

# 60

## SESENTA AÑOS DE LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS  
DEL DECENIO 1998-2008

**Ricardo Bielschowsky**  
compilador

# SESENTA AÑOS DE LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS  
DEL DECENIO 1998-2008

**Ricardo Bielschowsky**  
compilador



---

**siglo veintiuno editores**

Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

---

**siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.**

Cerro del agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

---

**siglo veintiuno de españa editores, s.a.**

c/Menéndez Pidal, 3 BIS (28006) Madrid, España

---

---

Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio  
1998-2008 // Compilado por Ricardo Bielschowsky. - 1ª ed. -  
Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2010.  
976 p. : 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-119-4

1. Economía. I. Bielschowsky, Ricardo, comp.

CDD 330

---

© 2010, Naciones Unidas

© 2010, Siglo Veintiuno Editores

Diseño de cubierta: Mariana Migueles

ISBN 978-987-629-119-4

Impreso en Artes Gráficas Delsur // Alte. Solier 2450, Avellaneda,  
en el mes de marzo de 2010

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en Argentina // Made in Argentina

# Índice

<b>Nota del editor</b>	<b>11</b>
<b>Prólogo</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente</b>	<b>15</b>
Introducción	17
Continuidad y cambio en la evolución de las ideas: el estructuralismo (1948-1990) y el neoestructuralismo (1990-2008)	19
El enriquecimiento y la maduración del neoestructuralismo en la sexta década (1998-2008)	32
A modo de conclusión	78

## PARTE I

### Nuevas formulaciones analíticas

<b>Capítulo 2. Evaluación de las reformas sobre la base del desempeño en la década de 1990</b>	<b>93</b>
El balance de la década	95
<b>Capítulo 3. Una agenda para la era global</b>	<b>105</b>
Principios básicos para la construcción de un mejor orden global	108
Estrategias nacionales ante la globalización	116
El papel crítico del espacio regional	130
La agenda global	134
<b>Capítulo 4. Ciudadanía y cohesión social</b>	<b>155</b>
Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global	157
Principios de la política social y lucha contra la pobreza	176
Ciudadanía, igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente	191
Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe	216

<b>Capítulo 5. Fusión entre el estructuralismo y la interpretación schumpeteriana</b>	<b>229</b>
Desarrollo económico y cambio estructural	231

## PARTE II

**Macroeconomía y finanzas**

<b>Capítulo 6. Pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos</b>	<b>247</b>
Presentación	249
Introducción	249
Principales elementos de un nuevo pacto fiscal	253
Consolidación del ajuste fiscal	255
Mayor productividad del gasto público	270
Transparencia del gasto público	279
Resguardar la equidad	282
Fortalecimiento de la institucionalidad democrática	288

<b>Capítulo 7. Hacia una nueva arquitectura financiera internacional</b>	<b>293</b>
La crisis financiera internacional y la necesidad de reforma	295
La necesidad de adoptar medidas urgentes	297
La reforma de la arquitectura financiera internacional	298
Mayor consistencia de las políticas macroeconómicas en el nivel global	299
Provisión de adecuada liquidez internacional en épocas de crisis	300
Adopción de códigos de conducta y mejores flujos de información, y fortalecimiento de la supervisión y regulación financieras	303
Mantenimiento de la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales	306
Incorporación de disposiciones relativas a la suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa ( <i>standstill</i> )	307
Diseño de una red de organizaciones regionales y subregionales que apoyen el manejo monetario y financiero internacional	309
Medidas complementarias sobre financiamiento del desarrollo y endeudamiento externo	310

Interdependencia de los componentes de la nueva arquitectura	311
<b>Capítulo 8. Una macroeconomía más estable</b>	<b>313</b>
El significado de estabilidad y de equilibrio macroeconómicos	315
Manejo macroeconómico procíclico e inestabilidad macroeconómica	317
Política macroeconómica para enfrentar la volatilidad	325
<b>Capítulo 9. Vulnerabilidad externa y política macroeconómica</b>	<b>347</b>
Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad	349
Globalización e inestabilidad macroeconómica real	364
El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas	379
El ámbito internacional: fortalecimiento de la governabilidad de la globalización financiera	391

PARTE III

**Desarrollo productivo e inserción internacional**

<b>Capítulo 10. Heterogeneidad y cambio estructural: una mirada comparativa</b>	<b>407</b>
Persistencia de la heterogeneidad en América Latina	409
Comparación con economías asiáticas	410
<b>Capítulo 11. Desarrollo productivo en la industria manufacturera y crecimiento económico</b>	<b>419</b>
Introducción	421
Indicadores de estructura productiva, intensidad tecnológica y especialización	422
Evolución de la estructura de la industria manufacturera	433
Estructura productiva, competitividad y crecimiento: una comparación internacional	440
Conclusiones	458
<b>Capítulo 12. El paradigma de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)</b>	<b>459</b>
Origen y desarrollo	461
Desarrollo de la sociedad de la información y nuevas oportunidades en América Latina y el Caribe	465

<b>Capítulo 13. Calidad e intensidad tecnológica de las exportaciones</b>	<b>479</b>
Comparación con los países desarrollados y en desarrollo	481
La evolución de las exportaciones en términos de calidad de los productos	485
Valorización de las exportaciones: mejoramiento de la calidad y aumento de la participación en el comercio mundial	491

<b>Capítulo 14. La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades</b>	<b>495</b>
Presentación	497
Una mirada a largo plazo	502
Luces y sombras en el desempeño reciente de América Latina y el Caribe	503
Cambios en la economía global contemporánea	508
Los paradigmas tecnoeconómicos: difusión y aprendizaje en América Latina y el Caribe	510
Innovación y aprendizaje tecnológico	514
Los patrones sectoriales de aprendizaje	520
La alianza público-privada para la transformación productiva	528
Reflexiones finales	532

## PARTE IV

**Desarrollo social**

<b>Capítulo 15. Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999</b>	<b>537</b>
Introducción	539
Pobreza	540
Distribución del ingreso	542
Empleo	544
Estratificación ocupacional	546
Transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar	548
El gasto social en América Latina	551
Reflexiones finales	552

<b>Capítulo 16. Educación para la equidad, la competitividad y la ciudadanía</b>	<b>555</b>
Avances y desafíos	557
El papel de la educación frente a la reproducción intergeneracional de la pobreza	561

El desafío de la equidad	563
El desafío de la competitividad	575
La formación de la ciudadanía y la dimensión cultural de la transformación educativa	584
Ámbitos de la reforma educacional y elementos de una nueva institucionalidad	586
La profesión y la condición docentes	591
<b>Capítulo 17. Pobreza y gasto público social</b>	<b>601</b>
Síntesis	603
El gasto público social en América Latina	619
Calidad de la educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa	637
Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: continuidades, cambios y desafíos de política	651
Agenda social: políticas y programas de salud de los pueblos indígenas en América Latina y agenda social internacional	658
<b>Capítulo 18. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad</b>	<b>663</b>
¿Por qué la protección social?	665
Hacia un sistema de protección social fundado en derechos y plasmado en un pacto social	671
Hacia una cobertura universal y garantizada de los servicios de salud	679
Reformas de los sistemas de pensiones	687
Los programas sociales y sus desafíos futuros	697
<b>Capítulo 19. La migración internacional y la globalización</b>	<b>709</b>
El carácter interactivo de la migración y la globalización	713
Patrones de migración internacional de la población latinoamericana y caribeña	722
Potencialidades y problemas de la migración	735
Propuestas para una agenda regional sobre la migración internacional	744
<b>Capítulo 20. Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe</b>	<b>753</b>
Pobreza, autonomía económica y equidad de género	755
Empoderamiento, participación política y desarrollo institucional	806



## PARTE V

**Desarrollo ambientalmente sostenible**

<b>Capítulo 21. Globalización y sostenibilidad ambiental</b>	<b>831</b>
Impacto de la transformación productiva en el desarrollo sostenible	834
Efectos de los cambios en la estructura productiva sobre la sostenibilidad ambiental	836
Globalización económica y medio ambiente	842
Repercusiones ambientales de la reestructuración productivo-tecnológica en el sector energético	851
Cambios en la vulnerabilidad regional	861
Cambios en la gobernabilidad e institucionalidad nacionales y regionales para la gestión ambiental	864
Cambios en la gobernabilidad ambiental internacional	868
Una agenda de acción	872
<b>Capítulo 22. Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe</b>	<b>879</b>
Introducción	881
Observaciones finales	901
<b>Capítulo 23. La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: perspectivas futuras y propuestas de acción</b>	<b>909</b>
El papel de la región en una alianza global	911
Propuestas de acción futura	918
<b>Capítulo 24. Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe</b>	<b>933</b>
Prólogo	935
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>945</b>

## Nota del editor

En este volumen se ofrece una selección de textos de la CEPAL publicados durante el decenio 1998-2008. En la presente edición se ha procurado conciliar dos criterios: por un lado, la necesidad de respetar el material citado; por el otro, la necesidad de asegurar la homogeneidad y consistencia del libro. Por este motivo, se han conservado las menciones a capítulos o secciones de la publicación original que estos textos integraban, a la vez que se ha reordenado la numeración de los subtítulos y los gráficos.

Atendiendo al hecho de que los textos son material de consulta y de referencia, al comienzo de cada capítulo se consigna la fuente respectiva. Al final del libro se ofrece la bibliografía citada en cada capítulo. Por último, en el capítulo 1 el lector encontrará indicaciones sobre los autores que han tenido mayor participación en cada uno de los textos seleccionados que figuran en los capítulos 2 a 24 de esta publicación.



# Prólogo

La publicación del presente libro, titulado *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*, nos llena de gran alegría y orgullo. La obra fue concebida como parte de la conmemoración por los sesenta años de la institución, en 2008, y complementa la compilación presentada hace una década, representativa del pensamiento de la institución en sus primeros cinco decenios.<sup>1</sup>

El libro contiene 24 textos seleccionados, cuya proximidad y afinidad con la historia intelectual previa de la CEPAL permiten caracterizarlo, pese a su autonomía en relación con la publicación de 1998, como una muestra de la continuidad con el período anterior.

El primer capítulo describe la trayectoria del pensamiento de la CEPAL y destaca la riqueza y la consistencia de su contribución analítica a lo largo de estos sesenta años –es decir, en la fase estructuralista (hasta 1990) y en la fase posterior, neoestructuralista–, así como su capacidad para brindar continuidad conceptual y adaptarse a los cambios históricos. En sintonía con esa idea, la producción intelectual de la sexta década se caracteriza como un período de “enriquecimiento y maduración del neoestructuralismo”. El capítulo incluye, asimismo, una “guía de lectura” para los 24 textos, a fin de ubicarlos en el conjunto de la obra de la institución.

El libro está estructurado en cinco partes. La primera reúne cuatro de los cinco aportes analíticos con que se ha perfeccionado y enriquecido el análisis neoestructuralista durante el último decenio: la incorporación de un amplio balance del desempeño de los países en los ámbitos económico y social tras las reformas liberalizadoras, la perspectiva de una agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, y la fusión entre los enfoques estructuralista y schumpeteriano.

La quinta novedad es el énfasis en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de los capitales, analizado en la segunda parte del libro, dedicada a “macroeconomía y finanzas”.

1 *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 1998, 2 vols.

Los otros tres grandes temas a que se ha dedicado la CEPAL en el último decenio se distribuyen en las restantes tres secciones: “desarrollo productivo e inserción internacional”, “desarrollo social” y “sostenibilidad ambiental”.

Los textos reproducidos en este volumen sobre las novedades analíticas y sobre los cuatro amplios campos temáticos transmiten una excelente visión de conjunto de la obra de la CEPAL en el sexto decenio. El lector se encontrará frente a un precioso material analítico, siempre atento a las transformaciones históricas fundamentales que América Latina y el Caribe han experimentado y a los inmensos problemas y desafíos que enfrentan, y portador del fecundo debate acerca de las políticas económicas, sociales y ambientales necesarias para alcanzar la transformación productiva con equidad y sostenibilidad ambiental en los países de la región.

Finalmente, cabe destacar la labor del valioso conjunto de técnicos que integran los equipos de investigación de la CEPAL, bajo el activo y estimulante liderazgo de mis dos antecesores en el puesto de secretario ejecutivo, José Antonio Ocampo y José Luis Machinea.

ALICIA BÁRCENA  
SECRETARIA EJECUTIVA CEPAL

# Capítulo 1

## Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente

*Ricardo Bielschowsky\**

\* Oficial de asuntos económicos, oficina de la CEPAL en Brasilia. El autor agradece a sus colegas de dicha oficina: Renato Baumann, Carlos Mussi y Maria Pulcheria Graziani, por el incentivo y el apoyo a lo largo de la investigación que condujo a este libro. Asimismo, agradece la inestimable orientación de gran número de colegas del resto de la CEPAL, cuya generosa contribución tornó la labor de construcción de este libro una tarea segura y agradable, y de alguna manera la transformó en un trabajo colectivo. Los eventuales errores y omisiones son de su exclusiva responsabilidad.



## A. INTRODUCCIÓN

Este libro se publica como parte de las conmemoraciones por el sexagésimo aniversario de la CEPAL. En 1998 se divulgó la obra *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, en dos volúmenes, con textos representativos de la producción de la institución durante sus cinco primeras décadas de existencia (CEPAL, 1998a). En forma análoga, la presente publicación contiene una selección de textos representativos del pensamiento de la Comisión a lo largo de su sexta década. Aunque tiene autonomía con respecto a la obra anterior, puede ser considerada una continuación y ampliación de aquélla.

La recuperación de la trayectoria de las ideas de la CEPAL en este capítulo sigue la selección de períodos adoptada en la introducción de aquel libro sobre las cinco primeras décadas, organizada según “mensajes” movilizados de la producción intelectual de la institución que reflejan los contextos históricos de cada momento.<sup>1</sup> La evolución de los primeros treinta años obedeció a las ideas centrales de industrialización (década de 1950) y de reforma (en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo, entre otros) para profundizar la industrialización, reducir las desigualdades (década de 1960) y reorientar los “estilos” de desarrollo (década de 1970). En los años ochenta, a raíz de la crisis de la deuda, se produjo un inevitable traslado de prioridades en el pensamiento de la CEPAL, del binomio que había prevalecido hasta entonces –producción y distribución– a los temas macroeconómicos.

A partir de 1990, y sin desatender la necesidad de conquistar y preservar la estabilidad macroeconómica, el foco principal retornó a las transformaciones de largo plazo. El mensaje que orientó el temario de la investigación y la reflexión de la CEPAL, “transformación productiva con equidad”, expresa los objetivos prioritarios abordados por la Comisión, a saber, el desarrollo de una base productiva que conjugue el aumento continuo de la productividad con una in-

<sup>1</sup> Sobre la evolución de las ideas de la CEPAL véanse, entre otros, Hirschman (1963), Cardoso (1977), CEPAL (1969), Rodríguez (1981, 2006), Gurrieri (1982), Pazos (1983), Hodara (1987), Fitzgerald (1994), Hettme (1995) Bielschowsky (1998), Rosenthal (2004) y Love (2005).



serción internacional competitiva, y la construcción de una sociedad más igualitaria y justa. En paralelo, y con mayor énfasis que en las primeras décadas, figuran desde entonces como postulados centrales el buen desempeño macroeconómico y financiero y la preservación del medio ambiente.

Junto con la recuperación de la orientación dirigida a las transformaciones de largo plazo, cara a su tradición, en los años noventa la CEPAL actualizó su pensamiento tradicional para adecuarlo a la nueva realidad de apertura del comercio y de movimiento internacional de capitales en un contexto de relaciones más intensas con el resto del mundo y de mayor integración regional. La actualización se produjo sin perder los componentes fundamentales del enfoque estructuralista inaugural, pero con una considerable adaptación a la nueva institucionalidad. La revisión del paradigma previo de la CEPAL apuntó a la formulación de estrategias y políticas alternativas –y en gran medida discrepantes– al pensamiento neoliberal, aunque adaptadas al análisis en contextos de apertura, privatización y desregulación. En el decenio 1998-2008 se observan un enriquecimiento y una maduración de la producción intelectual de la CEPAL que corresponden a la etapa de renovación iniciada a comienzos de los años noventa.

Este primer capítulo del libro es una introducción a la selección de textos que conforman la presente obra. En la sección B se presenta una síntesis de las principales ideas generadas por la institución en sus sesenta años de existencia. Se repasan los elementos centrales del pensamiento de la CEPAL en las primeras cuatro décadas –la etapa estructuralista–, se resumen las propuestas formuladas por Fajnzylber en los años ochenta, que abrieron la transición a la etapa “neoestructuralista”, y se exponen las ideas de la última etapa, vigente en la CEPAL desde 1990.<sup>2</sup>

La sección C abarca el sexto decenio. Se inicia con una breve descripción del contexto en el que evolucionaron las ideas de la institución en los últimos diez años y contiene cinco subsecciones que sirven de guía para la lectura de los textos seleccionados. La primera se refiere a los documentos que incluyen las principales incorporaciones analíticas de la última década, mientras que las demás versan sobre los cuatro postulados en los que la CEPAL ha centrado su atención a partir de 1990: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social, y desarrollo y medio ambiente.<sup>3</sup>

2 Obsérvese que el término “neoestructuralismo” se ha utilizado también para designar la escuela de pensamiento macroeconómica que intentó formalizar ciertas visiones teóricas originadas en la CEPAL y en la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Véase Taylor (1983, 1991).

3 Antes de proseguir, cabe incluir una advertencia. La CEPAL es una institución cuya producción intelectual se ha destacado a lo largo de su historia por su “heterodoxia”, en el sentido de que se ha diferenciado del *mainstream* teórico que se ocupa del desarrollo económico y social, y ha explorado visiones alter-

**B. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS:  
EL ESTRUCTURALISMO (1948-1990) Y EL NEOESTRUCTURALISMO (1990-2008)**

En esta sección se ofrece un resumen de la evolución de las ideas de la CEPAL en sus sesenta años y un primer ejercicio comparativo entre el pensamiento de los primeros cuarenta años, que corresponden a la etapa estructuralista, y el que tuvo vigencia en las dos últimas décadas, la etapa neoestructuralista. Ese ejercicio de comparación entre los dos períodos se aplica principalmente en la sección C, cuyo tema es el pensamiento de los últimos diez años, para caracterizar este último como parte de la evolución de la historia intelectual de la CEPAL en su conjunto.

Esta sección retoma y abrevia la introducción a *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, a la que el lector puede dirigirse si desea obtener sobre las primeras cinco décadas una formulación más detallada. Allí se destaca que la lectura sistemática de los textos de la CEPAL permite concluir que el pensamiento de la institución se caracteriza por la continuidad y el cambio –rasgos distintivos también de los últimos diez años–. En toda su historia, la CEPAL ha mantenido su enfoque metodológico y analítico, con lo cual logró preservar la unidad y la coherencia de su producción intelectual. A la vez, ha actualizado sus análisis en forma permanente. Como se observa en el libro anterior: “Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, lo que obliga permanentemente a matizar los énfasis y a renovar las interpretaciones, a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos” (CEPAL, 1998a: 11).

Esto mismo se aplica a la transición hacia el neoestructuralismo. Las modificaciones derivan de la lógica del pensamiento estructuralista en cuanto a las condiciones internas y externas, es decir, la inestabilidad macroeconómica instalada a partir de la falla del sistema de Bretton Woods en los años setenta, y la

---

nativas. En los primeros tiempos de la etapa estructuralista, el trabajo de Prebisch y su equipo se integraba a la producción de la joven “economía del desarrollo”, junto con nombres como Rosenstein-Rodan (1943), Singer (1950), Nurkse (1953), Lewis (1954), Myrdal (1957), Hirschmann (1958) y otros pioneros del pensamiento desarrollista mundial. En el período reciente, a partir de la contribución inaugural de Fajnzylber (1983 y 1990), los intelectuales de la CEPAL han buscado en todo el mundo interpretaciones y políticas para las economías en desarrollo distintas de las formuladas en el campo neoclásico y neoliberal, tales como los casos de Amsden (1989), Wade (1990), Shapiro y Taylor (1990), por citar sólo tres de los pioneros entre los oponentes al Consenso de Washington. Sin embargo, las divergencias y convergencias entre la evolución del pensamiento de la CEPAL y la que se encuentra en la literatura especializada en el resto del mundo no son el objeto de este trabajo. Por cierto, los textos seleccionados contienen abundantes vínculos con las obras de autores relevantes, pero se ha optado por evitar el abordaje comparativo para concentrarnos casi exclusivamente en los aportes de la CEPAL.

reorientación de las economías de la región hacia la globalización desde fines de los años ochenta. Ello condujo a la CEPAL, por un lado, a una revisión de su postura analítica y propositiva, para adecuarla a los nuevos tiempos, y, por otro lado, a la preservación del instrumental interpretativo acumulado, puesto ahora al servicio de una “agenda positiva” para el desarrollo económico y social, alternativa y en oposición a las concepciones aportadas por el pensamiento ortodoxo en materia macroeconómica y neoliberal para la asignación de recursos.

#### LA ETAPA ESTRUCTURALISTA (1948-1990)

El sistema analítico de la CEPAL se basa en el método “histórico-estructural”, dedicado al examen de las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe, en su carácter de “periféricos”, examinadas en contraposición con las características de las economías “centrales”, y observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo. Tres textos fundacionales de Prebisch orientaron teórica e ideológicamente a la institución (CEPAL, 1951a; 1951b; y Prebisch, 1973) y se vieron profundizados en las dos décadas siguientes por el autor y algunos de sus seguidores.<sup>4</sup>

De acuerdo con la trilogía inaugural,<sup>5</sup> en contraposición a los países centrales, productores de bienes industrializados, las estructuras socioeconómicas de la región presentaban: a) especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva (complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas); b) niveles de productividad muy dispares entre los sectores<sup>6</sup> y oferta ilimitada de mano de obra, con ingresos próximos a la subsistencia, y c) una estructura institucional (Estado, estructura agraria, composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y el progreso técnico.

La industrialización, fortalecida a impulso de la recesión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial, y que progresaba en forma espontánea –sin el respaldo de políticas específicas–, aparecía como la forma de superar la pobreza y acortar la distancia creciente entre la periferia y el centro, pero se perfilaba

4 El método histórico-estructural permite una fértil interacción entre los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, atento a las trayectorias de los agentes y las instituciones, y al diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. El libro de Furtado (1959) sobre la formación económica de Brasil es, posiblemente, la referencia más importante en cuanto a la utilización del método en el estudio de la historia. Véase una discusión sobre el método en, por ejemplo, Sunkel y Paz (1970, cap. 5).

5 Se debe a Octavio Rodríguez (1981) la lectura más atenta y precisa de las formulaciones de Prebisch.

6 Más tarde, en los años sesenta, Pinto (1965, 1970) denominaría la disparidad de productividades “heterogeneidad estructural”.

como muy problemática debido a las tres características antes señaladas: a) la escasa diversidad productiva implicaba la necesidad de realizar inversiones simultáneas en numerosos sectores (un proceso muy exigente en materia de divisas y de ahorro) y la especialización en bienes primarios representaba una limitada capacidad de generación de divisas, en circunstancias de elevada presión monetaria; b) dado que la productividad era alta solo en una pequeña fracción de la economía y baja en el resto, la heterogeneidad estructural entrañaba un reducido excedente como proporción del ingreso, y c) el atraso institucional se traducía en una disminuida capacidad fiscal, en desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y en consumo superfluo, así como en un magro estímulo a la inversión y el progreso técnico.

Estos elementos fueron centrales en el diagnóstico inaugural de las dificultades que las economías de la región enfrentaban para hacer viable el desarrollo. El análisis de la CEPAL sobre los problemas económicos de América Latina, su inserción internacional –en el ámbito de las relaciones centro-periferia– y los requisitos de planeamiento y diseño de las políticas económicas se asienta en esa interpretación estructuralista.<sup>7</sup> Aún hoy, esos mismos elementos –heterogeneidad estructural, perfil de especialización y grado de diversificación de la base productiva insuficiente, y restricciones de la balanza de pagos– figuran entre los temas centrales para el análisis de la CEPAL.

La superación de la “condición periférica” –o sea, de las estructuras productivas y sociales atrasadas que caracterizan el subdesarrollo de los países latinoamericanos y su inserción internacional– suponía, en opinión de los principales intelectuales de los primeros tiempos de la CEPAL (Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola-Vázquez, Ahumada, Pinto, Sunkel), una modalidad propia de introducir el progreso técnico, de distribuir el ingreso y de relacionarse con el mundo. Por eso, estos autores sostenían que era necesario un esfuerzo de teorización autónoma capaz de aprehender la naturaleza del subdesarrollo de la región y de las vicisitudes de su evolución socioeconómica. No fueron pocas sus contribuciones a partir de esa inspiración estructuralista. Con independencia y audacia, esa producción intelectual colaboró en forma sustancial en el diseño de una identidad ideológica de la región como un todo.

Durante la primera década, dedicada al mensaje de la industrialización, tal vez el mayor aporte haya sido la idea prebischiana de que existe una asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de los productos primarios originados en la periferia y el gran dinamismo de la demanda de la periferia de productos industriales originados en el centro. La asimetría tendría

7 La interpretación de que el proceso es muy problemático dio lugar a todo un trabajo de formulación sobre técnicas de programación, inaugurado en 1952 (CEPAL, 1955) y, más tarde, a la creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

consecuencias potencialmente fatales para el desarrollo regional, porque tendería a provocar un desequilibrio de naturaleza estructural en la balanza de pagos, con efectos adversos en la inflación y la continuidad del crecimiento. Las dificultades se acentuarían por el hecho de que, a diferencia de los beneficios prometidos por los defensores del libre comercio, existiría una tendencia al deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los países subdesarrollados—tesis, como se sabe, presentada en sus dos versiones, la del “ciclo” y la del desempleo—.<sup>8</sup>

La vulnerabilidad externa y la insuficiencia de divisas—que, junto con la insuficiencia de ahorro e inversión, era vista como el obstáculo principal al crecimiento—condujeron al análisis de las determinantes del proceso de industrialización, o sea, de la dinámica de la sustitución de importaciones.<sup>9</sup> Esto incidiría decisivamente en la interpretación estructuralista de la inflación latinoamericana, a cargo de los autores de la CEPAL Noyola Vásquez (1957) y Osvaldo Sunkel (1958). Al mismo tiempo, era parte fundamental de las propuestas formuladas en los años cincuenta para la creación de un mercado regional (en Centroamérica y, después, en toda América Latina), entendido como el mecanismo que permitiría dar escala a la industrialización y atenuar la insuficiencia de divisas para la región en su conjunto (CEPAL, 1959). Años después, en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), liderada por Prebisch, esa perspectiva sería esencial para definir la necesidad de crear stocks reguladores de bienes primarios en el ámbito internacional, así como esquemas preferenciales de acceso a los mercados centrales para los productos primarios e industriales de los países en desarrollo.

En los años sesenta, el mensaje de la CEPAL en favor de la industrialización incorporó un componente adicional: la propuesta de reformas institucionales—agraria, fiscal y financiera, entre otras—, entendidas como indispensables para permitir la continuidad y la profundización del desarrollo industrial. Al mismo tiempo, en una CEPAL menos optimista que en la década anterior, y frente al

8 La versión “ciclo” (publicada en CEPAL, 1951b, y elaborada simultáneamente con Singer, 1950) establece que, en condiciones de ascenso cíclico, los productos primarios aumentan de precio más que los industriales, pero la ventaja es revertida con creces en el ciclo desfavorable por vía de la abrupta merma de los precios de los bienes primarios. La versión “desempleo” (Prebisch en CEPAL, 1951a) postula que, si los desempleados y subempleados del campo fueran absorbidos por la actividad de producción para la exportación de bienes primarios, la consecuencia sería la fuerte baja de los valores de las exportaciones, debido a la escasez de demanda internacional de esos productos. La “economicidad” de la actividad industrial, aun en condiciones de baja competitividad en relación con la producción del centro, se justificaría por la existencia de la fuerza de trabajo sin alternativa de ocupación.

9 El análisis fue efectuado inicialmente por Prebisch en los textos inaugurales y, ya en los años sesenta, en forma más acabada por Tavares (1964).

hecho de que el éxito relativo de la industrialización no impedía la expansión considerable de la pobreza urbana, surgieron tesis sobre el impacto en los ámbitos del empleo y la distribución del ingreso. De ahí en adelante, en la agenda de la institución la cuestión de la equidad estaría asociada al desarrollo productivo. Ese vínculo ha representado un importante avance respecto de la producción de la década inaugural, cuando la temática de la equidad prácticamente no se había tratado.

Furtado (1961) formuló la tesis de la tendencia a la continuidad del subempleo —y, por ende, del subdesarrollo— a lo largo del proceso de industrialización. A las anteriores interpretaciones de la CEPAL sobre las tendencias al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la inflación, se sumaba ahora la evidencia de la instalación de una nueva modalidad de pobreza y desequilibrio social, crecientemente urbano y simultáneo a la modernización promovida por la industrialización.

A partir de ese momento, los análisis de la CEPAL vincularon la pobreza y la distribución del ingreso a la evolución de las disparidades en la productividad y en la remuneración del trabajo entre personas, sectores y regiones; heterogeneidad estructural interpretada como resultante de las condiciones históricas heredadas y de la evolución corriente del mercado de trabajo. El argumento que explicaba este fenómeno era que se combinaban, en perjuicio del trabajador, abundancia de oferta de mano de obra y lentitud en la expansión de su demanda (esta última debido al ritmo insuficiente de expansión de las inversiones y el predominio de una elevada intensidad de capital).

Fueron años de fecunda teorización sobre las relaciones entre la dinámica de la distribución del ingreso y la velocidad del crecimiento en las condiciones de la nueva heterogeneidad socioeconómica (son representativos los trabajos de Pinto, 1965, 1970; Furtado, 1969; Tavares y Serra, 1971). Al mismo tiempo, como consecuencia del acelerado ingreso de capitales extranjeros en la región, fueron años de un productivo debate sobre la naturaleza dependiente del proceso de modernización latinoamericano, en el que se destacó la participación de Sunkel (1971) en la interpretación económica y de Cardoso y Faletto (1969) en la política.

En los años setenta, el pensamiento de la CEPAL seguiría avanzando en sus dos carriles fundamentales, a saber, el de la naturaleza y las dificultades del crecimiento económico y el desarrollo industrial, y el de la distribución del ingreso.

En el primero se daba continuidad al intenso debate inaugurado en la década anterior sobre las insuficiencias de la industrialización, que cuestionó las limitaciones impuestas por exceso de protección y la ausencia de una institucionalidad favorable a la inversión y el progreso técnico. Sin embargo, ante la ola liberalizadora dogmática propagada en el Cono Sur, la CEPAL de los años setenta se inclinó por adoptar una actitud precavida respecto de las revisiones del marco

regulatorio de la actividad económica existente, si bien muchos de sus intelectuales reconocían ya desde comienzos de la década de 1960 que era excesivamente proteccionista (por ejemplo, Prebisch, 1982, o Macario, 1964). En su lugar, se propuso ofrecer incentivos a la exportación dirigida a los ámbitos regional y mundial. La expansión simultánea del mercado interno y de las exportaciones en el caso de los bienes industriales –entonces en sus primeros pasos en algunos países, como Brasil– se consideraba un método apropiado para enfrentar la vulnerabilidad externa, y a partir de los primeros años de la década de 1970 se lo contrapuso al endeudamiento externo, que fue objeto de advertencias contundentes en cuanto a los riesgos que implicaba cuando se recurría a él en exceso (CEPAL, 1971).

Con respecto a la distribución del ingreso, maduró el debate sobre estilos o modalidades de desarrollo merced al análisis de la relación entre estructuras de demanda (distribución del ingreso) y de oferta (acumulación de capital y progreso técnico), y a la comprobación de que el estilo predominante perpetuaba la desigualdad y no permitía enfrentar adecuadamente la pobreza.<sup>10</sup> El mensaje señalaba la necesidad de redistribuir el ingreso –y recuperar la democracia, a la sazón eliminada en buena parte de la región– a fin de tornar políticamente viable un estilo más justo de crecimiento.<sup>11</sup>

En los años ochenta, denominados la “década perdida” debido a la caída del ingreso per cápita regional, la CEPAL estuvo condicionada por el contexto de los ajustes recesivos practicados en gran parte de los países de la región. Ello redujo la importancia relativa atribuida a los dos temas centrales de análisis –desarrollo productivo e igualdad– y reorientó las prioridades a un ámbito en el que la institución no había intervenido mayormente en las décadas anteriores, a saber, el análisis de la estabilidad macroeconómica. En este campo, se dedicó en especial a la trilogía deuda-inflación-ajuste.

10 La tesis central puede, pues, resumirse en los términos siguientes: la composición de la demanda, que refleja las estructuras de propiedad e ingreso concentradas, predetermina la evolución de la composición de la oferta; la inversión, así determinada, reproduce la modalidad tecnológica de los países centrales, de uso intensivo de capital y economías de escala, y poco absorbedoras de mano de obra; la oferta ilimitada de mano de obra impide que el aumento de la productividad se traduzca en aumentos correspondientes de los salarios. Esa interacción entre “estructuras” de demanda y de oferta determina un estilo o una modalidad de crecimiento sumamente concentradores del ingreso.

11 En ese campo, cabe destacar el liderazgo político e ideológico de Enrique Iglesias en la CEPAL, en su calidad de secretario ejecutivo en el período 1972-1985, durante el cual, en su mayor parte, el país anfitrión de la institución (Chile) era gobernado por poderes dictatoriales. Iglesias se destacó en esa época por la forma hábil y valiente con que enfrentó el difícil entorno político local y de otros regímenes autoritarios de la región, empeñándose en la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

Entre sus mensajes, la CEPAL aconsejaba la renegociación de la deuda externa para hacer posible un ajuste con crecimiento. Cabe observar, a esta altura, que entre sus cuadros técnicos y dirigentes no había en los años ochenta una convergencia perfecta en cuanto a cómo tratar la cuestión, o sea, un acuerdo sin fisuras en torno a la proximidad o el alejamiento con relación a la perspectiva del Fondo Monetario Internacional y de la banca, y en torno a la mayor o menor heterodoxia que convenía adoptar a fin de combatir el proceso inflacionario.<sup>12</sup> Sin embargo, tendió a prevalecer la visión de la corriente heterodoxa, que destacaba sobre todo la idea de combinar el control de la inflación con la renegociación de la deuda para permitir la recuperación del crecimiento y la inversión. Esta fórmula apuntaba a evitar a corto plazo los grandes sacrificios exigidos por los acreedores a los países de la región, de manera de alcanzar a mediano y largo plazo la competitividad externa y el incremento de las exportaciones. El mensaje era portador de la tradición de la CEPAL, ya que, más allá del necesario enfrentamiento de los problemas de corto plazo, la solución estructural de los problemas externos requería la expansión y diversificación de la producción y las exportaciones.<sup>13</sup>

En los años ochenta, la relativa supremacía atribuida a las reflexiones sobre la macroeconomía no impidió la continuidad del interés por la temática del desarrollo económico, en sus esferas productiva y distributiva. Las tesis de Fernando Fajnzylber coronaron ese proceso. Cuando Fajnzylber se incorporó a la CEPAL, en 1983, acababa de publicar *La industrialización trunca en América Latina*, obra que, junto con *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, divulgada a fines de esa década, fueron los principales textos de referencia para la revisión del estructuralismo en la CEPAL y el arraigo de la etapa neoestructuralista iniciada en 1990.

Fajnzylber se oponía al neoliberalismo emergente. Entendía que el desarrollo presupone un papel importante del Estado, si bien era crítico del modelo adoptado hasta esa época y de la institucionalidad que lo acogía. Por cierto, esa postura crítica frente al neoliberalismo en los años ochenta era compartida por numerosos autores que en ese período escribieron sobre la temática del desarrollo en el plano internacional. No obstante, para la CEPAL, las formulaciones de Fajnzylber han sido particularmente relevantes porque, desde

12 Sobre las divergencias, véase, por ejemplo, Marinho (1991).

13 Al mismo tiempo, se recibían con interés las formulaciones heterodoxas de la lucha contra la inflación inercial en los países de elevada inflación, provenientes de Brasil y la Argentina. Esas formulaciones tenían un importante punto en común con el pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre la inflación, a saber, que la expansión monetaria puede, en ciertas circunstancias, no ser el elemento primario causante de la inflación y, en consecuencia, que las políticas monetarias restrictivas pueden afectar en forma drástica las inversiones, el ingreso y el empleo, sin eliminar las fuentes básicas del proceso inflacionario.



el punto de vista analítico, lo convirtieron en el conductor de la transición de la institución a la etapa neoestructuralista, momento en que se pasaría a evaluar las oportunidades y los desafíos para el desarrollo en economías abiertas y con Estados menos intervencionistas. A la vez, su énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimiento —que en parte derivó de la literatura neoschumpeteriana dedicada a la revolución de las tecnologías de la información y las biotecnologías, y a la creación de sistemas nacionales de innovación— establecería toda una nueva referencia analítica en la CEPAL. Por consiguiente, conviene describir aquí las bases analíticas e ideológicas con que el autor ha organizado intelectualmente e ideológicamente la transición, y que están contenidas en los dos libros.<sup>14</sup>

#### FAJNZYLBER Y LAS BASES DEL NEOESTRUCTURALISMO CEPALINO

*La industrialización trunca de América Latina* presenta un estudio de la evolución del sector industrial en tres grupos de países: los desarrollados, los cuatro “tigres” asiáticos (la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur) y los países de América Latina. El autor enfrenta el ascenso del modelo neoliberal rescatando la importancia de la coordinación entre la intervención del Estado y la operación de las empresas en los dos primeros grupos, tanto en la etapa del crecimiento mundial de la posguerra como en la transición de los años setenta. El problema de América Latina no estaría en el principio de la intervención estatal, como tampoco en la opción por la industrialización, sino en la forma de intervenir —el proteccionismo frívolo, en lugar del proteccionismo “para el aprendizaje”— y, más importante aún, en la modalidad de industrialización vigente, que correspondería a una versión sectorial y tecnológicamente “trunca” (inacabada, incompleta) de la matriz industrial de los países avanzados.

Fajnzylber considera que esa modalidad fue profundamente disfuncional ante las carencias y posibilidades de los países de la región. Entre otros elementos, señala los siguientes: el gran atraso del sector clave para la generación y difusión del progreso técnico, es decir, los bienes de capital; la precariedad del empresariado industrial nacional, con poca vocación para el riesgo y el progreso técnico; la escasa propensión de las filiales locales de las multinacionales a la investigación y el desarrollo, la innovación tecnológica, la eficacia y la creativi-

14 Véase Fajnzylber (1983, 1990). En forma paralela e independiente, Osvaldo Sunkel (1991) contribuyó al esfuerzo fundacional del neoestructuralismo de la CEPAL con una reflexión que coordinó a fines de los años ochenta e inicios de los noventa, y que ha dado lugar a un libro que reúne su interpretación, así como los textos que encomendó a diversos autores. Se titula *Desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*.

dad locales; la existencia de una precoz e ineficiente diferenciación de productos, resultante de la opción por el pequeño mercado interno concentrado en ingresos altos; la limitada integración entre la dinámica industrial y la agrícola, que repercutiría en una modernización y en aumentos de la productividad muy insuficientes. Como consecuencia de esos factores –concluía–, América Latina enfrentaba serias limitaciones en su capacidad de crecer y satisfacer las necesidades básicas de la población, entre las cuales figuraban los recurrentes estrangulamientos de su balanza de pagos.

Había que pasar a una nueva industrialización, basada en el binomio crecimiento y creatividad, e impulsada por la constitución en cada país de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, entendido como condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional. Sería necesario también propiciar una nueva forma de inserción internacional asentada en la construcción de una competitividad sistémica, mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas locales y la introducción del progreso técnico en toda su extensión, y abandonar la inserción mediante una competitividad “espuria”, basada en devaluaciones cambiarias, bajos salarios y la destrucción del medio ambiente.

Entre los numerosos mensajes del texto, algunos recibieron especial atención: la reorientación estratégica desde la modalidad productiva y de consumo para las minorías –simbolizada por la industria automotriz– hacia un estilo de crecimiento e industrialización fundado en la mejor distribución del ingreso; el fortalecimiento de la industria de bienes de capital, entendida como base material del progreso técnico; la constitución de cadenas entre los recursos naturales y la industria, o sea, la industrialización integral de los recursos naturales (indicada especialmente para los países de menor tamaño relativo), y la adopción de una modalidad industrial compatible con la disponibilidad energética local.

El segundo trabajo, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’” (conocido como el “casillero vacío”), es la continuación de sus estudios comparativos entre, por un lado, las modalidades de crecimiento de los países latinoamericanos y, por otro, las de economías desarrolladas y en desarrollo. El esquema que estructura la comparación es ingenioso. Fajnzylber considera los dos mecanismos centrales de desarrollo económico y social –el crecimiento y la distribución del ingreso– y muestra, sobre la base del comportamiento entre 1970 y 1984, que los países de América Latina se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápido pero tenían un ingreso concentrado; los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en la peor situación, es decir, tenían un ingreso concentrado y no crecían. A diferencia, por ejemplo, de países como la República de Corea, España o Hungría, ningún país latinoamericano integraba el grupo ideal, el de los que crecen y al mismo tiempo promueven un mínimo de justicia distributiva. En el cuadro en que se distribuyen los cuatro grupos –una matriz cuyos dos ejes

son crecimiento y distribución— se comprueba que en América Latina el cuadrante que reúne al grupo de países con crecimiento y buena distribución está vacío.

En este segundo libro, además, el autor enfatiza los dos puntos que figurarán en el mensaje central de la CEPAL a partir de 1990. Primero, abrir la caja negra del progreso técnico para agregar valor intelectual a la producción de bienes y servicios y, de esa manera, fortalecer la competitividad. Segundo, orientar el crecimiento a la equidad, de modo de llenar el “casillero vacío” latinoamericano.<sup>15</sup>

No por casualidad, y pese a la presencia del autor en la sede de la CEPAL, en Santiago, la conquista de la institución por las ideas de Fajnzylber en el atribulado contexto macroeconómico de los años ochenta fue gradual y parcial. Sus postulados sólo tuvieron impacto definitivo en el temario de la CEPAL en 1990. El momento ya marcaba la superación de la asfixia provocada por la deuda y la recuperación del crecimiento en América Latina y el Caribe, cuando se reabría el espacio para la reflexión sobre el largo plazo. Al mismo tiempo, el contexto exigía que la CEPAL reorientara su atención a las cuestiones de la productividad y la competitividad, en el marco de la reorientación propugnada por Fajnzylber, dado que se observaba un nítido avance de la apertura comercial en los planos multilateral y regional.

#### LOS AÑOS NOVENTA Y EL NEOESTRUCTURALISMO: CONTINUIDAD Y CAMBIO

A fines de los años ochenta, casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban rápidamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en general. El contexto político e ideológico internacional de aquel momento era, como se sabe, muy desfavorable a la heterodoxia y hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL, por su prudencia en relación con los cambios tendientes a la liberalización del comercio y otras desregulaciones.

Ante la sensación de irreversibilidad histórica de las reformas, Gert Rosenthal —que sucedió a Norberto González en 1988 como secretario ejecutivo y encabezó la producción intelectual de la institución durante una década, hasta fines de 1997— acogió e impulsó las ideas de Fajnzylber como forma de posicionarse en el debate ideológico de la época, reconociendo las reformas institucionales,

15 Fajnzylber rescata los debates sobre estilos o modalidades de crecimiento de los años sesenta y setenta, así como la visión de Prebisch y Furtado respecto de que el ahorro y la inversión eran bajos en América Latina debido a la concentración del ingreso en simultaneidad con el consumo conspicuo de las clases de ingresos altos. O sea que retoma la idea de la falta de austeridad y de escasa vocación por la inversión y el progreso técnico en las elites de la región.

pero oponiéndose a la radicalidad de la liberalización orientada por el Consenso de Washington.<sup>16</sup> Durante el mandato de Rosenthal, la CEPAL adoptó las contribuciones de Fajnzylber como base para el diseño de una nueva estrategia de desarrollo productivo, social y de inserción internacional.

A partir de 1990, la institución pasa, pues, a flexibilizar el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado al estructuralismo clásico en las cuatro décadas precedentes. Sin embargo, al mismo tiempo que admite la inevitabilidad de cambiar el marco regulatorio –apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones, entre otros factores–, analiza en forma crítica las reformas, señalando tanto sus méritos como sus errores e insuficiencias. Se reconoce la necesidad de introducir revisiones en relación con la participación del Estado en la vida económica y con los instrumentos y los mecanismos de intervención, si bien asignándole un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.

El punto de partida de la nueva etapa fue el texto *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), presentado en el vigésimo tercer período de sesiones y coordinado por Rosenthal y Fajnzylber. Recomendaba una mayor apertura del comercio, impulsada de forma gradual, selectiva y protegida por un tipo de cambio real elevado y estable, contenida en un proyecto orientado a la competitividad “auténtica”, es decir, fortalecedora de la capacidad productiva y la innovación. Realza, asimismo, el carácter sistémico de la competitividad y la importancia de la infraestructura física en la formación de recursos humanos y en la implementación de políticas que permitan que la región se actualice tecnológicamente (*catching-up*) y logre una inserción internacional virtuosa.

Con esta propuesta, la CEPAL ponía en discusión los temas centrales de su pensamiento: el crecimiento a largo plazo y la justicia social. Fajnzylber aportó siete ideas-fuerza al mensaje de “Transformación productiva con equidad”, para renovar esta visión cepalina del desarrollo: 1) la equidad se considera necesaria para mejorar la competitividad; 2) el progreso técnico es fundamental para incrementar la productividad y la competitividad; 3) se distingue la competitividad auténtica de la espuria: la auténtica surge de la aplicación constante y creciente del progreso técnico, la calificación del capital humano y la equidad, mientras que la espuria se basa en ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales; 4) la industria es vital para el progreso técnico pero debe articularse con los demás sectores para permitir los efectos de derrame (*spillovers*) y los encadenamientos productivos; 5) se propone una concertación social amplia para la innovación y el progreso técnico; 6) se considera clave el papel de las instituciones, y 7) se valora la democracia como marco para concretar la transformación productiva y social (Torres, 2006: 65-67).

16 La expresión es de Williamson (1990).

A partir de ahí, la propuesta se profundizó en una serie de textos, en especial en los documentos de los períodos de sesiones subsiguientes. Es el caso de las propuestas relativas a los requisitos de simultaneidad entre la equidad y la transformación productiva y el análisis de sus complementariedades (CEPAL, 1992), y de la focalización en la educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad (CEPAL-UNESCO, 1992). Es también el caso del postulado de políticas para mejorar la inserción en la economía internacional; entre ellas, controlar las corrientes de capital extranjero de corto plazo y la regulación financiera (CEPAL, 1995), acelerar el crecimiento para lograr cambios significativos en materia de transformación productiva, aumento de la productividad y equidad (CEPAL, 1996a) y orientarse al regionalismo abierto.

Esta última corresponde a una reformulación del mensaje de integración regional presentada en los años cincuenta. Con el concepto de regionalismo abierto, la propuesta pasará a ser una combinación entre la apertura al resto del mundo y el incentivo a la integración regional, fórmula maximizadora de los beneficios de eficiencia mediante la inserción internacional, que conciliaba la apertura multilateral con la ampliación de la integración regional (CEPAL, 1994a).<sup>17</sup>

La investigación sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas en las nuevas circunstancias históricas pasó a ocupar un lugar fundamental en la institución, junto con la formulación de estrategias y políticas alternativas a la agenda reformista ortodoxa para el desarrollo latinoamericano. En lugar de un rechazo de las reformas en su conjunto, que tendía a ser la actitud de los intelectuales de la CEPAL hasta fines de la década de 1980 —o sea, una agenda negativa—, las propuestas se centraron en la revisión selectiva de las reformas liberalizadoras, en especial de algunos elementos críticos para los objetivos de crecimiento y distribución. Cabe mencionar la revisión de la apertura financiera; el fortalecimiento y la renovación del temario de políticas industriales, tecnológicas y de comercio exterior; la reorientación de las reformas de los sistemas de seguridad y de los diseños de políticas sociales en diferentes áreas, así como de la sostenibilidad ambiental. Asimismo, la revisión abarcó el plano de las recomendaciones en la esfera fiscal, simbolizado por el concepto de pacto fiscal (CEPAL, 1998b), en un abordaje que procuraba conciliar las demandas sociales con el saneamiento de las finanzas públicas y el equilibrio macroeconómico, en condiciones de progresiva maduración de las prácticas democráticas.

17 El autor del documento sobre regionalismo abierto es Gert Rosenthal. Los otros cuatro documentos citados en los párrafos anteriores fueron supervisados por Gert Rosenthal y coordinados, respectivamente, por Fajnzylber y Ramos, Fajnzylber y Ottone, Ffrench-Davis, y Altimir. Rosales participó en todos ellos.

La fórmula neoestructuralista permitió establecer un puente con los gobiernos latinoamericanos y caribeños que habían adherido a las reformas, sin abandonar la construcción analítica estructuralista inaugural ni la visión de que las transformaciones necesarias para superar el atraso económico y social exigían bastante más que una mayor libertad de movimiento de las fuerzas del mercado. Si, para algunos, lo que se hizo correspondió a una capitulación al neoliberalismo, para otros el neoestructuralismo fue la fórmula, alternativa a la neoliberal, para incidir en los destinos de la región a partir de la perspectiva teórica y metodológica de la CEPAL original. La lectura conjunta de los principales textos de la institución de las décadas de 1990 y de 2000 fortalece esta última interpretación.

En efecto, pese a los cambios destinados a adecuarse a las nuevas condiciones históricas, el pensamiento neoestructuralista preservaría su proximidad con el estructuralista. El prefijo “neo” es apropiado para indicar la adecuación a los tiempos de apertura y desregulación y las modificaciones correspondientes en la incidencia de las políticas económicas recomendadas, pero la base analítica de la nueva etapa seguía siendo estructuralista, si bien en una nueva versión, la de su adaptación a la nueva realidad regional.

Son numerosos los ejes que vinculan las formulaciones estructuralistas clásicas con las neoestructuralistas. La conexión central se produce en el diagnóstico que identifica en la región la inadecuación de las modalidades de especialización, que implicarían una insuficiente diversificación productiva y de la exportación, y la escasez de divisas y la vulnerabilidad externa consiguientes –lo cual, en el período reciente, se vio exacerbado por la volatilidad de los capitales–. Además, esos factores perpetuarían la heterogeneidad estructural y, en consecuencia, limitarían el aumento de la productividad y el crecimiento. La heterogeneidad, que antes se expresaba por el concepto de subempleo y que pasó a identificarse con la idea de informalidad, sería la razón fundamental de la persistencia de la pobreza y la concentración del ingreso, junto con la concentración de la propiedad y las insatisfactorias políticas sociales. En la presentación que haremos más adelante de los textos contenidos en la presente obra se describe ese vínculo entre el pensamiento actual y el de la fase estructuralista.

Por cierto, la proximidad entre el neoestructuralismo y el estructuralismo clásico se advierte con mayor intensidad en los terrenos del desarrollo productivo y de la inserción internacional por el comercio, y en el análisis del empleo, la pobreza y la distribución del ingreso. En los otros dos grandes temas del pensamiento reciente de la CEPAL, es decir, la macroeconomía y las finanzas y la sostenibilidad ambiental, la comparación con los trabajos de la etapa estructuralista, pese a su interés y relevancia, tiene distintos antecedentes. En el primer caso, el tema fue tratado en las primeras décadas con menor insistencia que a partir de los años ochenta y, en el segundo, sólo adquirió trascendencia en la producción de la institución a partir de fines de los años setenta.

### C. EL ENRIQUECIMIENTO Y LA MADURACIÓN DEL NEOESTRUCTURALISMO EN LA SEXTA DÉCADA (1998-2008)

En esta sección se presentan los textos que componen la presente obra. Fueron seleccionados por ser representativos de la producción intelectual de la CEPAL de los últimos diez años y están distribuidos en cinco partes.

La primera está compuesta por las novedades analíticas más importantes del período, es decir, los principales elementos conceptuales que enriquecieron el enfoque neoestructuralista en el último decenio. Las otras cuatro partes incluyen los textos que ilustran los cuatro conjuntos de temas a los que se dedicó especialmente la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo e inserción internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. En la presentación de cada uno de esos conjuntos se indica la conexión entre la producción reciente y la historia intelectual de la institución.

