búsqueda de soluciones a las crisis financiera: medidas adoptadas y futuros desafíos", Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), 5 de octubre.

Barro, R., X. Sala-i-Marti (1992), "Convergence", *The Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2.

Batthyány, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Behrman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Szekely (2000), "Economic reform and wage differentials in Latin America", *Research Department Working Paper*, N° 435, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bello, Omar y Ramiro Ruiz del Castillo (2009) "Gasto social en América Latina: relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica" [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Omar_Bello_RuizdelCastillo.pdf.

Berg, Janine y Matthew Salerno (2008), "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World,* Janine Berg y David Kucera (eds.), Palgrave- MacMillan/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bertranou, Fabio (2004), "Seguros de desempleo en América Latina", documento presentado en el seminario Consolidación y desafíos del seguro de cesantía en Chile, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, 30 de septiembre.

Beyer, Harald, Patricio Rojas y Rodrigo Vergara (1999), "Trade liberalization and wage inequality", *The Journal of Development Economics,* vol.59, N° 1.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.

_____ (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, D.C.

Blanchard, O. (2003), "Designing labor market institutions", documento presentado en la Conferencia sobre mercados de trabajo, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, noviembre.

Blanchard, O. y F. Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", *CEPR Discussion Paper*, N° 4220, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR).

Borts, George (1960), "The equalization of returns and regional economic growth", *American Economic Review*, vol. 50.

Bourguignon, F. y M. Walton (2007), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bouzas, R. y S. Keifman (2003), "Making trade liberalization work", *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2009), "BIS Quarterly Review", octubre [en línea] http://www.bis.org/statistics/bankstats.htm.

Buchanan, James y Richard Musgrave (1999), "Public finance and public choice: two contrasting visions of the State", *MIT Press Books*, vol. 1, N° 0262024624, The MIT Press, diciembre.

Bucheli, M. y M. Furtado (2002), "Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay", *Desarrollo económico*, N° 165.

Burki, Shahid J. y Guillermo E. Perry (1997), *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cabrera, M. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 89 (LC/L.3081-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.68.

Cabrera, M. y V. Guzmán (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de El Salvador", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 87 (LC/L.3066-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.60.

Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993), "Af1uencia de capital y apreciacion del tipo de cambio real en America Latina: e1 papel de los factores externos", *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Castro Lugo, David y Luis Huesca Reynoso (2007), "Desigualdad salarial en México: una revisión", *Papeles de población*, Nueva época, año 13, N° 54, octubre-diciembre.

CDP (Comité de Políticas de Desarrollo) (2009), *Informe sobre el undécimo período de sesiones* (E/2009/33), Nueva York, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), "Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.

Cecchini, Simone y otros (2009), "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua", *documentos de proyectos*, N° 248 (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.

_____ (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G-2413-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.

_____ (2009c), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.

_____ (2009d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis* (LC/G.2425), Santiago de Chile.

_____ (2009e), "Elements for the reform of the international financial architecture: a Latin American perspective", Santiago de Chile, inédito.

_____ (2009f), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G2.

_____ (2009g), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, 30 de octubre.

_____ (2009h), "América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II. G.72.

_____ (2009i), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, *2008* (LC/G.2399-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.09.II.G.1.

_____ (2009j), *Economic Growth in the Caribbean* (LC/CAR/L.244), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

_____ (2009k), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419-P), Santiago de Chile, en prensa.
_____ (2008a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
_____ (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
_____ (2008c), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile, abril.
_____ (2008d), "Superar la pobreza mediante la inclusión social", *documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
_____ (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
_____ (2007b), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.
_____ (2007c), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
_____ (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo.
_____ (2006b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
_____ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
_____ (2004b), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/L.2220-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
_____ (2003), *The impact of FDI on patterns of specialization in the Caribbean* (LC/CAR/G.718), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
_____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
_____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
_____ (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
_____ (1998b), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
_____ (1992), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
_____ (1990), "Transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2009), *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica* (LC/L.3138), Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2009a) "Crisis y mercado laboral", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago de Chile, junio.

_____ (2009b), "Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre.

CEPAL/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos) (2009), "El costo del hambre: impacto social y económico en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú", *documentos de proyectos*, N° 260 (LC/W.260), Santiago de Chile.

_____ (2007), "El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana", *documentos de proyectos*, N° 144 (LC/W.144), Santiago de Chile.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2009a), "Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible", *Desafíos*, N° 8, Santiago de Chile, enero.