Los trabajos seleccionados para esta recopilación son, en su totalidad, publicaciones oficiales de la CEPAL. Antes de continuar, corresponde dejar constancia de la imposibilidad de reflejar en forma adecuada, en el espacio de esta introducción, la extensa producción de la intelectualidad de la CEPAL en la última década, por lo cual se omiten las referencias a gran parte de la labor de sus diferentes divisiones, divulgada en sus seis publicaciones emblemáticas (*Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, *Panorama social de América Latina*, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* y el *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*), a través de sus 18 colecciones (como las series Políticas sociales, Desarrollo productivo, Financiamiento del desarrollo, Medio ambiente y desarrollo, entre otras) y de la *Revista de la CEPAL*. Entre 1998 y 2008 se divulgaron por estos medios cerca de 1400 textos —en su mayoría firmados por los autores— que exponen los resultados del esfuerzo de investigación y reflexión realizado por la CEPAL en su sexta década. Siguiendo la tradición, esos trabajos, coordinados por los intelectuales de la CEPAL, aportaron la materia prima básica, analítica y empírica para la elaboración de las publicaciones oficiales.<sup>18</sup>

18 Cabe destacar, entre ellas, la producción elaborada en las sedes subregionales y oficinas regionales, parte de la cual fue publicada en la serie *Estudios y perspectivas*. Es el caso, por ejemplo, de un centenar de estudios realizados en México sobre ese país y los Estados de Centroamérica, de una media centena de trabajos elaborados en la Argentina sobre ese país, y de varios estudios producidos en la sede subregional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España sobre los países del Caribe.

## DOS QUINQUENIOS

Como se señaló, la CEPAL de la sexta década dio continuidad a la producción de los cincuenta años precedentes. En los últimos diez, el pensamiento neoestructuralista se enriqueció y maduró en relación con las formulaciones de los años noventa. Para ello contó con la posibilidad de evaluar los resultados de las reformas liberalizadoras a la luz de los resultados económicos y sociales de la región, y de casi una década de intensos debates al respecto.

En el quinquenio 1998-2003, la CEPAL fue dirigida por José Antonio Ocampo, y en el subsecuente (2003-2008), por José Luis Machinea. Existió armonía analítica en los dos quinquenios y sólo se observan ligeras reorientaciones en los enfoques temáticos resultantes de los diferentes contextos.

En efecto, la sexta década transcurrió entre dos coyunturas: la primera mitad fue de lento crecimiento económico, mundial y regional, y la segunda, de rápida expansión. Una breve caracterización ayudará a contextualizar la producción intelectual de esos períodos.

Como es sabido, el primero correspondió a los años de crisis y relativo estancamiento de la región. El marco internacional no era propicio —la expansión anual media del PIB mundial y del comercio internacional de 1998 a 2003 fue del 3,5% y del 2,8%, respectivamente— y el cuadro recesivo se agudizó en la región como consecuencia de la fragilidad financiera de varios países frente a las crisis asiática y rusa, y de las crisis internas —en la Argentina, Brasil, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, por citar sólo los casos de mayor profundidad y visibilidad—. Lamentablemente, fue correcta la advertencia premonitória de la CEPAL cuando alertaba, en los años noventa, de los peligros de las políticas de estabilización ancladas en un tipo de cambio valorizado y expuestas a un endeudamiento externo excesivo, en especial considerando la volatilidad creciente de los capitales internacionales y la fragilidad de la regulación financiera prudencial local (véase CEPAL, 1995).

Los indicadores de los resultados económicos no dejan margen de duda en cuanto al comportamiento de la región en su conjunto. En los seis años transcurridos entre 1998 y 2003, la tasa de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe fue, en promedio, del 1,4% y la de desempleo media subió del 10,3 al 11,0%. La inversión se retrajo, al punto de reducir la razón entre la formación bruta de capital fijo y el PIB del 19,7 al 16,5%. El riesgo-país se elevó en la mayor parte de la región, mermó la entrada de capitales, las exportaciones crecieron a una tasa muy inferior a la de los años precedentes (4,9% anual contra el 10,4% en el período 1990-1997) y los términos de intercambio no mejoraron. En consecuencia, durante esos años hubo fuertes devaluaciones cambiarias en casi todos los países, incluso donde no se produjo una corrida especulativa contra la moneda local. Sin embargo, la coyuntura recesiva impidió que las presiones inflacionarias derivadas de las devaluaciones cambiarias incidieran en forma notoria en los precios.



Las sucesivas crisis y el estancamiento de fines de la década de 1990 marcaron un punto de inflexión ideológica en la región a comienzos de la década siguiente. En el decenio precedente, el aspecto sobresaliente en ese campo fue una relativa hegemonía de la perspectiva neoliberal, que acompañó la adopción generalizada de reformas, apartándose drásticamente de la institucionalidad previa. Como se observó, la CEPAL se batió contra esa hegemonía a partir de una agenda propositiva, contenida en el mensaje de transformación productiva con equidad, pero el clima ideológico le era desfavorable.

Las circunstancias cambiaron con las crisis y la recesión prolongada y se observó un relativo debilitamiento del Consenso de Washington. Desaparecida la hegemonía preexistente, en su lugar se estableció un equilibrio relativo entre el neoliberalismo y las visiones alternativas, entre las cuales se situaba el neoestructuralismo de la CEPAL. El nuevo clima ideológico internacional y regional permitió –y exigió– que la CEPAL reforzara su postura crítica, cuyos resultados en términos de creación analítica serán reseñados más adelante.

La recuperación de la mayoría de los países de la región sólo se produciría a partir de mediados de 2003. Se inicia entonces un período de expansión de aproximadamente cinco años, que concluye con la presente crisis internacional. La recuperación del crecimiento se produjo cuando ya se habían superado las crisis nacionales y las condiciones macroeconómicas volvían a mostrarse favorables al crecimiento con un mínimo de estabilidad monetaria.

Como se sabe, en este período las condiciones internacionales han sido muy propicias. Los Estados Unidos comenzaron a aplicar una política fiscal y monetaria expansionista a partir de 2002, en contraposición a la crisis de confianza posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001, y de esa manera se redinamizaron el comercio internacional y el nivel de la actividad mundial. Súmense a ello el mantenimiento de una baja inflación mundial, una extraordinaria expansión de la liquidez internacional, el crecimiento simultáneo de Europa y Japón, y la exuberancia de la economía china, que arrastraba a las demás economías asiáticas, y el resultado sería un cuadro de bonanza exportadora de productos básicos en volúmenes y precios que no se registraban desde hacía mucho tiempo. A la vez, aunque la repercusión del crecimiento haya sido más favorable para los países productores de petróleo y para América del Sur –en particular para las naciones productoras de minerales metálicos–, los países del norte de la región, como México y varios países de Centroamérica y el Caribe, se vieron beneficiados por la recuperación estadounidense. Pasaron así a registrar tasas de crecimiento relativamente elevadas, a pesar de la pérdida de competitividad en la producción de maquila frente a la competencia asiática y, en algunos casos, a pesar del deterioro de los términos de intercambio derivado de la importación de petróleo.

Las cifras del período 2004-2007 contrastan con las del sexenio anterior. La tasa media anual de crecimiento regional del PIB en esos cuatro años llegó al

5,5% y se registró una importante recuperación de la ocupación, con una reducción, por ejemplo, del desempleo urbano abierto, del 11% en 2003 al 8% en 2007. Las exportaciones crecieron un 7,6% anual en volumen y un 19,9% en valor, en un contexto en el que los términos de intercambio en general mejoraron para los países de la región, aunque no de manera uniforme, siendo la excepción muchos de los países importadores de petróleo. Las importaciones también se incrementaron sobremanera, pero, por primera vez en mucho tiempo, la región conciliaría expansión económica con saldos comerciales favorables y, en varios países, con saldos favorables en la balanza de pagos en cuenta corriente.

La expansión de la inversión que se financiaría a partir del ahorro interno se produjo a tasas superiores al ingreso, lo cual elevó la relación entre formación bruta de capital fijo y PIB del 18% en 2003 al 20,7% en 2007. Al mismo tiempo, hubo una considerable mejora del balance comercial y un marcado aumento de las remesas de emigrantes, además de una sostenida recuperación de los flujos de entrada de las inversiones directas de empresas y del capital financiero. Pese a la formación de reservas, esas tendencias provocaron la valoración cambiaria en la mayoría de los países y, por consiguiente, aun en un contexto expansivo, contribuyeron a la preservación de bajas tasas de inflación en casi todos ellos.

A pesar del panorama general favorable, tras las crisis de fines de los años noventa se mantuvo el equilibrio ideológico entre el neoliberalismo y las visiones que lo cuestionaban. Lo mismo puede decirse en relación con el contexto regional, donde, además, se observó el surgimiento de gobiernos con discursos y programas opuestos al ideario antes hegemónico.

Por lo tanto, el panorama fue acogedor para la plena continuidad del trabajo previo de la CEPAL y para las propuestas que se habían fortalecido en el quinquenio anterior. La principal diferencia residiría en una alerta sistemática sobre el hecho de que la historia regional mostraba que la bonanza sería pasajera.

En la etapa precedente se insistió en la necesidad de implementar políticas anticíclicas y los diagnósticos apuntaban a evitar los errores cometidos. En la nueva fase, el empeño al respecto no sería menor, pero los diagnósticos pasaron a realzar la idea de que el momento favorable debía ser aprovechado para anticipar futuras dificultades. Por lo demás, tuvieron plena continuidad los mensajes en cuanto al desarrollo de América Latina y el Caribe a mediano y largo plazo —mucho más allá de eventuales coyunturas de bonanza— y a la importancia de fomentar transformaciones fundamentales en las esferas productiva y social, así como a la inversión de las tendencias ambientales desfavorables.

Ocampo llegó a la CEPAL cuando se iniciaba el período recesivo, justamente en medio de las crisis financieras que sacudían a las economías de gran parte de los países en desarrollo en todo el mundo. Organizó en torno a la propuesta de un “pacto fiscal” el documento sobre finanzas públicas que se elaboraba en la

CEPAL a su llegada, y que fue presentado poco después, en el período de sesiones de 1998. En sintonía con lo que la institución había articulado en los años noventa sobre resultados y políticas macroeconómicas en circunstancias de volatilidad de capitales, profundizó el análisis para evaluar los efectos de los flujos de capital internacional en las economías regionales, en los períodos de auge y caída.<sup>19</sup> Colocó el acento en la importancia de construir una arquitectura financiera mundial y regional, y de adoptar políticas nacionales autónomas, con fuertes componentes anticíclicos, para atenuar o compensar los efectos de esos flujos de capital (Ocampo, 1999a y 1999b; CEPAL, 2000a, 2001a, 2002a).

Asimismo, rescató la idea prebischiana de las asimetrías en el orden internacional (Ocampo, 2001; CEPAL, 2002a) y profundizó el análisis de las condiciones socioeconómicas y de inserción internacional de la región en la era de la globalización (CEPAL, 2002a). Coordinó un detallado análisis crítico sobre el desempeño de los países a la luz de las reformas e insistió en la importancia de establecer vínculos entre el análisis macroeconómico, el análisis del proceso de producción de bienes y servicios y el de la evolución social.<sup>20</sup> Al mismo tiempo, enriqueció el pensamiento neoestructuralista con un estimulante esquema analítico sobre la interacción entre los mecanismos de transformación de la estructura productiva y el crecimiento de la economía (Ocampo, 2002, 2005).

Durante ese período se fortaleció también el análisis de la dimensión social de la realidad regional y se hizo hincapié en la cuestión de la ciudadanía, rescatándose la antigua tradición sociológica iniciada por Medina Echavarría cuarenta años antes (CEPAL, 2002a).<sup>21</sup> Asimismo, en el temario de la CEPAL se amplió el espacio para continuar avanzando en el conocimiento de la problemática de la preservación del medio ambiente.<sup>22</sup>

En síntesis, de diferentes formas Ocampo rescató y actualizó las bases estructuralistas del pensamiento de la CEPAL. Si desde el punto de vista analítico Fajnzylber fue el protagonista en la inauguración del neoestructuralismo, Ocampo fue quien propugnó su consolidación y refinamiento.

Machinea dio continuidad a esos trabajos y los enriqueció, agregando algunas propuestas muy apropiadas al contexto expansivo que la región vivía en el quinquenio en que lideró la CEPAL.<sup>23</sup> No por casualidad –ya que llegó a la institución a comienzos del período expansivo– insistiría en la importancia de elabo-

19 Corresponde a Ricardo Ffrench-Davis liderar en la CEPAL la producción en el terreno de la macroeconomía en los años noventa.

20 En el campo de la relación entre los ámbitos macro, meso y microeconómicos se alineó con los postulados de Jorge Katz (CEPAL, 1996a; Katz, 2000a).

21 En el rescate contó con la colaboración de Ottone y Hopenhayn.

22 En ese terreno recibió el apoyo de Alicia Bárcena y su equipo.

23 Véase una presentación sintética de sus “ideas para una agenda de desarrollo” en Machinea (2007).

rar mecanismos macroeconómicos anticíclicos como preparación para eventuales reversiones de las coyunturas favorables y a fin de considerar los desafíos con una visión que trascendiera la inmediatez coyuntural (CEPAL, 2007a; Machinea y Kacef, 2008).

Durante ese período se acentuó también la necesidad de crear una institucionalidad regional y una coordinación entre las naciones para enfrentar los problemas macroeconómicos (véanse Machinea y Rosenwurz, 2005; Ocampo, 2006; Machinea y Titelman, 2007), en el marco de un proyecto regional. Sin embargo, se optó por dar prioridad a las perspectivas de la producción y el comercio y al área social. Se destacó la importancia de realizar transformaciones en esos ámbitos y la inconveniencia de “dormirse en los laureles” de las bondades del crecimiento momentáneo, porque suelen ser temporarias y no preparan para el futuro.

Al primero de esos temas –desarrollo productivo y comercio internacional– Machinea le dedicó dos de los tres documentos de los períodos de sesiones estructurados bajo su orientación (CEPAL, 2004a, 2008a).<sup>24</sup> En ese terreno, continuando la perspectiva de la agenda global, puso énfasis en los problemas para el multilateralismo derivados de las circunstancias de la multiplicación y la yuxtaposición de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales e interregionales.

En relación con la temática social destacaría, por ejemplo, los trabajos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005) y el estudio sobre las redes de protección social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006a).<sup>25</sup> Este último tal vez sea la reflexión de mayor amplitud y aliento realizada en la región sobre el tema. Se preparó, además, un proyecto de largo alcance basado en el concepto de cohesión social, a partir del cual la CEPAL inició la prometedora experiencia de colocar el aspecto sociológico en el núcleo central de su análisis (CEPAL, 2007b). En diferentes cuestiones, como las de género, minorías étnicas y migración internacional, se integraron las perspectivas de ciudadanía y derechos humanos a la de la agenda global, en sintonía con los demás trabajos de las Naciones Unidas sobre esos temas. Al mismo tiempo se dio continuidad a los trabajos que la CEPAL venía realizando sobre el medio ambiente, fortaleciendo una tradición iniciada en la institución por Osvaldo Sunkel y otros, treinta años atrás.

24 Para la elaboración de los documentos citados contó con la colaboración de Juan Martín y con la reflexión acumulada en las distintas divisiones por equipos liderados por destacados especialistas como Ferraz, Cimoli, Ventura-Días, Rosales y Sánchez-Albavera. Entre otras contribuciones del autor al tema véase, por ejemplo, Machinea y Vera (2006, 2007).

25 Sus colaboradores más importantes en el primer trabajo fueron Alicia Bárcena y Arturo León, y en el segundo, Andras Uthoff y Daniel Titelman.

## NUEVAS FORMULACIONES ANALÍTICAS

La primera parte de los documentos seleccionados está dedicada a los textos representativos de la incorporación de novedades analíticas en el pensamiento de la CEPAL en el período 1998-2008.

Cabe señalar que no se trata de innovaciones teóricas o conceptuales a escala global, sino sencillamente de la utilización de conceptos y esquemas analíticos que se incorporaron como novedades en el pensamiento de la institución, y que, cuanto menos, le imprimieron un nuevo énfasis. Tales innovaciones ilustran cómo, sin perder la referencia analítica tradicional (o sea, la orientación histórico-estructural), el pensamiento de la CEPAL siguió avanzando en su sexta década con inquietud intelectual y una actitud de renovación permanente.

Fueron cinco las principales novedades introducidas en el quehacer de la institución en el último decenio: a) la incorporación de un amplio balance del desempeño de los países en los ámbitos económico y social tras las reformas liberalizadoras, b) la perspectiva de una agenda para la era global, c) los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, d) la fusión entre los abordajes estructuralista y schumpeteriano, y e) el énfasis puesto en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de capitales.

*a) Balance de los efectos de las reformas  
sobre la base del desempeño de los años noventa*

El primer aporte de la CEPAL en la última década, desde el enfoque neoestructuralista, consistió en el seguimiento y la evaluación crítica de los resultados de las reformas. Fue analizado el desempeño escasamente favorable de los países de la región en la década de 1990, en un esfuerzo de investigación y reflexión realizado entre el segundo quinquenio de la década de 1990 y comienzos de la siguiente. Este proyecto se materializó en un numeroso conjunto de documentos y libros.

En el capítulo 2 de la presente obra se incluye la introducción de uno de ellos, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 2001b). El libro contiene un balance crítico contundente de la evolución de América Latina y el Caribe bajo la influencia de las reformas.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> El libro fue coordinado por Ocampo, Bajraj y Martín. Puede consultarse un resumen en Ocampo (2004). Entre los demás componentes del esfuerzo de revisión crítica sobre los años noventa cabe destacar un conjunto de estudios realizados entre 1996 y 2000, reunidos en gran número de libros y publicaciones y sintetizados en Stallings y Peres (2000); un libro de reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado, coordinado por Núñez del Prado (CEPAL-ILPES, 1998), y “Una década de desarrollo social en América Latina”, coordinado por Ocampo, Franco y Sainz (CEPAL, 2004b).

Por ejemplo, por el lado de las “luces”, la obra destaca el control de la inflación y los menores déficits fiscales, el dinamismo exportador, la mayor atracción de inversiones extranjeras directas, el aumento de la productividad de las empresas y los sectores líderes, el incremento del gasto social, la mayor atención a la problemática del desarrollo ambientalmente sostenible y los avances en la democracia y el respeto por los derechos humanos. Por el lado de las “sombras”, señala el crecimiento económico frustrante e inestable, la insuficiente diversificación de las exportaciones, la preponderancia de estrategias defensivas en las empresas nacionales y la reestructuración de los sectores industriales, con resultados muy deficientes en materia de capacidad productiva e innovadora, grandes déficits externos y persistencia de la vulnerabilidad externa, exacerbada por la gran volatilidad de las corrientes de capital. Las sombras cubren también un ahorro y una inversión deprimidos; el aumento del desempleo, la informalidad y la heterogeneidad estructural; y la distribución del ingreso relativamente estable, sin alcanzar las deseadas mejoras.

#### *b) Agenda para la era global*

La segunda novedad se refiere a la ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad para absorber el concepto de agenda para la era global, compuesta de propuestas relativas al papel crítico del espacio regional y de estrategias nacionales frente a la globalización. Ese paraguas conceptual fue creado por Ocampo para organizar las recomendaciones sobre estrategias, instituciones y otros instrumentos de orientación política en esos tres ámbitos, es decir, el global, el regional y el nacional. En el capítulo 3 de esta recopilación se reproduce el principal texto referido a esa agenda, extraído del documento presentado en el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL en 2002, *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002a).

En lo que respecta a la agenda global, el concepto reitera principios que se encuentran en los debates de la diplomacia y de los derechos humanos internacionales: suministrar bienes públicos globales (democracia, paz, seguridad, estabilidad macroeconómica y financiera, entre otros); corregir, empleando mecanismos heterodoxos, las asimetrías internacionales en tres áreas básicas (productiva y comercial, macroeconómica y financiera, y desigual tratamiento entre la movilidad de capitales y la de mano de obra), e incorporar una agenda social mundial basada en derechos. En el terreno de las estrategias nacionales, abre el espacio a las reflexiones vinculadas con los desafíos de la globalización en los cuatro campos a que se dedica la CEPAL (macroeconomía y finanzas, transformación productiva, desarrollo social y sostenibilidad ambiental) y, entre los terrenos global y nacional, introduce la dimensión intermedia relativa a las recomendaciones en cuanto a institucionalidad y políticas que pueden ser promovidas regionalmente, en apoyo a la estabilidad macroeconómica y a la integración financiera, productiva y comercial.

Huelga señalar que el concepto de agenda para la era global se ajusta a la perfección a la tradición estructuralista de la institución que consiste en estudiar la realidad de la región y recomendar políticas a la luz de sus ideas sobre la inserción internacional y las relaciones centro-periferia.

*c) El enfoque de los derechos, la ciudadanía y la cohesión social*

La tercera innovación es el énfasis en el enfoque de los derechos, la ciudadanía y la cohesión social. La dimensión sociológica del desarrollo no es nueva en la producción de la CEPAL. Ya en el pasado contó con la colaboración de grandes intelectuales del área, como Medina Echavarría, Cardoso, Faletto, Graciarena, Wolfe y Gurrieri. En el período reciente, la temática recuperó una promisorio centralidad en el pensamiento de la institución.

En la etapa previa, la cuestión de los conflictos entre clases sociales ocupaba, inevitablemente, un lugar preponderante en los análisis. En la nueva versión, el centro de atención se ha trasladado a las dificultades para el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Se trata del encuentro con la tradición de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas que, como se sabe, se inició con el cometido de garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y gradualmente incorporó el concepto de derechos económicos, sociales y culturales. El encuentro se da en ambas dimensiones, y mediante su interacción, contenida en la expresión cohesión social.

El tema fue abordado en numerosos textos,<sup>27</sup> pero adquirió relevancia en dos de ellos: en el documento del período de sesiones de 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a), y en el libro *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007b). En la presente obra (capítulo 4) se reproducen partes de los capítulos II, III y XIV del documento, así como extractos de la síntesis del libro.<sup>28</sup>

La arquitectura conceptual del mensaje sobre derechos, ciudadanía y cohesión social se sostiene en cuatro pilares complementarios. El primero es el examen de los problemas sociales de la región –pobreza, exclusión, desigualdad de ingresos y riqueza, insuficiente e inadecuada protección social, acceso desigual

27 Por ejemplo, en “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992b) ya se destacaba la importancia de la educación para avanzar en el terreno de la ciudadanía. A propósito del uso del concepto de derechos por la CEPAL, véase la reseña de Artigas (2003).

28 El primero fue preparado principalmente por Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn, con el estímulo de Ocampo, y el segundo tuvo como principales redactores a Ottone, Hopenhayn, Sojo y Vergara, con el estímulo de Machinea. Sobre la cohesión social véase también el libro editado por Sojo y Uthoff (2007) y el número 1 de la revista *Pensamiento Iberoamericano*, segunda época, dedicado al tema, así como su presentación, a cargo de Machinea y Durán (2007).

a los mecanismos de protección existentes, discriminación racial, étnica y cultural–, a través del prisma de un marco ético de derechos humanos, entendidos como universales, indivisibles e interdependientes. El segundo pilar es que las políticas sociales y la lucha contra la pobreza deben estar regidas por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. El tercero indica que estos temas deben ser tratados en su totalidad, tanto en lo que se refiere a la necesaria integración con las políticas económicas –ya que ambas tienen responsabilidades centrales en el desarrollo social– como al reconocimiento de las relaciones virtuosas entre los diferentes beneficios sociales (educación, salud y vivienda, entre otros). El cuarto fundamento es el desarrollo de una institucionalidad y una práctica democrática que, en esencia, conduzcan a los ciudadanos a integrarse a la vida política y a organizarse de manera de participar en los procesos de toma de decisiones y de implementación de las políticas sociales que corresponden a la satisfacción de sus derechos, y que fortalezcan su “sentido de pertenencia”. Éste es definido como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007b: 19).

De acuerdo con esos pilares, el sistema de indicadores propuesto para dar seguimiento a los avances –y retrocesos– en la cohesión social incluye: desigualdad, pobreza e indigencia, acceso al empleo, educación, salud, vivienda, jubilaciones y brecha digital, si bien no se limita sólo a ellos. Incluye además la institucionalidad (el funcionamiento de la democracia, las instituciones del Estado y del mercado, y la familia) y el sentido de pertenencia, asociado a multiculturalismo, confianza, participación, expectativas de movilidad y solidaridad social.

En síntesis, el trabajo conceptual sobre derechos, ciudadanía y cohesión social constituye un importante esfuerzo analítico tendiente a organizar la problemática del desarrollo en torno a dos funciones: i) abrir el debido espacio a la cuestión de los derechos en el paradigma de la transformación productiva con equidad, y ii) poner políticamente en contexto el tema mediante el estudio de las percepciones de los ciudadanos y de la organización social necesaria para que ejerzan presión ideológica y política y, al mismo tiempo, participen en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas de desarrollo, en particular, de las políticas sociales.<sup>29</sup>

29 Con la novedad analítica se inaugura un prometedor curso de investigación sobre la realidad de la región, que, se reconoce, exige profundización e integración de los estudios sobre las múltiples limitaciones que enfrenta el objetivo de la cohesión social: tasas de crecimiento del ingreso y de empleo insuficientes, disociación entre avances materiales y avances en el terreno simbólico; discriminación racial, étnica y cultural; rápidas transformaciones culturales conducidas por los medios de comunicaciones, complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales, falta de claridad en cuanto a las



*d) Fusión entre los abordajes estructuralista y schumpeteriano*

El balance de los años noventa señala un cuarto avance, que corresponde a un interesante refinamiento analítico del neoestructuralismo de la CEPAL en el campo del desarrollo productivo y la inserción internacional: la fusión de la visión estructuralista y la interpretación schumpeteriana. Tal fusión, que tuvo sus orígenes en los escritos de Fajnzylber de los años ochenta, fue perfeccionada analíticamente en la CEPAL del período reciente por varios intelectuales, en especial Katz, Ocampo y Cimoli.

Es posible destacar tres formulaciones complementarias. Primero, bajo la orientación de Katz, la fusión se ha expresado en un conjunto de trabajos de evaluación crítica de los efectos de las reformas en el comportamiento productivo de los países de la región y de sus efectos en el ritmo de crecimiento de las economías, así como en toda una reflexión sobre las estrategias de transformación y las políticas de desarrollo correspondientes (Katz, 2000a, 2000b).

La segunda formulación es una contribución al análisis de la relación entre la dinámica de las estructuras productivas y el crecimiento económico de los países en desarrollo (Ocampo, 2002, 2005). El análisis se alinea con los que consideran –como en la CEPAL desde sus orígenes– que el aumento del PIB per cápita está ligado a modificaciones en la composición del producto y en las modalidades de especialización para el comercio internacional. El examen de los procesos de innovación se integra con la idea de la formación de cadenas productivas a partir de los impulsos que, potencialmente, promueven las innovaciones en términos de “aspectos complementarios, vínculos y redes”, capaces de generar un “tejido productivo integrado”. O sea, aborda la cuestión de la innovación en el sentido amplio de Schumpeter, como la capacidad de crear nuevas actividades y nuevas formas de realizar las ya existentes.<sup>30</sup>

---

normas simbólicas y de solidaridad, y vacío entre igualdad jurídica y eficacia del sistema judicial para dar tratamiento equitativo al conjunto de los ciudadanos.

30 El autor desarrolla una tipología de procesos de transformación estructural, con la que caracteriza la evolución de las estructuras productivas de acuerdo con la combinación entre procesos de aprendizaje (fuertes o débiles) y complementariedades generadas (fuertes o débiles). Luego plantea una novedosa formalización de los vínculos entre las dinámicas estructural y macroeconómica mediante un modelo que explora la idea de un círculo virtuoso potencial entre, por un lado, los impulsos generados por el crecimiento del PIB sobre la productividad (como en la función de Kaldor-Verdoorn) y, por otro, los impulsos que el aumento de la productividad –derivado de las innovaciones– genera sobre la expansión del PIB. El autor concluye señalando lo siguiente: “La clave para un rápido crecimiento en los países en desarrollo es una combinación de estrategias orientadas a la transformación dinámica de las estructuras productivas y de estabilidad y condiciones macroeconómicas favorables [...], complementada con políticas orientadas a reducir la heterogeneidad estructural” (Ocampo, 2005: 41). Su visión es que América Latina y el Caribe, tras las

La tercera formulación realza la importancia del comercio exterior como determinante del potencial de crecimiento sostenible a mediano y largo plazo. Dicho enfoque adquirió un progresivo refinamiento y encontró en el documento “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina” (CEPAL, 2007c) su versión más acabada hasta la actualidad. El capítulo 5 de la presente obra reproduce el capítulo II de ese trabajo, en el cual se presenta el modelo.<sup>31</sup>

Allí se explica que la convergencia tiene como restricción fundamental el comportamiento del comercio internacional, medido por las elasticidades de las exportaciones y las importaciones, que reflejan la competitividad de los países.<sup>32</sup> Ésta, por su parte, depende del aumento de la productividad de los países en desarrollo en relación con lo que ocurre en los países desarrollados, medida por la brecha tecnológica de la estructura productiva –que refleja el grado de diversificación y las cadenas productivas, entre otras cosas– y las características no tecnológicas que inciden en la competitividad (financiamiento, institucionalidad, sistemas arancelarios y otras).

Por último, concluye en la necesidad de reorientar la modalidad productiva y exportadora en América Latina y el Caribe hacia los bienes de mayor contenido tecnológico y, al mismo tiempo, de agregar valor a través de cadenas sectoriales mayores. Ello permitiría fortalecer el crecimiento, superando el hecho de que el progreso técnico de la región se ha limitado a “enclaves” con escasos efectos en la economía en su conjunto, con lo cual se ha fomentado la heterogeneidad estructural, la informalidad laboral, los magros salarios, la pobreza y la concentración del ingreso y la riqueza.

La fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista no sorprende, dada la prioridad asignada por ambos al análisis de las tendencias históricas en el terreno productivo. El acento neoschumpeteriano en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje en las empresas, en el *path-dependency* y en los cambios de los paradigmas tecnoeconómicos son elementos enriquecedores del enfoque histórico-estructural de la CEPAL, en su intento de comprender las transformaciones de las estructuras productivas en circunstancias de subdesarrollo y heterogeneidad estructural.

---

reformas, no han sido capaces de orientarse en la dirección correcta, por lo que corresponde introducir una estrategia de cambio estructural.

31 El enfoque estuvo encabezado por Cimoli, con la colaboración de otros intelectuales; entre ellos, el consultor Gabriel Porcile. Véanse Cimoli y Correa (2005), Cimoli y otros (2005), Cimoli, Primi y Pugno (2006), y CEPAL (2007c).

32 El principal antecedente del modelo es el multiplicador del comercio exterior de Harrod (1933), reformulado por Kaldor (1966, 1975) y Thirlwall (1979), y modificado para la inclusión del concepto de “brecha tecnológica” de Cimoli, Dosi y Soete (1993). La versión previa más reciente figura en Cimoli y Correa (2005).

En el documento presentado en el trigésimo segundo período de sesiones de la Comisión en 2008, la interpretación se abre a otra novedad analítica, a saber, la idea de que, con la revolución tecnológica, las oportunidades se presentan ahora en distintos sectores de la economía y no sólo en la industria. Retomaremos este enfoque más adelante, en el apartado “Transformación productiva y comercio internacional”.

*e) Énfasis en políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de los capitales*

La inestabilidad del crecimiento y su evidente asociación con la volatilidad de los capitales financieros durante la década de 1990 se transformaron en un tema importante en la agenda de la CEPAL. La primera manifestación de preocupación en ese sentido apareció ya en los documentos de la primera mitad de la década (CEPAL, 1995). En aquel momento se insistía en la creación de mecanismos capaces de atenuar la entrada de capitales especulativos y sus efectos no deseados. A partir de las crisis de la segunda mitad de la década, la CEPAL trasladó el énfasis a la construcción de una institucionalidad financiera internacional y regional (CEPAL, 1999a, 2002a) y a la elaboración de políticas anticíclicas adecuadas para la conducción de una macroeconomía estable en América Latina y el Caribe (véase CEPAL, 2000a, 2001a, 2002a). Este tema se retomará en la siguiente sección.

#### MACROECONOMÍA Y FINANZAS

La crisis de la deuda de los años ochenta obligó a la CEPAL a concentrar aún más su atención en la reflexión sobre cuestiones macroeconómicas y financieras, un eje que nunca dejó de estar presente. Prueba de ello es el seguimiento sistemático de la coyuntura económica de los países de la región, reflejado en la publicación anual de la institución, el *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, que completó en 2008 su sexagésima edición.<sup>33</sup>

Antes de 1980 se podrían definir tres formulaciones analíticas en la producción de la CEPAL en el campo de la macroeconomía. Primero, en los textos inaugurales Prebisch argumentó que la vulnerabilidad externa, que atribuía sobre todo a cuestiones productivas y comerciales, debía enfrentarse con políticas macroeconómicas anticíclicas basadas en la gestión de divisas, y no mediante la gestión de políticas fiscales y monetarias, como más recientemente pasaría a recalcar la institución.

<sup>33</sup> Sobre los cincuenta primeros años de la publicación véase el artículo de la edición correspondiente a 1997-1998 (CEPAL, 1998c), cuya elaboración estuvo a cargo de José Miguel Benavente.

En segundo lugar, en los años cincuenta se indagó la posibilidad teórica de que la causa primaria de la inflación de los países latinoamericanos no fuera la expansión monetaria, sino los desajustes en los precios, determinados esencialmente por los estrangulamientos externos (la denominada inflación estructural).

En tercer lugar, como ya señalamos, a lo largo de la década de 1970, la CEPAL advirtió contra los peligros del exceso de endeudamiento externo. Las advertencias fueron premonitorias de la crisis de la deuda y anticipatorias de la futura preocupación de la institución por los problemas derivados de los efectos de la inconstancia de las corrientes de capitales internacionales en la estabilidad macroeconómica, tema que adquiriría preponderancia en la institución en las décadas de 1990 y 2000.

Con la crisis de la deuda se inicia una fase de análisis más continua y detallada de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales, y una atención prioritaria a la deuda externa y a los movimientos financieros internacionales y sus efectos en la solvencia financiera y la estabilidad macroeconómica internas.<sup>34</sup>

A partir de los años ochenta, la CEPAL explicitaría en forma reiterada la necesidad fundamental de lograr equilibrios fiscales y combatir la inflación. Como hemos mencionado con anterioridad, durante esos años convivieron en la institución distintas posiciones en cuanto al tratamiento de este asunto. Sin embargo, en los años noventa predominó la interpretación heterodoxa en lo que se refiere a una serie de elementos centrales de la gestión macroeconómica y financiera. Esto se manifestó en por lo menos tres aspectos cruciales del debate en ese campo.

Primero, en la importancia asignada a la combinación entre estabilidad de precios y estabilidad del ritmo de crecimiento, o sea, el principio de fondo keynesiano de que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal deben orientarse en forma simultánea a la estabilidad de precios y a la expansión sustentada en el nivel de actividad. Éste fue un aspecto destacado reiteradamente por Ricardo Ffrench-Davis, el principal responsable de las formulaciones en materia macroeconómica de la CEPAL en los años noventa.<sup>35</sup>

34 En ese período se debatió ampliamente la cuestión de la renegociación de la deuda externa con miras a reimpulsar el crecimiento económico y el desarrollo. Véase, por ejemplo, Devlin (1984, 1985).

35 En el libro donde propone “reformular las reformas” y realza la importancia de crear un entorno “productivista” en lugar de “financierista”, el autor destaca el hecho de que “existe una tendencia inquietante a desestimar la significación que reviste la inestabilidad y la subutilización de la capacidad productiva”, y a ignorar sus efectos distributivos perversos, “pues los sectores de mayores ingresos y mejor acceso a mercados aprovechan más plenamente las oportunidades que surgen en los períodos de auge y se ajustan con mayor agilidad en los períodos recesivos” (Ffrench-Davis, 2005: 4-5).

Segundo, y como complemento, en la heterodoxia del análisis de los efectos potencialmente perversos del libre flujo de capitales especulativos en la salud macroeconómica de los países de la región, en sus incentivos para invertir y en su competitividad, así como en las recomendaciones de flexibilización de las políticas monetaria y cambiaria para el manejo de esas corrientes de capital. Según esta visión, el control debía hacerse tanto por medio de instrumentos internos –énfasis en los años noventa– como a través de la articulación de una nueva arquitectura financiera (mundial y regional) –énfasis en los años 2000–. Subyace en toda esta posición la propuesta de que el conjunto de políticas tuvieran carácter anticíclico, es decir, que dieran mayor estabilidad al crecimiento de la economía a largo plazo y evitaran sobre todo la apreciación cambiaria, por sus efectos negativos en la competitividad y la balanza de pagos, magnificadores de la vulnerabilidad externa.

Tercero, en la diferenciación del énfasis en la regulación y la fiscalización rigurosas de las instituciones financieras y del mercado de capitales, así como en la importancia de su estabilidad. Los economistas ortodoxos no discrepaban, en abstracto, con la regulación –no podían discrepar con el Acuerdo de Basilea–, pero la reflexión no siempre era seguida con entusiasmo en los diferentes países, tal vez por las controversias que el tema despierta en la comunidad financiera, a menudo renuente a todo tipo de interferencia, sobre todo en América Latina.<sup>36</sup>

Esos elementos aparecen ya en los textos de la CEPAL en la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, la reflexión con posterioridad se intensificó y nuevos aportes ampliaron el ámbito de los análisis realizados hasta esa fecha. Su elemento organizador básico fue la idea de que, junto con la responsabilidad fiscal y monetaria, es preciso elaborar políticas macroeconómicas y financieras que permitan enfrentar adecuadamente los problemas generados por la vulnerabilidad externa. Se entiende que esos problemas derivan de las bruscas oscilaciones de la demanda mundial de bienes y servicios en los que se especializa la región, de la volatilidad de las corrientes de capitales internacionales y de la insuficiente regulación y fiscalización de los sistemas financieros locales. Esas políticas deben dar estabilidad a las inversiones y al crecimiento a corto, mediano y largo plazo y, para ello, deben tener entre sus elementos una resuelta motivación anticíclica.

En la presente obra se reproducen cuatro textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en los ámbitos macroeconómico y financiero entre 1998 y 2008, en el orden cronológico de su publicación.

36 La contribución de la CEPAL al debate puede encontrarse, por ejemplo, en el capítulo XII del documento sobre el período de sesiones de 1994 (CEPAL, 1995), cuya redacción fue coordinada por Günther Held.

El primero de ellos (capítulo 6 de esta recopilación) es la síntesis del documento “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos” (CEPAL, 1998b), preparado en la transición entre la gestión del secretario ejecutivo Gert Rosenthal y la de su sucesor, José Antonio Ocampo, en 1997 y 1998. El documento consolida la reflexión realizada durante más de una década sobre la problemática fiscal de América Latina y el Caribe.<sup>37</sup> Versa sobre cinco temas, correspondientes a los que se consideraron los principales elementos de un pacto fiscal: consolidación del ajuste fiscal, aumento de la productividad de la gestión pública, mayor transparencia, fomento de la equidad y fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Los conceptos allí reunidos han perdurado en el pensamiento de la CEPAL en la década reciente. Durante ese tiempo se reiteraron los análisis y se reforzó un concepto enunciado como uno de los nuevos desafíos de la política fiscal –evaluado en el documento de 1998 aún con relativa brevedad–, a saber, la importancia de la gestión fiscal anticíclica.

El documento sobre el pacto fiscal es representativo de los empeños de la CEPAL por estudiar la política fiscal de la región en un período de numerosas reformas, como los procesos de privatización, la consolidación de deudas, la introducción de nuevas formas de gestión pública y la descentralización de la acción del Estado. En los años noventa, la serie *Política fiscal* presentó numerosos estudios sobre la temática y ésta fue tratada con igual preeminencia en los últimos diez años, como muestran los más de cien trabajos divulgados en las series *Gestión pública y Macroeconomía del desarrollo*.

Al respecto, desde hace alrededor de veinte años, la CEPAL ha organizado el que tal vez sea el encuentro anual sobre el tema con mayor prestigio en la región.<sup>38</sup> A lo largo del último decenio, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, miembro de la CEPAL), dedicado desde comienzos de los años sesenta a la capacitación de planificadores y gestores públicos en la región, asumió esa tarea, así como parte de los trabajos sobre esa área. Además de los diferentes cursos para gestores del sector público, impulsó un importante conjunto de investigaciones relacionadas con la política

37 La coordinación de la reflexión durante todo ese período correspondió a Juan Carlos Lerda; la síntesis seleccionada para la presente obra fue redactada por Ocampo y Osvaldo Rosales. Sobre el tema véase también Lerda (2008a).

38 El Seminario Regional de Política Fiscal cuenta con la participación de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y permite reunir a autoridades fiscales con especialistas internacionales e investigadores del tema para analizar y evaluar los desafíos y acciones del Estado en términos de ingresos, gastos, endeudamiento y procedimientos presupuestarios, de gestión y evaluación más transparentes para los ciudadanos.

fiscal.<sup>39</sup> Uno de los documentos representativos de ese esfuerzo es *Panorama de la gestión pública* (CEPAL-ILPES, 2004),<sup>40</sup> donde se analiza el estado de las finanzas de la región, tanto desde la perspectiva de sus ingresos y su financiamiento como de la gestión y el impacto del gasto público.<sup>41</sup>

El segundo texto seleccionado en el área de macroeconomía y finanzas (capítulo 7 de esta recopilación) es el documento *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, publicado por la CEPAL (1999a). Ha sido elaborado por Ocampo y Ffrench-Davis y expone la visión de la institución sobre la necesidad de aplicar reformas frente a la crisis financiera internacional y adoptar medidas urgentes. Entre esas propuestas figuran: una mayor consistencia de las políticas macroeconómicas a nivel global; reformas del Fondo Monetario Internacional, con miras a proporcionar una liquidez internacional adecuada en épocas de crisis; la adopción de códigos de conducta, mejores flujos de información, y el fortalecimiento de la supervisión y la relación financieras en el ámbito nacional e internacional; el mantenimiento de la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales; la incorporación de disposiciones relativas a la suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa, y el diseño de una red de organizaciones regionales y subregionales que apoyen el manejo monetario y financiero internacional.

El tercer texto (capítulo 8 de esta recopilación) es el capítulo VIII del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a). Recupera los análisis contenidos en los trabajos elaborados en la institución en la década de 1990 (por ejemplo, CEPAL, 1995, tercera parte) y amplía su ámbito, en el marco enriquecedor de las amplias discusiones suscitadas por las crisis financieras anteriores.<sup>42</sup>

El texto constituye una síntesis del avance logrado por la CEPAL en la reflexión sobre macroeconomía en tiempos de volatilidad de capitales. Realza la idea de que, sin abandonar las conquistas en materia monetaria y fiscal, la política macroeconómica debe apuntar a sus objetivos reales, o sea, el ritmo y la estabilidad del crecimiento económico y el pleno empleo. Al mismo tiempo,

39 Se construyeron bases de datos y se realizaron investigaciones sobre metodologías para el uso de mecanismos anticíclicos, como los componentes estructural y coyuntural de los resultados de las cuentas públicas, y sobre reformas tributarias y de gestión del gasto.

40 El estudio fue coordinado por Juan Martín y Ricardo Martner.

41 Al mismo tiempo, la División de Desarrollo Económico se ha dedicado a los efectos de las finanzas públicas en la mayor equidad y cohesión social. En investigaciones recientes se analizó también el tema de la tributación directa y el impacto fiscal del ciclo de *commodities*, entre otros. Véase, por ejemplo, la serie *Macroeconomía del desarrollo*, en especial los números 25, 32, 37, 46 y 60.

42 El capítulo fue elaborado por Ocampo, quien estuvo a cargo de la coordinación del documento como un todo, junto con Juan Carlos Ramírez.

crítica agudamente el manejo procíclico de la actividad económica. Por ejemplo, argumenta que, en el ámbito fiscal, la política macroeconómica tiende a sobrecalentar la economía y a impedir la reserva de recursos necesaria para enfrentar el ciclo desfavorable, y en los ámbitos monetario y crediticio, a confirmar el efecto extremadamente expansivo de la entrada de capitales, mediante el fenómeno de contagio del optimismo entre agentes y por el exceso de endeudamiento y de exposición a riesgos. El análisis sostiene que, como producto de la reversión de las corrientes externas, se producen la contracción del crédito, la pérdida de liquidez de los activos, el efecto riqueza negativo, la contracción de la economía y restricciones fiscales que impiden contrarrestar el ciclo.

El documento postula también que los problemas se ven magnificados por sus efectos en el tipo de cambio, cuya valorización –con frecuencia excesiva– perjudica las inversiones en bienes transables y la competitividad durante el auge cíclico, a la vez que produce desequilibrios en la balanza de pagos, mientras que, en la baja cíclica, su desvalorización –a menudo abrupta– tiende a impactar en los precios internos y a afectar el patrimonio y la deuda de los agentes privados y públicos endeudados en moneda extranjera, lo que contribuye al surgimiento de crisis financieras nacionales y profundiza la recesión, con efectos especialmente perversos para el empleo, los salarios, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso. Señala, asimismo, que la recurrencia de crisis cíclicas acentúa la importancia de contar con redes de protección social eficaces, capaces de atender a los sectores sociales más vulnerables durante esos episodios.<sup>43</sup>

El trabajo aporta un temario de políticas para enfrentar la volatilidad de capitales, compuesto por tres elementos: una gestión coherente y flexible de las políticas anticíclicas en los ámbitos fiscal, monetario y crediticio (esterilización de la acumulación de reservas combinada con restricciones al ingreso de capitales, en el auge y, en la baja, una composición de políticas monetaria, cambiaria y fiscal que evite la contracción del nivel de actividad); la regulación y supervisión prudencial activa del sistema financiero, con contenido anticíclico, y una política de pasivos que induzca a un perfil adecuado de las deudas externa e interna. También enfatiza el papel de regímenes cambiarios compatibles con la necesidad de fortalecer la competitividad. Por último, presenta un resumen de los principales mensajes incluidos en el documento sobre el pacto fiscal, divulgado dos años atrás.

Después del período de sesiones de 2000, la CEPAL participó en un proyecto que culminó con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas en Monterrey

43 La temática ha sido abordada, por ejemplo, por medio del análisis del comportamiento procíclico del gasto público social. Véanse CEPAL, 2001c, cap. 4, y 2006d, cap. 2.



(México), en 2001, ocasión en que presentó el libro *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional* (CEPAL, 2001a). El trabajo relata la evolución del financiamiento en la región en los años noventa y presenta tres capítulos que contienen, respectivamente, los análisis sobre el fomento de la estabilidad de las corrientes de capital para el financiamiento del desarrollo, sobre la inserción comercial y el acceso al mercado internacional de capitales, y sobre la movilización de los recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo.

La reflexión corresponde a una etapa de sistematización de las ideas, que contribuyó a la redacción del capítulo titulado “Vulnerabilidad externa y política macroeconómica” del documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002a), reproducido como capítulo 9 en la presente obra –cuarto texto de la segunda parte–. Este último tal vez sea el trabajo en que Ocampo y su equipo reunieron de forma más acabada el pensamiento reciente de la CEPAL en materia de macroeconomía y finanzas. Cubre cuatro secciones, cuyos títulos son indicativos de su vasto alcance: “Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad”, “Globalización e inestabilidad macroeconómica real”, “El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas” y “El ámbito internacional: fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera”.

#### TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIO INTERNACIONAL

Desde los textos fundacionales de Prebisch, la CEPAL se ha guiado por la posibilidad teórica de la convergencia entre el ingreso por habitante de la región y el de los países desarrollados, en una interpretación de la superación del subdesarrollo que incluye la idea de crecientes rendimientos de escala. Ya en los análisis iniciales, así como en la versión formalizada pocos años después por Lewis (1954), la idea se vinculaba al aumento de capital por trabajador, promovido por el proceso de industrialización –mediante la absorción de trabajadores de sectores atrasados– y en condiciones de oferta abundante de mano de obra a niveles de productividad próximos a los de subsistencia. Esas condiciones darían a las economías de la región un largo horizonte temporal de fuertes aumentos de la productividad media. Se partía de la base de que, en caso de éxito y según la velocidad de acumulación de capital, la industrialización podría permitir la convergencia entre los niveles de ingreso de la periferia y el centro.

En las formulaciones recientes, la convergencia potencial entre la región y los países desarrollados pasa a ser considerada por la CEPAL, en concordancia con las modernas teorías del crecimiento –tanto del campo schumpeteriano como de las formulaciones neoclásicas–, como un resultado de retornos no decrecientes del capital por trabajador y del conocimiento por trabajador. La visión actual es que la convergencia está condicionada por la rapidez relativa con que se in-

introduce y difunde el progreso técnico en las estructuras productivas de la región, por medio de capital fijo y conocimiento, en relación con lo que ocurre en el resto del mundo. Esta rapidez, por su parte, se considera dependiente de los cambios en la composición sectorial del producto y la intensidad del proceso innovador en cada sector de la economía.<sup>44</sup>

Los conceptos analíticos centrales empleados en ambos períodos son, como ya señalamos, la insuficiente diversidad productiva y exportadora y la heterogeneidad estructural.

En la etapa estructuralista, la interpretación entendía que existía escasa diversidad en la estructura productiva y especialización en bienes primarios, con bajo crecimiento del comercio internacional, de lo que resultaban una inserción internacional poco favorable al crecimiento y escaso dinamismo. En la etapa neoestructuralista, el diagnóstico es insuficiente competitividad sistémica y especialización productiva y exportadora en bienes con poco agregado de valor por conocimiento, poco dinamismo internacional, escasos encadenamientos productivos internos e insuficiente capacidad de generación de externalidades. De ello se concluye, al igual que en el primer período, que existe una tendencia a la inserción internacional desfavorable, a problemas de balanza de pagos recurrentes y a un crecimiento insuficiente e inestable.

Del mismo modo, los conceptos de heterogeneidad estructural y el subempleo (informalidad, en el lenguaje actual) pertenecen a ambas etapas, con dos consecuencias. Primero, las dificultades derivadas de efectos potencialmente restrictivos en el crecimiento económico. En la primera etapa, el argumento era la escasez relativa de ahorro e inversión, resultante de la magra productividad media y de la insuficiente capacidad empresarial. En la etapa reciente, el argumento subraya que habría insuficiente absorción de mano de obra por parte de los sectores que más expanden la productividad y, al mismo tiempo, una fuerte absorción de trabajadores en el sector informal, con fortalecimiento de la heterogeneidad, debilitamiento del aumento de la productividad y, por ende, del crecimiento. La segunda consecuencia es social, como veremos más adelante: en los dos períodos se esgrime la idea de heterogeneidad como elemento fundamental de la explicación de la pobreza y las disparidades sociales.

Por último, en la primera etapa se señalaba la baja propensión de los agentes productivos a la inversión y el progreso técnico, así como la necesidad de enfrentar la insuficiencia con una fuerte intervención estatal. En la etapa reciente, el argumento conserva la idea de composición empresarial inadecuada, pero pasa a combinar la percepción de la magra propensión a la inversión –en especial en infraestructura– con la fragilidad del sistema nacional de innovación y la insufi-

44 Sobre el tema pueden consultarse, por ejemplo, Hounie y otros (1999), y Cimoli y otros (2005).

ciente propensión a la investigación y el desarrollo y a las innovaciones. Al mismo tiempo, surgen el fomento público selectivo y las asociaciones público-privadas como sustitutos del apoyo generalizado del Estado al proceso de inversión.

La evolución de estas ideas evidencia las analogías entre los principales postulados de ambas etapas. En la primera se señalaba que, exceptuado el éxito total de la industrialización, existiría continuidad de una inserción internacional insatisfactoria, recurrencia de estrangulamientos externos, crecimiento escaso e inestable, desempleo, subempleo y pobreza, a la vez que un creciente distanciamiento en los niveles de riqueza e ingreso entre el centro y la periferia.

El mensaje actual es parecido. En lugar de destacar casi de modo exclusivo la industrialización, la nueva estrategia de cambio estructural se articula conceptualmente con las ideas de diversificación productiva y exportadora mediante la agregación de valor por innovación, y de ampliación y fortalecimiento del tejido productivo (CEPAL, 2000a, 2002a, 2004a, 2008b). En el documento más reciente (CEPAL, 2008b), el enfoque se renueva con la perspectiva de plantear oportunidades abiertas en múltiples senderos sectoriales, más allá del manufacturero, donde la generación y el aprovechamiento del progreso técnico son potencialmente factibles. El eventual fracaso en la implementación de la estrategia de cambio estructural redundaría en la continuidad de la inserción internacional inadecuada, las dificultades en la competencia con los países asiáticos, los estrangulamientos externos que obstruyen el crecimiento, la creación insuficiente de empleos de calidad, las dificultades en la superación de la pobreza y la desigualdad, y la creciente brecha en relación con las naciones desarrolladas.

La promoción de las exportaciones se fortaleció en la agenda de desarrollo, asociada a su capacidad de fomentar el progreso técnico e impulsar el crecimiento (CEPAL, 2004a, 2008a). Al mismo tiempo, los análisis sobre la capacidad exportadora incorporaron un nuevo elemento: los efectos potencialmente perversos, para las exportaciones, del nivel y la inestabilidad del tipo de cambio, originados en la volatilidad de las corrientes internacionales de capital.

En el campo de las recomendaciones hubo sin duda una actualización a los tiempos de apertura, privatización y restricciones derivadas del nuevo marco regulatorio internacional (la Organización Mundial del Comercio), reflejada en la aprobación de la eliminación del proteccionismo en elevado grado, y de la práctica generalizada de subsidios e inversiones directas estatales. Sin embargo, aunque con un temario renovado y un espacio reconocidamente más amplio para la actuación de las fuerzas del mercado, la CEPAL en la actualidad recomienda que el Estado preserve un papel relevante en la vida económica; no necesariamente menor, sólo diferente.

En resumen, la adaptación del pensamiento de la institución a los nuevos tiempos no supuso eliminar ni disminuir el empleo de los conceptos analíticos forjados en la etapa estructuralista. Por el contrario, la lectura de la producción

intelectual reciente de la CEPAL en el campo de la producción y el comercio internacional permite identificar los avances en las esferas del análisis y la sistematización del conocimiento empírico a partir de la concepción analítica clásica. En otras palabras, se evidencia un enriquecimiento del análisis estructuralista, adaptado a estos tiempos de apertura y globalización.

Los principales elementos conceptuales en la interpretación estructuralista original sobre las tendencias productivas y comerciales de la región –a saber, restricción externa y vulnerabilidad a los ciclos internacionales, modalidad de especialización y heterogeneidad estructural– se enriquecieron en la última década con el análisis neoschumpeteriano. Como ya señalamos, se produjo una fusión feliz entre la interpretación estructuralista tradicional de la CEPAL, sobre restricciones al crecimiento, y un enfoque eminentemente schumpeteriano, sobre el progreso técnico y la innovación en las condiciones específicas de la región. El capítulo II de “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina” (CEPAL, 2007c) ofrece la versión más reciente del modelo analítico que concreta la fusión referida (que, como ya señalamos, se reproduce en el capítulo 5 de la primera parte de esta recopilación).

En los primeros años del período examinado hubo gran cantidad de trabajos sobre modalidades de comportamiento de las estructuras productivas y las empresas como reacción a las reformas neoliberales, y de sus consecuencias en términos de inserción comercial.<sup>45</sup> En la evaluación de esos estudios, las reformas tuvieron, en general, resultados desfavorables.

En efecto, habrían introducido un ambiente que impuso conductas defensivas a las empresas, fragilizando la propensión a invertir e innovar, debilitando la capacidad tecnológica acumulada y el potencial avance que ofrecía, socavando las cadenas productivas, en particular en segmentos de mayor valor agregado por contenido tecnológico, y transfiriendo al exterior por tales mecanismos la responsabilidad principal del suministro de tecnología. La excepción habría sido el fortalecimiento de un pequeño conjunto de grandes empresas, extranjeras y de grupos locales, que operan en la frontera tecnológica, en las cercanías de la tecnología de punta, pero cuyo impacto sería insuficiente para alterar el perfil empresarial defensivo en su conjunto, aparte de profundizar la heterogeneidad tecnológica intersectorial e intrasectorial, y de dar lugar a una fuerte concentración de la producción.

Otro resultado destacado es que el bajo crecimiento observado en América Latina y el Caribe y la dificultad para incorporar mano de obra en los segmentos de mayor productividad habrían confirmado la heterogeneidad estructural y dado lugar a una mayor importancia relativa de los sectores informales, de es-

45 Véanse, por ejemplo, CEPAL (2000a, 2001b, 2002a), Katz (2000a, 2000b), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Mortimore y Peres (2001), Reinhardt y Peres (2000) y Weller (2000).

casa incidencia. Las consecuencias habrían sido perversas en términos de composición del empleo, remuneración del trabajo, heterogeneidad social y potencial de crecimiento.

En el capítulo 10, se reproduce la sección D del capítulo III de la mencionada publicación sobre progreso técnico y cambio estructural (CEPAL, 2007c). Allí se describe la persistencia de la heterogeneidad estructural en América Latina y se analizan comparativamente las economías asiáticas. Se argumenta que, a diferencia de buen número de las economías de Asia, donde la dualidad entre la agricultura y los sectores modernos se estaría reduciendo, en América Latina estaría ocurriendo un “trialismo”, que sería la transferencia de mano de obra de la agricultura atrasada a un sector terciario informal y de baja productividad.<sup>46</sup>

El parcial debilitamiento de las estructuras productivas debido a la forma en que se procedió a la apertura comercial –y en algunos países también debido a las tendencias desfavorables del tipo de cambio– habría dado lugar a grandes déficits comerciales y a fuertes restricciones externas al crecimiento continuo. Además, la mayor apertura comercial y la fuerte ampliación de las exportaciones estarían lejos de traducirse en sus correspondientes tasas de expansión del producto y el empleo. No menos importante es el hecho de que las exportaciones no se habrían diversificado lo suficiente, y como consecuencia se configuraron modalidades de especialización en el comercio internacional que exigirían un esfuerzo de innovación extraordinario para permitir una inserción internacional virtuosa a largo plazo.

Las transformaciones en las estructuras productivas de la región tras las reformas fueron objeto de estudios e investigaciones que cubren cuatro aspectos básicos: tendencias recientes de la actividad productiva, en particular en la industria de transformación, los agronegocios, la minería y la energía; estado actual y perspectivas de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; evolución del comercio internacional, en sus movimientos básicos y su institucionalidad, y comportamiento empresarial, sobre todo de las compañías multinacionales y las pequeñas y medianas empresas locales.<sup>47</sup>

El capítulo 11 reproduce el capítulo IV del documento “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina” (CEPAL, 2007c). Allí se analizan el cambio estructural en la industria de transformación, de 1970 en adelante, y sus implicaciones desde el punto de vista de la productividad, la competitividad

46 El capítulo fue formulado por Cimoli y Escaith. En la interpretación del equipo que lideró el proyecto que dio origen al libro, la informalidad corresponde a una restricción estructural al crecimiento (Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

47 Sobre el comportamiento de las multinacionales léase la publicación anual *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, coordinada por Mortimore y Calderón. Sobre la actuación de las pequeñas y medianas empresas léase, entre otros, el libro coordinado por Peres y Stumpo (2002).

internacional y el crecimiento económico.<sup>48</sup> El trabajo conecta las perspectivas estructuralista y neoschumpeteriana en armonía con el capítulo analítico incluido en el mismo libro. Estudia la evolución de la estructura productiva desde el punto de vista de la composición de sectores según su intensidad tecnológica, analiza las trayectorias de los países y subraya sus diversidades, y contrasta la evolución latinoamericana con la de un amplio conjunto de países, mostrando que la región arrojó resultados poco favorables en términos de valor agregado por conocimiento.<sup>49</sup>

En el campo de los estudios sectoriales, en paralelo con los trabajos sobre industria y agricultura, se llevó a cabo en la CEPAL un gran número de investigaciones sobre actividades vinculadas a los recursos naturales y la infraestructura. Estos trabajos remiten a una visión de conjunto sobre las características de una serie de segmentos –en particular metales, hidrocarburos y energía eléctrica–, las determinantes de las inversiones y la inserción internacional. Los resultados aparecen en nada menos que 130 títulos, publicados en la serie *Recursos naturales e infraestructura*. Allí se ilustran las cuestiones básicas para comprender las transformaciones productivas de la región, así como la disponibilidad de minerales y su competitividad, la demanda mundial y regional, el marco regulatorio y la responsabilidad social relativa a la racionalidad y el impacto ambiental de su explotación.

Como vimos, se ha destacado la necesidad de una gestión sostenible de los recursos naturales, sobre todo en las áreas mineras y petroleras, por entender que el conocimiento del patrimonio natural y su utilidad económica es la primera etapa de la transformación productiva, y que, por tanto, el aprovechamiento de una ventaja natural no debe poner en riesgo otras potencialidades de ese patrimonio. Por otra parte, se hizo hincapié en la incorporación del progreso técnico para conocer el patrimonio natural, explotar sus recursos naturales y garantizar un equilibrio ecosistémico, ligado a la protección del medio ambiente.<sup>50</sup>

48 El capítulo fue elaborado principalmente por Mario Cimoli, coordinador de la publicación.

49 Corresponde destacar los avances en la sistematización de datos en los trabajos recientes. En el libro mencionado, por ejemplo, se emplea un vasto conjunto de indicadores con los que se procura mostrar las diferencias entre las estructuras productivas y el progreso técnico de los países de la región y los del resto del mundo, haciendo hincapié en la necesidad de impulsar la capacitación tecnológica y modificar las modalidades de especialización para llegar a la convergencia.

50 Otra línea importante ha sido la relación entre infraestructura y crecimiento como parte del concepto de competitividad sistémica, en especial los procesos de modernización y ampliación de los servicios de utilidad pública y de infraestructura, sobre la base de que la regulación debería suponer un traslado de eficiencia en favor de los usuarios.

En el terreno del comportamiento empresarial se elaboró una serie de trabajos que integran a la visión sectorial la de los agentes económicos, en especial en lo referido a las compañías multinacionales y las pequeñas y medianas empresas nacionales.<sup>51</sup> En el primer conjunto se destaca la publicación anual *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, referencia obligatoria para el estudio del tema en la región, por la amplitud de cuestiones abordadas y la riqueza de los análisis y la información.

Otro tema que ha ganado espacio en el pensamiento de la CEPAL es el de las oportunidades ofrecidas por las aglomeraciones productivas (*clusters*) de recursos naturales, vistas como promotoras de cadenas productivas conectadas al procesamiento y la industrialización de bienes primarios (Ramos, 1998), y por sus vínculos con el empleo y el desarrollo local de las actividades no agrícolas (Dirven, 2004). A propósito de la cuestión local y territorial, cabe mencionar la continuidad en el período reciente del amplio trabajo que el ILPES ha dedicado durante décadas a la temática, reflejada, por ejemplo, en la publicación *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (CEPAL-ILPES, 2007).<sup>52</sup>

Paralelamente a las áreas mencionadas, y en buena hora, se emprendió una vasta línea de estudios multitemáticos orientados a la sociedad del conocimiento, materializada en el libro *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo* (CEPAL, 2008a).<sup>53</sup> Se trata del esfuerzo más amplio realizado hasta el momento para dar cuenta de la introducción y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en América Latina y el Caribe. El libro reúne un amplio conjunto de temas: difusión e impacto del paradigma digital (revolución tecnológica y convergencia digital, su difusión e impacto económico en la región), desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (industrias de *hardware*, *software* y servicios conexos, operadores y regulación de las TIC, propiedad intelectual), aplicaciones y contenido (educación, gobierno, negocios, salud, manejo de catástrofes), y políticas para el desarrollo (estrategias nacionales y regionales). Ya en las páginas de la introducción se aclara que el enfoque adoptado es típicamente neoschumpeteriano, en el sentido de adoptar una metodología evolucionista para analizar la dinámica de la introducción y difusión tecnológica en el nuevo paradigma tecnoproductivo. Una síntesis de

51 Consúltense, por ejemplo, Peres (1998), Mortimore y Peres (2001) y Peres y Stumpo (2002). Sobre la agricultura de los pequeños establecimientos, véase Dirven (2007).

52 El documento fue coordinado por Carlos Ramírez, Iván Silva y Luis Cuervo. La principal referencia de la CEPAL en las últimas décadas sobre el desarrollo territorial es Boisier (1978, 1981, 1996).

53 El libro fue editado por Wilson Peres y las investigaciones fueron coordinadas, entre otros, por Martin Hilbert.

algunos de los elementos centrales de la investigación ha sido presentada en el capítulo V del documento del trigésimo segundo período de sesiones (CEPAL, 2008b), que aquí se reproduce como capítulo 12.

En forma complementaria, en la última década la CEPAL ha investigado el tema del comercio internacional. Los resultados han sido divulgados en los informes anuales, que llevan el título de *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Ellos presentan un análisis y un seguimiento sistemáticos de los temas considerados de mayor pertinencia para la región, una manifestación del perfeccionamiento de la tradición de la CEPAL de atender a ellos y analizarlos en forma amplia.<sup>54</sup> La dinámica del comercio internacional, la política comercial, las negociaciones internacionales, las virtudes y limitaciones del ordenamiento internacional que rige el comercio, las cuestiones relativas a la integración y la competitividad regionales en un mundo de progreso técnico veloz y de incorporación de nuevos actores de gran envergadura –China y la India, por ejemplo– son algunos de los aspectos tratados.

La mejora de la calidad de la inserción internacional es el norte básico de la producción sobre el tema. La expansión de las exportaciones es vista como una variable central de la estrategia de desarrollo: genera divisas indispensables, permite economías de escala, impulsa la introducción de cadenas productivas, reasigna recursos hacia actividades con mayor productividad relativa y fomenta el progreso técnico, ya que la exportación es una actividad expuesta a una competencia exacerbada.<sup>55</sup>

Se trata de una interpretación que ha sido reiterada en el último período; por ejemplo, en el capítulo V del documento *Desarrollo productivo en economías abiertas* (CEPAL, 2004a).<sup>56</sup> La propuesta hace hincapié en la política de mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe. Tras evaluar el desempeño exportador, el texto plantea la defensa de la aplicación de políticas comerciales y debate los desafíos pendientes, para promover la inserción internacional y el desarrollo.

El principal enfoque de los trabajos recientes sobre comercio exterior es neoestructuralista. La noción estructuralista tradicional ocupa un lugar central en la visión expuesta en los últimos diez años, en particular a la hora de identificar el elemento más relevante para mejorar la inserción internacional: éste sería la diversificación productiva hacia bienes con mayor dinamismo en la demanda mundial y nacional. Simultáneamente surge el concepto neoestructura-

54 Del primer informe, correspondiente a 1996, al de 2002-2003, la coordinación correspondió a Ventura-Dias, y en los siguientes, a Rosales. En ambos períodos Kuwayama desempeñó un papel central.

55 En cuanto a la evolución de la visión de la CEPAL sobre el tema a partir de 1990, véase el artículo de Izam y Mulder (2006).

56 El documento fue coordinado por Machinea y Martín.



lista de que la diversificación productiva y la especialización exportadora deben orientarse por el agregado de valor a través del conocimiento y la innovación.

A la vez que se admite la existencia de exageraciones proteccionistas en las políticas antes adoptadas en la región y virtudes en los procesos de apertura del comercio –si se realiza con la debida prudencia y en el momento oportuno–, el análisis reconoce la necesidad de poner en práctica un conjunto de políticas productivas y comerciales que mejoren la calidad de la inserción. Señala, asimismo, que los resultados de la exportación han sido insuficientes e inestables –salvo, en los últimos años, en los casos de los bienes y servicios tradicionales–, se han concentrado en términos de productos y mercados y no se han trasladado al crecimiento de la economía en su conjunto.

En el documento del período de sesiones de 2008 (CEPAL, 2008b), la sección III-C (que en este libro corresponde al capítulo 13) presenta una ingeniosa aproximación empírica a esa perspectiva. Proporciona datos sobre la intensidad tecnológica y la “calidad” de las exportaciones de los países de la región (esta última medida en términos de los precios alcanzados por las exportaciones en relación con los precios de exportaciones similares de los demás países del mundo).

Este documento, titulado *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (CEPAL, 2008c),<sup>57</sup> corona el trabajo de la CEPAL en el campo del desarrollo productivo y comercial en el último decenio. El nombre, alusivo al documento que inauguró la etapa neoestructuralista –“Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990)–, simboliza la continuidad de la prioridad asignada al análisis y el seguimiento de los cambios en los procesos productivos de la región y a sus consecuencias en términos de inserción internacional.

Contiene seis capítulos, dedicados, respectivamente, a las tendencias y oportunidades para América Latina y el Caribe en el mundo, la transformación productiva y el desarrollo exportador, la innovación y el desarrollo económico, los paradigmas tecnoeconómicos (tecnologías de la información y de las comunicaciones, y biotecnología), las oportunidades asociadas a la estructura productiva sectorial y las alianzas público-privadas para la transformación productiva y la inserción internacional. En la presente obra se reproduce la síntesis (CEPAL, 2008b) en el capítulo 14 (además de las partes indicadas con anterioridad).

El documento contiene dos novedades analíticas. Primero, el tema de las alianzas público-privadas. Siguiendo la tradición de la CEPAL, se enfatizan el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo para el sector productivo y la inserción internacional, pero en esta oportunidad se añade un elemento de gran actualidad: la importancia de dar eficiencia a esas es-

57 Documento coordinado por Machinea, Martín y Cimoli.

trategias mediante la alianza entre el sector público y el privado. Segundo, se introduce la idea de las oportunidades de competitividad en el contexto de gran heterogeneidad de los patrones de aprendizaje sectoriales en la región: la manufactura heredada del proceso de sustitución de importaciones, la industria vinculada a los regímenes de fomento de las exportaciones, el complejo agroalimentario, la minería metálica y los servicios turísticos y empresariales.

El argumento central es que la nueva revolución tecnológica y el crecimiento de la demanda mundial generan oportunidades y posibilidades de aprendizaje no sólo en el sector manufacturero sino en muchos otros, lo cual significa que los países de la región pueden seguir distintos senderos de aprendizaje tecnológico en la búsqueda del aumento de la productividad y la competitividad, según sus idiosincrasias productivas y grado de desarrollo relativo. A la vez, pese a la visión optimista, se reconoce la barrera de la escasez en la capacitación y el esfuerzo tecnológico local, así como el hecho de que “la apropiación de la renta del progreso tecnológico sigue concentrada en las economías desarrolladas, como tempranamente señaló Prebisch en otro contexto hace casi 60 años” (CEPAL, 2008b: 324).<sup>58</sup>

#### DESARROLLO SOCIAL

En los últimos diez años, la CEPAL enriqueció su diagnóstico de la realidad social latinoamericana y caribeña. La interpretación se perfeccionó en términos de alcance, refinamiento conceptual, sistematización de la información y evaluación y propuesta de políticas.

Como se observó anteriormente, la cuestión social pasó a integrar el núcleo central de sus análisis en la década de 1960. A la sazón, se diagnosticaba que la pobreza y la mala distribución del ingreso se debían a la concentración de la propiedad, la heterogeneidad estructural y el subempleo, los magros niveles de remuneración resultantes del cuadro de baja productividad media y abundancia de mano de obra, y la inexistencia de políticas sociales adecuadas. La absorción de la oferta de mano de obra era limitada por la insuficiente tasa de inversión y por el perfil tecnológico asociado a la producción de bienes y servicios típicos de los países ricos –destinados a una minoría de la población– con tecnologías importadas que exigían mucho capital. Como agravante, el excedente de mano

58 Las oportunidades ofrecidas por los *clusters* de recursos naturales han sido debatidas con anterioridad en la CEPAL por varios autores (véanse, por ejemplo, Ramos, 2001, 1998, y Dirven, 2001). Véase también CEPAL (2005c), libro editado sobre la base de un conjunto de estudios realizados en el marco del proyecto “Estrategias de desarrollo sobre la base de *clusters* en recursos naturales”, en colaboración con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por su sigla en alemán).

de obra no podía emigrar, debido a las restricciones internacionales a la libertad de movimiento del trabajador. Las interpretaciones sobre modalidades o estilos de crecimiento relacionaban la estructura productiva a la social, y corresponden a un importante capítulo de la creación analítica de la CEPAL.

En la etapa neoestructuralista están presentes ideas próximas a las inaugurales. La interpretación actual es que la pobreza y la distribución del ingreso tienen un carácter estructural, asociado a la mala distribución de los activos productivos y sociales y al acceso dispar a éstos (crédito, tecnología, información, educación, sistemas de salud, entre otros), a la heterogeneidad estructural, la abundancia de mano de obra y la informalidad laboral, situación agravada por la falta de libertad en las corrientes migratorias internacionales ante el exceso de oferta local de mano de obra –en contraposición a la libertad de movimiento de bienes y servicios, y de capital– (CEPAL, 2002a). Con mayor profundidad se analiza la fragilidad de los mecanismos de acceso a las oportunidades de generación de riqueza –como educación, tecnología y crédito (CEPAL-UNESCO, 1992, y CEPAL, 2000a)– y la insuficiencia, precariedad e inequidad de las redes de protección social (CEPAL, 2006a).

Dos conceptos de largo aliento analítico estuvieron presentes en el pensamiento de la CEPAL de los últimos diez años en esa esfera. En primer lugar, el de ciudadanía y cohesión social y, en segundo término, el de heterogeneidad estructural.

El primero ya fue objeto de referencia en la sección “Nuevas formulaciones analíticas” (p. 38), de esta introducción, donde se registran las principales novedades conceptuales. Las nociones de ciudadanía y cohesión social aparecen mencionadas en textos anteriores a la última década. Sin embargo, como ya se argumentó, el binomio se incorporó en forma más definitiva en la producción de la institución del período reciente, como lo demuestra la relevancia que se le otorga en las interpretaciones sobre las condiciones y políticas sociales de la región, y la riqueza del trabajo analítico que acompañó su empleo.

La promisorio perspectiva de profundizar la línea de investigación y transformarla en un trabajo continuo y sistemático supone la apertura de un nuevo horizonte de conocimiento de la realidad regional en los campos sociológico y político. Como se indicó, en la primera parte de la presente obra se reproduce una selección de textos extraídos de la publicación *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a), así como partes seleccionadas de la síntesis sobre cohesión social (CEPAL, 2007b).

El segundo concepto, heterogeneidad estructural, es el más original y permanente en la historia de las ideas de la institución sobre las condiciones de pobreza y mala distribución del ingreso. El fenómeno de la heterogeneidad productiva fue detectado por Prebisch ya en los textos fundacionales y, como se observó, fue evaluado como potencialmente permanente por Furtado (1961) y Pinto (1965 y 1970). La idea de estos últimos era que la difusión de la moderni-

dad tiende a la preservación –y, a veces, a la ampliación– de los sectores atrasados y de las profundas diferencias en la productividad del trabajo entre sectores y subsectores económicos, regiones y segmentos de la población.

La CEPAL ha defendido, por lo menos desde la década de los sesenta, la necesidad de una amplia movilización social y política para hacer viables estrategias de desarrollo que apunten, por un lado, a aumentar y homogeneizar la productividad en la totalidad de la economía y, por otro, a reducir las disparidades sociales, en conjunto con una vasta gama de políticas sociales. Son estrategias que, a partir de 1990, se convino en denominar con la feliz expresión de “transformación productiva con equidad”.

Por cierto, sería exagerado afirmar que en el período reciente la idea de heterogeneidad estructural organizó el temario de reflexión e investigación de la CEPAL, pero la lectura sistemática de los textos muestra que esa idea persistió como telón de fondo conceptual en buen número de los análisis de la realidad económica y social de la región. Esa idea ha sido aplicada en particular en los trabajos sobre el predominio de la informalidad en las relaciones de trabajo, indicativo de bajos salarios y de escasa protección social de los trabajadores y sus familias. Es el caso, por ejemplo, de la publicación anual *Panorama social de América Latina*, del trabajo que la CEPAL coordinó sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005) y del documento presentado en el trigésimo primer período de sesiones (CEPAL, 2006a). El concepto también ha enriquecido el enfoque analítico de una serie de trabajos en los que se examinan las diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales (Weller, 2000; Katz, 2000b; Cimoli, Primi y Pugno, 2005, 2006; CEPAL, 2007c). Su importancia representa la continuidad de la tradición de la institución a la hora de articular analíticamente estructura económica y estructura social, ya que el empleo es, en la tradición de la CEPAL, el elemento que mejor permite esa articulación.

La principal publicación de la CEPAL en el área social, desde principios de los años noventa, es el *Panorama social de América Latina*.<sup>59</sup> Éste ha sido el vehículo fundamental para la presentación del trabajo de sus intelectuales sobre la problemática social latinoamericana y caribeña y las políticas correspondientes. La construcción analítica y los avances empíricos acumulados pueden observarse, por ejemplo, en la edición de *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000b), que ha dado continuidad al análisis expuesto en el primer documento sobre la brecha de la equidad (CEPAL, 1997), y en “Una década de desarrollo social en América Latina: 1990-1999” (CEPAL, 2004b). Este último es una calificada síntesis de la evolución social de la región en los

59 Rolando Franco, Pedro Sainz, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres y Arturo León son los principales intelectuales que se han dedicado a la elaboración de *Panorama social* en los últimos diez años.

años noventa. Su introducción se reproduce en el capítulo 15 del presente volumen.<sup>60</sup>

La producción de la CEPAL sobre la problemática social está organizada principalmente en torno a siete categorías: empleo, educación, pobreza, distribución del ingreso, protección social y otras políticas sociales, demografía y género. Igual relevancia tiene el tratamiento específico de esos temas en términos de etnias y franjas etarias (infancia, juventud y tercera edad), así como el estudio de temas especiales como el hambre, la desnutrición infantil, la violencia y las drogas. Esos componentes de la problemática social fueron tratados con abundante información sobre tendencias básicas, gastos sociales y políticas en curso, que sirven de guía para la acción social desplegada –y no desplegada– en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

El limitado espacio de la presente recopilación impide un registro adecuado de la amplia producción de la CEPAL sobre esta área durante la última década, objeto de más de trescientos textos –si contamos sólo los publicados en las series *Políticas sociales, Mujer y desarrollo y Población y desarrollo*.

De las siete categorías mencionadas, el empleo y la educación, como se sabe, son los elementos que mejor conectan la dinámica productiva y la social, y son considerados por la CEPAL las llaves maestras del esfuerzo por romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2000a: 28).

En la cuestión del empleo, los trabajos recientes han seguido sobre todo dos tendencias básicas: el aumento del desempleo, entendido como resultado de un crecimiento económico insuficiente y volátil, y la precarización e informalización de las relaciones de trabajo. Casi la mitad del total de las ocupaciones existentes no están amparadas por la legislación laboral ni por redes de protección social adecuadas, y el panorama se ha agravado entre comienzos de la década de 1990 y los primeros años de la de 2000, con una leve inversión de la tendencia en el último período (CEPAL, 2007a). En la radiografía que toma la CEPAL del mercado de trabajo se destaca el aumento simultáneo de la tasa de participación y de desempleo femenino, la persistencia de la discriminación contra la mujer –manifiesta en términos de remuneraciones y demás atributos básicos de las relaciones laborales– y la enorme insuficiencia de la demanda del trabajo de los jóvenes.

Son representativos de la producción sobre empleo, por ejemplo, las ediciones del *Panorama social de América Latina* de 1999-2000 y 2006 (CEPAL, 2000c y 2007a), que ofrecen al lector una idea de los principales elementos de preocu-

60 El libro fue coordinado por Ocampo, Franco y Sainz. Los dos últimos, en conjunto con Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres y Arturo León, han sido los principales colaboradores de *Panorama social de América Latina* en la última década.

pación de la CEPAL ante la evolución de la ocupación y la heterogeneidad estructural, es decir, desempleo, estratificación e informalidad. El primer trabajo describe, vistas a través de diferentes prismas, las disparidades en la ocupación de la región: estratos educacionales y de remuneración superiores, medios e inferiores; desigualdad en la distribución del ingreso de las ocupaciones entre los estratos –medida en términos de equivalentes de umbrales de pobreza–; relación entre ingreso del trabajo y pobreza, y relación entre nivel educacional e ingreso del trabajo. El segundo presenta en forma sintética el deterioro de las condiciones de empleo total y formal en los años noventa y su recuperación en años más recientes.

En cuanto a la educación, pasó a recibir un tratamiento destacado a partir de la formulación de Fajnzylber y sus colaboradores del nuevo mensaje de transformación productiva con equidad. El principal texto de referencia en la materia eleva los términos educación y conocimiento a la categoría de ejes de esa transformación. Este binomio es central para la formación de “una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países” (CEPAL-UNESCO, 1992b: 18). Desde entonces, el tema ha sido abordado en varias ediciones del *Panorama social*. Además, como era de esperar, fue objeto de la reflexión de la institución, tanto en su producción relacionada con la problemática social como en lo que se refiere al desarrollo productivo.

El capítulo IV del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a), incluido como capítulo 16 de la presente obra, corresponde, tal vez, al momento más representativo de la atención de la CEPAL sobre la educación.<sup>61</sup> Su título apunta a los tres resultados básicos que se esperan del avance educacional: la promoción de la equidad, de la competitividad y de la ciudadanía. El texto presenta un relevamiento de los avances y desafíos pendientes y evalúa la evidencia de que la educación es un factor de reproducción de la pobreza entre las generaciones y la importancia de transformarla en promotora de la equidad. También analiza la cuestión de la formación de recursos humanos y las nuevas destrezas que exige el progreso técnico mundial como elementos vitales para conquistar la competitividad, así como la importancia de la educación superior y el desarrollo científico y tecnológico. Se aborda allí la necesaria discusión sobre las relaciones entre la dimensión cultural de la transformación educativa y la formación de la ciudadanía, y se consideran la reforma educacional y los elementos de una nueva institucionalidad, para concluir con la problemática del ejercicio de la profesión docente.

El tercer tema, la distribución del ingreso, es objeto de un seguimiento sistemático y simultáneo al de la pobreza en la publicación *Panorama social*. La

61 El capítulo fue elaborado por Ottone y Hoppenhayn.

característica destacada de su evolución fue su relativa falta de variación entre personas y entre familias en los años noventa (CEPAL, 2001b, 2002b), con un deterioro al final de esa década e indicios de alguna mejora a partir de los años 2000. Entre las causas de esos resultados, se destacan un mercado de trabajo poco favorable a la reducción de las desigualdades –a pesar de los avances en educación– y los efectos insuficientes de las políticas sociales. Un momento representativo del seguimiento dado por la CEPAL al tema puede encontrarse, por ejemplo, en el *Panorama social de América Latina, 2006* (CEPAL, 2007a).

El cuarto tema es la pobreza. La CEPAL sigue y divulga anualmente la evolución de los índices de pobreza de los países de la región en el *Panorama social*, así como los de distribución del ingreso. Un aspecto subrayado en forma sistemática por la institución en la última década ha sido la vulnerabilidad de la población pobre en las etapas de crisis y recesión, el rápido deterioro de sus condiciones de vida en los ciclos desfavorables y la lentitud de su recuperación en los ciclos de auge. Ese diagnóstico forma parte de la perspectiva de integración entre los análisis de naturaleza macroeconómica y productiva y los que apuntan a la problemática social, e incide tanto en la defensa de instrumentos de política anticíclica, como en las recomendaciones de política social.

Podría decirse que la reducción de la pobreza extrema a la mitad es la línea directriz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, en virtud de la Declaración del Milenio. Como corresponde, la CEPAL, con el apoyo de un conjunto de instituciones del sistema de las Naciones Unidas, ha liderado la versión latinoamericana y caribeña de los trabajos sobre tales objetivos. En esa función, coordinó la elaboración y publicación del documento *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, 2005), donde describe el seguimiento estadístico de los avances logrados en la región, acompañado de una amplia evaluación de los desafíos pendientes y las políticas que habrán de adoptarse.<sup>62</sup>

El capítulo I de la edición de 2007 del *Panorama social* (CEPAL, 2008d) aparece en un momento representativo de la producción de la CEPAL sobre pobreza en la última década. Incluye un análisis de su evolución y del cumplimiento de la meta del Milenio para su reducción, un examen de los factores vinculados, las relaciones entre pobreza urbana y segregación residencial y entre pobreza, exclusión y cohesión social (desde la perspectiva de las brechas

62 El trabajo fue coordinado por Machinea, Bárcena y León. La discusión sobre las metas del Milenio continuó en 2006 con el análisis de las metas específicas relativas a la igualdad entre los sexos, la autonomía de la mujer y la salud. Véanse los documentos coordinados por la CEPAL con el apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas (respectivamente, CEPAL, 2007e y 2008e).

psicosociales). En la presente recopilación, el capítulo 17 ofrece un resumen de los principales resultados, reunidos en la síntesis del *Panorama social de América Latina, 2007*.<sup>63</sup> Una parte de esa síntesis recopila lo expuesto en el capítulo 2 del documento sobre el gasto público social en América Latina (nivel y composición, orientación e impacto redistributivo; gastos de acuerdo con una tipología de países ordenados según el número de dependientes por trabajador formal y gasto público, y contrato social).

El tema, tradicional en los ensayos de la CEPAL, ha sido en el último decenio objeto de sustancial fortalecimiento, tanto en lo que se refiere al ordenamiento conceptual como al seguimiento y la sistematización de lo que ocurre en la región. La orientación general fue la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, sobre cuya base se definieron como principios rectores de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, los conceptos de universalidad, solidaridad y eficiencia. La definición fue introducida en el documento sobre equidad, desarrollo y ciudadanía (CEPAL, 2000a), y asumida en su plenitud en el texto “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” (CEPAL, 2006a).<sup>64</sup> El capítulo 18 presenta una síntesis de ese trabajo.

El texto define los principios rectores para la implementación del sistema de protección social en el terreno de los derechos humanos, los vincula a la realización de un pacto para la protección social y examina las relaciones entre dinámica contributiva, mercado de trabajo y desafíos para la política fiscal. Luego presenta un análisis de las políticas de protección relacionadas con los sistemas de salud y jubilaciones, así como de las políticas de emergencia y transferencias condicionadas. El estudio se guía por la comprobación –insuficientemente anticipada por los reformadores de los sistemas de protección de algunos países de la región– de que el mercado de trabajo no muestra capacidad de inclusión, ya sea en términos de creación suficiente de empleo, o en lo que se refiere a la capacidad de ofrecer a buena parte de los trabajadores planes de protección asociados a las contribuciones previsionales.

Se trata de un momento privilegiado del trabajo de la CEPAL en el tratamiento del tema, por la profundidad y amplitud de esos estudios, por el vigor de sus mensajes y, quizás aún más importante, por la riqueza en términos de proposición de políticas. No exageramos al afirmar que representa la más vasta información y evaluación crítica realizada en la región sobre la evolución de las políticas en esas áreas básicas para el desarrollo social, a la vez que la más abarcadora formulación sobre el quehacer en ese campo.

La sexta área temática, demografía, población y desarrollo, es abordada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de

63 Edición coordinada por Uthoff, Hopenhayn y Feres.

64 Trabajo coordinado por Machinea, Titelman y Uthoff.



Población de la CEPAL. El Centro cumplió en 2007 cinco décadas de labor, en el curso de las cuales se transformó en la principal referencia latinoamericana en el tema, por los trabajos que realizó en su asistencia a gobiernos, enseñanza e investigación. A lo largo del período, y más detenidamente a partir de mediados de la década de 1970, la institución trató las cuestiones demográficas mediante el análisis sobre población, desarrollo y derechos humanos, como lo prueban los numerosos estudios sobre envejecimiento y protección social, migración internacional y evolución, y condiciones de vida de los pueblos indígenas.

El enfoque adoptado y su naturaleza de largo plazo son elementos básicos de la integración de los trabajos del CELADE-División de Población de la CEPAL a los análisis estructuralistas de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social de la región.<sup>65</sup>

En el capítulo 19 de la presente recopilación se reproduce el capítulo VIII del documento sobre globalización y desarrollo (CEPAL, 2002a), que versa sobre la migración internacional. El texto contiene la perspectiva histórico-estructural cara a la CEPAL, describe y analiza las características básicas de la migración y se enfrenta al abanico de cuestiones fundamentales que el tema involucra en la presente era de contraste entre la libertad para los movimientos internacionales de bienes, servicios y capitales, y las restricciones al movimiento de las personas, que con frecuencia asumen formas que atentan contra los derechos humanos. Se examinan el carácter interactivo de la migración y la globalización, los patrones de migración internacional de la población de América Latina y el Caribe, sus potencialidades y problemas, así como las propuestas para una agenda regional.

El séptimo componente básico en el tratamiento dado por la CEPAL a la problemática social latinoamericana y caribeña es el tema de género, que, desarrollado desde los años sesenta, adquirió intensidad después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, con los auspicios de las Naciones Unidas, oportunidad en la que se sentaron las bases para el tratamiento de que ha sido objeto el tema en el plano internacional desde entonces.

65 Un buen ejemplo de la integración entre los enfoques del CELADE-División de Población de la CEPAL, y de la CEPAL como un todo es el "Informe sobre la aplicación de la estrategia de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento", presentado por la CEPAL en la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, en 2007 (CEPAL-CELADE, 2007a). El documento fue coordinado por Dirk Jaspers. El lector podrá apreciar su complementariedad con la perspectiva presentada en el documento del trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL de 2006, en especial las preocupaciones por la pobreza y la exclusión social en función de la inexistencia de una cobertura previsional adecuada.

Las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe, que en el último decenio se celebraron en Perú, México y Ecuador, fueron organizadas bajo la responsabilidad de la CEPAL, por medio de su División de Asuntos de Género. En los últimos diez años, esta división coordinó alrededor de un centenar de documentos sobre la temática, regidos por los principios de los derechos humanos y la lucha por la igualdad de género, y publicados principalmente en los anales de esos eventos y en la serie *Mujer y desarrollo*.

Merced a ese trabajo, la CEPAL pasó a ser una referencia institucional e intelectual básica en América Latina en esa área. En tal sentido, aporta un rico material analítico y empírico a la movilización política e ideológica de la región en pro de la igualdad y autonomía de la mujer.

En el plano analítico, los trabajos sobre género mantienen una perfecta sintonía y armonía con los demás enfoques de la CEPAL, y se elaboran en el marco de una arquitectura conceptual específica y bien definida. La temática se aborda principalmente desde dos ángulos, que se complementan e interconectan, es decir, el de la desigualdad y la discriminación contra la mujer en términos económicos (mercado de trabajo, sistemas de protección social, entre otros) y el de la discriminación en términos de poder, tanto en el ámbito de las decisiones familiares (autonomía económica, derechos de la mujer, empleo del tiempo, entre otros) como en el de la participación en la toma de decisiones en las esferas públicas y en los centros de decisión política de los países.

En cuanto al primer enfoque, la producción intelectual se integra al conjunto de temas sociales abordados por la institución, o sea, empleo, educación, demografía, políticas sociales, pobreza y distribución del ingreso. Demuestra que, a pesar de los indicios de superioridad actual de las mujeres en lo referente a la escolaridad y de avances significativos en cuanto a las tasas de participación en el mercado de trabajo, persiste una enorme disparidad en las condiciones laborales. Por ejemplo, ganan menos –o mucho menos– que los hombres en puestos de trabajo similares, su tasa de desempleo y la informalidad de sus ocupaciones son mayores, el acceso a los sistemas de protección social de calidad es inferior y la pobreza en las unidades familiares encabezadas por mujeres es superior a la de los demás casos. Esas condiciones contrastan marcadamente con el hecho de que, en casi todas las familias, las mujeres son responsables del cuidado de los niños y de los familiares en general.

En cuanto al segundo ángulo, es decir, el empoderamiento, la disparidad y la discriminación, estos aspectos se examinan desde dos puntos de vista: el de las relaciones familiares y el de la inserción femenina en las organizaciones sociales de carácter público. El primero abarca, por ejemplo, toda una reflexión sobre la violencia doméstica y el uso del tiempo –a saber, jornadas dobles de la mujer, escasa asistencia del varón en las tareas domésticas, trabajo doméstico no remunerado, indisponibilidad de tiempo y de recursos financieros para esparcimiento, estudios o cuidados personales, e insuficiente apoyo estatal para ate-

nuar esas dificultades—. El segundo analiza la inserción de la mujer en los procesos de toma de decisiones de la sociedad organizada y en la vida política estructurada de los países, como es el caso del estudio de la participación de la mujer en los parlamentos.

El capítulo 20 de la presente recopilación reproduce partes de *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, un documento representativo de esas dos perspectivas complementarias, que fue presentado en la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en México, D.F. (CEPAL, 2004c).<sup>66</sup> La primera sección reproducida (pp. 19-56) analiza la pobreza desde la perspectiva de las desigualdades de género, con particular atención a las relaciones entre pobreza y educación, empleo y acceso a recursos productivos. La segunda describe el desarrollo institucional relativo al empoderamiento, la participación política y el fomento institucional (pp. 67-85).

#### DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Los primeros textos elaborados en el ámbito de la CEPAL sobre desarrollo y medio ambiente datan de la primera mitad de la década de 1970. Esos años, como se sabe, fueron de una gran efervescencia en el pensamiento mundial sobre el tema. Los momentos de mayor impacto y visibilidad internacional han coincidido con los documentos difundidos por el Club de Roma sobre los límites físicos de la expansión mundial de la producción, escritos desde la perspectiva de los países desarrollados, y la respuesta de las Naciones Unidas, sustanciada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y en la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ese mismo año.

El principio ordenador de esa segunda posición fue la conciliación entre la perspectiva universal de conservación de la naturaleza y la perspectiva de superación de la pobreza en las naciones en desarrollo. La tensión entre desarrollo socioeconómico mundial y preservación del medio ambiente expresaría en ese momento los contornos básicos que perduran hasta hoy entre las instituciones y los especialistas que debaten la problemática ambiental en todo el mundo.

Fue en ese contexto, y con el enfoque de la síntesis entre los propósitos de sostenibilidad ambiental y de inclusión social de carácter universal, que la CEPAL pasó gradualmente a asimilar el tema en su agenda de investigaciones. Su incorporación definitiva, sobre la base de estudios sistemáticos, se produciría algunos años después, entre 1978 y 1980, por medio de un proyecto liderado por Osvaldo Sunkel (Sunkel y Gligo, 1981). No por casualidad, el abordaje adoptado en aquella época inaugural sería el de estilos de desarrollo y medio

66 Trabajo coordinado por Sonia Montañó.

ambiente en América Latina.<sup>67</sup> Con ese enfoque, Sunkel organizaba la reflexión en el formato histórico-estructural, de manera coherente con la tradición analítica que había consolidado la institución.<sup>68</sup>

La novedad en relación con las resoluciones de Estocolmo era que, en tanto en aquel foro mundial la referida síntesis indicaba tratar la cuestión ambiental en consonancia con el imperativo del desarrollo económico y social de los países pobres, el abordaje de la CEPAL apuntaba a una propuesta más radical. Se guiaba por la idea de alterar los estilos de desarrollo de cada país de la región mediante estrategias que permitieran, al mismo tiempo, luchar contra la pobreza y la desigualdad y conservar el medio ambiente.

De acuerdo con Sunkel (1970), los países estarían sometidos a la lógica del estilo ascendente en el ámbito mundial, el capitalismo transnacional. Éste tendía a tornarse dominante gracias a su rápida penetración en los países en términos de amplitud sectorial (*widening*) y a la profundidad del uso de sus técnicas productivas en cada sector (*deepening*) (Sunkel y Fuenzalida, 1979). Su adopción en América Latina significaría la réplica en la región de los procesos de producción de uso intensivo de energía, poco adecuados a su dotación de recursos y dirigidos a una modalidad de consumo restringido a las elites y amparado por la absorción cultural de los estilos de vida de las naciones ricas.

Según el análisis, ese estilo de desarrollo iría totalmente en contra de la conservación de los recursos naturales, entre otras razones, por la forma desequilibrada de ocupación del suelo, la deforestación, la artificialización excesiva de los ecosistemas, la contaminación del aire y el agua provocada por el inadecuado manejo agropecuario y de extracción de minerales, y por procesos de urbanización e industrialización. A la vez, sería particularmente hostil a las condiciones de vida de las poblaciones pobres, sobre todo en los medios urbanos.

Era necesario buscar otras formas de crecimiento, con menor dependencia del petróleo, un uso más intensivo de la mano de obra, y la administración de los recursos naturales con conocimientos y tecnologías apoyados en bases ecológicas, entre otros (Sunkel, 1981). La idea de la tendencia a la destrucción de

67 Véanse, por ejemplo, Pinto (1970, 1976), Graciarena (1976), Wolfe (1976), Sunkel (1970), Sunkel y Fuenzalida (1979). En Villamil (1981) se encuentra una breve reseña de esas publicaciones, preparada en el ámbito del referido proyecto de 1978-1980.

68 En el enfoque se trataban, por un lado, las características estructurales de la actividad productiva, los contextos sociales de los países de la región y los procesos históricos de la transformación económica y social, y, por otro lado, sus conexiones con la fragilización del medio ambiente y la reproducción de la pobreza. Junto con una amplia cobertura temática (urbanización y marginalidad, energía e industrialización, silvicultura y agricultura), el equipo del proyecto realizó una profunda reflexión conceptual encaminada a contextualizar y legitimar el enfoque de “estilos de desarrollo” frente a las corrientes de pensamiento mundiales sobre la problemática ambiental.

la naturaleza determinada por el estilo de crecimiento en curso en América Latina se sumaba a las advertencias planteadas por la CEPAL en los años cincuenta y sesenta sobre las demás tendencias perversas que estaban obstruyendo el desarrollo de la región, esto es, desequilibrio estructural de la balanza de pagos, inflación motivada por causas estructurales, incapacidad de eliminar el mercado subempleo.

Sin embargo, en los años siguientes, la propuesta de fomentar la sostenibilidad ambiental mediante un cambio radical de estilo de desarrollo perdió en forma gradual la posición destacada que tenía en la producción de la CEPAL<sup>69</sup> y el enfoque se diluyó en el tratamiento de la temática. El cambio de rumbo tuvo lugar bajo los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta, que concentró sobre sí las preocupaciones de la institución. En ese tiempo, en lo que se refiere a medio ambiente, la CEPAL optó por profundizar una serie de cuestiones específicas, como los efectos ambientales de las grandes represas hidroeléctricas, la expansión de la frontera agrícola, los ecosistemas andinos y la preservación en zonas costeras.

En la década de 1990 y los años siguientes, la centralidad de la cuestión de los estilos en el tratamiento de la problemática ambiental no se recuperó, pero permaneció subyacente el postulado de que los estilos de desarrollo aplicados provocaban daños simultáneos para alcanzar la reducción de la pobreza y la desigualdad, y para la conservación del medio ambiente. Por tanto, se preservó la cosecha inaugural como una especie de alerta sobre las amenazas de las tendencias mundiales –productivas y de consumo– para la naturaleza y el bienestar de la población en su conjunto.<sup>70</sup>

Para entender la dinámica de las ideas sobre el tema, es preciso tener en cuenta que en esos años surgieron simultáneamente, en el mundo y también en América Latina, dos ideas con distintos efectos sobre el abordaje de la cuestión. Por un lado, entre los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se leía, como consta en el Programa 21 de 1992, que “los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles” (Naciones Unidas, 1992). En sintonía con el programa 21, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (aprobada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002) se afirmaba que “la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recur-

69 Gligo (2006) realizó recientemente una interesante revisión de la reflexión inaugural a la luz de la producción intelectual sobre el tema de los veinticinco años posteriores.

70 A la vez, en forma gradual se ha incorporado la visión internacional de que un mejor desempeño ambiental crea también nuevas actividades económicas y empleos, en línea con lo que vendría a expresarse en términos como *green growth*, *green jobs*, *green economy* y *global green deal*.

sos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2002). Enunciados que, si bien genéricos y abiertos a distintas interpretaciones, señalaban el reconocimiento de las adversidades provocadas por las modalidades de producción y consumo vigentes, con lo cual se abrió un espacio para la re-aproximación de la CEPAL al abordaje del problema a partir de los estilos.

Por otro lado, y en sentido opuesto, adquiriría preponderancia en el mundo y en América Latina y el Caribe la idea de que, a pesar de las diferencias entre los países, los perfiles de producción, tecnología y consumo adoptados a nivel mundial tendían a ser portadores de una inevitable subordinación al proceso de globalización. Por lo tanto, absorberían las modalidades de producción y consumo dominantes en los países desarrollados. Esa percepción fue la predominante en el pensamiento económico, y se produjo una especie de reconocimiento –cuanto menos implícito– de que se había reducido el espacio para el debate y la implementación de rupturas radicales con el estilo ascendente.

La CEPAL absorbió ese doble movimiento ideológico adecuando la reflexión crítica sobre la sostenibilidad ambiental al reconocimiento de las tendencias globalizantes. La década de 1990, como se subrayó, transcurrió en la institución bajo el signo de la consideración, por parte del pensamiento estructuralista, de las nuevas tendencias introducidas por los procesos de apertura y desregulación que se habían generalizado en la región. En esos años, y con un acento renovado en el período más reciente, existió por parte de la CEPAL una resistencia al fundamentalismo de mercado que acompañó la implementación de reformas. Ello tomó forma mediante el rescate neoestructuralista del fomento estatal del crecimiento, del progreso técnico y la competitividad, de la equidad y la sostenibilidad ambiental. En cuanto a este último aspecto, la institución ha insistido sobre la importancia de evitar, combatir y contrarrestar los efectos perversos de la globalización de los patrones de producción y consumo.

Después de enunciar el mensaje neoestructuralista de transformación productiva con equidad en 1990, la CEPAL asumió la necesidad de refinarlo y consolidarlo con el requisito de la sostenibilidad ambiental. Simbólicamente, una prueba de esa fusión es el documento elaborado en 1991 en apoyo a la Cumbre de la Tierra –la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992–, cuyo título es “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente” (CEPAL, 1991).

Para entender la posición expresada en ese contexto, resulta útil recurrir a tres escenarios hipotéticos diseñados por el PNUMA (2003) en lo que se refiere a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, en relación con la sostenibilidad ambiental. El primero sería resultante de la subordinación pasiva al crecimiento asociado a los perfiles globales de producción y consumo, y representaría la continuidad del deterioro ambiental, con graves consecuen-

cias perversas para la humanidad a largo plazo. El segundo marco hipotético también surgiría de la insistencia en el crecimiento económico con las mismas modalidades, pero correspondería a un proceso que implicaría una importante intervención a favor de la conservación ambiental y la lucha contra la pobreza, con resultados significativos en ambos objetivos –aunque, posiblemente, insuficientes–. El tercero, denominado en el trabajo referido como “gran transición”, se basaría en reformas y políticas radicales, capaces de revertir efectivamente para 2015 el signo de los efectos, prevalecientes hasta ahora en los perfiles de consumo y producción globalizados, en el medio ambiente y la pobreza.

De modo que, si bien con otro nombre, el último escenario atiende al cambio de “estilo” en el sentido dado por Sunkel (1981). Podría sugerirse que, tal como en el trabajo inaugural del autor, la CEPAL cobija el sueño del tercer escenario, aunque, en la práctica, se empeña sobre todo en contribuir a la reflexión y el análisis sobre el segundo de ellos. De cualquier manera, la comprensión de las dificultades que implica la consecución de ese segundo escenario significaría para la CEPAL participar en una misión ardua y gigantesca, como es dotar al estilo ascendente de perfiles básicos de sostenibilidad ambiental y, simultáneamente, de la capacidad de fomentar una creciente inclusión social.

Los trabajos de la década de 1990 y 2000 avanzaron en fina sintonía con los principios de la Declaración de Río y de lo que determinaban los distintos acuerdos multilaterales impulsados por las Naciones Unidas desde 1992 y reafirmados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en 2002.<sup>71</sup> La referencia analítica principal pasa a ser el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el capaz de atender las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades de las futuras generaciones, y organizado en torno a los principios del manejo y la protección de los recursos naturales y la erradicación de la pobreza.

En cuanto a la cuestión de la sostenibilidad ambiental, la referencia general de la CEPAL sería inevitablemente el temible conjunto de tendencias perversas para la conservación de la naturaleza provocadas por la actividad humana en todo el mundo: en particular, el cambio climático y el calentamiento mundial, la desertificación y la sequía, la disminución de la capa de ozono en la estratosfera, la pérdida de diversidad biológica y la destrucción de ecosistemas, y los movimientos transfronterizos de residuos tóxicos. En los aspectos asociados a las relaciones entre pobreza, medio ambiente y modalidades de consumo y producción, su referencia son los elementos destacados en las diferentes conferencias

71 Es el caso, por ejemplo, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

mundiales como áreas prioritarias de acción, o sea, agua y saneamiento, energía, salud y agricultura, entre otras. Esta orientación general de los trabajos elaborados por la CEPAL quedó expresada en especial a partir de fines de los años noventa, cuando la institución se planteó una interacción más íntima con las iniciativas promovidas en los distintos organismos de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible.

El objetivo ha sido contribuir a la construcción de una base de conocimiento sobre las conexiones entre el medio ambiente y las tendencias económicas y sociales en los países de América Latina y el Caribe, incluido un importante esfuerzo en el campo estadístico.<sup>72</sup> Pero las alternativas de reflexión en esta materia son gigantescas y escapa a la capacidad de cualquier institución dar a la cuestión un tratamiento completo, lo que impone algunas opciones temáticas.