_____ (2009b), "Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Informe final. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe", inédito.

Cetrángolo, O. (2007), "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", *serie Políticas sociales*, N° 131 (LC/L.2700-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.50.

Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2009), "La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 84 (LC/L.3046-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.48.

_____ (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.

Chacaltana, Juan (2009a), "Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 88 (LC/L.3079-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.66.

_____ (2009b), "Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las microempresas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 98 (LC/L.3143-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: SG.09.II.G.116.

_____ (2004), "La dinámica demográfica en América Latina", *serie Población y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.

Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), "Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana", *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Chudnovsky, D. y A. López (1996), "Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que *laissez faire*?", *Redes,* vol. 3, N° 6, mayo.

Cimoli, M. y A. Primi (2008), "Propiedad intelectual y desarrollo: una interpretación de los (nuevos) mercados del conocimiento", *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico* (LC/MEX/G.12) Jorge Martínez (coord.), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

Cimoli, M., B. Coriat y A. Primi (2009), "Intellectual property and industrial development: a critical assessment", *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (comps.), Oxford, Oxford University Press.

Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.

Cimoli, M. y otros (2009), "Crisis económica, tecnología y producción. ¿Otra odisea para América Latina?", *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, documentos de proyectos, N° 264 (LC/W.264), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cole, M.A., A.J. Rayner y J.M. Bates (1997), "The environmental Kuznets curve: an empirical analysis, *Environment and Development Economics*, vol. 2, N° 04.

Comisión Europea (2009), "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Ocasional Papers*, N° 49, junio.

_____ (2008), "Public finance report in EMU – 2008", *European Economy* N° 4/2008, Bruselas.

Comisión Stiglitz (2009), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* [en línea] http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.

Contreras, Dante y Sebastián Gallegos (2007), "Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?", *serie Estudio estadísticos y prospectivos*, N° 59 (LC/L.2789-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.127.

Correa, V. y otros (2002), "Empalme PIB: series anuales y trimestrales 1986-1995, base 1996. Documento metodológico", *documento de trabajo*, N° 179, Santiago de Chile, Banco Central.

Cortéz, Willy W. (2001), "What is behind increasing wage inequality in Mexico?", *World Development*, vol. 29, N° 11.

CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) (2009), "World-Trade Monitor", septiembre [en línea] http://www.cpb.nl/eng/.

Cuadrado Roura, J.R. (2001), "Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales", *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina*, T. Mancha y D. Sotelsek (ed.), Madrid, Ediciones Pirámide.

Cuervo, Luis (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina", *serie Gestión pública*, N° 41 (LC/L.2018-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179.

David, P. (2000), "Path dependence, its critics and the quest for historical economics", *Working Papers*, N° 00011, Standford University.

_____ (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, mayo.
De Bruyn, S.M., J.C.J.M. van den Bergh y J.B. Opschoor (1998), "Economic growth and emissions: reconsidering the empirical basis of environmental Kuznets curves", *Ecological Economics*, vol. 25.
De Ferranti, D. y otros (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
_____ (2002), "De los recursos naturales a la economia del conocimiento**:** comercio y calidad del empleo", *Estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe*, Washington, D.C.
De Long, J. B. y L. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.152.
Díaz, J. (2002), *Empalme series de PIB regionales 1960-2001. Base 1996*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
Díaz-Alejandro, C. (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1-2, Amsterdam, diciembre.
Dini, M. y G. Stumpo (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, M. Dini y G. Stumpo (comps.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
Downes, Andrew (2009a), "Flexible labour markets, workers' protection and active labour market policies in the Caribbean", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 86 (LC/L.3063-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.59.
_____ (2009b), "Caribbean labour market challenges and policies", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 45 (LC/L.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.34.
Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco (2009), *El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*, Madrid, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina.
Easterly, W. y L. Servén (2003), *Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento en América Latina*, Palo Alto, Stanford University Press/Banco Mundial.
Echeverría, Magdalena y otros (2004), "Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas", *Cuaderno*, N° 22, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.
Edwards, S. (1995), *Crisis y reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza*, Nueva York, Banco Mundial.
Eichengreen, B. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
EIU (Economist Intelligence Unit) (2009), "EIU country data", base de datos en línea.
Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
_____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
Esping-Andersen, Gøsta y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford.

Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en Ameérica Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.

Farber, Henry S. (2001), "Job loss in the United States, 1981-1999", *Working Paper*, N° 453, Industrial Relations Section, Princeton University.