Los aspectos a los que la CEPAL dedicó mayor atención en el último período se pueden agrupar en ocho conjuntos: la implementación de una gobernabilidad ambiental (instituciones y políticas, entre otras cosas) capaz de dotar al estilo dominante de los atributos de sostenibilidad y mayor equidad; el financiamiento de la sostenibilidad ambiental y la institucionalidad correspondiente; la relación entre pobreza y medio ambiente en los espacios urbanos; las actividades económicas y sus efectos en el medio ambiente (minería, eficiencia energética, industria, agricultura, exportación); la regulación y preservación de los recursos hídricos; los aspectos ambientales de la actuación de las pequeñas y medianas empresas; la producción científica y tecnológica en sus conexiones con la problemática ambiental, y, en especial en los años más recientes, el cambio climático.

La producción intelectual de los últimos diez años está distribuida en más de 250 documentos, publicados sobre todo en las dos series que abordan la cuestión en la CEPAL: *Medio ambiente y desarrollo* y *Recursos naturales e infraestructura*. Los resultados alcanzados en este tema también aparecen en diversos documentos oficiales (CEPAL 2000a, 2002a y 2004c), en el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005) y los preparados a raíz de la Cumbre de Johannesburgo, tales como “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades” (CEPAL, 2002d) y *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (CEPAL, 2002c).<sup>73</sup>

72 La edición 2007 del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* incluye una serie de datos ambientales que complementa el esfuerzo en el ámbito económico y social.

73 Entre los libros publicados véanse, por ejemplo, Bárcena y otros (2004) sobre transgénicos, y Jordán y Simioni (2003) sobre gestión urbana y desarrollo sostenible.



El trabajo de la institución en la temática ambiental en el último decenio ha sido orientado en la mayor parte del período por la segura dirección intelectual de Alicia Bárcena y se caracteriza por la intensificación de las acciones de la CEPAL en proyectos intergubernamentales e interinstitucionales, con el impulso de las Naciones Unidas. Los textos reunidos en los capítulos 21, 22 y 23 de esta obra son representativos de esa cosecha intelectual. Con el fin de contextualizarlos, conviene mencionar algunos episodios de mayor relevancia en el ámbito de la institucionalidad creada para las políticas ambientales en el ámbito mundial.

Como se sabe, la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) marcó un hito mundial en la reflexión sobre el vínculo entre desarrollo y medio ambiente<sup>74</sup> y el diseño de políticas públicas e institucionalidad para la gestión ambiental, y tuvo importantes repercusiones en la región. Los gobiernos de América Latina y el Caribe fortalecieron o crearon instituciones e instrumentos para la gestión ambiental y tanto los procesos previos a la Cumbre como la Cumbre misma detonaron un proceso de importante coordinación internacional para la administración de los recursos de uso común, como la atmósfera global, la capa de ozono, las pesquerías oceánicas, el comercio informado de residuos tóxicos, sustancias químicas y transgénicos. En esa década (1990) entraron en vigor el Protocolo de Montreal y su fondo multilateral para la protección de la capa de ozono, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1993) y el Protocolo de Kyoto (1997), para mitigar el calentamiento global. Asimismo, se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1994) y el Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología (2000), a fin de diferenciar el comercio de organismos vivos modificados, y se finalizó la negociación para el comercio internacional de químicos orgánicos persistentes y otras sustancias peligrosas.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe suscribieron los nuevos acuerdos, que se sumaron a las agendas nacionales y a un reanimado debate regional con el protagonismo de los ministerios de Medio Ambiente. La CEPAL se incorporó, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, con el PNUMA como secretaria, en un esfuerzo

74 Bien reflejado en la evolución de los nombres de las cumbres: en 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano hizo hincapié en los impactos negativos de la actividad económica sobre la salud; en 1992, la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo estuvo centrada en una adecuada relación entre economía, bienestar y medio ambiente, sumándose así a las preocupaciones sobre la salud, las pérdidas de patrimonio natural, los límites de las funciones ecosistémicas y la viabilidad de ajustar el concepto de desarrollo a fin de incorporar estas dimensiones.

temprano por ligar los temas emergentes con las prioridades más amplias del desarrollo y la gestión económica en los países. Este proceso de transversalización ha sido lento y gran parte de la producción de la CEPAL en esta década se enfocó a documentar el surgimiento de mecanismos de coordinación e integración de políticas, como la fiscal-ambiental y la comercial-ambiental, así como la caracterización de la inversión extranjera directa y del comercio internacional en términos de su impacto ambiental, incluidas las consecuencias ambientales de los acuerdos de libre comercio.

En 2000 se realizó la Cumbre del Milenio, que acordó metas cuantitativas mínimas de desarrollo, y que en su Objetivo 7 recogió indicadores en la dirección de los principales acuerdos globales. Tras una década de intensa actividad institucional y regulatoria, comenzó la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

La presente recopilación reproduce extractos de cuatro documentos elaborados en ese contexto institucional, los tres primeros redactados en las proximidades de la Cumbre de Johannesburgo y el cuarto, unos años más tarde, en 2007 y 2008.

En el capítulo 21 figura la parte dedicada a medio ambiente en el documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002a). De entrada, se reconoce que la relación entre globalización y sostenibilidad ambiental –como se denomina el capítulo– no posee un signo único, al abarcar tanto problemas como elementos promisorios. Por el lado de las dificultades se señala que “la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas ha causado efectos ambientales de carácter mundial”. En torno a los progresos, se destacan los avances ideológicos e institucionales en el tratamiento internacional de la cuestión, expresados por una serie de acuerdos y actividades que impulsan la cooperación mundial a favor de la sostenibilidad ambiental.

El texto describe la variedad de conexiones existentes entre la actividad productiva y el medio ambiente en el contexto de la globalización: efectos de los cambios de la estructura productiva de América Latina y el Caribe en la sostenibilidad ambiental; globalización económica y medio ambiente (impacto ambiental de las exportaciones y de la inversión extranjera, relaciones entre las transformaciones del entorno económico internacional y el medio ambiente); repercusiones ambientales de la reestructuración productiva y tecnológica en el sector energético (trayectorias de la intensidad energética y las emisiones de carbono, el sector energético frente a los cambios climáticos mundiales), y cambios en la vulnerabilidad regional (en relación con los desastres naturales). Luego, analiza los cambios en la gobernabilidad ambiental en términos nacionales, regionales y mundiales. Por último, presenta una agenda para la acción en esta área.

El texto recopilado en el capítulo 22 corresponde a tres secciones de *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a*

*Johannesburgo* (CEPAL, 2002c): la introducción, una parte del capítulo III y las observaciones finales. El trabajo es resultado de un estudio preparado como contribución de la CEPAL a la conferencia realizada en Monterrey, presentado también en la Cumbre de Johannesburgo.<sup>75</sup>

El documento está compuesto de dos partes. La primera versa sobre las tendencias del financiamiento internacional del desarrollo ambientalmente sostenible, y se ocupa de cuatro elementos básicos implícitos en ese financiamiento: deuda externa, asistencia oficial para el desarrollo (AOD), organismos financieros internacionales y fondos internacionales. La segunda parte, referida a las tendencias nacionales del financiamiento, presenta los resultados de un conjunto de estudios de caso sobre países de la región, cuya síntesis también se reproduce en el capítulo 22 de este volumen.

El capítulo 23 corresponde a la segunda parte de la publicación “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades” (CEPAL, 2002d), elaborada en conjunto con el PNUMA. Versa sobre perspectivas futuras, desarrolladas en dos capítulos, uno dedicado al papel de la región en una alianza global y el otro a las propuestas de acción futura.<sup>76</sup>

El trabajo aporta un balance del desempeño económico con una perspectiva ambiental de mediano plazo, analiza las principales presiones sobre los ecosistemas de la región y las respuestas de política pública, e identifica una agenda para cada reto ambiental. El balance, en congruencia con otros de la CEPAL, muestra las importantes deficiencias en materia de equidad y protección social, al mismo tiempo que profundiza algunas tendencias de deterioro ambiental. En particular, examina la pérdida de biodiversidad y suelos por deforestación, la contaminación de los cuerpos de agua superficiales y, en concomitancia con la relativamente escasa innovación en los sectores productivos, la insuficiente mejora en materia de intensidad de emisión de gases de efecto invernadero por unidad de PIB.

Entre los puntos destacados señala la necesidad de mejorar la gobernabilidad ambiental internacional, que exhibe –como la gobernabilidad financiera– serias limitaciones y problemas de coordinación en un aspecto que se revela como un ángulo más de la globalización. El libro hace un esfuerzo por acercar, lado a lado, los desempeños económico y ambiental, mostrando la necesidad de avanzar en el análisis de políticas económicas que permitan ligar la estructura productiva a un mejor desempeño ambiental y un mayor bienestar, y al mismo tiempo resguardar la competitividad no espuria mediante la coordinación regional.

75 Bárcena y De Miguel (2003) presentan una síntesis del documento, coordinado por ambos, en un libro en que compilan visiones y propuestas presentadas en Johannesburgo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe.

76 El libro ha sido coordinado por Alicia Bárcena y Ricardo Sánchez Soza.

Por último, como cierre de este libro conmemorativo, se presenta una visión abarcadora del trabajo más reciente de la CEPAL en el área ambiental, denominado “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña” (CEPAL, 2009).<sup>77</sup>

Dentro de la vasta agenda ambiental que reclamaba atención, el tema del cambio climático fue adoptando una importancia creciente debido a su estrecha relación con los paradigmas productivos y de consumo vinculados al uso de la energía. La CEPAL analizó los fundamentos económicos del funcionamiento del mercado de derechos de emisión establecido en el Protocolo de Kyoto y, con posterioridad, impulsó el intercambio de experiencias entre los gobiernos de la región en la adopción de políticas de mitigación de emisiones.<sup>78</sup>

La institución se involucró en los estudios que, en el ámbito nacional o regional, buscaban cuantificar el impacto del cambio climático y pasó a formar parte de los comités directivos en los estudios de México, Centroamérica, el Caribe y, finalmente, Sudamérica. El objetivo ha sido evaluar regionalmente los impactos, tanto en materia de adaptación como de mitigación del cambio climático para América Latina y el Caribe. En la décimo quinta reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15), celebrada en Copenhague, la CEPAL presentaría los resultados de los estudios sobre el impacto económico del cambio climático en la región. Ya en la Conferencia de Bali, en vista de la importancia del proceso para mantener la continuidad del régimen de compromisos, las comisiones regionales se hicieron presentes en el marco de los eventos paralelos, para presentar las posiciones desde la perspectiva de cada región.

El paso siguiente sería el examen sistemático de los desafíos al desarrollo y las múltiples consideraciones relacionadas con el comercio internacional de bienes y servicios y el carbono virtual. Se han examinado los procesos de producción y transporte, así como el contenido de carbono de la inversión extranjera directa y su *path dependency*, y los resultados deseables de la negociación internacional para el siguiente período de compromiso.

77 El estudio fue coordinado por Joseluis Samaniego, con la colaboración de las distintas divisiones de la CEPAL.

78 Se celebraron seminarios anuales en el período 2004-2008 sobre las políticas encaminadas a internalizar los costos de la mitigación con cobeneficios para una mayor sustentabilidad en el desarrollo nacional, potencial de participación en el mecanismo de desarrollo limpio y de apoyo a los negociadores en el ámbito de la conservación de bosques para fortalecer su posición en las negociaciones internacionales. En esta etapa, incluso, la CEPAL contribuyó con planteamientos a la Convención Marco sobre el Cambio Climático respecto de la equidad en materia de contribuciones al financiamiento de la adaptación. Para la CEPAL era fundamental subrayar la importancia de los costos económicos de la adaptación y el impacto que el cambio climático podría significar para el equilibrio de los precios y las finanzas públicas.

La CEPAL recogió sus puntos de vista en el mencionado documento sobre cambio climático y desarrollo. En la presente recopilación, en el capítulo 24, se reproduce su prólogo, que muestra la secuencia de los temas abordados en los diferentes capítulos. El libro constituye un esfuerzo por abordar las consecuencias económicas de este fenómeno, para que las áreas económicas de los gobiernos asuman las distintas implicaciones que derivan de él, no sólo en el aspecto ambiental, sino en todas las áreas del desarrollo nacional. Mención especial merece el tema de los desastres naturales que, a la luz del cambio climático, evidencian las insuficiencias de la planificación y la internalización en la inversión en infraestructura, así como la reiteración de ocurrencias hidrometeorológicas de intensidad creciente. El texto enfatiza los impactos del cambio climático sobre la salud y la producción primaria, activos de enorme importancia en la región.

#### **D. A MODO DE CONCLUSIÓN**

En el presente capítulo hemos reseñado el pensamiento de la CEPAL en su sexto decenio, con el fin de guiar al lector en el abordaje de los textos que componen este volumen conmemorativo de sus sesenta años de existencia.

Al comienzo se presentó una síntesis de las ideas relevantes generadas por el organismo en estas seis décadas, en sus dos etapas, a saber, la estructuralista (hasta 1990) y la neoestructuralista (a partir de ese año). Luego, los textos seleccionados fueron enmarcados en la dinámica de la producción de ideas en los cuatro campos básicos de investigación y reflexión de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo e inserción internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Este texto introductorio se funda en dos comprobaciones derivadas de una lectura sistemática de la producción intelectual de la CEPAL en sus sesenta años de vida. En primer lugar, que el pensamiento generado a partir de 1990, con continuidad en el decenio abarcado en esta publicación (1998-2008), revela una gran proximidad analítica con el elaborado en los primeros cuatro decenios. Hubo una adaptación a los tiempos de apertura y globalización, pero los fundamentos del análisis estructuralista del subdesarrollo se mantuvieron.

La segunda comprobación es que el último decenio fue un período productivo fértil en términos de alcance temático, volumen y calidad de las investigaciones y los documentos elaborados, así como de enriquecimiento y maduración del neoestructuralismo. La lectura de la obra permite identificar la absorción por parte de la CEPAL de nada menos que cinco innovaciones conceptuales que prueban su capacidad de renovación: la agenda para la era global, ciudadanía y cohesión social, fusión entre los análisis estructuralista y

schumpeteriano, luces y sombras del desempeño de la región bajo los efectos de las reformas institucionales, y arquitectura financiera y políticas macroeconómicas anticíclicas en tiempos de volatilidad de capitales.

La primera parte, de las cinco en que se divide esta obra, reproduce textos representativos de las cuatro primeras innovaciones. La quinta está reflejada en la segunda parte, dedicada a macroeconomía y finanzas. Las tres partes restantes consisten en textos relativos a las áreas de desarrollo productivo e inserción internacional, desarrollo social y medio ambiente.

Los desafíos analíticos y empíricos que habrá que enfrentar en el futuro no son pequeños. Es preciso considerar la rapidez y la intensidad de los cambios en todos los terrenos a que se dedica la institución y el hecho de que los análisis implican encarar una gran incertidumbre. Es el caso, por ejemplo, de los efectos en la productividad, la competitividad y el comercio que derivarán de la intensa –y nada precisa– revolución tecnológica mundial, así como las consecuencias de la relativa superioridad de varios países de la región en lo que se refiere a recursos naturales relativamente escasos. Lo mismo ocurre respecto de los innumerables factores de imprevisibilidad en las tendencias sociales y las amenazas que la destrucción del medio ambiente representa para la humanidad, ya que se prestan a las más diversas hipótesis. De manera destacada, también es el caso de las incertidumbres generadas por la gigantesca crisis financiera y económica global.

En el momento en que culminamos la revisión de este capítulo introductorio, a principios de 2009, existe aún una generalizada perplejidad sobre la composición de las soluciones que deberán gestarse a nivel global para enfrentar las crisis financiera y económica, sobre la profundidad y duración de la recesión, así como sobre los destinos de las economías y sociedades de todo el mundo. Junto con una extendida sensación de fracaso del paradigma neoliberal, existe el consenso de que la discusión sobre un nuevo paradigma se encuentra en una fase incipiente.

En la agenda de investigación futura de la CEPAL se destaca el capítulo latinoamericano y caribeño de debate sobre la crisis global. De hecho, existen diferentes capítulos regionales sobre el tema, porque las configuraciones macroeconómicas y los perfiles productivos, sociales y ambientales de los países difieren mucho entre sí y exigen tratamientos específicos.

Uno de los grandes desafíos para la CEPAL consiste, precisamente, en sistematizar esas diferencias, no sólo para definir una respuesta adecuada a la crisis, sino para potenciar el desarrollo económico en general. Se trata de profundizar el análisis, considerando esas especificidades, para el diseño y la implementación de nuevos proyectos y estrategias de desarrollo en el marco de la transformación productiva con equidad y sostenibilidad ambiental, algo que no ha recibido suficiente atención en las últimas décadas.

El instrumental analítico y el conocimiento empírico acumulados en la CEPAL sobre las economías de la región constituyen un activo poderoso para organizar toda esa reflexión. Además, como argumentamos a lo largo del presente texto, la institución ha demostrado una permanente capacidad de adaptación a las nuevas realidades y de respuesta a los constantes desafíos. De manera que es probable que el historiador que sea convocado a sistematizar los próximos diez años de la historia intelectual de la CEPAL se encuentre, como en este caso, ante un valioso material.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Artigas, Carmen (2003), "La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL: reseña de algunas lecturas pertinentes", serie *Políticas sociales*, N° 72 (LC/L.1964-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.123.
- Bárcena, Alicia y Carlos de Miguel (comps.) (2003), *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Bárcena, Alicia y otros (comps.) (2004), "Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto", *Libros de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2227-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.74.
- (2002), "Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo" (LC/R.2098), Santiago de Chile, CEPAL.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (1996), *Modernidad y territorio* (LC/IP/G.90-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1981), *Planificación del desarrollo regional en América Latina* (E/CEPAL/ILPES/G.6), Santiago de Chile, ILPES.
- (1978), "La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina", en ILPES (comp.), *Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL, segundo semestre.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), “Cambio climático y desarrollo en América Latina: una reseña”, *Documentos de proyecto*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, CEPAL, febrero.
- (2008a), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Santiago de Chile, inédito.
- (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368-SES.32/4), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- (2008c), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367-SES.32/3), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- (2008d) *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- (coord.) (2008e), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (LC/G.2364), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007a), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL-Secretaría General Iberoamericana.
- (2007c), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile, CEPAL, octubre.
- (2007d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.07.II.G.2.
- (coord.) (2007e), *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer* (LC/G.2352-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294-SES.31/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2006b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006* (LC/G.2314-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- (2006c), *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.
- (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005* (LC/G.2279-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- (2005b), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2005c), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2285-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157.
- (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2334-SES.30/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2004b), “Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999”, *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- (2004c), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114-CRM.9-3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2004d), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.



- (2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2002b), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- (2002c), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- (2002d), “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, *Libros de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.48.
- (2001a), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santafé de Bogotá, Alfaomega-CEPAL.
- (2001b), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá, Alfaomega-CEPAL.
- (2001c), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2000c), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional* (LC/G.2054), Santiago de Chile.
- (1999b), *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- (1998a), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- (1998b), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- (1998c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
- (1998d), “Cincuenta años del estudio económico”, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile, tercera parte. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
- (1998e), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos: síntesis* (LC/G.2024/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL.
- (1997), “La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, *Libros de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- (1996a), “Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía”, *Libros de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- (1996b), “Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995”, *Libros de la CEPAL*, N° 43 (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.3.
- (1995), “América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”, *Libros de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1800/Rev.1-P),

- Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- (1994), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
  - (1992), “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado”, *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
  - (1991), “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, *Libros de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
  - (1990), “Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”, *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.
  - (1971), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1971* (E/CN.12/935/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.73.II.G.I.
  - (1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
  - (1959), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4.
  - (1955), *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), Santiago de Chile, CEPAL.
  - (1951a), *Estudio económico de América Latina, 1950* (E/CN.12/217), Santiago de Chile, CEPAL.
  - (1951b), *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [División de Población de la CEPAL]) (2007a), *Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades* (LC/L.2805), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007b), *Informe sobre la aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/L.2749-CRE-2/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2007), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Versión para discusión”, documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio. Disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/6/29076/ILPES-ALC%20Economía%20y%20territorio.pdf>.
- (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, CEPAL.
  - (1998), “Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado”, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992b), “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P),

- Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cimoli, Mario (comp.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Santiago de Chile, CEPAL.
- Cimoli, Mario y Nelson Correa (2005), “La apertura comercial y la brecha tecnológica en América Latina: una trampa de bajo crecimiento”, en José Antonio Ocampo (comp.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., Alfaomega-CEPAL.
- Cimoli, Mario y otros (comps.) (2005), *Cambio estructural, heterogeneidad productiva y asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Luc Soete (1993), “Innovation, diffusion, institutional differences and patterns of trade: a north-south model”, en P. A. David y G. Dosi Arcangeli (comps.), *Technology Diffusion and Economic Growth. International and National Policy Perspectives*, vol. 3, Nueva York, Oxford University Press.
- Cimoli, Mario, Annalisa Primi y Mauricio Pugno (2006), “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Devlin, Robert (1985), “Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa”, *Revista de la CEPAL*, N° 27 (LC/G.1368), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- (1984), “La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a una solución unilateral?”, *Revista de la CEPAL*, N° 22 (E/CEPAL/G.1296), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 84.II.G.3.
- Dirven, Martine (2007), “Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala”, *Desarrollo productivo*, N° 183 (LC/L.2841-P), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.164.
- (2004), “El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- (comp.) (2001), “Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina”, *Libros de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.2122-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- Durán, María Angeles y José Luis Machinea (2007), “Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes”, *Revista Iberoamericana*, N° 1, segunda época.
- Fajnzylber, Fernando (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Nueva Imagen.
- Ffrench-Davis, Ricardo (comp.) (2005), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Bogotá, D.C., Mayol Ediciones-CEPAL.

- Fitzgerald, E. V. K. (1994), "ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine", en D. Rock (ed.), *Latin America in the 1940s: War and Post War Transitions*, Los Ángeles, California, California University Press.
- Furtado, Celso (1969), "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", *Investigación económica*, vol. 29, N° 113, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, febrero-marzo.
- (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- (1959), *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Gligo, Nicolo (2006), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después", serie *Medio ambiente y desarrollo*, N° 126 (LC/L.2533-P), Santiago de Chile, CEPAL, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.60.
- Graciarena, Jorge (1976), "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- Gurrieri, Adolfo (ed.) (1982), *Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Harrod, R.F. (1933), *International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hettne, Bjorn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Londres, Longman.
- Hirschman, Albert (1963), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. Hirschman (comp.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hodara, J. (1987), *Raúl Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, D.F., El Colegio de México.
- Hounie, A. y otros (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Izam, Miguel y Nanno Mulder (2006), "Mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe: la visión de la CEPAL desde los noventa", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (comps.) (2003), "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2203-P), Santiago de Chile, CEPAL, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.113.
- Kaldor, N. (1975), "What is wrong with economic theory?", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- (2000b), "Structural change and labor productivity growth in Latin American manufacturing industries", *World Development*, vol. 28, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Krugman, Paul (1984), "Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale",

- Monopolistic Competition and International Trade*, Henryk Kierzkowski, Oxford University Press.
- Lerda, Juan Carlos (2008a), "Pacto fiscal, 10 años después", Santiago de Chile, inédito.
- (2008b), "50 años del CELADE", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Lewis, A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, N° 2, Manchester.
- Love, Joseph (2005), "The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions", *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 3.
- Macario, S. (1964), "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, marzo.
- Machinea, José Luis (2007), "Ideas para una agenda de desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, segunda época, N° 0, Madrid, Fundación Carolina.
- Machinea, José Luis y María Angeles Durán (2007), "Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes", *Pensamiento Iberoamericano*, 2ª época, N° 1.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef (2008), "La coyuntura de América Latina: ¿se justifica el optimismo?", en José Luis Machinea y Narcís Serra (comps.), *Hacia un nuevo pacto social: políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina* (LC/L.2855), Santiago de Chile, CEPAL-Fundación CIDOB.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2007), "Diferenciación por calidad de bienes con base primaria y de baja tecnología: ¿una ventana de oportunidades para América Latina?", serie *Informes y estudios especiales*, N° 19 (LC/L.2787-P), Santiago de Chile, CEPAL, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.120.
- (2006), "Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo", en José Luis Machinea y Narcís Serra (comps.), *Visiones del desarrollo en América Latina* (LC/L.2756), Santiago de Chile, CEPAL-Fundación CIDOB.
- Machinea, José Luis y Narcís Serra (comps.) (2008), *Hacia un nuevo pacto social: políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina* (LC/L.855), Santiago de Chile, CEPAL-Fundación CIDOB.
- Machinea, José Luis y Daniel Titelman (2007), "Un crecimiento menos volátil?: el papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Machinea, José Luis y Guillermo Rozenwurcel (2005), "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?", serie *Informes y estudios especiales*, N° 15 (LC/L.2431-P), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.177.
- Marinho, Luiz Claudio (1991), "La CEPAL y las concepciones del desarrollo en América Latina", en Pedro Talavera (coord.), *La crisis económica en América Latina*, Barcelona, Sendai.
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres (2001), "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Methuen.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (2002), “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible” (A/CONF.199/20), Nueva York.
- (1992), “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, presentada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-21 de junio.
- Noyola Vázquez, J. (1957), “Inflación y desarrollo económico de Chile y México”, *Panorama económico*, vol. 11, N° 170, Santiago de Chile, julio.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford.
- Ocampo, José Antonio (comp.) (2006), “Cooperación financiera regional,” serie *Libros de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2319-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.103.
- (2005), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., Alfaomega-CEPAL.
- (2004), “Lights and shadows in Latin American structural reforms”, en Gustavo Indart (ed.), *Economic Reforms Growth and Inequality in Latin America: Essays in Honor of Albert Berry*, Aldershot, Ashgate.
- (2002), “Structural dynamics and economic development”, en Valpy FitzGerald (comp.), *Social Institutions and Economic Development. A Tribute to Kurt Martin*, Dordrecht, Instituto de Estudios Sociales Dordrecht Kluwer.
- (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- (1999a), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- (1999b), “La reforma financiera internacional: una agenda ampliada”, *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y Rolando Franco (coords.) (2000), “La brecha de la equidad: una segunda evaluación” (LC/G.2096), documento presentado en la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL, 15-17 de mayo.
- Pazos, F. (1983), “Cincuenta años de pensamiento económico en América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 50(4), N° 200, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Peres, Wilson (comp.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coords.) (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Pinto, Aníbal (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- (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.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe-Observatorio del Desarrollo.
- Prebisch, Raúl (1982), “Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional”, en Adolfo Gurieri (comp.), *Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1973), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, CEPAL.
- Ramos, Joseph (2001), “Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedoras?”, en M. Dirven (comp.), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.2122-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Reinhardt, Nola y Wilson Peres (comps.) (2000), “Latin America’s new economic model: micro responses and economic restructuring”, *World Development*, vol. 28, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo Veintiuno-CEPAL.
- (1981), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Rosenthal, Gert (2004), “ECLAC: a commitment to a Latin American way”, en Yves Berthelot (comp.), *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Bloomington, Indiana University Press.
- Shapiro, Hellen y Lance Taylor (1990), “The State and industrial strategy”, *World Development*, vol. 18, N° 6.
- Singer, H.W. (1950), “The distribution of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review*, vol. 40, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Sojo, Ana y Andras Uthoff (comps.) (2007), “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, *Documentos de proyectos*, N° 120 (LC/W.120), Santiago de Chile, CEPAL.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1981), “La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina”, en Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.



- (1971), “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 38(2), N° 150 México, D.F., abril-junio.
- (1967), “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, *Estudios internacionales*, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile.
- (1958), “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo”, *El trimestre económico*, vol. 25(4), N° 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (comps.) (1981), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo y E. Fuenzalida (1979), “Transnationalization and its national consequences”, en J. Villamil (comp.), *Transnational Capitalism and National Development*, Brighton, Reino Unido, Harvester Press.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Taylor, Lance (1983), *Structuralist Macroeconomics, Applicable Models for the Third World*, Basic Books.
- (1991) *Income Distribution, Inflation and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tavares, Maria da Conceição (1964), “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- Tavares, Maria da Conceição y José Serra (1971), “Más allá del estancamiento”, *El trimestre económico*, vol. 38(4), N° 152, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, noviembre-diciembre.
- Thirlwall, Anthony P. (1979), “Balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Quarterly Review. Banca Nazionale del Lavoro*, N° 128, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Torres, Miguel (comp.) (2006), “Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina”, *Libros de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2322-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.124.
- Villamil, José J. (1981), “Concepto de estilos de desarrollo: una aproximación”, en Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market Economic Theory and the Role Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Weller, Jürgen (2001), “Economic reforms, growth and employment: labour markets in Latin America and the Caribbean”, *Libros de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2121-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.19.
- (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Williamson, John (1990), *The Washington Consensus*, Washington, D.C.
- Wolfe, Marshall (1976), “Enfoques del desarrollo: de quién y hacia qué?”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.





PARTE I

## **Nuevas formulaciones analíticas**



## Capítulo 2

# **Evaluación de las reformas sobre la base del desempeño en la década de 1990**

Fuente: “Introducción”, *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega-CEPAL, 2001.



## **EL BALANCE DE LA DÉCADA**

### **RESUMEN**

El elemento distintivo del contexto internacional en los años noventa fue, sin duda, la consolidación del proceso de globalización. La acentuación de la primacía estadounidense, los progresos europeos en la creación de un bloque con visible protagonismo en la escena mundial, el rápido crecimiento económico de China y la vertiginosa transformación de los antiguos países socialistas fueron características destacadas de este proceso. Estos cambios estuvieron acompañados de una progresiva conformación de mercados globales. Si bien el mayor grado de integración se observa en los mercados financieros, también se aceleraron los flujos de comercio e inversión, así como la irradiación de innovaciones tecnológicas provenientes, en su mayor parte, de los países desarrollados. Sin embargo, el proceso está aún lejos de completarse en los mercados de bienes y servicios y la movilidad del trabajo sigue siendo restringida en términos generales. A su vez, la mayor interacción entre Estados soberanos no se limitó exclusivamente a los temas económicos. En los años noventa se produjo, asimismo, una generalización gradual de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y cultural, y la sostenibilidad del medio ambiente. Aunque ha habido indudables adelantos en todos estos campos, la instrumentación de medidas concretas y efectivas es todavía incipiente.

Las características de la evolución internacional en estas distintas áreas resultan esenciales para situar en perspectiva los cambios registrados en los países de América Latina y el Caribe a lo largo del decenio. En materia política, si bien persisten múltiples e incluso crecientes fragilidades en ciertos países, debe destacarse la difusión de los regímenes democráticos y la apertura de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía. En el terreno económico se introdujeron profundas reformas centradas en la mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capitales con el exterior, y el papel protagónico de la iniciativa privada en el ámbito de la producción de bienes y, cada vez más, en la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales.

Cabe recordar, en todo caso, que estos cambios tuvieron lugar en una región heterogénea en términos de tamaño, estructura y grado de desarrollo, así como de rasgos institucionales, por lo que el comportamiento económico de los países de la región durante los años noventa permite apreciar patrones comunes, pero también una considerable diversidad. Así, el contenido de las políticas varió de un país a otro en cuestiones tan importantes como el alcance de las privatizaciones y las reglas aplicables a los movimientos de capitales. Del mismo modo, se registra un espectro de variación amplio en la reestructuración de las economías. En un contexto general de apertura, las modalidades de inserción internacional y orientación de las estructuras de producción de los distintos países fueron disímiles. A grandes rasgos, se puede establecer una diferenciación entre dos áreas geográficas de la región. México y algunos países de Centroamérica y el Caribe se distinguieron por la mayor influencia del comercio con los Estados Unidos, que se reflejó en el elevado dinamismo de sus exportaciones de manufacturas con un alto componente de insumos importados. Dentro de esta área y según el caso, este proceso se combinó con mayores encadenamientos productivos con el resto del espectro industrial, con la expansión de exportaciones tradicionales o en proceso de diversificación y con la ampliación de algunos sectores de exportación de servicios, principalmente turísticos, financieros y de transporte. En contraste, el efecto de la economía estadounidense sobre el patrón de intercambio de bienes y servicios fue menos marcado en Sudamérica. En esta área, el mayor volumen de actividad de los sectores vinculados con el comercio exterior correspondió a bienes producidos con recursos naturales y a una canasta más diversificada de exportaciones dentro de los esquemas de integración subregional vigentes. En algunos países se agregan algunas exportaciones fuera del área de manufacturas fabricadas con uso intensivo de mano de obra y de otras con un componente tecnológico relativamente alto.

Así como en el balance de los años noventa se debe tomar en cuenta la diversidad de situaciones en los países de la región, también es necesario señalar que la evaluación tampoco ha sido homogénea a lo largo del período. En efecto, es preciso destacar los cambios en la percepción dominante respecto de la marcha de los acontecimientos a medida que fue transcurriendo el decenio. Durante los primeros años se registró, en la mayoría de los países, una sensación de euforia bastante generalizada. Las modificaciones en las condiciones de acceso a los mercados internacionales de crédito (caída de la tasa de interés y reanudación de los flujos de capitales hacia la región), la reestructuración de la deuda externa de varios países en el marco del Plan Brady, el abatimiento de la inflación y la recuperación económica (con algunas excepciones en los primeros años, en particular en Brasil hasta 1992) contribuyeron a la percepción de que los años noventa diferirían notablemente de la “década perdida”, dominada por la crisis de la deuda y las consecuencias de los severos programas de ajuste y

estabilización adoptados. Este éxito inicial produjo, sin embargo, al menos dos resultados indeseables. En primer lugar, permitió sustentar visiones simplistas sobre problemas de transformación institucional extraordinariamente complejos que exigen esfuerzos coordinados y sostenidos. En segundo término, con el afán de avanzar en el proceso de ampliación del papel del mercado, se adoptó un discurso desmovilizador de toda forma de acción colectiva, que afectó incluso a aquellas áreas en las que se reconocía la necesidad de una presencia renovada y más efectiva del sector público, entre otras, el desempeño de las funciones clásicas de gobierno y la política social.

Los sucesos ocurridos a fines de 1994 en México y sus consecuencias para el resto de las economías de la región dejaron en evidencia la vulnerabilidad de las economías y, simultáneamente, cuestionaron la simplicidad de la visión que asocia mecánicamente las mejoras en el desempeño económico con el proceso de reforma. En realidad, aun antes de esos hechos ya se había comenzado a señalar la necesidad de atender áreas descuidadas por las reformas o corregir algunos de sus efectos indeseables. Los sucesos mencionados potenciaron y ampliaron la percepción de esa necesidad. Con todo, la crisis de 1994 afectó naturalmente a México y también a la Argentina, pero el resto de la región la vivió con dificultades menores. Este carácter acotado de la crisis alzó una voz de alerta respecto del sustento efectivo de las ideas económicas prevalecientes, pero no afectó seriamente la gestión económica de la gran mayoría de los países, lo que se vio avalado, además, por la fuerte recuperación que experimentó el crecimiento económico en el bienio 1996-1997.

La crisis iniciada en algunos países asiáticos en 1997, y los problemas financieros que sufrieron posteriormente otros países, tuvieron efectos mucho más generalizados y persistentes en la región y, en consecuencia, produjeron cambios significativos en la percepción de los agentes económicos, sobre todo en Sudamérica. Las amenazas a la paz social y los avatares de las instituciones democráticas en algunos países, el ambiente de recesión económica vivido en 1998-1999 y las restricciones experimentadas por varias economías para encontrar un sendero de crecimiento sostenido contribuyen a explicar dicho cambio. Hacia el fin del decenio se advirtió un clima bastante generalizado de pesimismo y desconcierto, que difería notablemente del correspondiente a los primeros años noventa. De tal manera, comenzó a plantearse la necesidad de desarrollar una visión de mediano y largo plazo, que permitiese orientar los esfuerzos para la construcción del futuro en los distintos países y subregiones de América Latina y el Caribe y contribuyese a definir respuestas ante diferentes escenarios.

En *Equidad, desarrollo y ciudadanía*<sup>1</sup> la CEPAL ha analizado con detenimiento cómo reorientar los patrones actuales, en el marco de una visión integral del

1 CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, D.C., CEPAL-Alfaomega.



desarrollo. En el análisis incluido en este libro, de carácter más interpretativo de la historia reciente, se aportan igualmente antecedentes valiosos para acometer esta tarea.

En el capítulo 1 se examinan los principales cambios ocurridos en la economía internacional y regional. El contexto global se caracterizó por la disminución del dinamismo económico mundial en relación con los decenios previos, por la concentración del poder económico y por el aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre países como en el plano nacional. Los principales logros para la región fueron la importante expansión del comercio y el aprovechamiento de la mayor difusión tecnológica y la disponibilidad de recursos, como consecuencia del aumento de la inversión extranjera directa y el vertiginoso crecimiento de distintos instrumentos financieros. Sin embargo, estos cambios positivos también introdujeron fragilidades en la situación regional debido, en parte, a la dinámica global y, complementariamente, a algunas de las políticas nacionales adoptadas. Las fragilidades se reflejaron en el comercio y la inversión pero, sobre todo, en el mercado financiero. “Volatilidad” y “contagio” han sido los términos favoritos para referirse a los elementos centrales del comportamiento de dicho mercado. Estas características, que han inducido frecuentes crisis cambiarias y financieras, sirvieron de fundamento para varias iniciativas de reforma del sistema financiero internacional, que sigue siendo una tarea pendiente de alta prioridad. Por su parte, el entorno regional estuvo dominado por los procesos de reforma económica y por el avance de la democratización. En el plano económico se produjo una significativa convergencia en la orientación de las reformas económicas. Sin embargo, frente a la necesidad de construir a partir de los logros ya alcanzados, fue surgiendo la convicción de que no existen soluciones únicas y simples en estos campos. Quizás el elemento común sea una noción de lo público que trasciende el ámbito propiamente estatal, lo que abre espacios a la participación ciudadana, permite avanzar en la resolución de la crisis de los Estados nacionales y corrige tanto fallas de mercado como de gobierno. Por otra parte, el amplio proceso regional de democratización se caracterizó por la aceptación del pluralismo, los avances en el respeto de los derechos civiles y políticos y la elección de autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Sin embargo, estos logros no están exentos de las debilidades comunes a los sistemas democráticos de todo el mundo, pero que se agravan en la región por diversos motivos. Por lo tanto, el fortalecimiento de la democracia continúa siendo un gran esfuerzo pendiente, que requiere aumentar la capacidad incluyente del sistema y generar una ciudadanía efectiva.

Las conexiones entre el entorno externo y la región configuran el foco del capítulo 2. Como resultado de los cambios reseñados, el crecimiento de los países de América Latina y el Caribe pasó a depender estrechamente de la intensidad y calidad de su inserción en la economía mundial. La estrategia de regionalismo abierto permitió combinar la liberalización unilateral con nego-

ciaciones en diversos ámbitos para promover la liberalización de los mercados de interés regional, todavía sujetos a antiguas y nuevas medidas proteccionistas. Además, si bien la transferencia neta de recursos hacia la región fue positiva en casi todos los años del decenio, la volatilidad de los flujos de capitales presentó variaciones de un caso a otro. La inversión extranjera directa, por ejemplo, registró un movimiento continuo y ascendente. Estas importantes corrientes de inversiones, con predominio europeo (principalmente español) hacia el fin del decenio, obedecen a diferentes estrategias de las empresas transnacionales dentro del nuevo contexto global y regional. Aunque sujeta a mayores restricciones, también aumentó la movilidad de la fuerza de trabajo. Los principales logros en esta esfera han sido la expansión de las exportaciones y de la inversión extranjera directa en varios países, el nuevo ímpetu del comercio y de las inversiones dentro de los esquemas subregionales de integración y los múltiples acuerdos de libre comercio suscritos con otros países y regiones. Las debilidades obedecen a la insuficiente diversificación de las exportaciones regionales, su baja participación en el comercio mundial, las múltiples barreras que todavía subsisten al libre comercio y los efectos adversos de la volatilidad financiera sobre la dinámica de las transacciones comerciales. Los procesos de reestructuración productiva concomitantes se caracterizaron por la preponderancia de estrategias defensivas de las empresas nacionales, los decrecientes encadenamientos internos de las actividades de las empresas transnacionales y el creciente peso de las remesas de utilidades de estas últimas. Entre las tareas pendientes destaca, sobre todo, la necesidad de aunar criterios para mejorar la capacidad de negociación nacional y regional, aunque esta renovada acción pública enfrenta nuevos condicionantes y desafíos. En el nivel nacional, están asociados a la necesidad de contar con regulaciones y políticas de desarrollo efectivas. En el ámbito subregional, apuntan a una mayor coordinación macroeconómica y a la armonización de las reglas en diversos campos económicos, sociales y ambientales, mientras que en el plano internacional se relacionan con el logro de una mayor participación de los países en desarrollo en el diseño de marcos regulatorios e instituciones de alcance global.

El capítulo 3 está centrado en el análisis de las modalidades de gestión macroeconómica prevalecientes en los países de América Latina y el Caribe, y en sus repercusiones sobre el desempeño de las economías. Asimismo, se examina el comportamiento de los sistemas financieros nacionales ante los dos episodios de crisis que afectaron a la región en el decenio. Entre los logros registrados, cabe destacar el abatimiento de la inflación y la corrección de los desequilibrios fiscales, que constituían males endémicos desde los años setenta, así como la mayor confianza despertada en los actores económicos internos y externos por la gestión gubernamental. El progreso ha sido frustrante, sin embargo, en materia de crecimiento económico, productividad y vulnerabilidad externa. A pesar de la recuperación económica y del nivel de las tasas de inversión en rela-

ción con los ínfimos registros de la “década perdida”, los ritmos de expansión económica son sólo modestos cuando se los compara con los correspondientes a los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda. Asimismo, la insuficiente recuperación ha sido inestable, como consecuencia de los estilos de manejo macroeconómico adoptados en el contexto de alta volatilidad que ha caracterizado a los mercados financieros. En dicho marco, la productividad total de los factores creció más lentamente de lo necesario para reducir la brecha con el mundo desarrollado de manera significativa. El comportamiento de la actividad económica reflejó, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. Otras manifestaciones de esta dependencia fueron la mayor sensibilidad de la balanza comercial ante el nivel de actividad económica y la tendencia a sustituir ahorro interno por externo. Una consecuencia importante de esto fue la frecuencia de los problemas bancarios nacionales, que exigieron ingentes recursos fiscales y cuasifiscales en varios países. Por ello, el tema del fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial continúa en la agenda de las tareas pendientes. Junto con este aspecto, destacan otros dos. El primero es la adopción de modalidades de gestión macroeconómica más activas, caracterizadas por una mayor consistencia y flexibilidad en el uso de los instrumentos y orientadas a un manejo preventivo en las fases ascendentes del ciclo económico. El segundo es la instrumentación de una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal más adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.

En el capítulo 4 se examinan los cambios en la estructura y el comportamiento de los sectores productores de bienes. Como consecuencia del impacto de las reformas económicas y la maduración de procesos más prolongados, las actividades del sector agropecuario experimentaron cambios de importancia en su composición, productividad, competitividad y rentabilidad relativas. Al mismo tiempo, la heterogeneidad se profundizó, fortaleciéndose agentes nuevos en el contexto de una profunda transformación del régimen competitivo sectorial. En el caso de la minería se produjo un fuerte desarrollo de potencialidades latentes, aunque con una disminución relativa del grado de procesamiento interno de los productos respectivos. En ambos sectores, los progresos estuvieron enmarcados en una evolución desfavorable de los precios internacionales de muchos productos y, en el caso de la agricultura, en las restricciones al acceso a los mercados de los países industrializados. La evolución de la industria manufacturera fue heterogénea: en los países sudamericanos preponderó la retracción de los sectores productores de bienes comercializables y el crecimiento del producto industrial se ubicó por debajo del incremento del PIB, en marcado contraste con el patrón prevaleciente en los tres decenios anteriores a 1980. Por el contrario, en México, en la segunda parte de los años noventa, y en varios países de Centroamérica y el Caribe, las ramas manufactureras mantuvieron o aumentaron su participación en el pro-

ducto global. La reducción de la brecha de productividad con el mundo desarrollado no fue sistemática y, de hecho, en muchos países y sectores se acentuó. En conjunto, la reestructuración de estos sectores productivos fue frágil. Las tareas pendientes apuntan, por ello, a la necesidad de incorporar mayor conocimiento y tecnología en todas las cadenas productivas y, paralelamente, a mejorar la competitividad sistémica.

El profundo proceso de mutación estructural que afectó a los sectores de infraestructura de servicios en los años noventa se analiza en el capítulo 5. Tanto en el sector de telecomunicaciones como en el de energía, servicios sanitarios y transporte ingresaron nuevos proveedores, constituidos fundamentalmente por empresas transnacionales y algunos grandes conglomerados de capital local. Los cambios fueron más importantes en el sector energético y en las telecomunicaciones, estas últimas afectadas por un intenso proceso de innovación tecnológica en todo el mundo. En los sectores de agua y saneamiento se avanzó en las concesiones de obras de infraestructura y servicios, pese a lo cual el sector público siguió desempeñando un papel importante en la prestación y, aún más, en el financiamiento de los servicios. A pesar de la amplitud de estas tendencias, las reestructuraciones de los servicios dieron origen a una gran variedad de modelos que no sólo difieren de un sector a otro, sino también de un país a otro en un mismo sector. Esta diversidad obedece a diferencias derivadas del tamaño y la estructura de los mercados, el grado efectivo de competencia que se pudo introducir, la aparición de nuevos productos y servicios, el grado de cobertura y calidad y el impacto ambiental. De manera general, cabe mencionar entre los logros la ampliación y la modernización de varios servicios, los aumentos de productividad propios e inducidos en el resto de la economía y la capacidad de algunos gobiernos para atraer inversiones privadas de significación, aunque ofreciendo en no pocos casos garantías considerables a la rentabilidad de los nuevos agentes. Asimismo, son dignas de especial mención las mejoras introducidas en la gestión de los servicios, aun en los no privatizados, a partir de una distinción más nítida entre las funciones de formulación de políticas de desarrollo sectoriales, de regulación y de operación de los servicios. Las fragilidades más comunes son la ausencia o insuficiencia de normas generales en que se encuadren los contratos individuales, los vacíos de carácter normativo y las deficiencias de las entidades encargadas de la regulación, que dieron origen, a veces, a cierta inestabilidad de las reformas y a la generación de rentas para ciertos sectores, que supusieron transferencias de patrimonio y de ingresos. Las tareas pendientes se pueden englobar en la necesidad de superar el déficit regulatorio actual, lo que, en gran medida, pasa por el fortalecimiento institucional y la transparencia de la información. Asimismo, se requiere equilibrar mejor los derechos y las obligaciones de las empresas proveedoras de servicios, públicas y privadas, del gobierno y de los usuarios.

Los sectores sociales, tema que se aborda en el capítulo 6, son el área en que se aprecian las mayores fragilidades y tareas pendientes. La evolución a lo largo del

decenio muestra los débiles encadenamientos sociales de la recuperación económica y la reestructuración productiva, y refleja una heterogeneidad creciente. Los signos más visibles de este fenómeno son el aumento del desempleo abierto en varios países y el deterioro, aún más generalizado, de la calidad del empleo, que impidieron a la región capturar productivamente el “bono demográfico” derivado del crecimiento relativo más rápido de la población en edad de trabajar y de la reducción de las tasas de dependencia familiar. En el frente social, el logro más importante ha sido la mayor canalización de recursos públicos hacia el gasto social, hecho que permitió recuperar los niveles anteriores a la crisis de la deuda. También hubo mejoras en los criterios y procedimientos de asignación del gasto social. Entre los primeros, cabe destacar la mayor selectividad aplicada, ya que casi la mitad del gasto social se destinó a educación primaria y secundaria, salud y nutrición, componentes que presentan una concentración relativa en los hogares de más bajos ingresos y son, por ende, más progresivos. Asimismo, se constatan cambios en los procedimientos de asignación, consistentes en la adopción de sistemas más descentralizados, y en un uso incipiente de contratos de gestión por resultados y de técnicas de evaluación basadas en indicadores de desempeño de las entidades públicas. En varios países se desarrollaron, además, esquemas de participación privada para la provisión de algunos servicios sociales.

Si bien ha habido cierto progreso en términos de eficiencia, en general estos cambios fueron acompañados de una concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos o con menores riesgos, lo que contribuye a debilitar los principios de universalidad y solidaridad de los sistemas. En materia de pobreza se registró una reducción gradual de los elevados niveles heredados de los años ochenta, aunque ésta se atenuó después de la última crisis. De esta manera, el decenio de 1990 cerró con niveles relativos de pobreza que seguían siendo superiores a los de 1980. A su vez, debido al crecimiento demográfico y al mayor tamaño de los hogares pobres, el número de personas en esa situación aumentó y se concentró en las áreas urbanas, aunque los mayores niveles relativos de pobreza y, sobre todo, de indigencia siguieron dándose en las zonas rurales. Por otra parte, con algunas excepciones, continuó el deterioro de la distribución del ingreso. En efecto, la recuperación económica, la reducción de la inflación y el aumento del gasto público social fueron insuficientes para realzar la equidad social, en tanto que la equidad de género mostró avances, si bien todavía limitados.

En el capítulo 7 se examinan los progresos en la apertura de espacios para el desarrollo sostenible. Los años noventa se iniciaron con grandes cambios en la agenda ambiental internacional. El punto de inflexión fue la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), que sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible y de las convenciones globales sobre temas emergentes; entre otros, la diversidad biológica y el cambio climático. Como parte de este proceso, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, escasa e incluso ausente en la historia de la región, fue penetrando gradualmente en los ambien-

tes público y privado. Esto se reflejó en la creación de instituciones y en la formulación de estrategias y políticas gubernamentales para la promoción del desarrollo sostenible, así como en la inclusión del tema en la educación, la cultura y los medios de comunicación. Más recientemente, el tema también ha sido incorporado en los acuerdos de cooperación subregional y en las prácticas de los agentes económicos, sobre todo, en el caso de las grandes empresas. A pesar de estos avances, muchos sectores siguen visualizando los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible como una restricción al desarrollo económico. Por ello, pese a los logros mencionados, la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y para controlar la contaminación ha sido limitada. El grueso de las políticas ambientales explícitas vigentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta utilizados en la región, son de carácter reactivo. Las políticas preventivas y de fomento tendientes a incrementar la calidad ambiental vinculada con la competitividad productiva han recibido una atención mucho menor. Asimismo, la capacidad de las instituciones ambientales para alcanzar las metas trazadas en términos de políticas transectoriales y subregionales efectivas, así como para fundamentar la posición negociadora de los países en el plano internacional, continúa siendo incipiente. Las consecuencias de esta fragilidad institucional son particularmente graves cuando se vincula el impacto ambiental con la estructura exportadora y las estrategias económicas nacionales y subregionales. Los ejemplos más notorios son algunos nuevos temas de creciente ponderación en el debate internacional, como la bioseguridad y el comercio de organismos modificados genéticamente, ya que los países de la región se enfrentan a agentes transnacionales muy bien organizados para defender sus intereses.

En el capítulo 8 se presenta un análisis de la evolución económica y social de los países del Caribe de habla inglesa, que configuran una subregión con características especiales en varios ámbitos. En los años noventa maduraron las reformas iniciadas durante la década de 1980, que apuntaron, en general, a una mayor apertura de las economías y a corregir los desequilibrios externos e internos heredados de decenios anteriores. Entre los logros, cabe mencionar la reactivación económica de varios de los países de mayor tamaño relativo y el crecimiento sostenido de los Estados más pequeños. Al mismo tiempo, se intensificaron las medidas tendientes a la creación de un área económica y un mercado únicos. La Comunidad del Caribe (CARICOM, por su nombre en inglés) incorporó nuevos miembros, y sus relaciones comerciales y económicas se extendieron a algunos países latinoamericanos. En el campo social se siguió otorgando prioridad a la equidad social, a través del gasto en educación, salud y mitigación de la pobreza, que se refleja en niveles de gasto social habitualmente superiores a la media latinoamericana. Además, merecen señalarse los progresos registrados en materia de equidad de género. En otra esfera, la adopción del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo centró la

atención en la formulación de políticas con ese propósito. Sin embargo, estos avances son frágiles por variadas razones. En primer lugar, por la escasa diversificación de las economías, la elevada incidencia sobre las exportaciones de algunos productos con precios muy fluctuantes en el mercado internacional y la erosión de las preferencias comerciales. En segundo lugar, debido a la prevalencia de ecosistemas terrestres y marinos muy vulnerables a la intervención humana y a las calamidades naturales que, con frecuencia, azotan a la subregión, y a los sobrecostos asociados al tamaño reducido y al carácter insular de las economías. El principal desafío de los próximos años será el ajuste a las nuevas condiciones de liberalización que establece el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, sustitutivo de la cuarta Convención de Lomé, y las crecientes amenazas al acceso preferencial exclusivo a los mercados estadounidense y canadiense.