Feliciano, Zadia M. (2001), "Workers and trade liberalization: the impact of trade reforms in Mexico on wages and employment", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 55, N° 1, octubre.

Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421), Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.

_____ (2009), "Le PMI nel labirinto delle politiche", *America Latina e Caraibi: una opportunitá per le PMI*, Collana di Studi Latinoamericani. Economia e Societá, Roma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Italo-Latinoamericano (IILA)

Ffrench-Davis, R. (2008a), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973*, Santiago de Chile, JC Sáez Editor.

_____ (2008b), "From financieristic to real macroeconomics: seeking development convergence in emerging economies", *Working Paper*, N° 44, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.

_____ (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.

Filgueira, Carlos (1996), *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Filgueira, Fernando (2007a) "Past, present and future of the Latin American social state: critical junctures and critical choices", *Democracy and Welfare in the Developmental State*, Yusuf Bangura, Londres, Palgrave.

_____ (2007b), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.89.

_____ (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", *Ciudadanía y políticas sociales*, Brian Roberts (ed.), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales (SSRC).

Filgueira, F. y otros (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", *Documentos de trabajo del INDES*, N° I-57, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.

_____ (2005), "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual. Crónica de un divorcio anunciado", *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay. Revista PRISMA*, N° 21, Montevideo.

Filgueira, Fernando y Carlos Filgueira (2002), "Models of welfare and models of capitalism: the limits of transferability", *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Evelyne Huber (ed.), Penn University Press.

Filgueira, F., M. Gutiérrez y J. Papadópulos (2008), *The Coming of Age of a Mature Welfare Regime and the Challenge of Care: Labor Market Transformations, Second Demographic Transition and the Future of Social Protection in Uruguay*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009a), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, octubre.

_____ (2009b), "Initial lessons of the crisis for the global architecture and the IMF", febrero [en línea] http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/021809.pdf.

Folbre, N. (2006), *Beyond the Market: Accounting for Care*, Sydney, International Association for Feminist Economics (IAFFE).

Freedman, C. y otros (2009), "The case for global fiscal stimulus", *IMF Staff Position Note* (SPN/09/03), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Freeman, R. (2009), "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?", *NBER Working Paper*, N° 14789, marzo.

_____ (2005a), "La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo", *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.

_____ (2005b), "Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance", *NBER Working Paper Series*, N° 11286.

Frenkel, R. (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.

G-20 (Grupo de los Veinte) (2009), "G20 Working Group 1 Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency" [en línea] http://www.g20.org/Documents/.

Galiani, Sebastián y Guido G. Porto (2006), "Trends in tariff reforms and trends in wage inequality", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3905.

Ganuza, E. y otros (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina en los noventa*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.

Gasparini, Leonardo (2003), "Argentina's distributional failure. The role of integration and public policies", *Working Paper Series*, N° 515, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Gaviria, Alejandro, Carlos Medina y María del Mar Palau (2007), "Las consecuencias económicas de un nombre atípico. El caso colombiano", *documento CEDE*, N° 2007/09, mayo.

Gindling, T.H. y Donald Robbins (2001), "Patterns and sources of changing wage inequality in Chile and Costa Rica during structural adjustment", *World Development*, vol. 29, N° 4.

Giosa, Noemi y Corina Rodríguez (2009), "Estrategias de desarrollo y equidad de género en América Latina y el Caribe: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica", *serie Mujer y desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.

Godoy, L. (2004), "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil", *serie Políticas sociales*, N° 99 (LC/L.2217-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.137.

Goldberg, Pinelopi y Nina Pavcnik, (2001), "Trade protection and wages: evidence from the Colombian trade reforms", *NBER Working Paper*, N° W8575.

Goldin, Adrián (2009), "Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina", *El nuevo escenario latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gómez Restrepo, H.J., A. Botiva León y A. Guerra Forero (2009), "Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: un diagnóstico inicial", *documentos de proyectos*, N° 294 (LC/W.294), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Ricardo, Martner (2010), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Editorial Tecnos.

Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Goñi, E., H. López y L. Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.

González, Ivonne y Ricardo Martner (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero.

Griffith-Jones, S. (1998), *Global Capital Flows: Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.

Gutiérrez, Catalina y otros (2007), "Does employment generation really matter for poverty reduction?", *Policy Research Working Paper*, N° 4432, Washington, D.C., Banco Mundial.

Harrison, Ann (2002), *Has Globalization Eroded Labor's Share? Some Cross-Country Evidence*, Berkeley, Universidad de California/Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Harrison, Ann y Gordon Hanson (1999), "Who gains from trade reform? Some remaining puzzles", *The Journal of Development Economics,* vol. 59, N° 1.

Hepburn, C. y N. Stern (2008), "A new global deal on climate change", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2.

Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), "Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.49.

Hirschman, A. (1977), "A generalized linkage approach to development, with special reference to staples", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25.

Hofman, A. y H. Tapia (2003), "Potential output in Latin America: a standard approach for the 1950-2002 period", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 25 (LC/L.2042-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.205.

Huber, Evelyne (2006) "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", *Universalismo básico: una nueva polítical social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Editorial Planeta.

Huber, Evelyne y John Stephens (2004), "Combatting old and new social risks", documento presentado en la decimocuarta "International Conference of Europeanists", Palmer House Hilton, 11 a 13 de marzo.

_____ (2002), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.

Huber, Joan y William Form (1973), *Income and Ideology*, Nueva York, The Free Press.

IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) (2009), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, enero.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2008), "Informe metodológico de proyecciones de población", Santiago de Chile [en línea] http://www.ine.cl.

Infante, R. (2009), "Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL", Santiago de Chile, inédito.

Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jaejoon Woo (2009), "Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policies", *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, N° 4, Harvard University.

Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.12.

Jorratt De Luis, M. (2009), "La tributación directa en Chile: equidad y desafíos", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.78.

JP Morgan (2009), "Global Data Watch", 30 de diciembre.

Kaldor, Nicholas (1970), "The case for regional policies", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, N° 3.

Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Working Papers*, N° 10780, enero.

Kaplan, E. y D. Rodrik (2001), "Did the Malaysian capital controls work?", *NBER Working Papers*, N° 8142.

Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Katz, J. y G. Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kaztman, R. (2009a), "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina", documento presentado en el seminario regional Alcanzando convergencias en la medición de la cohesión social, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 31 de agosto al 1 de septiembre.

_____ (2009b), "Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo", documento presentado al vigésimo octavo Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, 11 a 14 de junio.

_____ (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

_____ (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Kida, M. Prmed (2005), "Caribbean small states-growth diagnostics" [en línea] www.siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources - 2008-04-02.

Krueger, A. (2004), "Meant well, tried little, failed much: policy reforms in emerging market economies", documento presentado en la mesa redonda de la Economics Honors Society, Nueva York, Universidad de Nueva York, 23 de marzo.

Krugman, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Nueva York, W.W. Norton and Company, Inc.

_____ (2005), "Is fiscal policy poised for a come back?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, N° 4.

_____ (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch.

_____ (1991), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3.

Kuczynski, P.P. y J. Williamson (eds.) (2003), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Kuznets, S. (1955), "Economic growth and inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, marzo.

Le Fort, G. y S. Lehmann (2003), "El encaje y la entrada neta de capitales: Chile en el decenio de 1990", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Lindenboim, Javier, Juan M. Graña y Damián Kennedy (2005), "Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy", *documento de trabajo*, N° 4, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, junio.

López-Acevedo, Gladys (2001), "Evolution of earnings and rates of return to education in México", *Policy Research Working Paper*, N° 2691, Banco Mundial.

Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro policy and employment problems in Latin America", *RES Working Papers*, N° 4116, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lucioni, L. (2004), "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 31 (LC/L.2213-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.135.

Machinea, J.L. y O. Kacef (2007), "Growth and equity: in search of the 'empty box'", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Magud, N. y C. Reinhart (2006), "Capital controls: an evaluation", *NBER Working Papers*, N° 11973, enero.

Mahani, Z., K. Shin e Y. Wang (2005), "Ajustes macroeconómicos y la economía real en Corea y Malasia: la respuesta a la crisis asiática", *Investigación económica*, vol. 64, N° 254, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Marfán, M. (2005), "La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico", *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, J.A. Ocampo (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

Marinakis, A. (2008), *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Marpsat, M. (1999), "La módelisation des 'effets de quartier' aux États-Unis. Une revue des travaux récents", *Population*, vol. 54, N° 2.

Martinez, Juliana (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica (UCR).

Martínez, Rodrigo (2005), "Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)", *serie Políticas sociales*, N° 111 (LC/L.2374-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.119.

Martner, R. y V. Tromben (2004), "Tax reforms and fiscal stabilization in Latin American countries", *serie Gestión pública*, N° 45 (LC/L.2145-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

McKinsey Global Institute (2009), "Global capital markets: entering a new era" [en línea] http://www.mckinsey.com/locations/swiss/news_publications/pdf/Global_Capital_Markets_Sept_2009.pdf.