Por último, en el capítulo 9 se examinan los procesos de reestructuración de los territorios nacionales. La población ha ido ocupando nuevos espacios y desplazándose entre áreas ya pobladas, modificando los patrones de distribución en los territorios nacionales. La actividad económica hizo crisis en algunas zonas, mientras mostraba dinamismo en otras, lo que dio origen a una amplia relocalización de los procesos productivos. En el marco de las elevadas tasas de urbanización de los países de la región, el sistema urbano mostró la capacidad de las grandes ciudades para adaptarse al impacto socioeconómico desfavorable sufrido en los años ochenta, pero manteniendo una fragilidad severa. Así, varias de las áreas metropolitanas se han ido convirtiendo en ciudades globales, orientadas cada vez más a la provisión de servicios a las empresas y a su desempeño como centros de negocios en los circuitos de la economía global. También se ratificó la importancia del segmento de ciudades intermedias como soporte del crecimiento urbano. En el ámbito rural, la persistencia de una población altamente dispersa dificulta el acceso a los servicios, obstaculiza la vinculación con el sector público y sigue presionando a la emigración. Otro hecho destacado es la aceleración de los procesos de descentralización a lo largo del decenio. En el ámbito político cabe mencionar el aumento del número de países unitarios con elección directa de autoridades locales. Una fuerza endógena muy importante que acompañó este proceso fue la creciente capacidad de intervención de los actores sociales que operan a escala subnacional. En la esfera económica, la evidencia indica que la descentralización ha sido más acentuada en lo que respecta a los gastos. Por el contrario, la expansión del esfuerzo fiscal propio y la modernización tributaria subnacionales han avanzado más lentamente. Los procesos de descentralización también presentan fragilidades y tareas pendientes. Las evidencias disponibles corroboran tanto la necesidad de fortalecer las instituciones y los recursos humanos exigidos por la descentralización, como la conveniencia de establecer sistemas de seguimiento y evaluación de dicho proceso.

## Capítulo 3

# Una agenda para la era global

Fuente: *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2002, capítulo IV.





En este capítulo se describen algunos elementos fundamentales de un mejor ordenamiento internacional en materia económica, social y ambiental. El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esto recoge una lección esencial de la historia: que la mera resistencia y, por ende, las agendas negativas adoptadas en respuesta a procesos que tienen raíces tan profundas, como el actual proceso de globalización, a la larga han fracasado. Por lo tanto, las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización más sólida y la mejor inserción en dicho proceso.

Mediante la agenda propuesta se procura superar las deficiencias que han puesto de manifiesto las instituciones actuales. En efecto, éstas han demostrado, en primer lugar, una inquietante incapacidad para producir una oferta adecuada de bienes públicos globales. A ello se agregan las tendencias distributivas adversas observadas en todo el mundo y la evidencia de la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita nuevas instituciones, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros y sólidos de solidaridad internacional. Sólo así será posible, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000a).

A pesar de su reconocida importancia, la estructuración de un nuevo orden global se enfrenta a grandes obstáculos. El primero de ellos es la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados. El segundo es la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso, que refleja las relaciones asimétricas de poder características de la sociedad global. El tercero es la dificultad para crear coaliciones internacionales que compensen tales desigualdades, ya sea mediante alianzas de los países en desarrollo o mediante alianzas internacionales de los sectores sociales que se sienten afectados por el proceso de globalización. A todo esto se agrega lo que se identifica como una característica central y paradójica del mundo actual: el contraste entre problemas globales y procesos políticos que siguen siendo esencialmente nacionales y locales.

Por consiguiente, la estructuración de un nuevo orden institucional debe encarar enormes desafíos. En este capítulo se presentan, en primer término, los cuatro principios básicos para la creación de un mejor orden global: objetivos compartidos; normas e instituciones que respeten la diversidad; complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales, y participación equitativa y reglas apropiadas de gobernabilidad internacional. En la segunda sección se reúnen las propuestas de configuración de estrategias nacionales para hacer frente a la globalización: estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, creación de competitividad sistémica, sostenibilidad ambiental y políticas sociales activas. En la tercera se destaca el papel crítico que les corresponde a las entidades regionales en un mundo global. En la cuarta y última se plantean algunos de los principales temas que a juicio de la CEPAL deberían integrar la agenda global: provisión de bienes públicos, corrección de asimetrías del orden global (financieras y macroeconómicas, de carácter productivo y tecnológico, y de movilidad de factores) y consolidación de una agenda social internacional basada en los derechos.

## **I. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MEJOR ORDEN GLOBAL**

Tres objetivos esenciales: suministrar bienes públicos globales, corregir las asimetrías internacionales e incorporar firmemente una agenda social mundial basada en los derechos.

La globalización ha puesto más en evidencia la necesidad de ciertos “bienes públicos globales”, entre otros, la defensa de la democracia (y, por consiguiente, de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluido el combate del terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacionales, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y futura erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera global y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco adecuado a la interdependencia económica (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).<sup>1</sup> Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras

1 La línea divisoria entre “bienes públicos”, en su definición tradicional –bienes cuyo consumo no es excluyente–, y bienes con grandes externalidades es difusa, por lo que en la enumeración se incluyen algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, entre otros) que no corresponden exactamente a la definición clásica.

internacionales destinadas a proporcionar ese tipo de bienes, así como el volumen de recursos que se les asignan para cumplir esa función.

De lo anterior se deduce que la prestación de apoyo a los organismos internacionales necesarios para proporcionar o coordinar la provisión de bienes públicos globales es esencial. En este contexto cabe destacar el concepto de coordinación, que prevalece sobre el de provisión, porque en muchos casos el ámbito regional puede ser el más apropiado para su suministro y, asimismo, porque los esfuerzos solidarios de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado deben canalizarse en esa dirección. Por este motivo, la provisión de bienes públicos globales por regla general no es producto de organismos aislados, sino de la operación eficiente de redes de instituciones de diversa índole.

La necesidad de asignar recursos apropiados para el financiamiento de la provisión de bienes públicos globales ha sido resaltada en varios informes recientes (Naciones Unidas, 2000b; Zedillo y otros, 2001a). En relación con esto, cabe destacar la importancia de distinguir claramente entre estos aportes y la asistencia oficial para el desarrollo, y reconocer que todos los países deben contribuir a financiar los bienes públicos globales, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

Evidentemente, la provisión de bienes públicos no es el único objetivo de la agenda internacional. A ella debemos agregar otros dos propósitos complementarios: la superación de las asimetrías del orden global y la formulación de una agenda social internacional basada en los derechos. Estos propósitos podrían incluirse en la agenda de provisión de bienes públicos, pero eso provocaría confusión, porque en última instancia supone la equitativa distribución de bienes que son estrictamente privados. De hecho, el suministro de bienes públicos y el papel redistributivo corresponden a funciones clásicas, pero diferentes, del Estado. Por otra parte, la superación de las asimetrías internacionales y la agenda social basada en los derechos responden a enfoques diferentes: mientras la primera está orientada a corregir las disparidades entre países, la segunda tiene como destinatarios directos a los ciudadanos.

La corrección de las asimetrías del orden global implica reconocer que la aplicación de las mismas medidas (“nivelación del campo de juego”) a situaciones muy distintas, como las que se dan en un sistema internacional jerarquizado, contribuyen a aumentar las desigualdades. Esto exige incluir en la agenda global acciones simultáneas en tres frentes. En primer lugar, crear mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, a través del comercio internacional y la transferencia de tecnología. En segundo término, contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en

desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional y a acelerar el desarrollo financiero de dichos países. En tercer lugar, garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la otorgada al movimiento internacional de capitales.

El desarrollo de una agenda social internacional exige, por su parte, que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos. Las expresiones más concretas de éstos son las declaraciones internacionales de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los distintos grupos étnicos y el derecho al desarrollo.<sup>2</sup> Los compromisos adquiridos por los países en las cumbres mundiales, a algunos de los cuales se les otorga especial importancia en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, son complementarios de estos cuerpos jurídicos. En ellos se reconoce, además, que la responsabilidad por el cumplimiento de sus disposiciones descansa fundamentalmente en las naciones. Sin embargo, en cuanto compromisos internacionales, deben ser gradualmente exigibles en el plano internacional, dado que sólo de esta manera podrán contribuir al desarrollo de una auténtica ciudadanía mundial. En este proceso debe tenerse en cuenta la tensión entre identidad cultural y globalización; por lo tanto, la agenda debe responder al reto de conciliar los principios de igualdad, que inspiran las declaraciones de los derechos humanos, con el “derecho a ser diferente”.

Los tres objetivos centrales de la agenda global ya mencionados responden al reconocimiento de que la interdependencia implica que la atención de los intereses de todos depende, en última instancia, de un “pacto social global”. Este principio, que ha sido ampliamente aceptado en la constitución de las naciones, supone el reconocimiento de que la esfera económica no puede estar separada del tejido social y político, y, por ende, que para sobrevivir y prosperar, las fuerzas del mercado deben enmarcarse en un ordenamiento institucional basado en valores y propósitos sociales más amplios e incluyentes.

2 El derecho al desarrollo fue consagrado en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128, del 4 de diciembre de 1986. En la resolución se define este derecho como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven”. Sengupta (2001) destaca los componentes de justicia y equidad intrínsecos de este derecho y la necesidad de que los países velen por que su tasa de crecimiento no sólo sea razonable sino también sostenible, y que no signifique una violación de ningún derecho humano ni un retroceso en los índices de realización. Al respecto, véase también Artigas (2001).

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de los tres objetivos mencionados. Las Naciones Unidas constituyen el marco institucional apropiado para un diálogo orientado a velar por la coherencia global del sistema y a llenar los vacíos existentes en la cooperación internacional. Sin embargo, las instancias de adopción de decisiones y la capacidad ejecutiva en campos específicos corresponden a múltiples entidades especializadas, no sólo globales, sino también regionales y nacionales.

#### REGLAS E INSTITUCIONES GLOBALES RESPETUOSAS DE LA DIVERSIDAD

El carácter nacional y local de las políticas tiene profundas consecuencias para el ordenamiento internacional. Significa que, pese al proceso de globalización, la nación y el mundo local continuarán siendo los espacios de la vida democrática por mucho tiempo. Por consiguiente, el objetivo esencial de las instituciones globales debería ser el reconocimiento y manejo positivo de la interdependencia, pero descansar en última instancia en responsabilidades y políticas nacionales, por admitirse que la soberanía sigue recayendo en los pueblos organizados en naciones.

Uno de los corolarios de estos principios es la falta de sentido de fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social (Ocampo, 2001a). Por este motivo, el respeto de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia y, por lo tanto, del bien común de la “sociedad cosmopolita”, es un elemento crucial de un orden internacional democrático.<sup>3</sup>

Esta visión es consistente con la idea de que el desarrollo institucional (“capital institucional”), la construcción de consensos sociales (“capital social”), la formación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Además, implica el reconocimiento de que no existe un único sendero que conduzca al desarrollo y la integración a la economía global. Las distintas opciones existentes obedecen a la historia política e institucional de cada país, y a los diferentes desafíos y requisitos a los que deben responder (Albert, 1992; Rodrik, 1999a y 2001b; CEPAL, 2000a).

3 Conviene recordar el llamado de Kant a la constitución de una sociedad cosmopolita, a través de un pacto entre Estados. Kant fue uno de los primeros filósofos en proponer la extensión del pacto social a la asociación de los Estados, siempre y cuando cumplieren con la “cláusula republicana”, es decir que garantizaran las libertades y los derechos individuales, la división de poderes, la supremacía de la ley y el sistema representativo de gobierno.

Este principio ha sido reconocido en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado como un requisito esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales (OCDE-DAC, 1996; Banco Mundial, 1999b, y FMI, 2001b). Sin embargo, en muchos casos va acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso forzar ese “sentido de pertenencia” con respecto a las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas. Con todo, el “sentido de pertenencia” establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de adopción de decisiones.

#### COMPLEMENTARIEDAD DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL GLOBAL, REGIONAL Y NACIONAL

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. En el nivel nacional, hay regiones, sectores productivos y grupos sociales “ganadores” y “perdedores” en el intenso proceso de “destrucción creativa” descrito por Schumpeter que está en marcha en el mundo entero (CEPAL, 2000a). A la vez que este proceso acentúa la heterogeneidad dentro de los países, se debilita la capacidad del Estado para garantizar la cohesión del conjunto. A esto se une el hecho de que, debido a las poderosas fuerzas centrípetas que se han manifestado en la economía global a lo largo de varios siglos (Prebisch, 1987), los países en desarrollo centran su atención en la conquista de los mercados de los países industrializados y compiten entre sí para atraer inversiones susceptibles de reubicación. Esto relega a un segundo plano el fomento de la integración con el fin de conformar unidades económicas de mayor tamaño. Frente a estas fuerzas, es necesario propiciar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional.

Los debates internacionales han servido para construir un amplio consenso sobre la influencia fundamental que ejercen las estrategias nacionales en la determinación del éxito o el fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. Dichas estrategias son, además, esenciales para corregir los elementos desintegradores de la globalización en los países y, como ya se ha dicho, son la expresión más importante de la democracia aun en la era global.

No obstante, de no existir un marco internacional apropiado, la oferta de bienes públicos globales será inadecuada y tendrá consecuencias negativas para el desarrollo nacional. Además, si no se atacan directamente las marcadas tendencias a la desigualdad internacional que han prevalecido en los dos últimos siglos, los esfuerzos nacionales pueden resultar relativamente ineficaces. Específicamente, pueden llegar a acentuar la heterogeneidad entre países, sectores produc-

tivos y grupos sociales “ganadores” y “perdedores”, dentro de un marco de crecimiento del mundo en desarrollo que seguirá siendo, en su conjunto, frustrante.

La esfera regional, al igual que la subregional, tiene una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional. Sin embargo, este ámbito en el que puede darse un “regionalismo abierto”, de acuerdo con la terminología de la CEPAL (1994), ha sido ignorado o bien considerado abiertamente negativo en las principales propuestas sobre reforma económica y social internacional. Hay por lo menos cuatro argumentos que avalan la importancia de esta esfera intermedia.

El primero es la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. La defensa de la democracia, de la paz y del desarme son ejemplos de esferas en las que, en vista de la heterogeneidad internacional, es aconsejable que la provisión de los correspondientes bienes públicos se encomiende a un conjunto de organizaciones mundiales y regionales. Otro ejemplo es la defensa de ecosistemas estratégicos y las múltiples instancias económicas, como la coordinación de las políticas macroeconómicas y de otras que se examinarán más adelante.

El segundo se relaciona con la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales. En términos políticos, esto implica, en primer término, que la voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho, la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa. En cambio, los actores más influyentes tratan de evadir los compromisos o de obligar a otros actores a aceptar sus propias reglas. Estos problemas sólo se pueden solucionar mediante una adecuada organización de los países pequeños.

El tercer argumento, íntimamente relacionado con los dos anteriores, es el mayor “sentido de pertenencia” que despiertan las instituciones regionales y subregionales. Por supuesto, existen argumentos discrepantes, según los cuales las instituciones regionales y subregionales tienen escaso poder en comparación con el de sus miembros. Por este motivo, la validez del argumento depende del grado de profundidad de los acuerdos regionales, factor determinante, por ende, de su eficacia.

Por último, debido a la creciente interdependencia existente en el nivel mundial, en muchos casos la autonomía se ha visto desplazada en algunas áreas hacia la esfera subregional o regional. Este hecho ha quedado de manifiesto en el ámbito de la política macroeconómica. También se hace evidente en la regulación de la competencia y de los servicios públicos en respuesta a la acción de las empresas transnacionales. En todos estos campos, el ámbito regional se está



convirtiéndose en la esfera crítica para ejercer cierto grado de autonomía, y es posible que este fenómeno se acentúe cada vez más.

La conclusión más importante de este análisis es que la provisión de bienes públicos globales debe realizarse por intermedio de una red de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Un sistema de esta naturaleza no sólo podría ser eficiente, sino también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Concretamente, es el sistema que más favorece a los países menos poderosos dentro del orden global.

La auténtica construcción de una nueva arquitectura internacional es producto del efecto conjunto de las reformas de las instituciones globales y regionales. Lamentablemente, gran parte de las propuestas sobre el tema presentadas en los últimos años, en el campo financiero y sobre todo en el social, consisten casi exclusivamente en la adecuación de las estructuras nacionales a las características de la era global. Esto significa que las propuestas no se refieren en realidad a la arquitectura internacional, sino a la nacional, lo que constituye su debilidad fundamental.

#### PARTICIPACIÓN EQUITATIVA Y REGLAS ADECUADAS DE GOVERNABILIDAD

La inadecuada participación de los países en desarrollo en las instituciones económicas internacionales ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años. En algunos casos, entre otros, la participación en la elaboración de normas financieras es nula o muy reducida, y no es consistente con su peso económico y, menos aún, con la magnitud de su población, un argumento que se ha aducido, en particular, en relación con el poder de su voto en algunas instituciones. Además, en ciertos casos, las decisiones se toman por consenso, pero los acuerdos responden a otra dinámica, idea que se ha planteado en relación con el sistema mundial de comercio. Por último, varios analistas consideran que el costo de la participación activa en un ordenamiento mundial complejo puede resultar prohibitivo para los países más pobres y pequeños.

Esta serie de circunstancias subraya la importancia de garantizar una participación adecuada en los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional. En el caso de los países pobres y pequeños, exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional. Como se señala en la sección anterior, también exige esfuerzos de esos países para organizarse en torno a sus instituciones regionales o subregionales.

Otro elemento digno de mención en este contexto es la preferencia por mecanismos institucionales en los que participe activamente el mayor número posible de actores. Esto significa fundamentalmente que, aunque las agrupaciones de países con intereses particulares o propósitos específicos pueden desempeñar un papel positivo en la consolidación de consensos, no deberían convertirse

en un sustituto de los mecanismos regulares; por el contrario, deberían utilizarlos como medio para que los países canalicen sus opiniones.<sup>4</sup>

En este contexto, también es esencial la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad. Los principios formulados en los países, tanto en materia de gobernabilidad democrática como corporativa, pueden servir de base para el desarrollo y perfeccionamiento de instituciones mundiales (Marfán, 2002). En este ámbito no hay recetas únicas, ya que las constituciones, leyes, normas y tradiciones varían de un contexto histórico a otro y van evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, las formas de gobernabilidad más eficaces y legítimas se basan en principios comunes, que no surgen espontáneamente, sino que exigen un esfuerzo explícito de institucionalización.

En este sentido, cabe destacar cuatro principios de gobernabilidad. El primero consiste en encomendar las funciones gubernamentales a una entidad con capacidad ejecutiva, en lugar de asignarlas a una asamblea. De acuerdo con el segundo, los derechos civiles de los gobernados tienen prioridad sobre las normas y los reglamentos impuestos por los diversos niveles de gobierno. Con tal propósito, los derechos de las minorías deben estar claramente consagrados, teniendo presente que su identificación y reconocimiento como derechos fundamentales son el fruto de un proceso de aprendizaje. Según el tercer principio, las autoridades deben informar periódicamente cómo han resguardado los intereses de la comunidad y respetado los derechos de todos sus miembros. La transparencia y la provisión oportuna de información y, en términos más generales, la rendición de cuentas (*accountability*) son elementos esenciales de este proceso comunitario. Según el cuarto principio, las autoridades deben someterse al escrutinio y la auditoría de entidades independientes, que brinden confianza a las minorías, que no gobiernan pero sí tienen derecho a fiscalizar a quienes detentan el poder. Además, las entidades encargadas de velar por el respeto de los derechos deben estar facultadas para penalizar las transgresiones.

Un buen ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad política en una democracia representativa, en la que el poder ejecutivo es ejercido por los representantes de la mayoría electoral. El ejecutivo debe respetar los derechos ciudadanos básicos consagrados en la constitución y las leyes, aplicables a todos los ciudadanos por igual, y debe rendir cuenta periódicamente de los fines y medios de su gestión. La fiscalización de sus actos y del respeto de los derechos ciudadanos y de las leyes es ejercido por instancias independientes. Dentro de éstas se destaca la auditoría que ejerce la oposición en el parlamento.

<sup>4</sup> Véase, entre otros, Culpeper (2000), en relación con la proliferación de agrupaciones que se ocupan de temas financieros.

Otro ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad corporativa. En este caso, los accionistas mayoritarios controlan el directorio de la empresa y su administración, en tanto que la atomización y variedad de los accionistas minoritarios dificulta su organización eficaz. Una buena gobernabilidad corporativa es la destinada a evitar que quienes ejercen el control reciban beneficios desproporcionados de acuerdo con el número de acciones que poseen. Con tal fin, deben imponérseles a los ejecutivos y al directorio normas sobre transparencia y provisión oportuna de información, junto a la asignación de responsabilidades. También se puede recurrir a evaluadores independientes, entre otras empresas de auditoría externa y comités internos de auditoría normalmente integrados por directores elegidos por los accionistas minoritarios, que complementan la labor de sanción de las transgresiones que desempeñan los entes reguladores y el poder judicial.

La gobernabilidad de la globalización también podría realizarse sustancialmente si evolucionara de acuerdo con los principios enunciados. Es indudable que las grandes naciones encabezan el proceso de globalización y tienen una posición dominante en las instituciones financieras internacionales, en las que el poder de voto está vinculado a los aportes de capital. Las similitudes se limitan a este ámbito, ya que los demás principios no están claramente establecidos. Por ejemplo, no es evidente que el control que ejercen los países más grandes esté legitimado por el respeto a los derechos de todos los países. Tampoco hay una institucionalidad aceptada por todos, que permita velar por el respeto de los derechos de las naciones con menor poder. En muchos casos ni siquiera hay una noción clara de estos derechos.

La aplicación de los principios mencionados para realzar la gobernabilidad de la globalización exige, por lo tanto, consagrar el predominio de los derechos básicos de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños; institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países que ejercen mayor control, pero sólo así se podrá mejorar la normativa de la globalización. Uno de sus frutos más importantes será el mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

## **II. ESTRATEGIAS NACIONALES ANTE LA GLOBALIZACIÓN**

### **EL PAPEL Y LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES**

Como se ha destacado reiteradamente en la literatura sobre desarrollo institucional de los últimos años, toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la es-

tabilidad política; sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Éstos son, además, factores básicos de un clima adecuado de inversión.

No obstante, estos elementos institucionales de carácter general resultan insuficientes y, de hecho, constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo pero no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo ni tampoco, en muchos casos, su agotamiento.<sup>5</sup> Las estrategias que adopten los países en la era global deben tener como mínimo cuatro elementos esenciales: i) políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; ii) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica; iii) un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y iv) políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social (CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b; CEPAL-PNUMA, 2001).

En ninguna de estas áreas existen modelos de validez universal, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, la democracia. Uno de los grandes errores cometidos en el último cuarto del siglo XX fue fomentar la adopción de soluciones únicas en todos estos ámbitos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica llevó a ignorar la naturaleza de muchas estrategias igualmente exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en diversas formas de articulación virtuosa del Estado y el mercado. Cabe agregar que también es errónea la actitud opuesta, es decir, el intento de revivir patrones que dieron buenos resultados en períodos de menor integración de la economía mundial, pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo.

#### LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

Lo ocurrido en América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo XX demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales, lo que permite arribar a varias conclusiones. Según la primera, la disciplina macroeconómica es esencial, pero debe ser considerada en un sentido mucho más amplio que en los debates de los últimos decenios, en los que la atención se ha centrado en el balance fiscal y los bajos

5 Según la terminología de Maddison (1991), estos factores se refieren a la “causalidad última” y no a la “causalidad inmediata” del crecimiento económico. En relación con este tema, véase también Ocampo (2002a).

niveles de inflación. Esta visión restringida ignora múltiples e importantes dimensiones de la estabilidad macroeconómica: la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros nacionales y la estabilidad de las variables reales, es decir, el crecimiento económico y el empleo. En consecuencia, la gestión macroeconómica debería centrarse en evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en las estructuras de los balances, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía.

El logro de esta serie de objetivos supone importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad, ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. Lo deseable en este contexto es un cierto grado de flexibilidad, en el marco de reglas adecuadas, para el manejo macroeconómico en un ambiente internacional volátil. La historia reciente demuestra convincentemente que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento que la adopción de reglas excesivamente rígidas, como medio para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas.<sup>6</sup>

Dentro de este marco, las autoridades deberían fijarse como una de sus principales metas la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, con el fin de considerar como referencia el conjunto del ciclo económico y de apoyar un crecimiento dinámico de largo plazo. El primero de estos objetivos implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, orientadas a evitar auges insostenibles y también a mantener grados suficientes de flexibilidad para hacer frente a las crisis externas. Esos márgenes son limitados cuando no hay instituciones internacionales que apoyen estos esfuerzos; ésta se ha convertido, por lo tanto, en una de las funciones básicas de dichas instituciones en la actual fase de globalización. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo, aunque también puede plantear difíciles disyuntivas.

De acuerdo con estos principios, la política fiscal debe inscribirse en un marco plurianual y regirse por criterios de largo plazo orientados a garantizar un equilibrio fiscal estructural, que admita superávit y déficit coyunturales moderados y contracíclicos, o bien una meta explícita de relación entre deuda pública y PIB. El uso activo de fondos de estabilización, o de instrumentos equivalentes, puede ser el principal instrumento para acumular excedentes en los períodos de auge, a fin de contar con esos fondos para afrontar las crisis. El nivel y la estructura deseables de los ingresos y del gasto público dependerán en

6 Ésta puede ser, de hecho, la lección más importante de lo sucedido en la Argentina en la última década.

el largo plazo de las demandas que reciba el Estado como consecuencia del “pacto fiscal” vigente (CEPAL, 1998c). En los países que tienen una carga tributaria muy baja, ésta deberá incrementarse para financiar las funciones esenciales del Estado, sobre todo en el área social. De hecho, como señala el Banco Mundial en una publicación reciente (2002a), la carga tributaria y los niveles de gasto público en el mundo en desarrollo tienden a ser bajos en comparación con los países desarrollados.

Como se sabe, el manejo monetario y el cambiario están estrechamente relacionados. Un cierto grado de flexibilidad cambiaria es esencial para un manejo monetario anticíclico, es decir, para aplicar políticas restrictivas durante los períodos de auge y políticas expansionistas en la etapa descendente del ciclo. El grado ideal de flexibilidad es mayor en las economías más grandes, y con mercados de capitales y cambiarios bien desarrollados. La apreciación del tipo de cambio puede ser conveniente para absorber un exceso de divisas durante los auges, en tanto que la devaluación puede ser necesaria para incentivar la producción de bienes y servicios transables a nivel internacional durante las crisis, y para otorgar márgenes adecuados a las políticas fiscales y monetarias que se adopten con fines de reactivación.

En economías abiertas desde el punto de vista financiero, la regulación prudencial de los flujos de capitales mediante la fijación de encajes, impuestos al endeudamiento externo o regulación directa<sup>7</sup> es un elemento complementario extremadamente útil, para evitar tanto un exceso de endeudamiento externo en las etapas de auge como una estructura de pasivos en la que predominen los de corto plazo. En economías que todavía no hayan abierto su cuenta de capitales, la apertura debe ser cautelosa. De hecho, ésta no se justifica cuando el país carece de un desarrollo financiero sólido. El fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial es un pilar complementario de toda política macroeconómica sana, dado que su función esencial es evitar el surgimiento de estructuras financieras insostenibles en los períodos de auge.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El último es un elemento complementario.

El objetivo esencial de un desarrollo financiero profundo es facilitar recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. Un

7 Entre otras medidas, normas sobre endeudamiento de todas las entidades del sector público y restricciones de ciertos flujos de fondos privados (endeudamiento de corto plazo, flujos de cartera o endeudamiento externo de sectores productores de bienes y servicios no transables).

desarrollo financiero insuficiente lleva a muchos inversionistas, en particular a los de mayor tamaño, a recurrir al financiamiento internacional, lo cual implica sustituir los riesgos de plazo por los de cambio. Esta válvula de escape encierra, por lo tanto, serios peligros, además de estar fuera del alcance de las empresas de menor tamaño. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o reducción de los altos costos de intermediación. En consecuencia, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito, consistente en facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento (entre otros, fondos de pensiones y de inversión, mercados de bonos e hipotecarios y sistemas de cobertura de riesgos), o en la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados.

A esta demanda insatisfecha de financiamiento para inversiones se agrega la ausencia de servicios financieros adecuados para la micro y pequeña empresa y para los hogares más pobres, lo que da origen a mayores demandas de intervención pública directa o indirecta. Los bajos niveles de ahorro nacional son otro factor que restringe el financiamiento de la inversión en América Latina y el Caribe. El incremento del ahorro público; la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, especialmente los relacionados con la retención de utilidades, y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, sobre todo con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional (CEPAL, 2001b, cap. 4).

#### EL DESARROLLO DE UNA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista como un elemento pasivo, como un producto automático de un buen desempeño macroeconómico, sino como un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo, aun en la fase actual de globalización (Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a). El objetivo central de este tipo de estrategia debe ser la creación de competitividad sistémica. Este concepto, que comenzó a desarrollarse en los estudios de la CEPAL de hace más de un decenio (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990)<sup>8</sup> se basa en tres elementos de especial importancia. El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos. El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos

<sup>8</sup> Estos conceptos tienen elementos similares a los desarrollados simultáneamente por otros autores, en particular por Porter (1990).

aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico. El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son: i) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas; ii) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y iii) la provisión de buenos servicios de infraestructura. El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole, aunque corresponden a distintos ámbitos, que se analizan más adelante.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de desarrollo de la competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología. Corresponde al Estado encabezar este proceso, destinado a crear sistemas de innovación dinámicos, con una participación activa del sector privado. Estos esfuerzos deben orientarse a asegurar una mayor capacidad de absorción de conocimientos por parte de todos los actores, así como al desarrollo de mecanismos apropiados que permitan una adecuada transferencia y adaptación de tecnología y conocimientos empresariales, en especial a las empresas medianas y pequeñas. Las asociaciones empresariales y el fomento de múltiples formas de colaboración entre éstas y las dedicadas a ofrecer servicios de educación y capacitación laboral cumplen un papel fundamental en esta área. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y, cada vez más, regional.

En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, el esfuerzo por garantizar el uso efectivo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político (e-gobierno) adquiere hoy en día particular importancia. El acceso a una buena red de telecomunicaciones y a equipos de información y comunicaciones a precios competitivos es un primer pilar de este esfuerzo. Los demás están relacionados con la producción de programas de computación, la aplicación de la tecnología en los procesos productivos y comerciales, y la conformación de redes empresariales que apliquen efectivamente las nuevas tecnologías. Su in-



corporación al sistema educativo y de salud debe contar con el apoyo decidido del Estado y con mecanismos comunitarios que permitan acceder a ellas a los sectores de menores recursos, ya que la amenaza de una “brecha digital interna” (debido a las diferencias de acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías) es un riesgo mucho más grave en América Latina y el Caribe que la brecha digital internacional.

El crecimiento económico es inseparable de una constante transformación de las estructuras productivas, en la que algunas ramas encabezan el proceso de crecimiento mientras que otras quedan rezagadas. Este proceso no siempre se produce en forma automática y armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades, lo que a su vez supone un proceso de aprendizaje tecnológico, la creación de redes comerciales y un alto costo de coordinación (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002a). Por lo tanto, la diversificación de la estructura productiva debería ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo de la competitividad, lo que ha sido claramente reconocido en el mundo industrializado, en el que se confunde con el desarrollo de tecnologías de punta. También fue ampliamente aceptada en el pasado, como parte de las estrategias de industrialización inducidas por el Estado en los países en desarrollo, y constituye un elemento esencial de las economías en desarrollo más exitosas, especialmente del este de Asia. En cambio, en la mayoría de los países de la región dicha estrategia ha tendido a desaparecer.

En el contexto de la globalización, este proceso de diversificación productiva tiene tres prioridades. La primera es la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial, orientada a asegurar el acceso estable a los mercados externos, y el desarrollo de una infraestructura de servicios competitivos y de buena calidad –financiamiento, seguros, promoción y certificación– que sirvan de complemento a las actividades de exportación de bienes y servicios. En este contexto, es evidente la necesidad de fomentar una mayor participación de la región en el comercio mundial de bienes y servicios con un alto contenido tecnológico.

La segunda prioridad es la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos de las ramas de actividad destinadas al mercado internacional o que se caractericen por una amplia participación de empresas transnacionales. La pérdida de impulso de estos encadenamientos es uno de los aspectos más problemáticos de las tendencias recientes observadas en la región. Por este motivo, las “políticas de encadenamientos” orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación o que concentran un gran volumen de inversiones extranjeras directas deben figurar entre las prioridades futuras. Los encadenamientos más importantes son los vinculados a la provisión de servicios con alto contenido tecnológico. La aplicación de las políticas mencionadas significa, de hecho, pasar de una estrategia orientada a maximizar las exportaciones y el

volumen de inversión extranjera directa a una estrategia que apunte al mejoramiento de su calidad.

La tercera prioridad es la prestación de apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*) en un determinado territorio. Este proceso responde al creciente dinamismo de los espacios locales, que también caracteriza al período en que vivimos, y puede contribuir en gran medida a orientar a las pequeñas y medianas empresas a la producción para el mercado internacional, o facilitar su articulación con sectores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3).

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en los servicios de energía (electricidad y gas) (CEPAL, 2001a, cap. 5). No se puede dejar de reconocer que la participación privada en estos sectores ha ido acompañada de un considerable déficit regulatorio y, en varios casos, de la acumulación de pasivos contingentes por parte del Estado, que no siempre responden a una lógica adecuada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). El transporte terrestre, tanto ferroviario como vial, sigue presentando problemas de insuficiencia de la infraestructura. Ésta es particularmente notoria en el segundo caso, tanto en términos de cantidad como de calidad. Por consiguiente, las prioridades que surgen en este campo se relacionan con la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización del manejo de los pasivos contingentes, así como con el realce de la eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando servicios directamente.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren amplias medidas institucionales y de organización, que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad, ya que los antiguos aparatos de intervención en el desarrollo productivo fueron desmantelados o debilitados significativamente en la mayoría de los países de la región en la etapa de liberalización de la economía. En todo caso, esos aparatos serían inadecuados en el contexto actual. En este ámbito, al igual que en otros, es necesario “inventar” nuevas instituciones, cuyo manejo exigirá indudablemente un intenso proceso de aprendizaje.

Asimismo y como es evidente, los modelos que podrían aplicarse son variados, ya que dependen de las características de cada contexto. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que los afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y el escaso conocimiento de los procesos globales y multisectoriales en el del segundo. Esto obliga a realizar un diseño institucional que considere no sólo el conjunto sino también los diversos elementos. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en “mecanismos de control recíproco” que permitan establecer un claro vínculo entre incentivos y resultados

(Amsden, 2001) y, por lo tanto, evitar la “captación de rentas” (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiadas.

La adopción de medidas en este campo debe incluir diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, dependiendo del contexto institucional, seleccionados sobre la base de visiones estratégicas comunes de los sectores público y privado con respecto a los objetivos a los que se debe otorgar prioridad en el esfuerzo conjunto. Este ejercicio no consiste tanto, como se dice corrientemente, en “escoger entre ganadores”, sino en identificar oportunidades y dirigir las acciones necesarias para que algunas de ellas logren materializarse. Éste es un ejercicio estratégico que realizan periódicamente todos los inversionistas privados en relación con sus propios negocios. No se entiende por qué en algunas variantes del análisis económico se considera ilegítimo que esta práctica se lleve a cabo en un territorio, ya se trate de una localidad, una nación e incluso una subregión o región.

#### LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países de la región. Pese a que aún no es parte integral del proceso de desarrollo, los progresos logrados constituyen una plataforma institucional y social superior a la existente hace diez años, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha reforzado la conciencia y el compromiso de los ciudadanos. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, entre otros, la percepción de la sostenibilidad ambiental como un costo, más que como una oportunidad, en las esferas económicas de los países de la región.

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, habría que consolidar marcos regulatorios claros y consistentes, y lograr un nivel de gasto público estable, que dé origen a amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, ahora se hace necesario impulsar una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Este proceso debe consistir fundamentalmente en el uso de instrumentos económicos que permitan ofrecer incentivos adecuados al cumplimiento de las metas de sostenibilidad y a la promoción de un mayor uso de tecnologías de producción limpia por parte de las empresas pequeñas y medianas. Una de las actividades más promisorias en este campo es la creación de verdaderos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del me-

canismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tiene el doble propósito de crear incentivos adecuados para minimizar los costos ambientales (el objetivo central de los instrumentos económicos) y de canalizar recursos hacia quienes pueden producir servicios ambientales en forma más eficiente.

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar “impuestos verdes”, como se ha hecho en algunos países industrializados. Aunque ya se han logrado avances significativos, la reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes también es un objetivo importante.

Además, es necesario adaptar los marcos actuales, a fin de integrar las políticas ambientales explícitas con aquellas implícitas, vinculadas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen. Dadas las tendencias adversas en materia de eficiencia energética en la región, una de las prioridades de la integración y del empleo de la batería de instrumentos mencionada debe ser la reversión de estas tendencias.

Por otra parte, para una articulación efectiva de las agendas económica y ambiental es imprescindible sustituir una agenda reactiva por una positiva en cuanto a la forma de concebir la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. En primer término, esto implica identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental global, en particular las relacionadas con la posibilidad de que haya proveedores netos de servicios ambientales globales, vinculados sobre todo a las prioridades de cambio climático y biodiversidad. Entre estas oportunidades destacan las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio en el plano internacional. Esta visión positiva implica, asimismo, aprovechar las posibilidades de acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias, a fin de poder explotarlos en forma sostenible.

Lo anterior supone asimismo un uso intensivo de la inversión extranjera como canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental –productos agropecuarios orgánicos, y turismo ecológico o con certificación ecológica– y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados. De hecho, la inversión extranjera y las actividades de exportación están demostrando ser en la región las que reflejan mayores adelantos en la incorporación de tecnologías limpias.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con una lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas

actividades e incrementar el valor de las basadas en un uso intensivo de recursos naturales. Esto implica impulsar actividades industriales y de servicios que sean complementarias, incluidas las que permiten un desarrollo más sostenible de las actividades primarias correspondientes.

A lo anterior se suma el hecho de que la especificidad territorial de la gestión ambiental exige establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales. La solución de problemas ambientales prioritarios, como la gestión de recursos hídricos, el manejo de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana, impone la descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental, y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en los ámbitos territorial y local. Precisamente en éstos es donde se cristaliza más claramente el compromiso entre el Estado y el ciudadano, lo que explica la importancia de seguir fomentando instancias de concertación social en torno a la agenda ambiental; entre otros, los consejos de desarrollo sostenible en el ámbito provincial y municipal y la aplicación del Programa 21 local. Todos ellos pueden convertirse en poderosos instrumentos que permitan ordenar el quehacer público y canalizar nuevos recursos al fomento de la sostenibilidad ambiental en áreas subnacionales.

#### ESTRATEGIAS SOCIALES ANTE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización ha acentuado la necesidad de desarrollar una competitividad internacional y la interrelación entre competitividad y empleo, y ha traído aparejados nuevos riesgos sociales. Por lo tanto, las estrategias nacionales que se adopten en respuesta a la globalización en el frente social deben concentrarse en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los avances en estos tres campos son esenciales para una participación equitativa en la era global; además son cruciales para concretar en el plano nacional una agenda internacional basada en los derechos.

Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales. Esto es aún más importante cuando no existen sistemas de protección social universales. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce en muchos sectores la competencia internacional.

En educación, los esfuerzos nacionales deben estar dirigidos a reducir las diferencias en cuanto a continuidad y logros de los estudiantes de distintos niveles de ingreso y de origen rural y urbano, a lo largo de todo el proceso educativo, es decir, en la enseñanza preescolar, básica, técnica y universitaria. Por ello, para fortalecer la equidad es imprescindible que el sistema educativo ofrezca cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad de la educación en función del origen socioeconómico de los estudiantes.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe se enfrenta a dos tipos de desafíos: los tradicionales y los relacionados con las nuevas tecnologías. Para responder a ellos se requiere un conjunto diversificado de políticas, que cada país debe adaptar a sus características y objetivos. Es indudable que también es necesario incrementar los recursos públicos destinados a educación, con la meta general de que éstos alcancen niveles similares a los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): 6% del producto. Para facilitar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo habría que dar prioridad al aumento de la cobertura de la educación preescolar, que sigue siendo comparativamente baja; elevar la cobertura y la tasa de egreso de la educación secundaria; ampliar la oferta de alternativas técnico-profesionales, y lograr una mayor consistencia entre la educación técnica y universitaria con las calificaciones y la competitividad requeridas. Estos esfuerzos deben ir acompañados de medidas compensatorias y focalizadas en zonas de menor rendimiento escolar, que tengan efectos sostenidos en el tiempo; programas de estudio más relevantes; uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, y habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas.

La inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente pasan, en gran medida, por el acceso al conocimiento, la participación en redes, y el uso de tecnologías de información y comunicación. En este sentido, es indispensable el mayor aprovechamiento de la industria audiovisual cultural y educativa, y la armonización del consumo cultural a través de los medios masivos y el aprendizaje en la escuela, ya que ambos se refuerzan mutuamente. Es urgente que en las escuelas de zonas pobres, tanto rurales como urbanas, los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos a los que no tienen acceso en sus hogares, ya que la escuela es el espacio más propicio para facilitar y democratizar su empleo. Pero no basta con modernizar los soportes educativos. Aún más necesario es desarrollar, en congruencia con estos nuevos soportes, las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y la solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la distinción entre lo relevante y lo irrelevante, y las destrezas para planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información. Asimismo, habría que avanzar complementariamente en el diseño y el uso de portales (contenidos) y en la formación de los agentes educativos (profesores, directivos y familias).

Ante la globalización, el primer desafío en materia de empleo es impedir que la expansión del comercio mundial transgreda los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar una igualación que suponga un deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. En la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se reitera el compromiso de los países con la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación, todos ellos derechos fundamentales.

La creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esto impone la necesidad de elevar la productividad y, por lo tanto, de concebir estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre fundamentalmente mediante la reducción de los costos laborales, o que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen crear oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral y, por lo tanto, desarrollar su capacidad de empleo. Por consiguiente, se debe invertir en la recalificación de los trabajadores conforme a un nuevo enfoque y, posiblemente, en un nuevo marco institucional. La adquisición de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimientos que le permite adaptarse mejor a los nuevos empleos. Dada la importancia de las actividades informales y de la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, convendría facilitarles la adquisición de las herramientas de la modernización (conocimientos de gestión y tecnológicos) y de activos productivos (capital y tierra), así como instrumentar programas orientados a articularlas a las redes de industrias dinámicas.

Lo anterior implica que los ministerios de Trabajo deberían adoptar una política laboral basada principalmente en la autorregulación de los actores sociales (diálogo social), y dar atención a amplios grupos de trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados). También sería conveniente un reposicionamiento político y administrativo de estos ministerios, que les permita participar en el gabinete económico y, en muchos casos, recuperar su función de entidades rectoras en materia de política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad (CEPAL, 2000a). El fortalecimiento de la universalidad exige disminuir la notable falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La protección social presenta deficiencias importantes, tanto en términos de cobertura como de la nueva estructura de riesgos que trae aparejada la globalización. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales (enfermedad, vejez, invalidez y muerte, e incluso nutrición, vivienda y educación), se suma ahora la necesidad de encarar la protección ante nuevos problemas; entre otros, la vulnerabilidad laboral y de ingresos.

Los marcados ciclos económicos y la rigidez de los salarios reales –agudizada, de hecho, por el control de la inflación– se han traducido en una mayor vulnerabilidad del empleo asalariado ante las variaciones de cada ciclo. Como gran parte de los sistemas de protección se desarrollaron en torno al trabajo asalariado, se hace necesario organizar una estructura de protección social que no dependa del hecho de tener un empleo formal y crear sistemas de seguros de desempleo más universales. Naturalmente, en este contexto las políticas para la generación de empleos seguirán siendo cruciales; la orientación de las políticas de protección social en algunos países europeos ha demostrado claramente que su objetivo central debe ser el incremento del nivel de ocupación, para así poder ofrecer protección social universal. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales de empleo y alivio de la pobreza destinados a los sectores vulnerables y basados en estructuras institucionales permanentes, que permitan ponerlos en marcha oportunamente y articularlos con otros objetivos: la capacitación laboral, la provisión de infraestructura y el desarrollo territorial.

La amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales y, en particular, a la capacidad de recurrir a las contribuciones asociadas al salario como fuente de financiamiento. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar sistemas de protección en función de la ciudadanía, no de la vinculación laboral. En las reformas en general y en las del sistema de seguridad social en particular se deben introducir, por lo tanto, mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección ante conmociones de origen externo.

La cantidad y la calidad de los servicios de protección social financiados con contribuciones obligatorias, impuestos generales o mediante una combinación de ambos dependen del grado de desarrollo económico y los pactos fiscales vigentes, que reflejan los acuerdos políticos y sociales sobre el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. Dado que el ámbito fiscal no es estático, un pacto fiscal orientado a la protección de los derechos puede contener normas sobre progresividad, en virtud de las cuales se destine una contribución pública marginal creciente a la protección social y al combate de la pobreza. Además, para desarrollar un sistema de protección social incluyente, hay que otorgar especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios



y proporcionar información permanente sobre las posibilidades de protección, los mecanismos de acceso y la participación en la toma de decisiones.

### III. EL PAPEL CRÍTICO DEL ESPACIO REGIONAL

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que muestra mayores avances en los procesos de integración regional. En épocas recientes, los avances estuvieron estrechamente relacionados con el fuerte impulso político que recibieron estos procesos a fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente. Lamentablemente, este impulso se ha ido debilitando en forma evidente en los últimos años; además, la institucionalidad continúa siendo frágil y la convergencia de los acuerdos vigentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La renovación del compromiso político con la integración regional es una meta imperativa, que no entra en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. Más aún, las posibilidades de los procesos de integración de no perder vigencia pese a la creación de un área de libre comercio hemisférica o al proceso de globalización dependerán de su profundización.

El dinamismo que caracterizó a la integración regional a fines de la década de 1980 fue paradójico. En efecto, según las corrientes económicas más ortodoxas, la integración era y sigue siendo considerada una fuente de distorsión de los flujos de comercio. Lo ocurrido en la práctica indica que, por el contrario, la integración no provoca una desviación del comercio, sino que es una fuente de nuevos vínculos comerciales, específicamente de flujos de comercio de alta calidad (CEPAL, 1998b). Esto queda demostrado por el mayor contenido tecnológico y los encadenamientos productivos que caracterizan a estos flujos. Las posibilidades de aprovechar economías de especialización en el comercio intraindustrial entre países con niveles similares de desarrollo es otra de las ventajas más importantes de la integración. La tercera de ellas consiste en la mayor participación de las empresas de menor tamaño en el comercio intrarregional, en especial con países vecinos, debido a los menores costos de transacción. Esto contrasta con las tendencias tradicionales a concentrar las operaciones de comercio exterior en empresas de mayor tamaño dentro de cada sector productivo o comercial.<sup>9</sup>

9 En relación con este tema, véase Berry (1992).

Por las razones mencionadas, los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje para el manejo de los mercados externos, en particular para las firmas de menor tamaño, por lo que puede contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores. Otra de las ventajas de la integración es la posibilidad de armonizar un amplio conjunto de normas que suponen costos de transacción, no sólo gracias a la proximidad geográfica sino también a la similitud de las tradiciones institucionales.

Un fenómeno que confirma esta visión positiva es el auge del comercio intraregional en el período 1990-1997, especialmente entre los países sudamericanos, que se concentró en productos industriales, sobre todo con un alto contenido tecnológico. No obstante, en los últimos años este comercio ha sido víctima de la inestabilidad macroeconómica de la región, por lo que ha mostrado una elasticidad muy elevada ante los marcados ciclos económicos registrados en varios países, en particular los sudamericanos (CEPAL, 2001d).

Por este motivo, la cooperación macroeconómica se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que conduzcan a la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y al diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica, que en algunos casos pueden convertirse en uniones monetarias. Como complemento de estos esfuerzos, existen amplias posibilidades de avanzar en el intercambio de información, el examen de pares y la formulación de normas comunes de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como ha afirmado la CEPAL (2001b), se debe prestar igual atención al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En este campo América Latina y el Caribe tienen activos importantes, ya que cuentan con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente de *swaps* cambiarios) entre los bancos centrales.

Además, la expansión del comercio crea una mayor necesidad de armonización de los distintos sistemas regulatorios. Éstos están integrados, entre otras, por normas técnicas, incluidas las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas sobre compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servi-

cios. Ya se ha observado cierto progreso en varios de estos campos, pero es importante avanzar también en otras áreas, sobre todo en lo que respecta a las normas sobre competencia y regulación de los servicios públicos. En relación con las primeras, cabe señalar que lo ocurrido en Europa permite suponer que, a medida que se consoliden mercados comunes y se dé un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de una política común sobre la materia son sin lugar a dudas superiores a las normas sobre competencia desleal que regulan en forma exclusiva el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, entre otras cosas, hacer frente más eficazmente a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los antiguos, y en gran medida fallidos, acuerdos de complementación sectorial. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar al desarrollo de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de cooperación en materia educativa, y en investigación y desarrollo tecnológico. Pueden ser, además, el marco propicio para alianzas estratégicas sobre investigación y desarrollo o creación de nuevos conglomerados productivos, ya sea entre empresas nacionales de los países miembros de un acuerdo subregional o regional, o entre éstas y compañías multinacionales. La conformación de fondos regionales de promoción de estas actividades, siguiendo el ejemplo del Fondo de Ciencia y Tecnología creado por iniciativa de Brasil en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000), debe ser un elemento esencial de este proceso. Estos fondos deben servir, además, para acelerar la transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es importante el desarrollo de redes de infraestructura y de sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. La aplicación de este enfoque pone de manifiesto, asimismo, la necesidad de concebir los espacios de acción con un alcance que supere el ámbito nacional. Un buen ejemplo es la constitución en 1994 de la Asociación de Estados del Caribe, con el objeto de fomentar una mayor cooperación en esa subregión. Las medidas de integración física que se acordó tomar en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá también representan progresos en esta área. La elaboración de varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración. En el caso del desarrollo sostenible se han dado intentos graduales por aplicar una visión de este tipo, entre otras cosas en el manejo de ecosistemas comunes a varios países (el ama-

zónico, el Mar Caribe, el andino, el corredor mesoamericano) y de cuencas hidrográficas compartidas.

En este último ámbito, la singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y la relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales, como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. En lo que se refiere a su contribución en los dos temas más significativos de la agenda mundial de desarrollo sostenible, el cambio climático y la biodiversidad, hay que destacar la importancia de que varios países que han encabezado las correspondientes negociaciones sigan haciéndolo. Un ejemplo claro de esto ha sido la actitud de apoyo a la agenda de desarrollo sostenible adoptada por América Latina y el Caribe en las negociaciones internacionales destinadas a impulsar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, que puede aportar ingresos a la región.

La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales de la región merece una mención especial. El proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas estratégicos y conseguir el apoyo de todos los países con tal objeto son acciones que constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada por el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global.

La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá ser objeto de un proceso de reforma gradual, que comience por consolidar el papel del Foro de Ministros de Medio Ambiente y los programas ambientales de las entidades vinculadas a los mecanismos de integración subregional, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Acuerdo Ambiental de la Comunidad Andina y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares del Caribe. Se deberá propiciar una mayor coherencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales de estos programas, y desarrollar una agenda en la que se integren las políticas sectoriales relevantes, y que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En materia social hay múltiples acuerdos que se enmarcan en los procesos subregionales de integración y algunos de alcance más amplio,<sup>10</sup> pero su instrumentación es muy limitada (Di Filippo y Franco, 2000). En esta materia

10 Existen, en efecto, acuerdos sobre garantías individuales y sociales de los migrantes, modalidades de representación de intereses corporativos (empresarios, trabajadores, profesionales, consumidores), acuerdos sobre movilidad laboral y prestación de servicios de salud en zonas fronterizas, homologación de títulos académicos y profesionales, y reconocimiento de pensiones.

parece preferible plantearse objetivos más acotados y concretos pero de alcance profundo. Hay dos áreas que resultan particularmente importantes, la primera de las cuales es el apoyo a la emigración de trabajadores. Para favorecerla y asegurar la adecuada protección de los trabajadores migrantes y de sus familias es fundamental que se adopten medidas que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social, sobre todo de salud y jubilación, de un país a otro.

La segunda es el área de la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y en la conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, ya sea mediante contactos directos o comunicación electrónica, con el fin de compartir buenas prácticas, experiencias exitosas y creativas, puntos fuertes y débiles de las reformas, métodos pedagógicos y programas de informatización del sistema escolar, entre otros. También es importante el intercambio de ideas sobre contenidos educativos, programas de computación, portales y libros de texto, comparación de logros, fijación de estándares por niveles, y criterios de idoneidad profesional e instrumentación de programas de actualización docente. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían fortalecer los sistemas de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante “educar para la integración regional” y así crear mayor conciencia de la pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y, posiblemente, un destino compartido. La educación básica ofrece enormes posibilidades para crear conciencia de la pertenencia a una región y poner fin a las actitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a los encuentros de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una amplia agenda de integración política que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

#### **IV. LA AGENDA GLOBAL**

El proceso de globalización es multidimensional, pero el análisis detallado de algunas de sus dimensiones, la política y la cultural entre otras, excede los objetivos de este documento. Por lo tanto, el examen de la agenda global presentado en esta sección y en la sección II no es exhaustivo. Por ejemplo, en el caso de los bienes públicos globales, el análisis se concentra en sólo dos de un amplio conjunto de temas mencionados en la parte inicial de este capítulo: el ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible. La considerable importancia que la CEPAL otorga a la corrección de las asimetrías interna-

cionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la dimensión financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. El análisis culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

#### PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES DE CARÁCTER MACROECONÓMICO

En los últimos años se ha tomado más conciencia sobre el hecho de que la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global, con externalidades positivas capaces de beneficiar a todos los participantes en los mercados internacionales, y evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto de la euforia (“exuberancia irracional”, utilizando el término acuñado por el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan) como de los pánicos financieros e impulsos recesivos en general.

Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías. La ausencia de mecanismos que permitan internalizar claramente los efectos que tienen estas políticas en el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. La inconsistencia de las políticas se manifiesta en la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, factor que a su vez afecta negativamente a los países en desarrollo. El Fondo Monetario debe desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, más allá de los debates que tengan lugar en foros más restringidos, sobre todo en el Grupo de los Siete.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica (política fiscal y monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales, en particular). En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años, que se han traducido en el nuevo énfasis otorgado a los criterios preventivos en las consultas realizadas en el marco del artículo IV de los Estatutos del Fondo Monetario, concretamente, al seguimiento de la evolución de los mercados financieros y a la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana.

Otra área que ha recibido un renovado impulso es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Aunque éste es, sin duda, un tercer campo de acción para garantizar la estabilidad macroeconómica internacional, ha sido objeto de críticas debido a varios problemas: i) la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; ii) la ten-

dencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; iii) el intento de condicionar la cooperación financiera del Fondo Monetario a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; iv) la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y v) la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones son muy procíclicas y han recibido severas críticas. Por todos estos motivos se debería seguir avanzando en el diseño de estándares internacionales, pero corrigiendo estos problemas.

Un tema aún más complejo es la falta de iniciativas relacionadas con el desarrollo de estándares internacionales, centrados en los flujos de capital que reciben los países en desarrollo. Debido al carácter residual de estos mercados desde una perspectiva global, no son el centro de atención de los sistemas regulatorios de los países industrializados. Por consiguiente, su regulación suele limitarse a estándares generales, que podrían reducir drásticamente los flujos de fondos o elevar en forma indebida el costo del financiamiento. La propuesta de otorgarles a las calificaciones de riesgo de las agencias especializadas una importancia fundamental en los sistemas regulatorios de los países industrializados, extendiendo a los bancos comerciales una norma ya aplicable a los inversionistas institucionales, podría crear problemas similares, dado el comportamiento procíclico de las calificaciones. Estos temas han sido objeto de un amplio debate en el análisis de las propuestas de reforma de las normas bancarias del Comité de Basilea. En la adopción de nuevas medidas de regulación habría que evitar que se acentúe la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spraat, 2001).

Aunque en un sentido estricto no podría caracterizarse como un bien público global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una importancia creciente, por ser un elemento esencial para recabar un volumen adecuado de recursos que permitan financiar la provisión adecuada de bienes públicos y de valor social nacionales, regionales y globales (Zedillo y otros, 2001; Fitzgerald, 2001). La competencia por atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo, la mano de obra. Esto pone de manifiesto la conveniencia de fomentar la adopción de acuerdos sobre intercambio de información entre las autoridades tributarias, de doble tributación y otros de alcance más amplio, destinados a evitar la competencia tributaria, coordinar medidas contra la evasión y, a más largo

plazo, armonizar los sistemas tributarios. El trato que se da a los centros extra-territoriales (*offshore*) merece especial atención en este contexto.

En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de carácter internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino además crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional. Algunas alternativas intermedias que también valdría la pena explorar son la adopción de acuerdos subregionales o hemisféricos y la extensión de la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la OCDE a países que no son miembros de ella.

#### EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue, sin duda, un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible, por haber materializado un consenso político del más alto nivel. Con ella se inicia la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre medio ambiente, representado por una nueva generación de convenios y un programa de acción global. En la conferencia se adoptaron también nuevos principios destinados a dotar a la cooperación internacional de bases más equitativas. Aunque la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicarlos, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu inicial. Al cabo de una década de la celebración de la Conferencia, los principios adoptados en esa oportunidad siguen manteniendo plena vigencia. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que debe celebrarse en Johannesburgo en el curso de 2002, debería ofrecer nuevas oportunidades de dar mayor cohesión a la agenda global, reforzar su instrumentación y establecer vínculos operativos con las agendas regionales y nacionales.

Entre los temas más relevantes de una agenda global que se derivan de los debates en curso en el contexto internacional (Naciones Unidas, 2002a; CEPAL-PNUMA, 2001) se destaca, en primer término, la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes de la agenda, que debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia que puede dar impulso a esta estrategia. Los recientes acuerdos de Bonn y de Marruecos, que lo desarrollan, permiten contemplar con prudente optimismo la instrumentación del mecanismo de desarrollo limpio, que, con una notoria excepción, ha recibido el apoyo de toda la comunidad internacional.

Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en este y otros campos en



el futuro. Los acuerdos sobre recursos energéticos deben formar parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la ecoeficiencia y el uso de tecnologías limpias en el ámbito mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir al logro de este propósito; la extensión de estándares internacionales voluntarios (ISO 14 000); la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, y la prestación de asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Un segundo campo de acción importante es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza global que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación in situ de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes, que se exprese en metas cuantitativas y medios para alcanzarlas, y haga suyos los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Para lograr la instrumentación efectiva de estas iniciativas habría que fomentar la creación de un fondo de compensación multinacional que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas naturales prioritarios. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos multinacionales y regionales vinculados a la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas. En lo que respecta a los recursos genéticos, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, mediante su ratificación, y aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis de riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos vivos modificados.

Para desarrollar mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este ámbito convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recabados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución a esos problemas, con un enfoque multilateral. La ampliación a nuevos campos de instrumentos similares al mecanismo de desarrollo limpio es una alternativa para lograr este propósito, mediante la creación de mercados auténticamente globales de servicios ambientales. El criterio rector debe ser el que sirve de base al Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación tuviera lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales en diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en constante aumento. En esta esfera adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha, aprobada en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (noviembre de 2001), representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones entre las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos ambientales multilaterales. En la declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas de protección ambiental no se conviertan en mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Asimismo, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso al mercado –en particular en el caso de los países en desarrollo–, las disposiciones relevantes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

#### LA CORRECCIÓN DE LAS ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y MACROECONÓMICAS

Además de los temas “sistémicos” asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global ya analizados en secciones anteriores, la reforma financiera internacional debe centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas básicas del sistema económico internacional. Esta tarea debe emprenderse con un enfoque integral y abarcar actividades destinadas a la supervisión macroeconómica, la regulación de los flujos de capital, la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la banca multilateral de desarrollo y el logro de un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad en lo que respecta al acceso a recursos oficiales internacionales. Estas actividades integrales deben tener como objetivo la reducción del ac-

ceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y la apertura de espacios que les permitan ampliar los márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas.

El empleo de este enfoque integral indica, en primer término, que las actividades de supervisión macroeconómica del Fondo Monetario y de las instituciones regionales complementarias (véase la sección III) deben tener una orientación esencialmente preventiva; es decir, su propósito debe ser evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo durante los períodos de auge. Los programas que ejecuta el Fondo Monetario en conjunto con bancos multilaterales y con el Banco de Pagos Internacionales para dar respaldo a la creación de sistemas financieros más sólidos en los países en desarrollo es parte esencial de esta tarea. También sería conveniente ofrecer claros incentivos por el cumplimiento de estrictos estándares preventivos, macroeconómicos y financieros, consistentes sobre todo en el acceso automático a las líneas de crédito contingente del Fondo en situaciones de crisis. En el caso de los bancos de desarrollo, supone el establecimiento de líneas de crédito destinadas específicamente a incentivar un manejo económico anticíclico por parte de los países en desarrollo.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista regulatorio, el objetivo principal debe ser la reducción del riesgo que pueden suponer las operaciones con países que hayan contraído deudas netas, en especial de corto plazo, cuya magnitud no guarde proporción con el tamaño de la economía y los sectores financieros, como una forma de desestimular el financiamiento de alto riesgo en su fuente. Esto puede exigir la adopción de normas especiales para regular las operaciones financieras con los países en desarrollo, en lugar de aplicar normas generales diseñadas en función de los mercados de los países industrializados. La evaluación de riesgo por parte de las agencias calificadoras no debería emplearse con fines regulatorios; lo que habría que regular son las actividades de estas agencias, obligándolas a calificar el riesgo soberano sobre la base de criterios objetivos de público conocimiento.

Los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales. Los organismos financieros internacionales tendrían que otorgar especial atención al análisis de los casos concretos de regulación en esta área y estimular a los países a adoptar medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, cuando perciben que

11 Entre otras alternativas figuran el establecimiento de líneas de crédito caracterizadas por el "ahorro" en los bancos de los recursos nacionales de contrapartida durante los auges, que posteriormente se desembolsen, junto con los aportes de los bancos, en los períodos de crisis, y la creación de líneas de crédito a disposición de los países que lo necesiten en épocas de crisis y que se rijan por cláusulas de aceleración de la amortización en función de determinadas variables macroeconómicas.

éstos, o su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.

Por su parte, el Fondo Monetario debería ir convirtiéndose gradualmente en un cuasiprestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones. En particular, para satisfacer la mayor demanda de recursos del Fondo en épocas de crisis habría que recurrir a emisiones temporales de derechos especiales de giro, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. A más largo plazo, los derechos especiales de giro deberían utilizarse para satisfacer multilateralmente las demandas adicionales de liquidez asociadas al crecimiento de la economía mundial.

En cuanto a los programas de ajuste en períodos de crisis, deberían considerarse los efectos que tienen en los sectores más vulnerables de la población. Este principio, que ha ido recibiendo creciente aceptación internacional en los últimos años, debe extenderse más allá de la creación de redes de protección social y abarcar el diseño de la política de ajuste macroeconómico, con el fin de que se adopte la combinación de políticas que origine menos consecuencias sociales negativas en los sectores más pobres (Naciones Unidas, 2001a).

El control de los problemas de “riesgo moral” descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio. Éstos podrían complementarse con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. Aunque un dispositivo de este tipo podría emplearse para hacer frente a problemas de liquidez, existen instrumentos más eficaces que han sido utilizados en el pasado con ese propósito, en particular la presión que ejercen las autoridades regulatorias en los países industrializados para que los bancos mantengan abiertas las líneas de crédito de corto plazo a los países afectados. En todo caso, ése debería ser el foco del financiamiento de emergencia del Fondo Monetario. De hecho, la inexistencia de un buen financiamiento de emergencia puede convertir los problemas de falta de liquidez en problemas de solvencia. Por este motivo, los mecanismos para encarar el sobreendeudamiento, cuyo propósito esencial es el manejo de la solvencia, deben considerarse complementarios del financiamiento de emergencia, no su sustituto.

Los principales elementos de este nuevo mecanismo deben ser los siguientes: i) el establecimiento de cláusulas de acción colectiva, que faciliten la negociación con los acreedores y sean de carácter universal, para evitar que den origen a un nuevo factor de discriminación contra los países en desarrollo; ii) un instrumento que permita la suspensión de pagos con sanción internacional, que podría ser otorgada por el Fondo Monetario; iii) la negociación voluntaria entre las partes, que abarque los pasivos externos públicos y privados, y pueda incluir instrumentos de mediación y, posiblemente, de arbitraje internacional, ya

sea a través de un nuevo organismo o de paneles de expertos organizados por el Fondo; iv) la concesión de preferencia, en el proceso de reestructuración, al financiamiento privado en situaciones de crisis y, en algunos casos, la exigencia de proporcionar mayores recursos, y v) el apoyo crediticio de los organismos multilaterales de financiamiento durante la fase de renegociación y el período inmediatamente posterior, con el objetivo primordial de facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales. En relación con este último objetivo, el instrumento más apropiado podría ser un sistema de garantías, que tuviera como respaldo un fondo especial manejado por los principales bancos de desarrollo.<sup>12</sup>

El mantenimiento de una banca multilateral de desarrollo fuerte es otro componente de esta estrategia. Los bancos que la integran han demostrado ser esenciales para garantizar la provisión de financiamiento a los países que no tienen acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, como también para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. Esta función contracíclica del financiamiento multilateral, que incluye la prestación de apoyo a los programas de protección a los sectores más vulnerables de la población durante las crisis, se suma a la provisión de liquidez, el objetivo central de las actividades del Fondo Monetario, por lo que no debe confundirse con ésta. El empleo más frecuente de garantías para apalancar recursos privados en esos períodos puede ser el instrumento más adecuado en este contexto. A ésta deben agregarse otras funciones críticas de los bancos multilaterales: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y de la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y a las medidas que adopten con tal objeto los bancos nacionales de fomento; la prestación de asistencia técnica en general, y el respaldo a la provisión de bienes públicos globales, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas.

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances importantes; entre otros, el análisis y la discusión del tema en el Fondo Monetario durante 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que explica la trascendencia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia. Dada la tendencia al predominio de visiones homogéneas en

12 Véanse UNCTAD (1998, 2001), Krueger (2001) y Machinea (2001), en los que se ofrece un análisis más extenso de este tema.

los organismos financieros internacionales, el debate público de sus visiones sobre el desarrollo es irremplazable como mecanismo de control y un ejercicio esencial para poner en práctica las diversas opciones de desarrollo (Stiglitz, 1999). La existencia de una mayor variedad de visiones en esos organismos puede ser fundamental para evitar la marcada tendencia a la homogeneización institucional observada en los dos últimos decenios.

#### SUPERACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS PRODUCTIVAS Y TECNOLÓGICAS

La transmisión de los impulsos productivos y tecnológicos desde el mundo industrializado a los países en desarrollo consiste en dos procesos básicos. El primero de ellos es el traslado gradual hacia estos últimos de la producción de materias primas, de actividades industriales maduras y de la demanda de servicios más estandarizados. El segundo es la transferencia de tecnología, y la participación creciente de los países en desarrollo en su producción y en las ramas productivas con mayor contenido tecnológico. La agenda comercial internacional debe estar orientada a la consecución del primero de estos propósitos, pero a largo plazo la verdadera superación de las asimetrías internacionales dependerá del segundo.

Los elementos esenciales de la agenda comercial son bien conocidos (UNCTAD, 1999a; Third World Network, 2001; Banco Mundial, 2002b). El primero es una amplia liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, que incluya la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones; la reducción sustancial de los cuantiosos subsidios a la producción en los países industrializados; la disminución de los aranceles aplicables a estos productos, y la supresión progresiva del sistema de aranceles y cuotas que, en la práctica, equivale a una restricción cuantitativa. El segundo es la culminación exitosa del desmantelamiento del acuerdo multifibras contemplado en los acuerdos de la Ronda Uruguay, y la reducción de las crestas arancelarias y del escalonamiento de los aranceles en función del nivel de procesamiento. El tercero es la apertura de los servicios que suponen un uso intensivo de mano de obra en los países industriales, la construcción y el turismo, entre otros, a fin de posibilitar la migración temporal de todo tipo de trabajadores para la prestación de esos servicios. El cuarto es la adopción de disciplinas multilaterales más estrictas en materia de *antidumping* y de garantías de pleno cumplimiento de la prohibición de imponer restricciones voluntarias a las exportaciones, acordada en la Ronda Uruguay.

A estos objetivos prioritarios debe sumarse la necesidad de garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de normas técnicas de todo tipo y facilitar la efectiva aplicación de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representan una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el último decenio. El elevado costo de con-

tar con equipos negociadores y de emplear los mecanismos institucionales establecidos implica que todo lo anterior depende de una organización adecuada de los equipos de que disponen los países más pobres y pequeños, de cuerpos jurídicos que sirvan de respaldo a los procesos de solución de controversias en los que participen estos países y del aporte de recursos multilaterales para financiarlos.

Además de estas consideraciones, la comunidad internacional debe reconocer que las estrategias orientadas a crear competitividad sistémica son un componente esencial de los procesos de desarrollo. En esta materia, la Ronda Uruguay mantuvo cierto grado de libertad para la sustitución de importaciones (mediante los niveles de protección fijados y el principio de protección de las industrias incipientes) y para el ajuste de estas industrias a fin de hacer frente a la competencia (mecanismos de salvaguardia), pero redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios. Entre otras cosas, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se prohibió la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (convenios de desempeño y reglas sobre integración nacional), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las “industrias incipientes de exportación” y la diversificación exportadora. Asimismo, y al igual que en otros campos, por regla general en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países industrializados (tecnológicas, al desarrollo regional, al medio ambiente), en tanto que se restringieron las utilizadas con mayor frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño). Aunque la transformación de los sistemas de incentivos para armonizarlos con las conclusiones de la Ronda Uruguay debe seguir siendo una prioridad de los países en desarrollo, el análisis del espacio de que éstos disponen para la adopción de políticas, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la “Ronda de Desarrollo”, iniciada en Doha a fines de 2001.<sup>13</sup>

13 En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, en la que la Conferencia Ministerial “toma nota de la propuesta de considerar subvenciones no recurribles las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr objetivos legítimos de desarrollo, como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción que no perjudiquen al medio ambiente”. Estrictamente, la única restricción importante de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a la “diversificación de la producción” y, más específicamente, de la oferta de exportaciones, puesto que las subvenciones con los demás propósitos señalados están ampliamente amparadas en el Acuerdo de Marruecos.

En materia de comercio de bienes y servicios, las negociaciones multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios otros procesos de negociación con países industrializados, que la región lleva a cabo en conjunto, por bloques subregionales o bilateralmente. Entre éstas se destacan las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá, por una parte, y con la Unión Europea, por otra. Estos procesos son muy importantes, ya que están orientados a garantizar el libre acceso a los principales mercados de los países industrializados, más allá de los esquemas preferenciales establecidos en varias subregiones, que por su naturaleza no constituyen compromisos permanentes. Estas negociaciones también tienen otras dimensiones, entre las que cabe señalar la protección de la inversión y la propiedad intelectual.

Por consiguiente, los acuerdos que surjan de estas negociaciones deben garantizar el logro de los objetivos comerciales prioritarios mencionados, pero, a la vez, proteger la autonomía de los países en desarrollo para adoptar políticas activas de competitividad, orientadas fundamentalmente a la diversificación de la base exportadora. Los temas relativos a la protección de la propiedad intelectual se consideran más adelante.

El Área de Libre Comercio de las Américas es el esfuerzo más ambicioso realizado en este campo, ya que tiene como propósito la creación del área de ese tipo más grande del mundo, conformada por países con niveles de desarrollo y tamaño muy dispares. Desde el punto de vista estrictamente comercial, en la medida en que los aranceles de los Estados Unidos son ya bajos en promedio (menos del 2% en 2000) y cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones de la región ingresan a los Estados Unidos sin pagar aranceles (CEPAL, 2002), los mayores beneficios potenciales para los países latinoamericanos y caribeños procederían de la exclusión de algunos productos que gozan de una protección muy elevada (productos agrícolas, textiles y confecciones, en particular) y, sobre todo, de la eliminación de barreras no arancelarias, entre las que se destaca el uso discrecional del estatuto *antidumping*.

Es esencial que el acuerdo contenga disposiciones especiales en consideración de las profundas diferencias de las economías en cuanto a nivel de desarrollo y de tamaño, tanto en el período de transición como después de su plena entrada en vigor. En el primer caso es importante la prestación de apoyo técnico y financiero a programas de reestructuración productiva que permitan hacer frente a los desafíos que plantea el acuerdo. En el segundo, es fundamental que los países de la región conserven la autonomía necesaria para adoptar políticas activas de competitividad.

En todo caso, la información presentada en los capítulos anteriores indica que el libre comercio no es suficiente por sí solo para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia indica que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas, que han desempeñado un papel fundamental en el pasado en los procesos de convergencia de



ingresos entre países industrializados, así como en el proceso más importante de integración a la economía de los Estados Unidos por parte de una economía latinoamericana, específicamente de Puerto Rico (véase el recuadro 1). Las primeras son las orientadas a agilizar la movilidad internacional de mano de obra, tema al que nos referiremos más adelante. Las segundas se relacionan con la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo que, en el caso de Puerto Rico, también incluyó incentivos tributarios cuantiosos para inversiones en la isla.

La creación de la Unión Europea ha sido, sin duda, el proceso internacional en el que este principio se ha plasmado más claramente, a través de una política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de la política de cohesión, en virtud de un objetivo explícito (Marín, 1999). Más aún, en la actualidad esta política se aplica también en los países de Europa central interesados en integrarse a la Unión Europea. La posibilidad de establecer un fondo de cohesión o de integración, como complemento necesario de los acuerdos hemisféricos, fue planteada por varios jefes de Estado y de gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en abril de 2001,<sup>14</sup> y por lo tanto debería recibir atención especial.

---

#### Recuadro 1

#### **Los vínculos económicos entre Puerto Rico y Estados Unidos continental**

Las economías de Puerto Rico y Estados Unidos continental están estrechamente integradas. Puerto Rico comparte ciudadanía, fuerza de defensa, moneda y mercado con los Estados Unidos, y hay libre movimiento de bienes y factores de producción entre ambos. A diferencia de un Estado soberano, el gobierno de Puerto Rico no realiza actividades como acuñar moneda o gravar impuestos sobre las importaciones o las exportaciones, ya que forma una unión económica con el continente. Los principales pilares de la estrategia de desarrollo, conocida como Operación Bootstrap, que

14 El presidente de México se refirió, en particular, a un fondo de cohesión, en tanto que varios primeros ministros del Caribe destacaron la importancia de un fondo de integración. Posteriormente, el gobierno ecuatoriano, que tiene a su cargo la coordinación de las negociaciones, ha propuesto crear un fondo de pro competitividad.

Puerto Rico lanzó en los años cuarenta, fueron los incentivos tributarios, los créditos tributarios contra el pago de impuestos federales sobre los ingresos percibidos en la isla por las empresas estadounidenses (artículo 936 del Código de Impuestos Internos de los Estados Unidos, que paulatinamente está dejando de aplicarse) y el libre comercio garantizado con el continente. Alentadas por estos incentivos, muchas empresas que operaban en Puerto Rico decidieron dejar sus utilidades en la isla y depositarlas en instituciones financieras, con lo cual pasaron a ser una importante fuente de liquidez para los intermediarios financieros. Hace una década, había 936 fondos –así se los llamaba–, cuyo monto ascendía a unos 10 000 millones de dólares, lo que representaba cerca de un tercio del total de depósitos en poder de los bancos comerciales. Para el año 2000, los 936 fondos componían aproximadamente el 5,9% de tales depósitos. Las transferencias federales también han tenido un papel preponderante en la economía de Puerto Rico, aunque su magnitud relativa se ha reducido con el correr del tiempo. En 2000, el total de transferencias federales equivalía al 20% del PIB. Las transferencias a personas ascendían a 5500 millones de dólares, un 14,3% de los ingresos de los ciudadanos (cifra que representa una baja respecto del 22% registrado en 1990). Alrededor del 60% de estas transferencias eran prestaciones percibidas, incluidas pensiones de ex combatientes y pagos del seguro Medicare y del seguro social. Las donaciones, que consisten principalmente en pagos realizados en el marco del Programa de cupones para adquirir alimentos, ascendían a 39% de las transferencias federales a personas. Además de los flujos de comercio y capital, la mano de obra también se mueve libremente entre Puerto Rico y el continente, dado que miles de puertorriqueños viajan por temporadas. En 1950, la población residente del país ascendía a 2,21 millones de personas, y había 226 000 naturales de la isla que residían en el continente. Para el año 2000, estas cifras habían aumentado a 3,8 millones y 1,2 millones, respectivamente. Gracias a la Operación Bootstrap se robusteció el crecimiento industrial, que transformó la base agrícola de Puerto Rico en una economía impulsada por los servicios y las manufacturas. Entre 1950 y 1990, el PIB de la isla creció un 4,4% al año, y la participación del sector manufacturero en el producto total aumentó de 22 a 39%. No obstante, la convergencia con los niveles de vida del continente ha sido parcial. Para 1990, el ingreso per cápita en Puerto Rico (6000 dólares) era casi la mitad del de Mississippi, el estado de la Unión de menor

ingreso. Con todo, había mejorado respecto de 1950, cuando el ingreso per cápita de Puerto Rico correspondía al 39% del ingreso del estado en último lugar. Sin embargo, en 2000 el ingreso per cápita de Puerto Rico (10 150 dólares) aún se acercaba a la mitad del de Mississippi.

La extensión de la agenda de negociaciones de la OCDE, con el objeto de incluir nuevos temas, ha sido objeto de un vasto debate. La CEPAL reconoce ampliamente la necesidad de un enérgico compromiso regional con la agenda ambiental internacional, la defensa de los principios y derechos laborales fundamentales y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, también comparte la convicción de que esos compromisos deben plasmarse en otros ámbitos internacionales y no vincularse a los de carácter comercial.

Por su parte, un acuerdo multilateral de inversiones puede contribuir a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales de este tipo, que se han suscrito en los últimos años, pero debe cumplir tres requisitos esenciales: limitarse a la protección de la inversión, mantener la autonomía de los países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia la inversión extranjera directa, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre dicha inversión y la producción nacional. Además, sería útil avanzar en un acuerdo sobre competencia global, que regule la marcada tendencia a la concentración mundial observada en ciertas ramas de actividad, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales.<sup>15</sup> Asimismo, un acuerdo de esta naturaleza puede servir a largo plazo como marco que sustituya los mecanismos más discrecionales de intervención (entre otros, el estatuto *antidumping*). No es evidente, sin embargo, que el marco más apropiado para los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC y, menos aún, que ésta sea la instancia adecuada para poner en marcha acuerdos en estos campos. En tal sentido, sería más conveniente crear una nueva organización internacional que, aparte de estos dos acuerdos, tuviese a su cargo la instrumentación de los de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando así las acciones de la OMC en la regulación estricta del comercio de bienes y servicios.

15 Con este propósito, podría establecerse una cláusula de mínimos que establezca que el acuerdo correspondiente sólo se aplica a empresas que mantengan una participación superior a un cierto porcentaje de los mercados internacionales relevantes.

Otro elemento de los acuerdos de la Ronda Uruguay que ha sido objeto de un amplio debate es el relativo a la aplicación a todos los miembros de la OMC de las disciplinas multilaterales en materia de propiedad intelectual. Si bien este tema puede considerarse fundamental para la provisión de un bien público global, la creación de conocimiento, esto sólo puede lograrse mediante la concesión de un monopolio transitorio, es decir, definiendo como bien privado lo que es potencialmente un bien público. Como el desarrollo tecnológico es la actividad que más se concentra en los países industrializados, esta forma de protección y la redistribución de recursos que conlleva refuerzan una de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía internacional.

Debido al alto costo que puede tener este mecanismo para los países en desarrollo, el Banco Mundial (2002b, cap. 5) ha señalado que sus beneficios no son patentes para los países de ingresos bajos y, por ende, que su instrumentación debe ser gradual, dependiendo del nivel de desarrollo. Los países de ingresos medios reciben indudables beneficios de una mayor protección intelectual en los sectores donde la denominación de origen es importante; en el comercio intraindustrial, que depende de la protección de las marcas; en el de productos cinematográficos y televisivos, y en la industria de programas de computación, entre otros. Esta protección también juega un papel importante como garantía para la inversión extranjera y como mecanismo que asegura a los consumidores el acceso a una gama amplia de productos. Sin embargo, los acuerdos pertinentes elevan el costo de la tecnología y pueden impedir su transferencia cuando la protección de la propiedad intelectual no va acompañada de la producción del bien o el uso de la tecnología correspondiente en el país que otorga la protección.

Los acuerdos adoptados en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio representan un importante adelanto en la definición de un área concreta –la salud pública– en la que la protección de la propiedad intelectual puede tener efectos netos nocivos. El principal problema que se plantea en este caso es el efecto de la protección sobre los precios al consumidor, que excluye del uso de los bienes o servicios protegidos a amplios sectores de la población. Esto ilustra también un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre campos en los cuales debe predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en los que un conocimiento potencialmente patentable es de carácter estrictamente científico (ciertos conocimientos sobre genética, sobre todo) o en los que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (hecho que se reconoce, entre otros, en el convenio sobre protección de las obtenciones vegetales, que

garantiza el acceso a variedades protegidas para desarrollar otras nuevas). En realidad, en la medida en que el desarrollo tecnológico es el resultado de un proceso de aprendizaje acumulativo, estrechamente dependiente de la experiencia adquirida en el ámbito productivo, este último caso es parte de un conjunto más amplio, que incluye las innovaciones secundarias resultantes de la adaptación de tecnología y de la ingeniería inversa.

Como ya se ha señalado, el problema es aún más grave cuando las prioridades de diversificación productiva de un país se enfrentan a protecciones de la propiedad intelectual de empresas que no producen un bien o no usan la tecnología en ese país y, por ende, la protección se convierte en un obstáculo que dificulta la consecución de los objetivos de desarrollo. En estos casos, como en el de la salud pública, es necesario lograr nuevos consensos sobre las limitaciones de la protección de la propiedad intelectual o bien formular normas más amplias sobre el uso de la licencia obligatoria o el agotamiento del derecho.

Otra serie de obstáculos son los relacionados con algunos aspectos de la agenda sobre propiedad intelectual de interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. El primero se vincula con la necesidad de disponer de mecanismos efectivos de transferencia de tecnología y de instrumentos que garanticen una participación más amplia de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos. La OMC debería dar prioridad a estos mecanismos e instrumentos, puesto que son necesarios para compensar los efectos distributivos adversos que produce en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual. El segundo obedece a la relación entre la protección de la propiedad intelectual y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y a la protección de los conocimientos tradicionales y del folclore. Estos últimos casos demuestran, además, la urgencia de que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger en el ámbito internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

#### PLENA INCLUSIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LA AGENDA INTERNACIONAL

La plena incorporación de la migración en la agenda internacional es un elemento esencial de un sistema destinado a superar las asimetrías del orden global. No existe justificación teórica alguna para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. Más aún, la liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos evidentemente regresivos en el orden mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Esta restricción anula, además, uno de los mecanismos que, según varios análisis históricos, desempeñó un papel fundamental en la convergencia de ingresos entre los países actualmente industrializados. Por

otra parte, el imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita.

Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio, pero que aún no se ha ratificado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. La importancia de la ratificación de esta convención estriba en que reitera los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los de quienes puedan encontrarse en situación irregular. Asimismo, brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes.

Un elemento estrechamente relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y la xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la “Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”, realizada en Durban (Sudáfrica) en 2001.

La ampliación de los compromisos de movilidad temporal de trabajadores en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC también es importante. Como se ha indicado, una de las prioridades en este campo es la suscripción de mayores compromisos por parte de los países industrializados en materia de servicios que supongan un uso intensivo de mano de obra poco calificada, ámbito en el que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas.

Es innegable que el tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de ampliar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el inicio de un diálogo entre México y los Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, deben incrementar la movilidad temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas, estrechamente vinculadas a la migración, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Cabe destacar que, además de los esfuerzos encaminados a eliminar la xenofobia y la discriminación y garantizar los derechos de los inmigrantes, los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a su plena incorporación en las sociedades de destino. Éste es, de hecho, un requisito esencial para garantizar la cohesión social en sociedades receptoras de un gran número de inmigrantes. Con tal objeto, los Estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otros, a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. La otra cara de la moneda del proceso de la integración es la exigencia de que respeten y adopten la cultura que los acoge y acaten plenamente las normas jurídicas del país receptor.

Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos. En primer lugar, mediante las remesas, que ya constituyen de hecho flujos importantes de recursos para muchos países de la región. La reducción de los costos de transferencia de las remesas, la promoción de programas de apoyo que los emigrantes pueden ofrecer a sus comunidades de origen y el uso productivo de estos recursos son algunas de las actividades posibles en este frente. El empleo de los vínculos con emigrados también puede ser útil para aprovechar su preparación científica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos idiosincrásicos. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen.

Por último, tanto los países de origen como los de destino tienen la responsabilidad de combatir el tráfico de migrantes en forma conjunta, lo que incluye la difusión de información en los primeros con el fin de alertar a la población sobre los riesgos de estas prácticas.

#### LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: CIMENTOS DE LA CIUDADANÍA GLOBAL

Uno de los principales adelantos que ha traído aparejado la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a todo el mundo de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud del cual los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para una vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde otro punto de vista, los bienes y servicios relacionados con un nivel básico de

bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, “bienes de valor social” (meritorios) de acuerdo con la terminología de la economía del bienestar, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantización de su suministro; asimismo, se debería dar a conocer públicamente su nivel de desarrollo y permitir su exigibilidad real (CEPAL, 2000a). Este proceso debe considerarse la esencia de un programa integral de lucha contra la pobreza.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Estos esfuerzos se confunden con los procesos democráticos orientados a determinar los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda y otros derechos o bienes de valor social que pueden garantizarse en forma sostenible a todos los ciudadanos, los mecanismos de provisión (pública, privada o mixta) y los recursos públicos necesarios.

Esto nos remite al proceso político de constitución de pactos sociales y fiscales nacionales, pero cada vez más globales, en los que se considere que el acceso a dichos bienes es producto de una decisión política sobre asignación de recursos destinados a velar por la observancia de los derechos civiles. Estos pactos deberían basarse, asimismo, en un debate político sobre el papel del Estado y la relación entre las políticas económicas y el desarrollo social, que permita concertar acuerdos sobre las prioridades y el ritmo de progreso posible en la aplicación gradual de los derechos o bienes de valor social.<sup>16</sup>

No obstante, el respeto de estos derechos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas. Por último, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación. Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral y

16 Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr cambios de política.



abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales, con los que están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en fueros internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, y en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, lo que permite evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo. Ésta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (0,7% del PIB de los países industrializados, del cual entre 0,15 y 0,2% debe destinarse a los países menos adelantados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el sentido de pertenencia con respecto a las estrategias de desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con un enfoque que otorgue un papel destacado a los derechos. Las propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la “Iniciativa 20/20”, representan un avance importante en esta dirección.<sup>17</sup> Dado que un proceso universal de esta magnitud tardará largo tiempo en concretarse, los programas de integración regionales o subregionales están destinados a constituir etapas intermedias obligatorias.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global, a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo de políticas públicas adecuadas, el respeto de los derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente.<sup>18</sup> Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

17 Véase Ganuza, León y Sauma (2000), donde se presenta una evaluación de esta iniciativa en el contexto de la región.

18 Disponible en: <[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)>.

## Capítulo 4

# Ciudadanía y cohesión social

### Fuentes:

1. *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2000, capítulos II (secciones 2, 3 y 4), III (secciones 1 y 2) y XIV. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00. II.G.81.
2. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis*, capítulos I, II, III y VII (LC/G.2334), Santiago de Chile, CEPAL-Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), enero de 2007.



## **EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN GLOBAL**

### **EL MARCO ÉTICO: DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD**

Pese a los grandes esfuerzos realizados por los países de la región, los resultados de los nuevos “patrones de desarrollo” y ambientales son insatisfactorios en términos económicos y, aún más, sociales. Esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, mientras que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social (particularmente para las mujeres), desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio. De ahí que el principal desafío que enfrenta la región al iniciarse el nuevo siglo es el de construir sociedades más equitativas. Ésta es, si se quiere, la vara fundamental con que debe medirse la *calidad del desarrollo*.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa, ya que ha estado presente en la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas, que se reproducen de una generación a la siguiente por múltiples canales. A las tradicionales estructuras distributivas, marcadamente desiguales, se han agregado en las últimas décadas varios factores: los efectos de los programas de ajuste macroeconómico, en especial durante la crisis de la deuda, que ocasionaron un deterioro distributivo en algunos países; la agudización de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos como resultado de las reformas, y las crecientes demandas educativas que impone la era de la globalización y el conocimiento, ante las cuales nuestra región muestra evidentes rezagos.

La superación de los grandes problemas de equidad exige concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apunten a los cuatro canales fundamentales que las determinan —el educativo, el ocupacional, el patrimonial

y el demográfico— y a las barreras erigidas por la discriminación según género y etnia, que agravan esta situación. Educación y empleo son, en este contexto, las dos “llaves maestras” de este esfuerzo. El acceso a la educación y, más en general, al conocimiento y la información, proporciona la mejor posibilidad de construir ámbitos más equitativos, desde los cuales superar la desigualdad en subsistemas más estratificados, como el mercado de trabajo y la participación en el poder. El empleo es, por su parte, el principal medio de generación de ingresos del grueso de los hogares y, además, un mecanismo de integración social y realización personal.

También es importante actuar sobre los canales patrimoniales que determinan la desigualdad, en particular fomentando el acceso de los hogares más pobres a la vivienda —que, junto con el capital humano de sus miembros, constituyen sus principales activos— y el de las pequeñas empresas y microempresas, urbanas y rurales, a los mercados de factores de producción —crédito, tecnología, capacitación laboral y gerencial, tierra—. En el caso de las rurales, también habría que facilitarles condiciones de infraestructura comparables con las de las empresas urbanas. Es necesario, además, consolidar la reducción de la dependencia demográfica, que todavía es alta en los hogares más pobres de aquellos países más rezagados en el proceso de transición demográfica.

En sociedades altamente desiguales, como las nuestras, es necesario intervenir, en primer término, para garantizar una mayor igualdad de oportunidades, lo que de por sí resulta complejo. En efecto, las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas. Por lo tanto, un programa que busque remediar sólo alguna de esas insuficiencias (por ejemplo, dando educación pública gratuita) puede no cumplir siquiera su objetivo sectorial, porque las demás carencias impiden a los individuos aprovechar plenamente la oportunidad que se les ofrece. De ahí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado para quienes son distintos o están en situaciones disímiles. Además, la equidad en cuanto a oportunidades no es algo que, logrado una vez, no requiera cuidados posteriores. En efecto, el mérito como factor de movilidad da lugar a ascensos y descensos sociales y, a la larga, genera desigualdad de oportunidades. Por otra parte, en la medida en que la sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida, se produjo una pérdida que es en alto grado irrecuperable, aun si se lograra romper de ahí en adelante los canales de transmisión intergeneracional que afectan las oportunidades de sus hijos. De ahí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades. Y aún más: la equidad y, por ello, la menor segmentación social según niveles de ingreso, género, etnia u otro factor, debe ser vista como un objetivo en sí mismo, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad, dentro de la cual los esquemas de organización eco-

nómica (tanto la actividad privada y el mercado como la intervención estatal) son sólo instrumentos para lograr metas sociales más amplias.

Al definir la construcción de sociedades más equitativas como el propósito esencial del desarrollo se coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos (véase el apartado “Ciudadanía, igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente”). Si bien los derechos civiles y políticos y los DESC pueden regirse por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos ellos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

Dado el avance significativo en materia de derechos civiles y políticos durante la última década y su estrecha relación con la equidad, la región vive un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social. Existen hoy, en América Latina y el Caribe, democracias políticas en proceso de consolidación, como también una cultura democrática que se va extendiendo y que incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. De este modo, “no es extraño [...] que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los *derechos de equidad* dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que, además del respeto a los derechos civiles y políticos, los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL-IIDH, 1997).

Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible aparece como objeto de amplio consenso por parte de la comunidad internacional, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales ha resultado tan intrincado como evitar la violación de los derechos civiles y políticos de las personas y las comunidades. Asegurar el cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) sobrepasa el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad y entra de lleno en el terreno económico, ya que se trata de la generación de una masa de recursos suficientes y de su adecuada asignación.

Como es evidente, la sola declaración política de reconocimiento de los DESC no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, en particular, con el nivel de desarrollo alcanzado y con el Pacto Fiscal imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*.

El valor de los DESC estriba así en que implantan un ordenamiento jurídico-institucional, que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que permitan superar las carencias y disminuir las desigualdades. El reconocimiento de los DESC permitirá, en definitiva, garantizar a los ciudadanos de cada uno de los países de la región el logro de un determinado nivel de capacidades que posibilite su acceso, con niveles también determinados de competitividad, a las redes de intercambio de otros bienes, así como su integración a una moderna ciudadanía, para constituirse en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, habilitados para representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos.

Cabe agregar que en las últimas décadas ha surgido también el concepto de la protección del medio ambiente como un derecho, y así ha sido incorporado en las constituciones de varios países de la región. En este sentido, la idea de justicia ambiental tuvo una evolución significativa durante los años noventa, con el criterio de que las políticas y los programas ambientales deben compensar diferencias sustantivas en el grado en que los impactos sobre el medio afectan a los distintos grupos sociales, por lo que han llegado incluso a contener elementos retroactivos de compensación por daños atribuibles a contaminantes vertidos en el pasado. En igual sentido, en algunos países se ha establecido el principio de que se debe consultar a las comunidades potencialmente afectadas sobre actividades económicas que puedan repercutir en el medio ambiente en el que viven.

#### EL CARÁCTER INTEGRAL DEL DESARROLLO

El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política

económica no pueden por sí solos, aislados de la manera en que se construye la política social, asegurar objetivos sociales. La generación de empleo e ingreso; la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación mediante políticas que permitan potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo, y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano, la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

Los temas relativos al desarrollo económico y social se entrecruzan, por otra parte, con aquellos asociados al desarrollo sostenible. Este último plantea, antes que nada, problemas de equidad y, muy especialmente, de equidad intergeneracional, en un contexto en el cual los intereses de las generaciones futuras no están adecuadamente representados en las decisiones públicas. Pero también hay aspectos de equidad intrageneracional que no deben pasarse por alto. En efecto, los sectores de menores recursos frecuentemente son los que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de la contaminación, ya que carecen de los medios económicos para defenderse de ella; los campesinos pobres deben laborar en los ecosistemas rurales más degradados, y la pobreza misma es, en muchos países, uno de los principales factores que inducen la expansión de la frontera agraria, que genera considerables pérdidas ambientales. El desarrollo sostenible presenta, por otra parte, problemas de eficiencia económica, especialmente porque, a largo plazo, la prevención es muchas veces la forma económicamente más eficiente de preservar el medio ambiente. Muchos daños ambientales son, además, irreparables y constituyen, por lo tanto, pérdidas insustituibles de capital natural.

El ejercicio de la ciudadanía es, además, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. De esta manera, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, que favorece el propio desarrollo económico. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política, y la tolerancia ante la diferencia, son vistas cada vez más, en un mundo globalizado, como una fuente de competitividad internacional.



Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo. En otras palabras, un desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida. El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en los que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y el mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro. Este conjunto de procesos virtuosos es la materia que da forma integral al desarrollo.

El concepto de desarrollo integral ha constituido el núcleo de las propuestas de la CEPAL a lo largo de su historia y fue igualmente el punto de partida de aquellas que formulara a comienzos de la década de 1990 (CEPAL, 1990; CEPAL, 1992a, 1992b y 1994b). Cada vez entendemos más la relevancia de este concepto, que por lo demás ha sido expresado desde hace largo tiempo en muchas visiones del desarrollo afines con las que ha propuesto nuestra institución,<sup>1</sup> tales como el concepto de desarrollo humano (PNUD, 1994) o el más reciente del “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

#### POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE

La búsqueda de una mayor equidad requiere que las sociedades creen sistemas de protección y promoción de las oportunidades y la calidad de vida en aspectos que consideren de valor social, y que permitan a todos los ciudadanos ser partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que contemplen simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

<sup>1</sup> Una de las expresiones más tempranas fue la distinción entre crecimiento y desarrollo, que impregnó los debates regionales durante mucho tiempo.

a) *Los principios de la política social*

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales debe materializarse en la provisión de “bienes de valor social”.<sup>2</sup> La utilidad de dichos bienes es tanto individual como colectiva, puesto que permiten la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo. Por este mismo motivo, su exposición a los mecanismos de mercado requiere una regulación pública (véase el apartado “Principios de la política social y lucha contra la pobreza”).

El desarrollo y las políticas sociales en América Latina y el Caribe no han llevado a un “Estado de Bienestar”, pues no se han alcanzado los niveles esperados de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Los desafíos del futuro exigen, por lo tanto, una política social más integrada, capaz de conjugar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, articulada con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, y que supere a la vez la centralidad estatal. La integralidad de la política social enfrenta conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea un asunto esencial y simultáneamente político y económico. Además del compromiso prioritario con los sectores más desfavorecidos, la política social apunta al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas, así como con mayor confianza colectiva en el futuro.

El principio de *universalidad* implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. En el caso de los sistemas de protección social, esto implica que no excluya del acceso a ninguna persona sobre la base de su nivel de ingreso, situación laboral, sexo, edad, pertenencia étnica o nivel de riesgo. La universalidad no es incompatible con la opción de adoptar *criterios de selectividad* que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. La selectividad no es una política social, sino una condición para hacer más eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. Es más importante cuando la pobreza está muy concentrada en grupos de población o en espacios geográficos; por el contrario, cuando la pobreza es más generalizada, las políticas de carácter global resultan más idóneas.

<sup>2</sup> El concepto “bienes de valor social” que aquí se utiliza corresponde en inglés a “*merit goods*”, traducido también al español como “bienes meritorios” o “bienes de interés social”.

La *solidaridad* implica una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. Las externalidades que generan tales protecciones y su carácter de derechos y bienes de valor social hacen que el acceso a ellas no deba depender de la capacidad económica o del riesgo individual. La solidaridad se estructura en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones sociales. Su eficacia y legitimidad serán mayores cuanto más universal sea el acceso a dicho sistema. Si el financiamiento proviene de contribuciones obligatorias, se requieren subsidios cruzados entre diferentes estratos de ingresos y grupos de riesgo. Por este motivo, debe preferirse el criterio de equivalencia de carácter colectivo entre contribuciones y beneficios recibidos o bien sistemas que combinen la aplicación de este criterio a nivel individual con mecanismos de subsidios cruzados.

La *eficiencia* debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad y, asimismo, la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La eficiencia entra en juego en las esferas macroeconómica, social y política, cuando se definen las estructuras y los mecanismos de financiamiento y distribución de los recursos, de incentivos, de acceso y transparencia. Para mejorar la eficiencia se debe contar con autoridades especializadas, e independizar las responsabilidades de planeamiento, regulación, financiamiento y provisión de servicios, cualquiera sea la participación de agentes públicos y privados, con o sin ánimo de lucro. Esto genera, en particular, una dinámica de competencia de intereses y propicia la evaluación de los resultados de las acciones de los distintos agentes participantes. Para lograr mayor eficiencia en la prestación pública de servicios, es preciso dotar a los prestadores públicos de más autonomía en el uso de los recursos y en la gestión administrativa, así como transformar las formas de asignación de modo que reflejen el desempeño. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de resultados.

La aplicación de estos principios en el diseño, financiamiento, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. En la búsqueda de la aplicación simultánea de estos tres principios se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, el desarrollo alcanzado y los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede implantarse en niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser congruentes con las exigencias de la integración social y con la estructura de distribución del ingreso; la eficiencia no puede interpretarse sólo en términos de eficiencia microeconómica sino, finalmente, como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos.

La política social se puede construir con una diversidad de combinaciones entre lo público y lo privado. Independientemente del grado y tipo de la participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables con el fin de garantizar los derechos y evitar que los proveedores concentren la oferta de sus recursos en grupos sociales de mayores ingresos o de menor riesgo. La normativa pública debe, además, mejorar las condiciones de información y de competencia en los mercados regulados, evitar problemas de selección de riesgos por parte de oferentes y usuarios, asegurar la protección de estos últimos y el arbitraje ante eventuales conflictos de responsabilidades. En sistemas mixtos, la regulación no debe establecer diferencias entre los agentes públicos y privados.

La transformación de los sistemas de aseguramiento y provisión de servicios sociales, así como la libertad de los usuarios para elegir entre diferentes proveedores, han promovido un cambio en la asignación de subsidios. Un sistema puro de subsidios a la demanda exige la existencia de una adecuada oferta de servicios de calidad para todos los grupos sociales, homogeneidad de los servicios ofrecidos y niveles satisfactorios de información a los beneficiarios, incluso sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan, condiciones que sólo en muy pocos casos cumplen los servicios sociales. Esto significa que el Estado tiene también una responsabilidad con respecto a la oferta de dichos servicios, ya sea garantizándola directamente, cuando el sector privado no la proporciona (por ejemplo, a ciertos grupos sociales o en algunas localidades), o asignando subsidios a la oferta, pública o privada, sobre la base de la demanda (es decir, en función de los grupos sociales que se desea amparar). La prestación directa de servicios por parte del Estado puede resultar también deseable, en tanto presente un referente necesario con respecto a la prestación privada, impida que se establezcan posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva una mayor simetría en la información a los beneficiarios.

La primera responsabilidad de la política social son los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye un reto ético y político. La noción de pobreza denota situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos (alimentación, educación, protección social). Sus diferentes manifestaciones quedan en evidencia en las distintas definiciones de su alcance y demuestran la necesidad de que las políticas y los programas públicos sean complementarios. Aunque la superación de la pobreza ha figurado explícitamente en la agenda de los países de la región durante ya algún tiempo, y en varios de ellos se han logrado avances importantes (aunque mucho más en satisfacer necesidades básicas que en reducir la pobreza medida según niveles de ingreso), el desafío permanece vigente, lo que demuestra su complejidad.

Las políticas y los programas para superar la pobreza deben guiarse por los criterios de integralidad, oportunidad, eficiencia, densidad y viabilidad opera-

tiva. Esto significa conjugar distintas acciones que respondan a las diferentes causas que generan la pobreza: proveer servicios o protecciones a grupos con características comunes, potenciar las externalidades que surgen entre los diversos programas y grupos beneficiarios, utilizar al máximo las redes de solidaridad comunitarias y familiares, maximizar los impactos favorables por la vía de evitar costos administrativos demasiado altos y la filtración de beneficios, y, en definitiva, identificar los procedimientos institucionales adecuados. La experiencia enseña que los programas más eficaces son aquellos de carácter integral/multidimensional, de larga duración, dirigidos a grupos que se encuentran en condiciones estructurales de pobreza, sin dejar de lado aquellos cuyo propósito es enfrentar problemas temporales, producto de condiciones económicas o naturales transitorias.

Los programas de corte estructural deben centrarse en la ruptura de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza, en especial por medio del mejoramiento de las condiciones educativas de los hogares, así como de la oferta de capacitación para quienes ya han abandonado el sistema escolar. El logro de estos objetivos es, además, la base para mejorar las condiciones laborales, en conjunto con programas que den acceso a otros factores de producción (capital, tecnología, conocimiento gerencial) y que promuevan diferentes formas de asociación entre quienes operan como microempresarios. En el caso del sector rural se requieren programas integrales de desarrollo local orientados a la “nivelación de oportunidades” con respecto a los productores urbanos, que incluyen no sólo el acceso a sistemas sociales, sino también a servicios modernos (financieros, de comunicaciones e infraestructura) necesarios para la producción. Aunque se debe dar prioridad a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza y a facilitar la inserción laboral, no tiene que perderse de vista la responsabilidad social respecto de personas con carencias estructurales que envejecen. Para los ancianos indigentes cabe aplicar programas estrictamente asistenciales. Éstos adquirirán una creciente importancia relativa en la región, en especial en las zonas rurales, donde la población en edad de trabajar experimentará un proceso de envejecimiento rápido en las próximas décadas.

*b) Las dos llaves maestras: educación y empleo*

La educación es una llave maestra para incidir simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Es crucial, en primer término, para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Su efecto en este ámbito es amplio: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; mejora las condiciones de salud del hogar, y permite una mayor movilidad socioocupacional ascendente a quienes egresan del sistema educativo, proporcionándoles,

además, herramientas esenciales de la vida moderna que eviten la marginalidad sociocultural.