Medina, Fernando y Marco Galván (2008), "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina, 1999-2005", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 63 (LC/L.2911/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.45.

Mesa-Lago, Carmelo (2009), "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.

Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa (2007), "Operational Programme Enterprise and Innovation", Praga, octubre [en línea] http://www.mpo.cz/en/business-support/opei/.

Mishkin, F. y K. Schmidt-Hebbel (2002), "One decade of inflation targeting in the world: what do we know and what do we need to know", *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, N. Loayza y R. Soto (eds.), Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Monsueto, Sandro Eduardo, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher (2006), "Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas", *Revista de la CEPAL*, N° 90, (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Morley, S. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Musgrave, Richard (1989), "The three branches revisited", *Atlantic Economic Journal*, vol. 17, N° 1.

_____ (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.

Myrdal, Gunnar (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas (2007), "*Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe del Secretario General* (A/62/217), Nueva York, agosto.

_____ (2005a), *Estudio económico y social mundial 2005: financiación para el desarrollo* (E/2005/51/Rev.1; ST/ESA/298), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

_____ (2005b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

_____ (2002), "Consenso de Monterrey", *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (A/CONF.198/11), Nueva York.

Nassar, Koffie (2008), "Corporate income tax competition in the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° WP/08/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Núñez, Javier y Roberto Gutiérrez (2004), "Clasismo, discriminación y meritocracia en el mercado laboral: el caso de Chile", *documento de trabajo*, N° 208, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Ocampo, J.A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

_____ (2004), "Latin America's growth and equity frustrations during structural reforms", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, N° 2.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009a), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.

_____ (2009b), *Economic Outlook*, N° 85, junio [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.

_____ (2009c), "The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries", *documento de trabajo*, N° 699.

_____ (2009d), *OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics*, París.

_____ (2007), *Regions at a Glance*, París.

_____ (1994), *Urban Travel and Sustainable Development*, París, Dirección del Medio Ambiente.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Global Employment Trends, January 2010*, Ginebra.

_____ (2009a), *Global Employment Trends Update*, *May 2009*, Ginebra, mayo.

_____ (2009b), LABORSTA [base de datos en línea] http://laborsta.ilo.org/.

_____ (2009c), *Panorama laboral, 2009*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

_____ (2008), *Panorama laboral, 2008*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

_____ (2007), *Modelo de tendencias mundiales del empleo*, Ginebra.

_____ (2004a), *Seguridad económica para un mundo mejor*, Ginebra.

_____ (2004b), *Informe sobre el empleo en el mundo, 2004-2005*, Ginebra.

OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia:hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.

Oliner, S., D. Sichel y K. Stiroh (2007), "Explaining a productive decade", *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 38, N° 2007-1.

Orloff, Ann Shola (1993), "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review*, vol. 58, N° 3.

Parrado, E. y A. Velasco (2002), "Alternative monetary rules in the open economy: a welfare-based approach", *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, N. Loayza y R. Soto (eds.), Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Pasche, M. (2002) "Technical progress, structural change, and the environmental Kuznets curve", *Ecological Economics*, vol. 42, University of Jena.

Pavcnik, Nina y otros (2002), "Trade liberalization and labor market adjustment in Brazil", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2982.

Peres, W. y A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American Experience", *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.34.

Peres, W. y G. Stumpo (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Perroux, Françoise (1955), "Note sur la notion de pole de croissance", *Economie appliquée*, París, Instituto de ciencia Económica Aplicada (ISEA).

Pierson, Paul (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University.

_____ (1996), "The new politics of the welfare State", *World Politics*, vol. 48, N° 2.

Pinto, Aníbal (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.

_____ (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

_____ (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 32(1), N° 125, enero-marzo.

Piras, Claudia (ed.) (2004), *Woman at Work. Challenges for Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal*, abril.

Prasad, E. y otros (2003), "Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence", *Occasional Paper*, N° 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Quah, D. (1997), "Empirics for growth and distribution: stratification, polarization, and convergence clubs", *Journal of Economic Growth*, vol. 2, N° 1, Nueva York.

Ramírez, Juan Carlos, Iván Silva y Luis Mauricio Cuervo (2009), "Economía y territorio: desigualdades y políticas", *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.

Ramírez, Juan Mauricio y Liliana Núñez (2000), "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia", *serie Reformas económicas*, N° 59 (LC/L.1355/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).NO TIENE N VENTA

Reinhart, C. y K. Rogoff (2009), "The aftermath of financial crises", *The American Economic Review*, vol. 99, N° 2, mayo.