El sistema educativo de la región ha sido, a la vez, un mecanismo de integración y de segmentación social. Los niveles de cobertura en la educación primaria son ya elevados (con déficit en algunos países); existe, por el contrario, un gran rezago, incluso en aumento, en la educación secundaria y superior, en comparación con los países industrializados o los países asiáticos de rápida industrialización. La altísima tasa de repetición de los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, desde los primeros grados, impide que avancen dentro del sistema. El acceso a una educación de calidad sigue estando, además, muy segmentado según estratos socioeconómicos. En muchos países existen, asimismo, marcadas diferencias interregionales, tanto en cobertura como en calidad, con un rezago considerable de la educación rural. Una parte importante de estos problemas está asociada al hecho de que el aumento sostenido de las plazas para maestros, ocasionado por la expansión de la matrícula, no ha ido acompañado de un mejoramiento de las condiciones del profesorado, que hoy percibe bajos salarios y cuenta con pocos incentivos y escasa capacitación.

El doble desafío que se plantea es, por lo tanto, avanzar hacia una mayor *continuidad educativa* dentro del sistema educacional y mejorar sustancialmente la *calidad* de la oferta educativa. Esto implica garantizar a los sectores de menores recursos una oferta educativa y mecanismos de apoyo a la demanda que les ayuden a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socioocupacional en el futuro. Estas políticas deben establecer esquemas diversos, que combinen acciones orientadas a los ambientes familiares y comunitarios en que se forman los niños antes de llegar a la escuela; entre ellas, un aumento de la cobertura de la educación preescolar (presistema), con otras encaminadas a mejorar los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema (intrasistema), así como a ampliar las oportunidades de inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo (postsistema).

A mayor promedio de escolaridad del conjunto de la sociedad, mayores son las exigencias educativas y de capacitación para acceder al empleo y para lograr los mismos niveles de ingreso. Esta “devaluación educativa” ha tendido a agudizarse con las demandas de competitividad que caracterizan el mundo de hoy. En estudios de la CEPAL se indica que se requieren once o doce años de educación, es decir, *educación secundaria completa*, para tener una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Éste debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual los países de la región deben aproximarse en forma gradual, si bien con la mayor rapidez posible, y de acuerdo con su grado de desarrollo. En una era caracterizada por el constante cambio, además del contenido académico tradicional, el propósito esencial de esta educación debe ser el desarrollo de habilidades para “*aprender a aprender*”. Requiere también enseñar a manejar los nue-

vos instrumentos que ofrecen las comunicaciones, la información y la industria cultural.

En un mundo en el que los crecientes desafíos de la competitividad son un rasgo dominante, mejorar la calidad y pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria es particularmente importante. Dado que la mayor parte de la población joven que ingresa al mercado laboral es absorbida por empresas pequeñas y medianas, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional o de programas de capacitación, que sirvan para elevar la productividad de las PyME. En el caso de la educación superior, es preciso, además, garantizar una participación dinámica del estamento universitario en los sistemas nacionales de innovación y estrechar los vínculos con el sector empresarial. Asimismo, se deben superar los dualismos existentes en los sistemas educacionales y crear interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre el sistema productivo y el educacional.

La consolidación de la democracia como sistema político plantea, por otra parte, el reto de construir una cultura ciudadana con vocación democrática. El ejercicio de la ciudadanía –caracterizado esencialmente por el intercambio mediático, el diálogo público, el procesamiento informado de las demandas de distintos grupos sociales y la autoafirmación cultural– pasará a ser imprescindible en los espacios emergentes de la vida social. Por lo mismo, la educación debe reforzar valores como los derechos humanos, la democracia, la solidaridad y la cohesión social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la sostenibilidad ambiental y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Importa, pues, educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos.

Los desafíos planteados subyacen tras el ímpetu de las reformas educativas emprendidas en la región en las dos últimas décadas. Tales reformas han estado marcadas por decisiones públicas con vistas a producir transformaciones, especialmente en materia organizativa y financiera, mediante acciones dirigidas a modernizar y descentralizar su gestión, otorgar mayor autonomía escolar, redefinir los papeles del sector público y el privado, capacitar a los docentes, ampliar las fuentes de financiación del sistema y optimizar los mecanismos de asignación de recursos. Menos énfasis se ha puesto en los programas de mejoramiento de la calidad de la educación y de fortalecimiento de los vínculos entre el sistema educativo y el resto de la organización social. Todos estos esfuerzos deben profundizarse, en el marco de modelos nacionales que otorguen prioridad a los temas señalados. En cuanto a la asignación del gasto público, tiene que darse máxima importancia a resolver los problemas de inserción, continuidad y calidad educativas, con un claro énfasis en la equidad y dando una atención especial a la educación pública y las entidades privadas que participen complemen-

tariamente en tal esfuerzo. Es de vital importancia que este proceso vaya acompañado de un fortalecimiento de la profesión docente, lo que supone aumentar sus responsabilidades, diseñar nuevos incentivos, proveer formación permanente y recompensar el mérito. La participación activa de los sindicatos y asociaciones de educadores es, por lo tanto, esencial para el éxito de estos empeños.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son a largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán en ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el principal “talón de Aquiles” de las reformas. A la compleja combinación (que varía según los países) de aumento del desempleo abierto, deterioro de la calidad de los empleos y, en algunos casos, de las remuneraciones, se agregan problemas más específicos, como los niveles excepcionalmente altos de desempleo entre los jóvenes y las mujeres, el acceso limitado de las mujeres a oficios de mayor calidad y prestigio, así como las persistentes diferencias entre sus remuneraciones y las de los varones.

La generación de empleos permanentes que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en el principal foco de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel, de la política macroeconómica y, en general, de las autoridades económicas, entre ellas los bancos centrales autónomos. Esto ha de hacerse, además, con un gran pragmatismo, explorando, en el marco del “diálogo social”, soluciones alternativas a los problemas de demanda laboral, adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda, diseño de marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes, establecimiento de mecanismos para hacer frente a los riesgos que conlleva el ciclo económico y superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

En cuanto a la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo para que aumente la demanda de mano de obra. De ahí que sea primordial crear un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión y de crecimiento adecuados y evitar distorsiones de los precios relativos que afecten la demanda laboral, especialmente aquellas que genera la sobrevaluación cambiaria. Sin embargo, como ilustra la experiencia de muchos países, dentro y fuera de la región, el crecimiento no siempre se traduce en una buena evolución de la demanda de mano de obra.

Por este motivo, se deben favorecer aquellas políticas que ayuden a lograr una mayor coincidencia entre las estructuras de demanda y oferta de trabajo, y que apoyen aquellas actividades y empresas que contribuyen a generar más empleo. La realización de esfuerzos ambiciosos en materia de capacitación laboral, incluyendo programas de aprendices, merece una atención mucho mayor por parte de los gobiernos de la región. A este respecto, se requiere una interacción estrecha entre los centros de formación y el sector productivo, así como de unos



y otro con el sistema educacional. La mejor organización de la información en los mercados laborales cumple igual papel. Por su parte, las políticas de desarrollo productivo (véase más adelante) deben otorgar especial atención a las actividades productivas con uso intensivo de mano de obra y, especialmente, a las micro y pequeñas empresas.

Flexibilizar la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda laboral y, ante todo, resulta excesivo esperar que pueda contrarrestar los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. En estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se indica, además, que esta opción, por sí sola, puede traducirse en un deterioro acelerado de la calidad del empleo (Tokman y Martínez, 1999). La existencia de rigideces marcadas en algunos subsegmentos del mercado de trabajo hace conveniente, en cualquier caso, negociar mayores espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado. En estos casos, sin embargo, esos mayores espacios deben acompañarse de la institución de mecanismos adecuados de protección social.<sup>3</sup> Además, hay que promover, en el nivel microeconómico, acuerdos entre empresarios y trabajadores que contemplen formas alternativas de flexibilidad, propicias a una mayor adaptabilidad de las empresas y sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico –mediante el sistema de salarios participativos (CEPAL, 1992a) o esquemas similares–, para así preservar y aumentar su competitividad al evitarse la pérdida de capital humano específico que conlleva el despido de trabajadores. Por otra parte, la mayor uniformidad de los regímenes prestacionales facilita la movilidad laboral, así como la puesta en práctica de modalidades de educación y capacitación laboral que enseñen habilidades polivalentes.

El diálogo social debe fomentar, por su parte, el establecimiento de un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente, que potencie intereses comunes y permita dar soluciones justas y transparentes a los conflictos, y que genere un ambiente propicio al crecimiento del empleo. En tal sentido, resulta crucial adoptar medidas que favorezcan la sindicalización y la creación de mecanismos apropiados de negociación colectiva, pero en un entorno que auspicie la competitividad de acuerdo con las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas.

3 Los niveles de protección social correspondientes deben incluir derechos laborales, como el previsional de pensión y salud, un sistema de compensación por desempleo, y el acceso a sistemas de capacitación que favorezcan la reinserción laboral.

Además, es necesario que el Estado desarrolle mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo, combinando, para distintos grupos de trabajadores, sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación, y sistemas que garanticen niveles mínimos de protección social (continuidad del acceso a los servicios de salud y permanencia de los hijos en el sistema escolar, cobertura de las cotizaciones previsionales de los desempleados y seguros para el pago de sus deudas de vivienda). Asimismo, se debería intentar amparar a los crónicamente desempleados (desempleo estructural) mediante programas especiales de capacitación o, alternativamente, subsidios temporales a las empresas que los ocupen, durante el lapso en que dichos trabajadores adquieren experiencia y así construyen un capital humano mínimo.

Por último, hay que procurar que todas las personas tengan un acceso equitativo al mercado de trabajo, lo que supone atacar las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse adecuadamente a la actividad económica. Las políticas de salario mínimo deben compensar las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, especialmente en el caso de los grupos menos organizados, pero es preciso reducir sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral y procurar que no incentiven la informalidad. El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, el nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa, y el aumento de la productividad laboral. Se tienen que superar, además, barreras más específicas que dificultan el acceso al mercado de trabajo. En el caso de las mujeres de bajos ingresos, cabe aplicar políticas que permitan armonizar las tareas familiares con el mundo del trabajo, que impliquen una mayor responsabilidad de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores alternativas institucionales para las labores de cuidado. En relación con los jóvenes, son vitales los programas orientados a elevar su calificación y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo. En grupos que sufren una crítica exclusión, como los pueblos indígenas, deben llevarse adelante programas educativos interculturales bilingües, acordes con su cultura, y actividades específicas de capacitación productiva.

*c) Equidad ante los riesgos de enfermedad y vejez:  
la reforma de los sistemas de seguridad social*

Las reformas de los sistemas de seguridad social que se han aplicado en la última década (en el caso chileno, hace dos décadas) han estado orientadas a lograr mayor transparencia y equilibrios financieros, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e incorporar nuevos mecanismos para ampliar la cobertura de dichos sistemas y adaptarlos a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población. Con estos propósitos, se han modificado las

reglas de contribución y beneficios, y de participación de agentes públicos y privados. Como parte de este proceso, se han separado claramente las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios. Una revisión de la experiencia regional indica que no hay un modelo común: se han adoptado varios diseños en los que se combina la participación pública y privada, con diferencias importantes en las formas de conciliar eficiencia y solidaridad.

Las reformas en el ámbito de la salud han incorporado distintas modalidades de competencia y administración privada, pero con diferencias fundamentales en las combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados de riesgo ligados a las cotizaciones individuales, así como en la estructura de financiamiento, acceso y beneficios. Los tres modelos básicos que han surgido se pueden resumir en: i) un sistema con participación privada, que introduce criterios de equivalencia a nivel individual, sin principios de solidaridad económica; ii) un sistema con participación privada pero con principios de equivalencia aplicados a nivel colectivo, que permiten introducir criterios plenos de solidaridad, y iii) un sistema público universal reorganizado, que introduce cuasimercados para mejorar su eficiencia (separación de funciones, contratos de prestación de servicios, competencia entre prestadores públicos, evaluación y presupuestación prospectivas basadas en el desempeño). Un elemento común de las reformas es la introducción de la competencia en la prestación de servicios (entre entidades públicas y privadas en los dos primeros modelos, y entre entidades públicas en el último), independiente de la competencia en la actividad aseguradora misma, que sólo caracteriza a los modelos con participación privada.

La experiencia indica que el primero de estos sistemas incentiva el “descreme del mercado” por parte de los agentes privados, por lo que el aseguramiento de los riesgos y la oferta de servicios de salud para los grupos de población de menores ingresos y mayores riesgos (asociados muy especialmente al envejecimiento) siguen concentrados en el sector público, incrementando las presiones sobre el gasto gubernamental. Estos problemas se solucionan parcialmente en el segundo sistema. En todos, el sector público continúa teniendo una presencia considerable. De ahí la importancia decisiva que tiene mejorar la gestión de la prestación pública de servicios, que es el objetivo central del tercer esquema. En su conjunto, las reformas han mostrado logros en materia de eficiencia en la prestación de servicios y mejor gestión de los recursos públicos, aunque con serios problemas en términos de solidaridad en el primer esquema. La regulación es todavía un campo de desarrollo incipiente.

En los sistemas de pensiones, el cambio fundamental ha sido la introducción de sistemas de capitalización individual –que establecen principios de equivalencia plena entre aportes y beneficios en el plano individual– y las modificaciones de las tasas de cotización y de reemplazo, y de la edad de retiro, incluyendo la eliminación de jubilaciones a temprana edad, con el propósito de mejorar el balance financiero del sistema y, por ende, su sostenibilidad fiscal. Los modelos

seguidos se pueden agrupar en tres tipos, que difieren en la forma de conciliar equivalencia y solidaridad, de combinar entidades públicas y privadas y en la libertad de los afiliados para elegir entre sistemas. El modelo puro de capitalización individual o sustitutivo del sistema de reparto privilegia el criterio de equivalencia en el plano individual. El Estado mantiene la obligación de pagar a los pensionados antiguos y ofrece una garantía de pensión mínima, con cargo a recursos fiscales generales, que constituye el único elemento de solidaridad. En el modelo paralelo o dual, coexisten el nuevo modelo de capitalización individual y el anterior reformado, con libertad del asegurado para elegir entre ambos sistemas. En el modelo mixto coexisten ambos modelos en forma complementaria: un sistema público, que reconoce una pensión básica, y el de capitalización individual, que otorga una pensión complementaria.

La capitalización individual, administrada por empresas privadas y con libertad de elección, evita el riesgo del uso político del ahorro, pero traslada la totalidad del riesgo financiero al afiliado. En los modelos paralelos, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudiera tener la libertad de elección, sesgando las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos. Por otra parte, los dos últimos modelos limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. De hecho, la transición hacia modelos de capitalización individual deja explícita la deuda previsional –o, más precisamente, el contrato intergeneracional que establecía el régimen previsional anterior–. Así pues, la constitución de las reservas para los trabajadores tiene como contrapartida el pago explícito de dicha deuda, a cargo del Estado, lo que puede resultar altamente costoso en términos fiscales y de equidad si para ello deben reducirse otros gastos sociales durante las tres primeras décadas de la transición.

La implantación de las reformas es demasiado reciente para anticipar conclusiones definitivas, dado que no se han pagado las pensiones de una generación completa. Los elementos de inquietud se originan en la insuficiente ampliación de la cobertura, especialmente para los trabajadores de menores ingresos; en los altos costos fiscales de la transición; en su escaso impacto sobre el ahorro nacional, en contra de las fuertes expectativas en tal sentido; en los altos costos administrativos del sistema, y en la ampliación de la brecha entre las expectativas y las realidades previsionales, que mantienen un persistente debate político sobre la estructura de beneficios.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de los sistemas públicos correspondientes es esencial, ya que en todos ellos el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también me-

mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia en el plano individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, al desplazar la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, a juicio de la CEPAL, resultan más convenientes aquellos sistemas que mantienen un destacado componente de solidaridad interno en el propio sistema contributivo –ya sea previsional o especialmente de salud–, que debe servir al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

#### *d) Equidad y gasto público*

El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso. En efecto, hay claros indicios de que el gasto tiene un significativo impacto en la distribución secundaria del ingreso. A largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso. Dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondiente.

En relación con la magnitud del gasto, la región muestra dos patrones diferentes. En primer lugar, los gastos en seguridad social están estrechamente vinculados con el nivel de ingreso de los países, lo que explica en gran medida las diferencias de gasto público social entre ellos. Por otra parte, se observan grandes disparidades en las prioridades que éstos otorgan al gasto en capital humano (educación y salud); de ahí la necesidad de aumentar los esfuerzos de varios países para superar los rezagos en este campo. Tales esfuerzos deben recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, para priorizar las múltiples demandas que éste enfrenta. No obstante, esto puede resultar insuficiente, dados los bajos volúmenes de ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, sobre todo de América Latina, se encuentran por debajo de los estándares internacionales. Por lo tanto, en estos países existe la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. En cualquier caso, la prioridad otorgada al gasto social debe ser consistente con una sana política fiscal.

En términos sectoriales, las asignaciones más progresivas –es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos– son las de la educación primaria y secundaria, la salud y la nutri-

ción; las menos progresivas son las correspondientes a la seguridad social y la educación universitaria; los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. Como se señaló en un documento anterior de la CEPAL (CEPAL, 1998b), el impacto distributivo neto dependerá también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva, hecho que no ocurre en el Caribe de habla inglesa.

Es importante resaltar también el carácter procíclico del gasto social, que resulta contradictorio con las mayores necesidades sociales que se generan durante los períodos de crisis. En este frente hay algunas tendencias favorables, en especial el reconocimiento internacional de la necesidad de contar con redes apropiadas de protección social para los sectores vulnerables durante las crisis. Por otra parte, los niveles de eficiencia del gasto social pueden aumentar todavía en forma considerable en la región. Los dos instrumentos que se han utilizado con mayor frecuencia son la introducción de cuasimercados en la prestación de servicios sociales y la descentralización. El primero ofrece posibilidades muy interesantes, que han comenzado a aprovecharse en varios países, según hemos señalado anteriormente. El segundo también tiene ventajas, pero ha tropezado con diversos problemas, relacionados con la falta de claridad en la definición de las funciones de los distintos niveles de gobierno, la excesiva dependencia del financiamiento del gobierno central, la falta de flexibilidad en la asignación de personal, la inadecuada descentralización hacia las entidades prestadoras de servicios y, en algunos casos, la tendencia a aumentar las diferencias regionales.

La conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles alcanzados en materia de cobertura de servicios, ambos altamente correlacionados con el nivel de ingreso por habitante, indica que en los próximos años la región registrará tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los problemas tradicionales de ampliación de las coberturas de los servicios básicos. Los de mayores ingresos pueden aspirar a coberturas universales en varios servicios, aunque con problemas marginales crecientes en algunos de ellos (la ampliación de la cobertura de la seguridad social), por lo cual podrán concentrar mayor atención relativa en la calidad de dichos servicios, al tiempo que encararán retos mucho mayores vinculados al envejecimiento de la población, tanto en términos de demanda de ingresos para la población en edad de jubilarse como de los cambios correspondientes en los patrones de demanda de los servicios de salud. Los países de ingreso medio se hallarán en una situación intermedia. Asimismo, la presión sobre el mercado de trabajo será mayor en los países de ingreso medio y bajo.

**PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

## DE LA SEGMENTACIÓN A LA COHESIÓN

En América Latina y el Caribe, el diferente origen socioeconómico, étnico, territorial y de género de los ciudadanos ha condicionado una distribución desigual de sus capacidades y oportunidades efectivas y potenciales, expresadas en activos, capital humano y acceso al consumo. Esta disparidad se refuerza mediante desigualdades absolutas y relativas en sus factores determinantes a lo largo de las etapas del ciclo vital, y se transmite de una generación a otra.

El desarrollo y las políticas sociales en los países de América Latina y el Caribe no han logrado históricamente las características del Estado de Bienestar, por cuanto no se han alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados. La inequidad y la segmentación social han estado siempre presentes en el desarrollo de la región. El acceso a la protección social ha sido excluyente y segmentado por grupos de población, y generalmente ha beneficiado a quienes cuentan con capacidad de organización y representación pública. Así, los regímenes de protección han sido relativamente regresivos, al no beneficiar a los sectores más pobres y vulnerar los objetivos de equidad.

Las responsabilidades de la política social en la región, además, han estado centradas en forma predominante en el Estado, cuya administración central ha ejercido las funciones de diseño, financiación, recaudación, aseguramiento, compra, provisión y supervisión. En la mayor parte de los casos, dichas funciones han sido indiferenciadas y amalgamadas, lo cual ha impedido promover una relativa oposición de intereses benéfica para la eficiencia (Walsh, 1995). Esta situación, sumada a los escasos mecanismos de competencia y a las prácticas clientelistas y corporativistas, no ha generado los incentivos para que los agentes públicos puedan expandir y universalizar la provisión de servicios sociales y mejorar su calidad, mientras que los usuarios no han encontrado más opción que aceptar o rechazar la oferta pública.

El cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la responsabilidad exclusiva del sector público, al proponer la reducción del papel del Estado, la mayor participación de actores privados, la selectividad de las políticas hacia los sectores más pobres y el impulso de procesos de descentralización, aunados al convencimiento de que el crecimiento económico automáticamente redundaría en un beneficio social, que se debería acompañar de esfuerzos asistencialistas. La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas. En efecto, como se analiza a lo largo de este documento, con las reformas se han logrado algunos avances en materia de eficiencia, al tiempo que mediante la recuperación del gasto público se ha podido canalizar mayores recursos hacia los sectores sociales, pero no se han obtenido progresos importantes en materia de cober-

tura y calidad ni en la reducción de la pobreza. Más aún, en algunos casos se han desarrollado esquemas que se alejan abiertamente del principio de solidaridad propio de la política social.

Frente a los desafíos del futuro en materia de derechos y desarrollo humano, convivencia y crecimiento económico, es preciso concebir la política social en forma más integrada, de modo que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de la centralidad estatal.

Con tal fin, la política social debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan.<sup>4</sup>

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales ha cambiado el escenario de la política social. Los bienes y servicios sociales tienen una connotación diferente de otros; son también derechos y bienes de valor social (*merit goods*),<sup>5</sup> su utilidad es individual y social, y se expresa en variados horizontes temporales, generan y se ven afectados por externalidades especiales, y no son susceptibles de circular económicamente de manera independiente de las personas (con la excepción de las transferencias en dinero y los activos físicos como la vivienda). En esa medida, y en tanto resultan esenciales para la vida de las personas o de la sociedad, su exposición a mecanismos de mercado requiere elevados grados de regulación pública.

En un marco de equidad e integración social, la política social debe influir sobre las personas con el fin de facilitar la convergencia entre sus intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad; para ello, se debe basar en principios que constituyen los fundamentos éticos de una sociedad democrática, vale decir, la universalidad y la solidaridad, sin dejar de lado la eficiencia, que constituye un principio económico básico e imprescindible. Así, el contenido y la organización de la política social expresarán la manera en que se conciba y se aplique la equidad. La búsqueda simultánea y constante de estos tres principios puede entrar en conflicto cuando se pretende incorporar alguno de ellos en forma separada de los otros. Su aplicación debe estar presente en los diferentes momentos y mecanismos de la política y de los servi-

4 En la discusión contemporánea sobre los principios de la política social se destacan las visiones de derecho del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas), de justicia de Rawls (1971, 1988) y de capacidades, realización y desarrollo como libertad, de Sen (1992, 1994, 1999).

5 Entre los más interesantes escritos sobre bienes de valor social (*merit goods*) cabe mencionar a Rawls (1971), Sen (1977), Musgrave (1958), Colm (1965), Harsanyi (1955) y OCDE (1985).



cios, a saber, el diseño, el financiamiento, el acceso y la provisión, y en las formas de garantizarlos.

El consenso universal sobre el objetivo de alcanzar y asegurar niveles de bienestar, o de vida segura y sostenible, para el conjunto de la población implica –y se logra esencialmente con– el acceso universal a los servicios y bienes básicos de valor social (educación, atención de la salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), así como a condiciones dignas de trabajo, lo que en conjunto significa el logro de las capacidades y habilidades necesarias para la plena participación social, económica y política de las personas.

La política social no es el resultado de entusiastas planteamientos voluntaristas. Por el contrario, es la expresión fundamental de los propósitos de la sociedad y de las posibilidades económicas para alcanzarlos, que obviamente son realidades inseparables. Para que la política social sea tanto un asunto de principios como de prioridades y de gestión, es preciso discutir y establecer públicamente los logros deseables y alcanzables. Ciertos temas, como el acceso progresivo a la protección social en determinado período, la definición de los contenidos de la protección universal o selectiva, la relación con los recursos disponibles y la organización institucional (reglas y entidades), deben figurar en la agenda política, con el fin de alcanzar los consensos necesarios en torno de lo que es deseable, necesario y posible.

En la mayoría de los casos, las políticas públicas, especialmente las económicas relativas a la competitividad y el crecimiento, no toman en cuenta las relaciones inequitativas de género o se plantean como neutrales frente a ellas. Ocultan así las repercusiones que tienen para las mujeres. Por ello, resulta indispensable explicitar las consecuencias que tienen las decisiones públicas en los campos económico y social sobre la equidad de género, con el fin de allanar el camino de la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, la equidad de género debe constituir tanto un objetivo como un elemento integral e integrador de las políticas para la equidad, y se debe evitar su asociación con programas asistenciales de corto plazo y de efectos limitados. En este sentido, la consideración de las mujeres como grupo vulnerable debe ceder su lugar a las políticas que enfrentan la pobreza estructural y contemplan medidas eficaces para combatir la discriminación en las oportunidades y los resultados tanto en el plano de las relaciones productivas como en el de las responsabilidades familiares (Naciones Unidas, 1979).

La política social debe concebirse dentro de las posibilidades del desarrollo económico, pues los beneficios sociales, para que sean reales, tienen un costo que debe financiarse adecuadamente. De allí la necesidad de encontrar los equilibrios políticos, sociales y económicos que permitan obtener la mejor protección social en un marco de equidad y desarrollo. Al respecto, las naciones latinoamericanas y caribeñas deben plantearse sus necesidades y posibilidades, así como los plazos en que pueden alcanzarse los objetivos sociales. Por lo de-

más, la concepción y el contenido (umbrales) de la protección social son evolutivos, varían en el tiempo y en las distintas organizaciones sociales o situaciones nacionales; así, los objetivos pueden ser distintos en términos de los requerimientos educativos, las enfermedades atendidas y los procedimientos médicos y terapéuticos garantizados, y los niveles de pensión mínima, atendiendo a circunstancias como el potencial económico, los grados de protección ya alcanzados, la realidad demográfica y los perfiles epidemiológicos. Resulta entonces de enorme importancia la discusión y los acuerdos nacionales sobre el rango y la calidad de los servicios y protecciones sociales que se garantizan en forma universal y los que se asignan en forma selectiva.

Habida cuenta de las reflexiones anteriores, la formulación y la integralidad de la política social enfrentan grandes dificultades que se originan en los conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea, ante todo, un tema esencial y simultáneamente político y económico.

#### LOS PRINCIPIOS RECTORES

##### *a) La universalidad*

La universalidad, como principio ético básico, consiste en garantizar a todos los ciudadanos –todos los miembros de la sociedad–, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven. El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Este hecho genera cohesión social y sentido de pertenencia, indispensables para la construcción de una propuesta colectiva y compartida. El principio de universalidad se ha hecho realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de esas prestaciones.

Con el propósito de generar sistemas sociales integrados y no excluyentes, deben ser explícitas las definiciones y la organización del régimen de garantía universal de la protección social a las personas, a fin de que no haya exclusiones por niveles de ingreso, género, tipo de vinculación laboral o niveles de riesgo (salud, desempleo, etc.). La garantía de universalidad, sin embargo, deja las puertas abiertas para que quienes cuenten con los recursos suficientes y consideren que pueden costearse autónomamente su protección, incluso más allá de

lo socialmente establecido, lo puedan hacer, sin perjuicio de las obligaciones de solidaridad que se establezcan.

Si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias, ello no necesariamente significa que la protección se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una prueba de medios. La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien. Así, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad.<sup>6</sup> Además, ante la escasez de recursos públicos, en particular durante las crisis y los ajustes económicos y en economías poco desarrolladas, se impone la selectividad como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

La mayor capacidad para concentrar beneficios en los pobres no siempre ha redundado en una mayor disminución de la pobreza, entre otras cosas porque es reducida la viabilidad de establecer programas selectivos aislados de los servicios sociales básicos y universales. En general, existe una interacción benéfica entre las políticas universales e integrales y las selectivas y diferenciadas, para atender el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza. En esta materia, se debe subrayar que la superación de la pobreza es un objetivo que sobrepasa ampliamente la selectividad y, como se ha señalado, la política social persigue otros objetivos además de la lucha contra la pobreza, ya que abarca el objetivo más amplio de construir sociedades con mayor cohesión social, equidad y confianza en el futuro.

El objetivo de la universalidad de las políticas sociales y de sus beneficios ha encontrado los mayores obstáculos en la restricción de recursos, en la falta de acuerdos sociales sobre su prioridad y en las dificultades instrumentales para su ejecución. Como la falta de universalidad afecta principalmente a los más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento o conjunto de instrumentos que permiten orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales. Por ello, la focalización o la selectividad no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales. Que el principio de universalidad se traduzca en priorizar el acceso de los pobres a las protecciones básicas no significa que la selectividad, como instrumento, se convierta y represente “la” política social. Priorizar la

6 Sobre los temas de universalidad, focalización y selectividad pueden consultarse los textos de Atkinson (1995), Grosh (1992), Sarmiento y Arteaga (1998), Sen (1995), Sojo (1990, 1999a) y Van de Walle (1995).

asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad, a menos que éste se conciba como una asignación homogénea de subsidios públicos, independientemente de la capacidad económica de las familias.

El énfasis en políticas sociales integrales, sectoriales o selectivas debe estar determinado por la profundidad y naturaleza específicas de la pobreza en cada país o comunidad. La selectividad es más importante cuando la pobreza (o uno de sus aspectos) está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, y cuando la capacidad de ejecución es buena. Los programas selectivos son particularmente útiles cuando se trata de proveer beneficios para personas y familias que están en la pobreza extrema, o a título excepcional para personas que no están cubiertas por los sistemas de protección y seguridad social en forma regular. En algunos casos, especialmente ante la escasez de recursos, la protección se otorga a partir de mecanismos de selección, sobre la base de niveles de ingresos y condiciones de vida (pruebas de medios), con el fin de reducir filtraciones y disminuir el fenómeno del polizón. Por el contrario, cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es deficiente, los programas sociales básicos y universales y los logros macroeconómicos producen un mayor impacto en los objetivos sociales.

Para que las políticas selectivas sean eficaces requieren institucionalidad y recursos específicos. De existir fuertes limitaciones para ejecutar y evaluar –sean de infraestructura, personal capacitado o presupuesto–, conviene adoptar una selectividad indirecta. Al optar por cualquier instrumento de selección es fundamental considerar su costo, complejidad y efectividad; la adecuación de sus variables y su capacidad de síntesis respecto de las vulnerabilidades que se desea atender; su sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario, y la oportunidad de la información requerida por la dinámica de necesidades y por la gestión específica de los programas (CEPAL, 1994a).

Con la selectividad directa se elige a cada uno de los beneficiarios y, por tanto, se requiere información específica, detallada y actualizada sobre individuos, hogares o grupos, y una evaluación individual de los resultados. Por su parte, la selección indirecta se vale de informaciones generales sobre los potenciales beneficiarios para obtener una identificación grupal de éstos y de sus carencias, según características específicas y diferentes manifestaciones, como la inserción productiva (empleo), el riesgo biomédico, etcétera.

#### *b) La solidaridad*

La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Así, la solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las

circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo).

El principio de solidaridad asume también que, dadas las externalidades del bienestar individual, existe una estrecha interrelación entre el bienestar individual y el social. Reconoce que la sociedad y los individuos no pueden renunciar voluntariamente a los servicios y las protecciones que constituyen sus derechos económicos y sociales; éstos no pueden dejar de ser consumidos o, al menos, de consumir sus externalidades, a menos que abandonen la comunidad que los provee (Hirschman, 1977). Así, la vida de las personas y el desarrollo de las sociedades están de hecho afectados por la amplitud y la calidad de los servicios y las protecciones sociales.

De allí que las externalidades del bienestar individual o la presencia de bienes de valor social determinen que el acceso al bienestar no debe depender exclusivamente de la capacidad de pago de las personas y de sus diferencias de riesgo, sino que debe garantizarse mediante la solidaridad del financiamiento. Ésta se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad (aporte en proporción a la capacidad económica), mientras que las prestaciones sociales (servicios, beneficios o garantías) se reciben en forma obligatoria (educación) o según necesidades diferenciadas (salud), dentro de límites económicos y condiciones de calidad socialmente fijados.

En virtud del principio de solidaridad se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicos. La solidaridad se instrumenta, por un lado, a través del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos) asegura la solidaridad con quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales. Para que se logren los objetivos deseados es conveniente no sólo que el gasto público sea progresivo sino que también lo sea la estructura tributaria. Éste es el mecanismo más común en los servicios de educación, nutrición, vivienda y redes de protección social durante las crisis económicas, catástrofes naturales y defensoría pública. Por otro lado, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos casos, con cierta frecuencia también se encuentran esquemas de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.

Un sistema de protección universal, con solidaridad por grupos de riesgo, permite que todas las personas tengan la certeza de los compromisos y beneficios a lo largo del ciclo vital o económico. Así, los aportes durante los períodos de menor riesgo representan, individual y colectivamente, un ahorro para las etapas de mayor riesgo y mayores costos.

Ahora bien, las estructuras de solidaridad pueden variar en intensidad y extensión; su eficacia y su legitimidad serán mayores cuanto más universal sea el acceso del conjunto de la población a las protecciones y prestaciones sociales. Los sistemas demasiado fragmentados plantean un gran riesgo para la consolidación y legitimidad de la estructura social de financiación y acceso; un énfasis en la solidaridad, que desligue en forma significativa el valor de las prestaciones del de las contribuciones, puede inducir a la evasión. Este riesgo es particularmente importante en las sociedades con desigualdades de ingreso muy marcadas, donde quienes más tienen pueden considerar que los beneficios individuales y sociales no se ajustan a sus expectativas. De ahí la búsqueda del criterio de equivalencia entre contribuciones y beneficios en las reformas a los sectores sociales (véase la sección d).

### *c) La eficiencia*

La eficiencia, en términos generales, indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea mayor y sustantiva, el uso de los recursos públicos destinados a la política social debe ser eficiente. Este principio de eficiencia resulta también intrínseco a la equidad en la medida que permite potenciar, sin contraponerse, los principios de universalidad y solidaridad. El derroche, desaprovechamiento o uso no prioritario de los recursos, característicos de la ineficiencia, erosionan el propósito de la equidad, ya que impiden que los beneficios sean mayores para la sociedad en su conjunto y para los pobres en particular y, por ende, generan la insatisfacción de los potenciales beneficiarios así como de los contribuyentes.

La búsqueda de eficiencia significa, pues, mucho más que un ajuste riguroso de los sistemas internos de las organizaciones individuales; se refiere también a la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales para asegurar los principios de universalidad y solidaridad –y por lo tanto, la equidad–, y determinados estándares de calidad, para que globalmente los costos se minimicen y se maximicen los resultados.

La eficiencia, en cuanto se trata de objetivos sociales y recursos públicos, se pone en juego permanentemente en la esfera macroeconómica, social y política, cuando se determinan las cantidades, financiación y distribución de los recursos disponibles (proporción del PIB y del gasto público); cuando se distribuyen los recursos de la política social entre sus diferentes componentes y se invierte en el bienestar social presente e intertemporal; cuando se definen incentivos y mecanismos de financiamiento y otorgamiento de beneficios, y sus relaciones con aspectos como el empleo, el ingreso disponible y el ahorro de los hogares, y se establecen modos y condiciones de acceso; cuando se cambian los precios relativos de los bienes y servicios sociales. Asimismo,

se pone en juego en la transparencia de la administración de los recursos asignados.

Además, la búsqueda de la eficiencia implica que se establezca una estructura de incentivos que permita un mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades, que el interés de los actores de maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de la estructura de los sistemas de protección, y, finalmente, que los beneficios que se logren en cada área tengan las menores consecuencias perversas sobre otras esferas del desarrollo social o económico.

Para el logro de la eficiencia, en una perspectiva integral, debe tenerse en cuenta la posibilidad de incentivos perversos. Por ejemplo, se debe evitar que las garantías universales inciten a los beneficiarios a provocar la eventualidad (enfermedad, desempleo, licencia, retiro anticipado) que los haga acreedores al beneficio de la garantía (riesgo moral). Asimismo, los inadecuados diseños de transferencias de ingreso pueden derivar en bajos niveles de ahorro y aseguramiento, al crear incentivos perversos hacia el trabajo y la cotización. En otros casos, cuando las protecciones mínimas garantizadas no satisfacen las expectativas de quienes contribuyen, se presentan tendencias a evadir o eludir el pago.

En materia de eficiencia, es importante que los diferentes programas de la política social cuenten con autoridades especializadas y que se independicen las responsabilidades de financiamiento y compra de servicios, de provisión y regulación, cualquiera sea la participación de agentes públicos y privados en los servicios y prestaciones sociales. Esto hace posible una dinámica de competencia de intereses, así como la evaluación del desempeño de las diferentes funciones (Walsh, 1995; Ferlie y otros, 1996). La necesaria separación obedece tanto a la búsqueda de transparencia como al hecho de que se administran protecciones o riesgos de diferente naturaleza, que exigen la identificación de distintas fuentes y mecanismos de financiación, provisión y regulación de los servicios.

Como la eficiencia económica (microeconómica), que en principio asegura el mercado, no permite autónomamente el logro de los objetivos de equidad, algunos países, antes que introducir a ultranza la participación privada, han optado por la transformación de las estructuras públicas de servicios sociales. Para ello, la búsqueda de la eficiencia ha implicado, frente a la organización tradicional, transformar el diseño, la conformación y el funcionamiento de sus organizaciones e instituciones.

Con el fin de avanzar en el objetivo de la eficiencia en la organización pública de la prestación de servicios, cuando esta responsabilidad es total o parcialmente estatal, se deben estructurar mecanismos que simulen relaciones de mercado y competencia (cuasimercados), que hagan posible comparar los desempeños y contar con incentivos y exigencias relacionados con los resultados y la rendición de cuentas, al tiempo que los agentes responden a los objetivos centrales (Bartlett y Le Grand, 1993; Le Grand, 1999).

El primer mecanismo para promover la eficiencia en la prestación pública de servicios, al nivel agregado e individual, es establecer la posibilidad de libre elección de los usuarios entre distintos proveedores públicos, cuando esto resulta posible y conveniente. Este mecanismo exige que los prestadores públicos cuenten con flexibilidades presupuestarias y que los usuarios dispongan de información apropiada para realizar su elección.

Para ello, un mecanismo importante es la transformación de las tradicionales asignaciones históricas de presupuesto. Durante los períodos de transición, y con el fin de no dismantelar o alterar en forma indeseable la organización del sistema público, se puede avanzar en la asignación de presupuestos como pagos prospectivos o anticipados, basados en la producción, el rendimiento, la cobertura, la calidad y la satisfacción de los usuarios (Ibern, 1999). En materia presupuestaria también resulta conveniente establecer mecanismos de competencia entre los diferentes prestadores públicos, para acceder a presupuestos públicos básicos o complementarios.

En todos los casos, pero particularmente cuando se establecen mecanismos de competencia entre proveedores públicos y privados, resulta esencial modificar algunas normas de las instituciones públicas para otorgarles mayor autonomía en el uso de los recursos financieros, en la gestión administrativa y en la estructuración interna de los incentivos institucionales y de remuneración. Se debe permitir que las instituciones se acojan a elementos del derecho y la contratación privados (Sojo, 1999b; Garnier y Mora, 1999).

No se puede desconocer que las relaciones laborales con los servidores públicos constituyen una esfera de particular inquietud en la gestión pública, con miras a lograr mayor eficiencia y compromiso. En este campo resulta aconsejable promover el acceso y la permanencia de los funcionarios por concurso; contar con mecanismos diferenciados de contratación de personal que permitan atender las variaciones de la demanda y los cambios legales y regulatorios, respetando, por supuesto, las normas laborales y los derechos a la protección social de los trabajadores; tener un sistema de remuneraciones con componentes de incentivos vinculados con el desempeño, la demanda de los usuarios y la calidad de la prestación, y fijar y difundir estándares éticos sobre probidad funcionaria, acompañados de incentivos y sanciones claras y expeditas, para asegurar que el comportamiento de los funcionarios sea consistente con los principios del bien común.

Con diferentes niveles de éxito, los convenios o contratos de desempeño interinstitucionales han servido para apuntalar el logro efectivo de objetivos y compromisos, mediante el establecimiento de metas específicas, pero que permiten una evaluación más integral de los objetivos propuestos. Sin embargo, en muchos casos no han generado los resultados esperados, particularmente cuando estos convenios no cuentan con los mecanismos necesarios de incentivo o sanción, o cuando no son suficientemente conocidos y compartidos por todos



los actores del proceso. Al mismo tiempo, con el fin de estimular la sana competencia entre instituciones, se deben aplicar y divulgar las evaluaciones de los distintos prestadores públicos, conforme a los objetivos comprometidos y al desempeño.

La eficiencia requiere una adecuada transparencia y una evaluación efectiva (véase el recuadro 1). Para ello, la contratación de servicios, entre agentes públicos o entre éstos y proveedores privados, debe especificar muy bien los productos, al tiempo que se deben establecer y divulgar las obligaciones y relaciones recíprocas entre los proveedores de servicios y los usuarios. Las evaluaciones deben tener en cuenta comparaciones homogéneas y, por lo tanto, el control de normas de calidad, para que el proveedor no reduzca los costos en desmedro de ésta. Finalmente, las evaluaciones deben considerar la satisfacción de los usuarios y estar orientadas a detectar y corregir prácticas inadecuadas. Los resultados de las evaluaciones deben fortalecer la capacidad de elección de los usuarios.

La eficiencia en la prestación de servicios públicos requiere, además, contar con sistemas con una clara diferenciación de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, y mecanismos de transferencias que coadyuven igualmente a este propósito.

#### Recuadro 1

#### **Transparencia en la política social**

---

Cuanto más transparente sea la política social, más fácil será conseguir los compromisos sociales, así como obtener y evaluar los resultados que de ella se esperan. Para lograr tal transparencia, es necesario establecer explícita y públicamente, tanto para el corto plazo como para plazos mayores:

- Los objetivos y metas específicos de los programas y de la política social en su conjunto;
- Los medios con los que se alcanzarán los objetivos y metas. Esto entraña crear mecanismos de financiación que aseguren su garantía y estabilidad y delimitar los subsidios necesarios para garantizar el cumplimiento de la solidaridad y la sustentabilidad financiera, precisando su origen y destino, para que sea explícita la relación entre el esfuerzo de financiamiento realizado por los afiliados o contribuyentes y las prestaciones o garantías recibidas;
- Las relaciones entre los diferentes agentes y sus responsabilidades, y contar con “contratos” explícitos;

- Los mecanismos de realización y difusión de evaluaciones, mediante información e indicadores oportunos y regulares sobre recursos, insumos y resultados, y análisis de desempeño de sistemas y organizaciones, en el marco de los objetivos generales o sectoriales, tanto para actividades simples como para resultados complejos, y con una continuidad que permita consolidar los cambios deseados;
- El suministro y la difusión regulares de información que brinde elementos para la rendición de cuentas.

*d) El criterio de equivalencia*

Si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario que se afiance el vínculo entre contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento. Hacer explícito este criterio de equivalencia en los sistemas o contratos permite una mayor eficiencia y transparencia en la política social.

Así, en los sistemas de oferta o garantía públicas, los gastos deben ser genuinamente financiados para la oferta de servicios y, en el caso de los créditos, particularmente para la vivienda o la educación, las deudas deben poder cobrarse de acuerdo con las posibilidades económicas de los beneficiarios. En la mayor parte de estos casos, cuando los programas están financiados con recursos públicos provenientes de impuestos generales, el grado de solidaridad estará en función, como ya se señaló, de la progresividad del sistema impositivo y del régimen de acceso por parte de la población más pobre.

En el caso de los sistemas de aseguramiento, las primas deben guardar relación con los riesgos que se cubren y la aplicación del criterio de equivalencia variará con el grado y la forma que adopte la solidaridad. De esta manera, en un sistema de aseguramiento independiente de la financiación por medio de impuestos generales, la equivalencia entre las primas y los beneficios puede ser colectiva o individual. Cuando el aseguramiento y la equivalencia son colectivos, se genera solidaridad entre quienes poseen diferentes riesgos, la que se suma a la solidaridad económica por pagos diferenciales asociados a niveles de ingreso. Cuando la equivalencia entre contribuciones y protecciones es individual, se pierde la solidaridad por ingresos, mientras la solidaridad por riesgos queda circunscrita a los distintos grupos de afiliados.

En los sistemas de pensiones, los beneficios deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de toda la vida del asegurado y el criterio de equivalencia debe garantizar que, a iguales niveles de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales. Cuando estos sistemas contemplan la capitalización individual, no se plantean mecanismos de solidaridad intrínsecos.

*e) El carácter integral de la política social*

Existen por lo menos dos dimensiones de la integralidad de la política social que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

Los logros en materia de desarrollo social no descansan exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden asegurar objetivos sociales en forma aislada de cómo se construye la política social (CEPAL, 1992a; Ocampo, 1998a). No es posible alcanzar y garantizar los derechos económicos y sociales independientemente de la situación económica. No son sólo razones éticas y políticas las que fundamentan la necesidad de acabar con las desigualdades sociales; la articulación del desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos permiten varias sinergias favorables: el desarrollo económico condiciona las posibilidades y el impacto de la política social, mientras que la inversión en capital humano y desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica.

En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica son determinantes en la generación de empleo y en la estructura de oportunidades laborales y, por ende, en las posibilidades de ingresos y de superación de la pobreza. De allí que el patrón de crecimiento resulte generalmente de mayor impacto que las mismas políticas laborales, más aún cuando los sistemas de protección social están ligados a la condición de asalariados formales.

Además, la inversión social debe ser consistente con una política macroeconómica sana y estable; sus objetivos deben presentarse en un marco macroeconómico comprensivo y coherente; debe estar sujeta a los principios de buenas prácticas fiscales (CEPAL, 1998c), y debe hacer explícitos los supuestos económicos y los parámetros básicos que la condicionan (régimen tributario y parafiscal, costos y posibilidades de provisión, etcétera).

La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de la salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad. Frente a diferentes perfiles de la pobreza, de la población y de posibilidades económicas, se requieren definiciones sobre la prioridad temporal y la intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o las realidades sociopolíticas. Estas consideraciones no excluyen el imperativo de reconocer su carácter integral necesario en el mediano plazo. La primera prioridad, en términos de derechos humanos y equidad, es la protección y promoción de la población pobre. El puesto privilegiado que ha ocupado la educación debe mantenerse, y acompañarse del refuerzo de otras políticas,

ya que los esfuerzos y el efecto de la educación han resultado insuficientes, debido al largo tiempo de maduración de los impactos y al incremento simultáneo de las exigencias educativas en la economía globalizada. Los beneficios de la inversión en la promoción de la salud y la atención a la enfermedad son innegables, tanto en términos del bienestar de la población como de sus encadenamientos socioeconómicos (véase el recuadro 2). Finalmente, el empleo, por su carácter encadenador, por estar en el centro de la integración social y ser la principal fuente de ingresos de las familias y fuente de varias protecciones sociales, debe figurar siempre entre las primeras prioridades de las políticas públicas, tanto en el ámbito social como económico.

#### Recuadro 2

---

#### **Salud: bienestar, capacidades humanas y encadenamientos económicos**

Disfrutar de buenas condiciones básicas de salud es un derecho fundamental, cuyo logro para toda la población debe ser un objetivo prioritario de las políticas públicas. La salud es un ámbito especialmente adecuado para mejorar la equidad. La extensión del acceso a los servicios de salud influye en la distribución del ingreso y eleva el nivel de vida de los pobres a costos inferiores que los que suponen otras inversiones (por ejemplo, vivienda) y en un plazo más breve que la educación. Además, la mayor equidad en materia de salud es percibida claramente por los beneficiarios como un acceso más justo a mejores condiciones de vida.

Mejorar la salud de la población, asegurando una atención oportuna y de buena calidad, la prevención de enfermedades y el fomento de la salud, influye positivamente en la productividad laboral y total de los factores, ya que permite disminuir los días perdidos de trabajo y lograr un mejor desempeño.

La atención de salud también contribuye al desarrollo integral y aprovechamiento de los recursos humanos, y potencia la rentabilidad social de la inversión en capital humano, dado que la reducción de la morbilidad y la desnutrición infantiles redundan en un notorio incremento del rendimiento escolar y evita deficiencias permanentes que atentan contra el aprovechamiento de la educación y la capacidad futura de trabajo.

La combinación adecuada de la atención a las personas y de intervenciones que influyen en las condiciones de vida de las comunidades reforzará la eficacia de las acciones de salud pública.

La adopción de hábitos sanos de vida (en el hogar, el trabajo, la

vida comunitaria; buenas prácticas alimentarias y de ejercicio, moderación en el consumo de alcohol y tabaco) y la reducción de riesgos sanitarios, en algunos casos con costos muy reducidos (cloración del agua, inmunizaciones), aumentan la capacidad de las personas y la comunidad de lograr mejores desempeños individuales y colectivos, en todas las áreas de actividad social. La inversión en salud en la región presenta una rentabilidad social y económica muy alta porque, además de los factores mencionados, hay grandes posibilidades de alcanzar progresos con costos menores que en otros países, lo que constituye una ventaja competitiva, que se refuerza con la evolución relativamente favorable de los perfiles sociodemográficos y epidemiológicos de los países de la región en los próximos años. Estas ventajas podrían no aprovecharse si los costos de salud se elevan exponencial e incontroladamente.

Se trata de un sector dinámico de la economía, que tiene un alto potencial de crecimiento. En general, a medida que los países crecen, aumenta su participación en el PIB. Al tiempo que representa entre 6 y 7% del PIB de los países de la región, también participa en la economía en la producción de bienes y servicios muy complejos, y en el desarrollo e integración de conocimientos e innovaciones científico-tecnológicos, tanto en las instituciones de salud como en áreas con las cuales se articula por sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás: insumos farmacéuticos, equipos e indumentaria, y servicios de informática, hotelería, alimentación, construcción y transporte.

El sector tiene efectos muy positivos en el empleo, ya que se caracteriza por el uso intensivo de trabajo directo. Su creciente complejidad tecnológica no reduce necesariamente la intensidad de dicho uso. Por ello, el empleo en el área de la salud tiende a expandirse, y en algunos países de la región alcanza al 5% de la población ocupada. Además, el sector genera empleo de todos los segmentos de calificación y ocupa a un gran número de mujeres (que representan más del 90% de los servicios de enfermería, y en varios países más del 50% de los estudiantes de medicina).

**Fuente:** Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, publicación científica, N° 549, Washington, D.C., 1994; CEPAL-OPS, *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Cuaderno técnico N° 46, Washington, D.C., 1997.

**CIUDADANÍA, IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL:  
LA ECUACIÓN PENDIENTE**

NUEVAS FORMAS DE CIUDADANÍA

Las profundas transformaciones en curso están produciendo redefiniciones en relación con el ejercicio de la ciudadanía que van mucho más allá de su significado tradicional como expresión de un conjunto de derechos y deberes consagrados. Los signos de la globalización y la Tercera Revolución Industrial colocan en el centro del desarrollo los componentes del conocimiento y la información; el papel fundamental de los medios de comunicación provoca profundas transformaciones en el quehacer político y en la imagen de lo público; la fluidez de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluye la idea de nación o de fronteras nacionales e impacta la tradicional división entre lo público y lo privado.<sup>7</sup> Todos estos cambios alteran también las formas del ejercicio ciudadano, que se expanden a prácticas cotidianas relacionadas con el uso de la información para el logro de conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores.

Las promesas de interacción a distancia y de información instantánea coexisten con la exclusión y las desigualdades sociales en el seno de las sociedades nacionales. Por otra parte, la globalización trae consigo una mayor conciencia de las diferencias entre identidades culturales. De este modo, aumentan las presiones y los logros en materia de afirmación cultural, a la vez que las demandas por ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos.

EQUIDAD, IGUALDAD COMPLEJA Y CIUDADANÍA

La promoción de la equidad es un anhelo compartido por los gobiernos y la ciudadanía en todos los países de la región. Si bien la equidad como valor pareciera ser objeto de un consenso universal, las fuentes de 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. Por tal razón es importante ampliar la noción de equidad considerando distintos aspectos 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

<sup>7</sup> Es importante considerar, por ejemplo, que la tradicional división entre lo público y lo privado, y entre el espacio laboral y el simbólico, están en la base de la crítica desde una perspectiva de género a los conceptos convencionales de ciudadanía.

en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información, y a redes de apoyo social y de otra índole.