Reisen, H. (2003), "Ratings since the Asian crisis", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.

República Checa (2005), "Economic Growth Strategy of the Czech Republic (EGS)" [en línea] http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf.

Ricardo Jordán y Rodrigo Martínez (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas", *documentos de proyectos*, N° 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rico, María Nieves (1993), "Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente", *serie Mujer y desarrollo*, N° 13 (LC/L.767), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Robbins, Donald J. (1994), "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling", *Estudios de economía*, vol. 21, N° especial.

Roca, J. (2009), "Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 85 (LC/L.3057-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.55.

Rodríguez, A. y Ana Sugranyes (eds.) (2005), *Los con techo: un desafío para la política, de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones Sur profesionales.

Rodríguez, Francisco y Daniel Ortega (2001), "Openness and factor shares", documento presentado en el seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.

Rodríguez, O. (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI.

Rodrik, D. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2.

_____ (2007), "What produces economic growth?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4, diciembre.

_____ (2001), *The Global Governance of Trade. As if Development Really Mattered*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rodrik, D. y A. Velasco (1999), "Short-term capital flows" *NBER Working Papers*, N° W7364, septiembre.

Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández (eds.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ros, Jaime (2009), "Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Sala-i-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch.

Samaniego, J. (coord.) (2009), "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña", *documentos de proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Samaniego, Joseluis y Eloisa Schneider (2009), "La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios", *documentos de proyectos*, N° 298 (LC/W.298), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Saraví, Gonzalo (2004), "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), "Norms, regulations and labour standards in Central America", *serie Estudios y perspectivas*, N° 77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.G.44.

Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.

Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Silva, I. (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Simão, Anna Rosa Alux (2009), "Sistema de vigilancia e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007", *Mercado do trabalho*, N° 39, mayo.

Singh, A. (2006), "Macroeconomic volatility: the policy lessons from Latin America", *IMF Working Paper*, N° 06/166, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Smolka, M. (ed.) (2001), *Tierra de exclusión*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Soares, S. y otros (2007), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Working Paper*, N° 35, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.

Sojo, Ana (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Spieza, V. (2003), *Measuring Regional Economies*, *OECD Satistics Brief*, N° 6, París.

Stallings, B. y R. Studart (2005), *Finance for Development: Latin America's Banks and Capital Markets after Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution.

Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.

Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

_____ (2000), "Capital market liberalization, economic growth, and instability", *World Development*, vol. 28, N° 6, junio.

Sunkel, Guillermo (2006), "El papel de la familia en la protección social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.

Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.

Tanzi, Vito (2008), "The role of the State and public finance in the next generation", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, N° 2.

Taylor, Lance y Rob Vos (2001), "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza", *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Enrique Ganuza y otros (eds.), Buenos Aires, Eudeba.

The Economist (2009) "World finance: how big a threat is financial protectionism?" [en línea] http://viewswire.eiu.com/article1444224929.html?pubtypeId=930000293&text=financial%20protectionism.

Titelman, Daniel, Esteban Pérez-–Caldentey y Ramón Pineda (2009), "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Tokman, Víctor (2008), "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.

_____ (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (1999) (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tytell, I. y S-J. Wei (2004), "Does financial globalization induce better macroeconomic policies?", *IMF Working Paper*, N° 04/84, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.

Unión Europea (2009), "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU", Informe de la Comisión presidida por Jacques De Larosiere, Bruselas, 25 de febrero.

_____ (1999), *ESDP, European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Postdam, mayo.

Uthoff, A. y D. Titelman (1998), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, R. Ffrench-Davis y H. Reisen (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/McGraw Hill.

Vega-Ruiz, María-Luz (2004), "Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina", *documento de trabajo*, N° 28, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Velásquez Pinto, Mario (2009), "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.

Vera, Alejandro (2009), "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina", *documentos de trabajo*, N° 25, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Weller, Jürgen (2009b), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales", *documentos de proyectos*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (ed.) (2009a), *El nuevo escenario latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2006), *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol.

Williamson, J. (2003), "Overview: an agenda for restarting growth and reform", *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

_____ (2000), "Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option", *Policy Analyses in International Economics*, N° 60, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Zahler, R. (2005), "Estabilidad macroeconómica e inversiones de los fondos de pensiones: el caso de Chile", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, R. Ffrench-Davis (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.

_____ (1998), "El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
www.cepal.org