En el primer apartado del presente documento ya se señaló que las inequidades no se producen con la misma intensidad en todos los ámbitos. La circulación de la información y el conocimiento, y en parte los progresos de la cobertura educativa y sobre todo de la calidad de la educación, permiten avanzar a buen ritmo en la reducción de las desigualdades simbólicas. Más resistentes al cambio, sin embargo, son las desigualdades en materia de ingresos y gastos familiares. Enfrentamos, pues, una situación de *(des)igualdad compleja* en la que no somos “igualmente desiguales”, vale decir, donde las asimetrías varían en los distintos “subsistemas” del sistema general. Esto lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio *sistémico* que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro lado, un criterio *sinérgico*, según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente sobre la igualdad de oportunidades en otros. A modo de ejemplo, un mayor acceso al conocimiento, la información y la educación capacita a las personas para la competencia por el empleo productivo y, por ende, expande las opciones posteriores de movilidad social ascendente. Una distribución más justa en el ejercicio de la ciudadanía permite que los sectores excluidos tengan mayor presencia en las decisiones políticas y da más viabilidad al pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales, lo cual también redundará en mayor bienestar social y mejor calidad de vida.

La *igualdad simbólica* (inmaterial) presente puede constituir el medio privilegiado para lograr una mayor igualdad material en el futuro. La mayor equidad en la educación, en el acceso a la información y el conocimiento, en la capacidad de comunicar mensajes a distancia y en el poder de influir en las decisiones tiene efectos positivos sobre la *igualdad material* en el futuro (equidad en cuanto a ingresos, productividad, movilidad social).

Sin embargo, la idea de la igualdad compleja también nos lleva a reconocer la persistencia de desigualdades complejas. De hecho, como se señala en el primer apartado del presente documento, los “pobres materiales”, sobre todo aquellos que han sido “estructuralmente” pobres, son también “pobres simbólicos”. Esta pobreza puede medirse en escasos años de escolaridad, desconocimiento respecto del uso de los nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos) y falta total de acceso al poder y las decisiones públicas, y a las redes de promoción social y profesional. De allí que la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio, requiere combinarse con acciones en pro de la igualdad en un ámbito más amplio. Es indispensable, en este sentido, impulsar políticas para compensar a los menos favorecidos y corregir desigual-

dades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria. No basta con generar condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o de la carrera productiva, pues las desigualdades se originan en distintos eslabones sobre los cuales es necesario intervenir para evitar movildades descendentes que reproducen la desigualdad de oportunidades al cabo de un tiempo.

Al llegar a este punto, cabe interrogarse por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y si por otro lado se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación, entonces los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía, y son quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas.

Empero, no sólo se trata de la equidad simbólica y material; existe asimismo un terreno intermedio, que incide sustancialmente en los niveles de equidad y tiene estrecha relación con los reclamos de ciudadanía. Este terreno es el de la equidad e inequidad por adscripción. En otras palabras, el peso de factores inmodificables en el acceso a las oportunidades de progreso y bienestar.

El principal factor de adscripción en este sentido es el sexo, y su significado y valoración socioculturales expresados en el sistema de género. Sabemos que en la región persiste la discriminación en el acceso a las ocupaciones y en las remuneraciones –a trabajo equivalente, en promedio un varón recibe mayores salarios o ingresos que una mujer–. La vulnerabilidad de las familias con jefatura de hogar femenina, tanto en términos de seguridad y protección como de ingresos, es además un reproductor o generador de pobreza y de desigualdades. La discriminación de género en las familias y en la vida cotidiana lleva a las mujeres a estar más expuestas al maltrato y a la sobrecarga de trabajo, con violación de sus derechos sociales básicos. Dicha discriminación tiene un fuerte arraigo cultural (el machismo o sexismo), y las reivindicaciones de género traen a colación un debate postergado, también cultural, sobre el orden simbólico excluyente de una cultura patriarcal.

Pese a que se ha logrado un avance definitivo en el acceso de las mujeres a la educación en todos los niveles de enseñanza, ello no se traduce en un acceso a los procesos de adopción de decisiones públicas. Esto demuestra que la discriminación no es el resultado de diferencias en materia de capacitación sino que es un rasgo constitutivo de las actuales relaciones sociales.

Sabemos también que la discriminación de los grupos étnicos refuerza su condición socioeconómica, siempre muy por debajo de los promedios naciona-



les. Dicha discriminación, tal como la de género, puede no ser explícita, pero se manifiesta en la selección de personal en las empresas, en las formas instituidas de educación que impone la cultura oficial o hegemónica —que tiende a relegar al ámbito privado la transmisión y el desarrollo de su propia cultura—, en las formas veladas o informales de segregación territorial, y en las dificultades de las minorías étnicas para acceder a la justicia y ser representadas en las decisiones políticas.

En estos casos, los progresos en pro de la equidad están estrechamente ligados con los progresos en el campo de la ciudadanía. A mayor presencia en el ámbito político, en la comunicación de masas, en el debate público y en el imaginario nacional, mayores son las conquistas en cuanto a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Y a más derechos, más beneficios desde las políticas sociales, menos discriminación en el empleo, mayores compensaciones establecidas por sus desventajas adscriptivas “acumuladas”, mejor acceso a la justicia y más movilidad territorial y social. De manera que, si las inequidades adscriptivas son tanto simbólicas como materiales, la forma de corregirlas corresponde tanto al campo de la ciudadanía como al de los procesos estructurales para garantizar mayor igualdad de oportunidades. El caso de las mujeres y de los grupos étnicos es elocuente. La gran mayoría de los logros obtenidos en materia de mayor equidad, ingresos más justos, mejor acceso al empleo, reclamos de patrimonio y mayor protección social son el resultado de la lucha por la ciudadanía y el logro de mayor presencia y densidad ciudadanas. Y una parte significativa de lo que anteriormente llamamos los nuevos movimientos sociales se vincula a esta dinámica en la que los factores de adscripción nuclea y movilizan a los grupos por sus derechos.

En el caso de las mujeres, la construcción de una ciudadanía plena exige superar la relación tutelar que el Estado establece con ellas y su tratamiento como beneficiarias de servicios y prestadoras de todos aquellos que éste no asume. Requiere la revisión del concepto del hombre proveedor y la valorización del trabajo femenino remunerado y no remunerado. Impone también un reconocimiento social de la maternidad y de la paternidad y, en general, una revalorización de las actividades en el ámbito de la reproducción social y de las dificultades existentes para armonizar las esferas pública y privada. La respuesta a estas demandas lleva al Estado a promover mayores niveles de equidad, a la vez que los cambios en el papel del Estado deben favorecer una construcción jurídica, institucional y simbólica que rompa con el conjunto de valores, procedimientos, rituales y prácticas que privilegian lo masculino y hacen de la ciudadanía femenina un predicado de la del varón. Asimismo, es en materia de participación en los procesos de adopción de decisiones donde se encuentran los mayores déficits en la región, y en este ámbito se necesita voluntad política para transformar el actual desequilibrio de poder entre varones y mujeres.

Además de las inequidades por factores de adscripción, también cabe señalar como factor de inequidad la pertenencia territorial. En términos de igualdad de oportunidades, habitar *entornos territoriales* diferentes puede constituir un elemento de discriminación. Así, por ejemplo, la pertenencia a un entorno territorial urbano marcado por la inseguridad física, la descomposición social, la erosión de normas de convivencia comunitaria y la pobre oferta educativa, donde se dan todos los círculos viciosos de la pobreza, constituye un factor que limita claramente las oportunidades de desarrollo. Algo similar ocurre con la pertenencia a un hábitat rural disperso, donde la desconexión con los centros urbanos, la falta de acceso a mercados ampliados, la precariedad de la oferta educativa y sanitaria y, en general, la distancia respecto de los “códigos de modernidad” componen una situación de clara desventaja en cuanto a oportunidades futuras. Así, ser niño o joven en un barrio marginal urbano o en zonas rurales dispersas plantea perspectivas muy inequitativas si se compara con serlo en otros barrios u otras zonas.

#### CIUDADANÍA Y NUEVO ORDEN DEMOCRÁTICO

La ciudadanía ha sido entendida desde los orígenes del Estado de derecho como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad, y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas se agregan finalmente los denominados derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Entre ellos se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros.

La consolidación de nuevas democracias en la región otorga especial importancia a la concertación política entre los diversos actores para enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenible. Esto hace que aparezcan hoy en primer plano los derechos de segunda generación, vale decir, aquellos que habilitan para participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado. No obstante, la institucionalización de la democracia, si bien tiende hoy a girar en torno a la idea de ampliar los ámbitos de acuerdos y generar mecanismos pacíficos para procesar los desacuerdos, se estrella contra la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores que se encuentran marginados del desarrollo productivo, periféricos en la red territorial y poco representables por los partidos políticos, no acceden al diálogo público.

También importa destacar la relación que se plantea entre la ciudadanía y los nuevos movimientos sociales que han surgido desde la década de 1980 en

la región y encarnan formas novedosas de reclamar los derechos y ejercerlos. Sintomáticamente, los movimientos sociales protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía. Tal es el caso del reclamo de derechos postergados, como puede ser el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social. De este modo, los movimientos sociales que logran interpelar a la política y al conjunto de la sociedad son movimientos contra las violaciones a los derechos humanos, marchas contra el hambre y la corrupción, movimientos contra la discriminación y el abuso de mujeres y niños y movimientos con reivindicaciones étnico-culturales. Tales fenómenos logran, al menos esporádicamente, volver a sensibilizar a la opinión pública en torno a problemas que trascienden las preocupaciones privadas y particulares de cada cual.

Otro motivo de preocupación es el acceso desigual a la justicia según la condición social, y la brecha entre la igualdad *de jure* y la igualdad *de facto*, en el caso de las mujeres, ya que, si bien la normativa legal se ha modificado, la discriminación persiste en las estructuras y prácticas del sistema jurídico y en su discrecionalidad frente a las situaciones concretas. Esto plantea un problema grave en el campo de los derechos civiles y del ejercicio de la ciudadanía, y tiene múltiples facetas: la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad; las deterioradas condiciones carcelarias y las demoras de los procesos penales; la falta de acceso a una defensa justa de jóvenes de bajos ingresos que han sido estigmatizados por la sociedad y, en muchos casos, la permanencia de ellos bajo arresto por la postergación de sus procesos, y la percepción de impunidad que la ciudadanía tiene respecto de algunos sectores cuyos delitos van desde la violación a los derechos humanos hasta la corrupción y el narcotráfico.

Finalmente, emergen nuevas formas de la ciudadanía en sociedades de “información”, “gestión” e “informatización”. El ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un ciudadano en una sociedad de la información y la gestión es aquel que dispone de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización.

Para desarrollar estas potencialidades hace falta distribuir activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos: deben poder aprovechar la flexibilidad de los medios de comunicación para plantear sus demandas y opiniones; saber generar informa-

ción y conocimiento en función de proyectos propios; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio, y tener la capacidad organizativa y de gestión para enfrentar con más capital social la precarización del empleo y la inseguridad de la vida cotidiana.

De esta manera, la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también, cada vez más, en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. La disposición de destrezas en el campo de la información y la comunicación expande la posibilidad de ser ciudadano y brinda mayores opciones a grupos que actualmente se ven privados de un cabal acceso a la justicia, a los beneficios de la política social, al diálogo político, a la comunicación social y al reclamo contra toda forma de discriminación.

Estas destrezas también constituyen un activo que incrementa significativamente las oportunidades futuras de empleo y movilidad social. Por lo tanto, deben distribuirse de manera deliberada y como parte de una política de Estado. No puede limitarse a la acción del mercado la distribución de activos en el campo de la informática y los nuevos modos de adquirir y usar información y conocimiento. Un mundo futuro dividido entre informatizados y no informatizados será tal vez más contrastante que la división que estamos superando entre alfabetizados y analfabetos. Reproduciría las brechas tanto en las capacidades productivas como en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía. Por lo mismo, la relación entre la ciudadanía y la equidad también reclama un criterio distributivo respecto de estas capacidades emergentes.

#### CIUDADANÍA, EXIGIBILIDAD DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN

La exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía, debe apuntar a hacer posible la complementariedad entre igualdad y libertad. Por una parte, y tal como señala Norberto Bobbio, la razón de ser de los derechos sociales, como el derecho a la educación, al trabajo o a la salud, es “una razón igualitaria”, pues “los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social” (Bobbio, 1995). Por otra parte, la indivisibilidad de derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción) a la libertad positiva (derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida).

El reconocimiento y la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales no advienen espontánea ni simultáneamente. Tales derechos

conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o ciertos sectores de ella, plantea al Estado, a saber, reclamos de mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, entre otros. El desarrollo económico va generando recursos socialmente producidos que permiten dar mayor respuesta a estas demandas y mayor cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a la plena vigencia de dichos derechos, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general.

La exigibilidad de derechos, sobre todo los económicos y sociales, depende del nivel de desarrollo de la sociedad; a la vez, los avances en materia de desarrollo deben traducirse en mayores conquistas sociales para el conjunto, tales como el acceso a mayores niveles de bienestar y a oportunidades de mayor productividad para todos los ciudadanos. Esta concepción ampliada de los derechos trasciende la concepción liberal de los derechos civiles, cuyo énfasis se ubica en la autonomía privada de los individuos respecto de la acción y el poder del Estado. La ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad.

Pero aun entendiendo la ciudadanía como titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, ésta sigue planteada en términos de exigibilidad y no de participación. Por ello es necesario complementarla con la tradición republicana, en la cual la ciudadanía está asociada a la “cosa pública”, vale decir, al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público. El ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos, también se interesa por los asuntos públicos y participa de la razón comunicativa a escala comunitaria y societal. En procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en las que otros ciudadanos también concurren, y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo reclamo de sus demandas, es ciudadano como beneficiario de la acción pública del Estado, pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales (y ahora globales) y al fortalecer la red social que integra.

Desde esta perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir la participación de éstos en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben ejercer su capacidad de presión

para que el Estado cumpla los compromisos recién aludidos, pero a la vez deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. De esta manera, los países latinoamericanos y caribeños podrán avanzar en la conciliación de la democracia política con la democracia social, generando para ello “más sociedad”, vale decir, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos.

¿Cómo promover la ciudadanía? Por una parte, el avance de las democracias en la región representa un desarrollo de la ciudadanía civil. Para la ciudadanía política es importante extender la gama de agentes de la sociedad en los procesos deliberativos y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen las prestaciones. Para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura, y formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la “igualdad compleja” (véase el recuadro 3). Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando.

#### Recuadro 3

#### **El reparto social desde la perspectiva de la igualdad compleja y los derechos ciudadanos**

El concepto de igualdad compleja tiene consecuencias tanto en términos de interpretación de la realidad social como de los aspectos susceptibles de intervención por parte de la política pública. Distintos aspectos de la igualdad atañen a distintos derechos ciudadanos y abren, a su vez, posibles campos desde los cuales el Estado, o la sociedad organizada, puede cumplir un rol distributivo. Existen aspectos simbólicos y aspectos materiales de la igualdad que no necesariamente coinciden (por ejemplo, el acceso al debate público y el acceso a bienes de consumo).

También hay aspectos de la igualdad que tienen un mayor efecto sistémico que otros (el acceso más igualitario a la educación de calidad frente a la igualdad ante la ley).

A su vez, distintos derechos ciudadanos y expresiones de la ciudadanía plantean desafíos diversos a la distribución de bienes y oportunidades sociales, y también redefinen la igualdad en sus distintos aspectos.

<b>Objetos de reparto social</b>	<b>Aspectos de la igualdad</b>	<b>Derechos ciudadanos</b>
Distribución del acceso al nivel de bienestar que la sociedad está en condiciones de suministrar de acuerdo con su desarrollo productivo medio	Igualdad social y menor desigualdad material	Derechos sociales y derechos económicos
Distribución del empleo productivo, de la capacitación para el empleo y de recursos productivos diversos	Igualdad social y menor desigualdad productiva	Derechos económicos y derechos sociales
Distribución del acceso a la educación, el conocimiento, la información y la comunicación, que tiende a abrir oportunidades futuras de bienestar social	Igualdad simbólica	Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo “público-mediático”
Distribución del control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante el poder de intervenir en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven	Igualdad “volitiva”, también definible como libertad positiva	Derechos civiles (poder decidir), derechos políticos (poder incidir) y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y al uso de información estratégica

Distribución del acceso a redes sociales que constituyen capital social, que promueven el empoderamiento y que contribuyen con mecanismos de promoción social	Igualdad “vinculante”	Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y de asociación); ciudadanía en sentido republicano
Distribución del poder para afirmar visiones del mundo y prácticas culturales propias en el marco de un diálogo público pluralista	Igualdad “identitaria”	Derechos culturales y derechos políticos
Distribución de “voz pública”, de presencia en el diálogo político y en las instancias deliberativas	Igualdad política	Derechos políticos, ciudadanía en sentido republicano

COHESIÓN, IGUALDAD SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

*a) Cohesión e igualdad social*

La pérdida de cohesión social es un problema intrínseco de los procesos de modernización. Hoy asistimos a un escenario, tanto global como regional, en el que las formas modernas de cohesión social se ven puestas en entredicho. Las razones son múltiples. En el ámbito del Estado-nación, y como consecuencia de la fuerza de la globalización, se observan dificultades crecientes para mantener una imagen clara de unidad e identidad internas. En el campo de la política, los cambios experimentados por la creciente racionalización han mermado la fuerza movilizadora de los sistemas políticos, con la correlativa desafección ciudadana frente a la actividad política y los proyectos nacionales de largo plazo. En el campo cultural, el avance en la secularización de valores y diversificación de estilos de vida torna menos nítidos los valores y normas generales. En el ámbito de la producción, los cambios acelerados de la Tercera Revolución Industrial abren la brecha entre los incluidos y los excluidos, ame-



nazan con grandes contingentes de desempleados y promueven un modelo de trabajador inteligente pero individualista.

Otras tendencias minan la cohesión social. La brecha entre aspiraciones y acceso real a la movilidad social produce una fuerte crisis de expectativas. La cultura económica globalizada tiende a privilegiar el beneficio personal sobre la solidaridad social. En la esfera individual, un número creciente de personas experimentan grandes dificultades para organizar su vida y visualizar su futuro, producto de los cambios en el mundo del trabajo. Las estructuras familiares se trastocan y tropiezan con obstáculos para cumplir sus funciones tradicionales de socialización e integración social (Kaztman, 1999). Surgen subpoderes y contrapoderes en el marco de los territorios nacionales, por efecto del tráfico de armas, el narcotráfico, la creación de policías paralelas, el terrorismo “profesionalizado” y la corrupción. Se incrementa la percepción de inseguridad ciudadana como consecuencia de la masificación de conductas que la sociedad percibe como anómalas y/o patológicas, y también por las dificultades que el Estado encuentra para ejercer el control territorial sobre la nación.

Todos estos factores impactan, con mayor o menor intensidad, sobre los países de América Latina y el Caribe. La cohesión social no sólo se ve amenazada por abajo, vale decir, por los efectos de la exclusión, que en América Latina afectan a una proporción muy alta de la población; también en el sector de mayores recursos se observan actitudes que contradicen la cohesión. Las elites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la propia sociedad.

La recuperación del espacio de lo público, como lugar de encuentro en el que se ejerce la mayor igualdad simbólica, de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia, deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba y de abajo. En lo público, la gente descubre un sentido de pertenencia y encuentro que va más allá de lo que se proponen las políticas sociales focalizadas. Una vez más, el sentido republicano de la ciudadanía debe promoverse para fortalecer lo público, es decir, para desarrollar “más sociedad”.

Sin embargo, al mismo tiempo se requieren políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza. De ahí la importancia, en suma, de encontrar un equilibrio entre ambos campos de intervención. Es fundamental ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear “más sociedad”. En esta tarea son muchos los niveles pertinentes de intervención, entre los que cabe mencionar la rehabilitación del uso del territorio y de la ciudad, la ampliación en la oferta de bienes públicos y meritorios como respuesta a la demanda de la comunidad, políticas para aumentar la seguridad ciudadana y neutralizar la violencia y el crimen, polí-

ticas modernas en educación pública, sistemas sanitarios eficientes y confiables, la defensa del medio ambiente y de los grupos culturales minoritarios, entre otros.

El rescate del espacio público es parte de la agenda de extensión de la ciudadanía, como lo es también la reducción de las desigualdades. Por otro lado, el propio péndulo que lleva a la pérdida de cohesión social genera conciencia sobre la necesidad de revertirlo. No es casual que hoy día las voces que alertan sobre la desintegración social clamen asimismo por el ejercicio de una ciudadanía extensiva, y que estas voces se levanten desde una vasta gama de actores, entre los que se incluyen los gobiernos, la academia, las organizaciones sociales y no gubernamentales, la Iglesia, los movimientos culturales, los organismos internacionales, etc. La euforia privatizadora se encuentra hoy en una fase de reflujo hacia la búsqueda de un equilibrio entre el rol del Estado, el del mercado y el de la sociedad. La preocupación por un papel más destacado de la sociedad y no tanto del mercado ilustra este reflujo, en que empieza a valorarse la cohesión social y la extensión de la ciudadanía, así como la competitividad de las empresas y la iniciativa privada.

¿Cómo se entiende la cohesión social en el marco de este reclamo de más sociedad? Básicamente, se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de comunicación y deliberación y la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores. En este marco semántico, la cohesión social no supone formas premodernas como el comunitarismo, la homogeneidad en creencias y valores, y la fuerza de la autoridad central, sino que exige nuevos y varios sentidos.

La cohesión social importa un conjunto de condiciones básicas asociadas a esta aspiración de “más sociedad”, entre las que destacan: a) un compromiso de todos los actores/sectores sociales de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho; b) la articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizarlas políticamente y traducirlas en intervenciones que asignen recursos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; c) la difusión extendida de una cultura pluralista que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación; d) el establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos; e) la filiación progresiva de grupos sociales a redes que propicien una mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.), y, finalmente, f) el fortalecimiento de una cultura de la paz que pueda contener la proliferación de subpoderes y contrapoderes, y constituya un imaginario nacional de tolerancia y resolución negociada de las diferencias y conflictos.

Si tomamos la relación entre cohesión e igualdad y reconocemos que es compleja, advertiremos que existe una relación de interdependencia entre ambas en sentido negativo: las sociedades con mayor desigualdad entrañan una baja

cohesión social, la que a su vez constituye un soporte de la primera. Por cierto, hay sociedades inequitativas con un alto grado de cohesión, pero esta coexistencia de ambos factores se sustenta en soportes culturales tradicionales, que se expresan en la adhesión religiosa o ideológica (es el caso de los países islámicos, no aplicable a la región).

Al analizar más específicamente la contribución de la cohesión a la igualdad, podemos señalar que ella se realiza a través de la promoción de valores de solidaridad y responsabilidad sociales, capaces de generar un clima propicio para transferir recursos diversos hacia los sectores que menos disponen de ellos. Se concreta también a través del aumento de la capacidad de defensa de los derechos sociales, económicos y culturales por parte de grupos desposeídos que se encuentran representados en el sistema político, lo que les da mayor presencia para lograr acuerdos políticos en torno a políticas de Estado con efecto de redistribución progresiva en materia impositiva, de gasto social, de defensa del trabajo, de acceso a la educación y la salud, y de protección de grupos vulnerables.

Inversamente, si analizamos la contribución de la igualdad a la cohesión, podemos observar que una mayor igualdad de oportunidades contribuye a prevenir la exclusión y la discriminación futuras, e inhibe los factores de pérdida de cohesión social. Por otra parte, la mayor igualdad de oportunidades infunde en la sociedad una mayor adhesión a un sistema de reglas percibido como meritocrático, lo cual previene la “mentalidad de atajos” y las formas ilícitas de generación de ingresos y de poder.

La igualdad también contribuye a una mejor distribución de bienes de acuerdo con rasgos adscriptivos de las personas, facilitando así una ciudadanía cultural extendida y un régimen de mayor tolerancia en el tejido social. Ella otorga más legitimidad al Estado y a la gestión pública, lo cual previene la ingobernabilidad y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos. Finalmente, la mejor distribución territorial de servicios y de infraestructura permite corregir la segregación territorial, siendo esta última una de las principales causas de la falta de cohesión social y de la marginalidad en todos sus aspectos.

#### *b) Seguridad ciudadana*

La seguridad ciudadana constituye un ámbito en el que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida que la pérdida de cohesión social implica un incremento de la inseguridad física de las personas y, en mayor grado, un aumento de la sensación de inseguridad, esto tiene efectos negativos sobre la ciudadanía.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Esta sección se basa, en buena parte, en un documento de la CEPAL: Arriagada y Godoy (1999). Todos los cuadros incluidos han sido extraídos de dicho documento.

Estos efectos son: la mayor reclusión de las personas en espacios privados y la merma del espacio público; la necesidad de un mayor control por parte del Estado, lo que puede afectar los derechos civiles, y la pérdida de legitimidad de instituciones que la ciudadanía percibe como ineficaces o poco idóneas en el ejercicio de la justicia. Además, si hay grupos sociales que internalizan comportamientos que no se corresponden con las normas de convivencia, justicia y respeto a los demás, la sociedad está más expuesta a un incremento de la violencia y de formas violentas de resolución de conflictos y obtención de recursos. Si a esto se suman dificultades institucionales para garantizar la protección de las personas y aplicar la justicia, la percepción de inseguridad ciudadana de la población se incrementa. Inversamente, las medidas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana pueden, al mismo tiempo, tener un efecto positivo sobre la ciudadanía no sólo porque contrarrestan los efectos señalados, sino también porque pueden incluir iniciativas de participación ciudadana en la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia pacífica.

En muchos países de la región se está produciendo un aumento de la inseguridad ciudadana que se expresa en una mayor violencia urbana. Hay países en los que este problema alcanza dimensiones críticas, que se reflejan tanto en las estadísticas vitales como en las pautas básicas de sociabilidad. Además, la inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual, y existen factores de riesgo que la agudizan (véase el cuadro 1).

Aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y la confianza en una comunidad contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, también existe un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales.

El indicador más general de la violencia, que expresa tasas de homicidios cada 100 000 habitantes, muestra que entre los años ochenta y hasta mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Las tasas de homicidios en el período comprendido entre 1984 y 1994 se incrementaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México (véase el cuadro 2). Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se observen mucho más frecuentemente entre los hombres que entre las mujeres.<sup>9</sup>

9 Junto con el aumento de las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, estados y ciudades de un mismo país.

Cuadro 1

**América Latina, 1997: presencia de factores de riesgo de violencia urbana**

<b>Factores de riesgo</b>	<b>Países con alta presencia</b>	<b>Países con presencia media</b>	<b>Países con baja presencia</b>
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10% más rico y 40% más pobre	Más de 11 veces: Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá	Entre 8 y 11 veces: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Hasta 8 veces: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y más de los hogares: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela	Entre 20 y 39% de los hogares: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana	Menos de 20% de los hogares: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Más de 10%: Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela	Entre 6 y 10%: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú	Menos de 6%: Bolivia, Honduras y México
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Más de 15%: Honduras y Uruguay	Entre 8 y 15%: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Menos de 8%: Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana

5. Déficit educacional: porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado seis años de estudio	Más de 20%: Brasil y Honduras	Entre 10 y 20%: Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela	Menos de 10%: Argentina, Chile, Panamá y Uruguay
--	----------------------------------	--	---

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99. II.G.4.

Cuadro 2

**América Latina y el Caribe, 1984-1994: tasas de homicidios cada 100 000 habitantes**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y el Caribe de habla hispana <sup>1</sup>	17,5	31,5	3,8	21,1	38,1	4,0
Área andina <sup>2</sup>	25,2	46,6	4,0	51,9	96,6	7,7
Caribe de habla inglesa <sup>3</sup>	5,2	7,6	2,8	8,7	13,1	4,2
Cono Sur <sup>4</sup>	5,4	9,3	1,8	6,2	10,5	1,9
Brasil	23,2	42,4	4,0	30,1	54,8	5,2
México	18,2	33,3	3,1	19,5	34,8	3,8

**Fuente:** Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. 1 y 2, Washington, D.C., 1998.

1. América Central y el Caribe de habla hispana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

2. Área andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

3. Caribe de habla inglesa: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

4. Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Lo grave es que las consecuencias se extienden más allá de las percepciones y condicionan los estilos de vida. Así, por ejemplo, el sentimiento difundido de

inseguridad lleva a las personas a restringir su circulación en espacios públicos, evitar salir de noche o visitar ciertos barrios, recluirse puertas adentro y buscar el esparcimiento en espacios privados. Se reduce así la interacción con personas de diferente origen social y se desalienta la sociabilidad espontánea que surge de los encuentros en lugares públicos. Los grupos y clases sociales se aíslan con sus propios pares y se generaliza un sentimiento de sospecha hacia los demás, o hacia los “distintos”.

Un grave problema de seguridad ciudadana, que afecta principalmente a las mujeres y los niños, es el de la violencia intrafamiliar, que constituye una violación a sus derechos como personas. Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus propios hogares (Arriagada y Godoy, 1999). En la última década se han adoptado leyes para prevenir y sancionar este delito en casi todos los países de la región. Sin embargo, existen problemas para su cabal aplicación, derivados de la falta de capacitación de los funcionarios públicos y de los escasos recursos destinados a proteger a las víctimas, entre otros factores.

Para aumentar la seguridad ciudadana son indispensables las reformas judiciales destinadas a reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema para controlarlos y sancionarlos, generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente y evitar que la permanencia de los detenidos en las cárceles implique, por las deterioradas condiciones penitenciarias, una mayor exposición y socialización en la violencia.

Por esa vía, las reformas judiciales fortalecen los derechos de los ciudadanos. Además, se deben promover programas de justicia alternativa, cercana a la ciudadanía, basados en la resolución pacífica de los conflictos, dado que pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores. Una experiencia al respecto son los Centros de Conciliación y Mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de disputas en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución de los conflictos desde la sociedad civil. Otros mecanismos creados en este país son las Comisarías de la Familia, que tienen por objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales; hacerlos respetar, especialmente los derechos de los menores, y contribuir a solucionar pacíficamente las diferencias que se presentan en el interior de los hogares. Este tipo de instituciones han ayudado significativamente a incrementar las denuncias de violencia intrafamiliar.

También es importante elaborar medidas que aborden complementariamente funciones de prevención y control. Actualmente existen experiencias en la región, sobre todo en Colombia, donde han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación”.

En este sentido, cabe mencionar el Programa DESEPAZ en Cali, que responde al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación

de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de los valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia”, celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados. En 1994, en Bogotá se creó un programa de seguridad basado en el fortalecimiento de las barreras sociales y culturales que inhiben la violación de las normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana. En este contexto, las medidas dirigidas a reforzar la convivencia y la negociación en los conflictos adquieren gran importancia en la disminución de los hechos de violencia, como lo demuestran las políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana. En Medellín, la alcaldía ha desarrollado una serie de proyectos de prevención y ha implementado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, medidas orientadas a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de sus objetivos son la educación, recreación y resocialización de los jóvenes, la participación comunitaria y la influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones entre la policía y la comunidad (Salazar y Castro, 1998).

Los programas aplicados en estas tres ciudades colombianas han arrojado resultados positivos en la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios ha experimentado allí un pronunciado y continuo descenso. Por ejemplo, durante 1994, Bogotá registró 3885 homicidios, cifra que se redujo a 3531 en 1996, y a 2813 en 1997, lo que revela una baja del 27%. Por su parte, en Cali y Medellín también se produjo una situación similar. El total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 27% en Cali y un 35% en Medellín en el mismo lapso. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una reducción de sólo el 5%, y con el promedio del resto de las grandes ciudades del país, donde el total de homicidios creció un 3%.

#### LA IGUALDAD Y LA DIFERENCIA: EL CASO DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

##### *a) Alcances generales*

Quisiéramos destacar una tensión propia de las democracias actuales. Por un lado, se busca recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que ello imponga una mayor concentración del poder político o conlleve la homogeneidad cultural o la uniformidad en los estilos de vida. Por otro lado, se trata de apoyar y promover la diferenciación,



entendida como la diversidad cultural, el pluralismo en valores y la mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la falta de inclusión de los excluidos (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).

Así pues, importa compatibilizar la libre determinación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de patrimonios, de oportunidades por adscripción, de seguridad humana y de capital simbólico. Lo que se requiere es promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potencialidades para afirmar la diferencia y la autonomía, y la justa distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas y realizar los derechos sociales.

El desafío de compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias nos coloca en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción. Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y de repartir democráticamente esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias.

Hechas las consideraciones precedentes, las políticas de igualdad deben asociarse al criterio de no discriminación, que incluye a su vez políticas de *acción positiva* frente a los grupos étnicos y también frente a otros grupos de corte socioeconómico, cultural, etario y/o de género, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región de normativas que establecen un cupo o cuota de participación femenina y de indígenas en los sistemas de elección, si bien han sido positivas, plantean interrogantes sobre su carácter transitorio y la forma de resolución de la tensión entre la igualdad y las diferencias en la representación. Las políticas contra la discriminación de las diferencias (que promueven los derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad. Sin embargo, las políticas contra la discriminación no pueden restringirse a políticas focalizadas, sobre todo cuando la discriminación afecta factores de adscripción que cortan transversalmente a la sociedad.

La acción positiva debe extender los derechos particularmente a quienes menos los disfrutan. Ello no sólo se refiere a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también concierne a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, etc. En suma, debemos apun-

tar hacia un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, el multiculturalismo y el derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.

Éste es un campo en el que el Estado y la sociedad civil deben concurrir sincrónicamente. No es sólo cuestión de que el primero “induzca” el respeto a las diferencias, sino también de que la sociedad potencie, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es reclamo, es reparto, pero también es protagonismo. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores, y por eso es importante recuperar el espacio público en el que los distintos grupos concurren a plantear sus demandas y proyectos.

*b) El caso de los grupos étnicos*

La necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se manifiesta principalmente en la combinación de desarrollo social y afirmación cultural en los grupos étnicos de la región. Cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación étnica implica también la obstaculización del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.<sup>10</sup>

En la actualidad se considera que la población indígena asciende a unos 40 o 50 millones de personas, entre el 8 y el 10% de la población total de la región, subdividida en unos 400 grupos lingüísticos diferentes. La población negra y mestiza afroamericana alcanza, de manera estimativa, alrededor de 150 millones de personas, lo que equivale a aproximadamente el 30% de la población total de la región. La pobreza, marginalidad y exclusión son hoy rasgos estructurales de las poblaciones indígenas y afroamericanas. Las cifras y los porcentajes de pobreza indígena superan en varios puntos los de la población no indígena; en los casos más extremos esta diferencia supera los 20 o 30 puntos porcentuales (véase el cuadro 3) (Psacharopoulos y Patrinos, 1994).

En contraste con esta situación, hay cada vez mayor conciencia ciudadana respecto del derecho a la diversidad y la identidad, acompañada de una mayor suscripción de los gobiernos a los derechos económicos, sociales y culturales. Con estos parámetros, se vuelve visible y legítima la necesidad de que los pueblos indígenas y afroamericanos accedan de manera equitativa a una *ciudadanía moderna*, que considere los rasgos y conductas propios que definen la identidad

10 Los siguientes párrafos de esta sección se basan en Bello y Rangel (2000).

de la región, basada ésta en múltiples y diversas identidades específicas que concurren en mayores posibilidades de integración y cohesión sociales.

Cuadro 3

**La pobreza indígena en América Latina**

(Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

Países	Indígenas	No indígenas
Bolivia	64,3	48,1
Guatemala	86,6	53,9
México	80,6	17,9
Perú	79,0	49,7

**Fuente:** G. Psacharopoulos y H. A. Patrinos, "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, serie E, N° 40 (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, División de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), 1994.

La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos ha transitado desde su sumisión a los derechos humanos universalmente reconocidos hasta el planteamiento que señala la necesidad de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente aquellos basados en el mantenimiento y resguardo de una cultura e identidad propias. No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales específicos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas y raciales aún muestran un estatus inferior respecto de los derechos universalmente reconocidos (Symonides, 1998). Si bien se ha consagrado internacionalmente el derecho a la no discriminación racial, en muchos países de la región no se reconocen los derechos específicos para la protección del patrimonio histórico, religioso, lingüístico y territorial de tales grupos.

Los acuerdos y convenciones referidos a los pueblos indígenas y afroamericanos intentan recoger, no sin dificultades, la integralidad de los derechos consagrados en esos instrumentos. Así se ha hecho en las conferencias mundiales y cumbres de la última década, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul. La Declaración de Beijing reafirma, por ejemplo, el ya consagrado derecho a la no discriminación de las mujeres y agrega en algunos de sus puntos los derechos específicos que les asisten y deben ser reconocidos a las mujeres indígenas. El punto K de la

Plataforma de Acción de Beijing relaciona los derechos anteriores con el respeto al medio ambiente y el derecho a que las mujeres indígenas vivan en un ambiente sano y con total libertad de acceso y manejo de sus propios recursos. En algunos instrumentos sectoriales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, se les reconocen a los indígenas no sólo sus derechos culturales sino también su carácter de “pueblo” y el acceso a un mayor grado de autonomía y control de sus recursos.

Hay, además, mayor conciencia de que los derechos culturales no se restringen a la tolerancia de hábitos y costumbres diversos, sino que deben plasmarse en el campo de la política, los derechos y las instituciones. En este marco, el sustento de la diversidad cultural radica en la construcción de un orden democrático basado en la igualdad ciudadana. Se trata de reivindicar la pertenencia étnica o de género desde la exigencia de una ciudadanía política que iguale a los integrantes de una sociedad y, al mismo tiempo, respete sus especificidades. Sólo desde dicha igualdad política las mujeres, los grupos étnicos y las minorías pueden reivindicar su condición de diferentes, no de desiguales.

El reconocimiento de la diversidad cultural y étnica implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y proporcionen los medios necesarios para su ejercicio efectivo, las instancias para el desarrollo de sus potencialidades y la capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su identidad.

*En materia jurídica*, esto entraña la promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de las minorías —que muchas veces son mayorías, étnicas y raciales—, avanzando a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la implementación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnicas y raciales.

*En materia educativa*, la adecuación del sistema educacional a las condiciones culturales de los grupos indígenas constituye un elemento central que no sólo permite afianzar su identidad cultural, sino que también asegura mejores logros de la población indígena infantil en el sistema educacional formal y una mejor inserción de las mujeres en el mercado laboral. Un ejemplo es la aplicación de las políticas lingüísticas en la región (véase el recuadro 4).

*En materia comunicacional* se debe incentivar el acceso de los pueblos indígenas y afroamericanos a las nuevas tecnologías de las comunicaciones. La construcción de una ciudadanía activa y moderna exige hoy día la “alfabetización comunicacional”, con el uso de soportes informáticos y tecnologías audiovisuales por parte de grupos étnicos que deben ser interlocutores en el diálogo público, pues en la sociedad del conocimiento la multiplicidad cultural encuentra nuevas formas de intercambio simbólico y posibilidades de comunicación.

## Recuadro 4

**Políticas lingüísticas en América Latina**

La institucionalización de la educación bilingüe toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los ministerios de educación. En efecto, ya existen Direcciones Nacionales Generales para esta disciplina en México desde 1978, y en Ecuador (DINEIB) y Perú (DIEB) a partir de 1988, si bien esta última desapareció poco después, y en Chile (CONADI) en 1995; un Departamento en Nicaragua, a partir de (1989), y una Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector. Así, Bolivia (Proyecto Nacional de Educación Bilingüe, PNEB, 1990) y Guatemala (Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985) mantenían todavía la actividad en los niveles de proyecto y programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, hasta que no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles.

**Fuente:** Ernesto Barnach-Calbó, "La nueva educación indígena en Iberoamérica", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 13, 1997, en: <<http://www.oeci.org.co/oeivirt/rie13a01.htm>>.

*En materia de empleo y trabajo*, los Estados deben tomar medidas tendientes a evitar el trato discriminatorio de los trabajadores y trabajadoras indígenas y afroamericanos, estimulando un acceso equitativo a la educación en condiciones de interculturalidad, velando por un pleno acceso al empleo, con remuneraciones iguales por iguales tareas, y asegurando el cumplimiento de los derechos sociales y de salud, con los recaudos necesarios en caso de accidentes o enfermedades profesionales.

*En materia de salud* será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y demás servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades. Además, se debe reconocer la validez de la medicina y la farmacología tradicionales, aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz y facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades a su propia cultura.

*En cuanto al acceso a la tierra*, los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que estos pueblos han ocupado desde tiempos ancestrales, ya sea a través de normas legales generales y específicas como por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricos.

*En materia de participación* se recomienda que, en el ámbito nacional, los Estados y gobiernos comprometan sus capacidades en la promoción de instancias participativas con la sociedad civil, las comunidades y las organizaciones de los grupos nucleados en torno a su identidad cultural, para generar mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo.

#### CONCLUSIÓN

La democracia, el crecimiento económico y la equidad han seguido senderos divorciados durante la década que culmina, y terminaron configurando sociedades altamente heterogéneas y pobladas de paradojas. La región ha retomado el camino del crecimiento, si bien a tasas todavía insuficientes y en condiciones de alta volatilidad, pero la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar continúa siendo aguda, cuando no dramática. Nunca antes la proporción de gobiernos elegidos por voto popular había sido tan categóricamente mayoritaria, aunque al mismo tiempo las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana. La mayor circulación de bienes simbólicos contrasta con la mayor concentración de bienes materiales. El incremento del gasto social como porcentaje del PIB es un logro de la década, pero a su vez no llega a mitigar la falta de integración y cohesión sociales y el incremento de la inseguridad ciudadana. Los saltos en productividad de un sector de las economías nacionales van de la mano del aumento de la brecha productiva entre empleos que forman parte de la Tercera Revolución Industrial y la enorme masa de trabajadores ocupados en el sector informal, que en muchos países sobrepasa la mitad de la población económicamente activa. La educación avanza en cobertura, en logros y posiblemente en calidad, pero los jóvenes que egresan de los distintos ciclos educacionales, principalmente las mujeres, son los más afectados por la falta de empleo y las bajas remuneraciones.

Hemos afirmado en el primer apartado del presente documento que el gran desafío para el desarrollo de la región en los próximos años es avanzar hacia sociedades más igualitarias. Para ello no es indiferente el modelo político, pues la igualdad se logra conjugando políticas económicas, políticas sociales y una difusión exhaustiva en el ejercicio de la ciudadanía. Este ejercicio influye sobre el sistema de reparto social, no sólo porque incorpora a los excluidos en las decisiones políticas y en la deliberación sobre el uso de recursos socialmente producidos, sino también, y sobre todo, porque impacta sobre otros terrenos que definen otras formas de igualdad, como el acceso a la justicia, al conocimiento y a la seguridad ciudadana, y la mayor preocupación de la sociedad por las desigualdades por adscripción, en particular sexo y etnia.

Por otra parte, el fortalecimiento de la ciudadanía permite mejorar los niveles de cohesión social y, por ende, de legitimidad política, para impulsar transformaciones profundas en el ámbito productivo, educacional y de política económica, entre otros. La adhesión a proyectos colectivos constituye una condición básica para dar sustento político a los desafíos que se han planteado al inicio del presente documento, y a las transformaciones que aquí se han presentado como indispensables para transitar el camino de una mayor equidad social.

\* \* \*

### **COHESIÓN SOCIAL: INCLUSIÓN Y SENTIDO DE PERTENENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

#### IMPORTANCIA FUNDAMENTAL DE LA COHESIÓN SOCIAL

La cohesión social surge como tema prioritario cuando la humanidad atraviesa por un cambio de época, cuando las bases mismas de la vida en común empiezan a ser cuestionadas y erosionadas. Hay buenas y objetivas razones para creer que estamos viviendo un período de transición histórica mayor, de que estamos viviendo un profundo cambio de época en la historia de la humanidad. La sociología clásica estudió los cambios ocurridos en la humanidad como consecuencia de la instalación de la sociedad industrial. A las actuales generaciones les toca observar las mutaciones sociales que trastocan a la humanidad debido a la revolución tecnológica, de las comunicaciones, de la globalización. Como ante todos los grandes cambios, existe una sensación de incertidumbre. La expectativa de nuevas oportunidades se conjuga con el desmoronamiento progresivo de las “cartas de navegación” cultural y social conocidas, que mal o bien ofrecían ciertas certezas o pautas de comportamiento. Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más variados sectores sociales.

Al respecto, cabe mencionar algunas singularidades decisivas del escenario de la región de América Latina y el Caribe que ponen un signo de interrogación sobre las condiciones que deben darse para que exista cohesión social.<sup>11</sup>

1. En primer lugar, es difícil tanto lograr las tasas de crecimiento necesarias con el fin de disponer de los recursos requeridos para promover un mayor bienestar, como conjugar crecimiento con equidad. Además, las secuelas que tiene la mayor volatilidad del crecimiento en términos del incremento de la pobreza y de la vulnerabilidad asociada con la inestabilidad del ingreso de los hogares

11 Esta parte del texto se basa en planteamientos hechos por Hopenhayn (2005).

tienen un efecto negativo en la cohesión social. Por otra parte, el crecimiento y el mayor acceso a los medios de información y comunicación crean expectativas de mayor bienestar, que chocan con la concentración de la riqueza. La sensación de injusticia social que esto provoca, junto a la frustración de las expectativas de movilidad social y de acceso a recursos y al consumo, deterioran la confianza sistémica, merman la legitimidad de la democracia y exacerbaban los conflictos.

2. Deben tomarse medidas para encarar serias restricciones en el mundo del trabajo. A la secular heterogeneidad estructural de la región, que explica la segmentación histórica en el acceso a activos y a la inserción productiva, se añaden cambios en el mundo del trabajo, entre otros el creciente desempleo, la acentuación de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y distintas formas de precarización. Si el espacio privilegiado de cohesión atraviesa una fase de restricción en términos de acceso, limitación de la permanencia y debilitamiento de la función de constitución de actores colectivos, ¿cuáles son los sustentos, entonces, que permiten recrear los enclaves de cohesión social?

3. Existe una disociación entre activos materiales y simbólicos. Según el imaginario difundido del desarrollo, se consideraban complementarios los activos materiales y los simbólicos, y la cohesión social podía asociarse a esa complementariedad. Actualmente, la región parece invertir la ecuación. Por una parte, el mayor acceso a la educación y a las redes de comunicación a distancia se traduce en un incremento exponencial de activos simbólicos para el grueso de la población, difundidos mediante información, imágenes, símbolos y estimulación de las aspiraciones, mientras la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo dificultan el acceso a activos materiales.

4. La negación del otro constituye una marca secular de ciudadanía incompleta en la región. En América Latina, los procesos de conquista, colonización y desarrollo van unidos a una persistente negación de plenos derechos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica y cultural. Por tratarse de una región pluriétnica y pluricultural, los indígenas, los afrodescendientes y otros grupos sociales sufren distintas formas de discriminación o exclusión.

Hasta hoy el género, como expresión cultural de las diferencias sexuales, sintetiza lo que se entiende como propio de las mujeres y de los hombres, en tal forma que estructura creencias y prácticas en múltiples jerarquías que discriminan a las mujeres, a pesar de los importantes logros obtenidos en algunos planos, entre otros el educativo.

Estos fenómenos colocan la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía, y entre género y ciudadanía, en el centro de la historia de la inclusión y la exclusión. Además de que los grupos discriminados tienen acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida.



5. Los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales. El hecho de que lo privado ejerza una mayor influencia que lo público, y la autonomía personal que se impone a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y el papel más relevante del consumo en la vida social. Estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el microámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto.

6. La mayor complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales hace más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos que participaban como protagonistas de la negociación política –sindicatos y gremios– se fragmentan cada vez más, y las nuevas formas de organización y flexibilización segmentan también sus intereses y demandas. Surgen, además, nuevos actores difíciles de integrar a demandas restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos sin tierra, ecologistas, grupos barriales y otros.

A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden las de reconocimiento de la diversidad y la identidad. En un fenómeno sin precedentes dentro de los movimientos sociales, las mujeres ponen sobre el tapete el vínculo entre igualdad y diferencia, en el sentido de que la diversidad no debe ser un factor de desigualdad y de que las diferencias deben respetarse y valorarse (Ferrajoli, 2002). La relación entre política y cultura se vuelve más candente, pero también más problemática (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57).

7. Hay menor claridad respecto del orden simbólico y menor certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía sobre la incidencia de poderes fácticos –no representativos ni públicos– y las oportunidades de la gente; la información disponible sobre la corrupción pública y privada; la percepción de falta de transparencia en la toma de decisiones y medidas que afectan a todos, y sobre el acceso discriminatorio a la justicia y la poca claridad respecto de la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y respeto de la legalidad.

8. Existe una brecha entre el *de jure* y el *de facto*. La igualdad es una norma jurídica y un valor, no un hecho; tampoco es una aserción, sino una prescripción, lo que explica la distancia estructural entre normatividad y efectividad (Ferrajoli, 2002). Las encuestas de opinión ponen de manifiesto una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia y en otras instituciones públicas como la policía y el Parlamento. Por una parte, esta desconfianza puede tener su origen en la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el *de jure* y el *de facto*, o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva.

Esta falta de confianza en el sistema de justicia socava la cohesión social, porque el ciudadano percibe la falta de reglas claras de juego, y la inexistencia de reciprocidad en materia de derechos y compromisos. Estas consideraciones demuestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y exigen la aplicación de un enfoque sistémico que apunte, entre otras cosas, a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, y el refuerzo de la cultura cívica y la solidaridad.

#### COHESIÓN SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

El concepto de cohesión social resiste una definición unívoca. Suele evocar un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y la pérdida de lazos estables. La reflexión crítica opone la idea de cohesión a la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público.

Por otra parte, el concepto también tiende a ser reabsorbido por otros de género próximo, como la equidad, la inclusión social y el bienestar. Tal es el caso que se observa cuando se examina la agenda de la Unión Europea, cuyos acuerdos sobre cohesión social se traducen principalmente en un conjunto amplio de políticas e indicadores que giran en torno a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud.

Por lo tanto, no hay una acepción clara del concepto. Probablemente porque la propia tradición de ciudadanía social de las sociedades europeas daba por sentado, a partir de los derechos sociales, la existencia de una relación intrínseca entre inclusión social y provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad.<sup>12</sup> En tal sentido, la cohesión social vincularía causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos. Inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en sociedades ordenadas bajo la égida del Estado de Bienestar.

La cohesión social se refiere, entonces, tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas

12 Al respecto, cabe considerar que los cambios recientes derivados de las restricciones impuestas por el Estado de Bienestar y la situación de muchos emigrantes cuestionan dicha relación.

de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. El concepto de cohesión social suele confundirse con otros. Una manera aproximada de diferenciar este concepto es proceder según el criterio aristotélico de las definiciones, a saber, por género próximo y diferencia específica.

Una primera noción cercana a la de cohesión es la de capital social, entendido como la capacidad de personas y grupos sociales de manejarse con normas colectivas, de construir y preservar redes y lazos de confianza, capaces de reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extiendan progresivamente al conjunto de la sociedad.

Una segunda noción cercana es la de integración social, entendida como el proceso que permite a las personas gozar por lo menos del nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país.<sup>13</sup> Esta definición restringida opone integración a marginación. En un sentido más amplio, la integración de los miembros de la sociedad ha sido concebida como un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, igualador en cuanto a oportunidades y meritocrático en términos de retribuciones. La noción de inclusión social podría considerarse una forma ampliada de la integración, que no sólo supone mejorar las condiciones de acceso a los canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego.

Por su parte, la noción de ética social alude a otra dimensión imprescindible de la cohesión social. En ella destacan la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico, y un principio asumido de reciprocidad en el trato. En este sentido, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstos operan. Este concepto ofrece múltiples ventajas. En primer lugar, permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general se mueven por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; las variaciones socioeconómicas y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y mayor reconocimiento de la diversi-

13 Según definición de Wikipedia [en línea]: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_social)>.

dad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia. En segundo lugar, esta definición permite evitar sesgos excesivamente funcionalistas en términos de mera adaptación a una estructura sistémica, ampliando la visión hacia lo que Alain Touraine llama “la dimensión del actor”.

En tercer lugar, definida en los términos descritos, la cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin, es un objetivo de las políticas sociales, en la medida en que éstas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de éste. En una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia e inclusión es, en sí mismo, un fin. Pero también es un medio, y esto en más de un sentido. Por una parte, porque las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). Por otra parte, porque las políticas a largo plazo destinadas a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones, así como el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilitan la suscripción de los pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión. El sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social. Dicho sentido es, en última instancia, un componente subjetivo hecho de percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad. Sin embargo, pueden coexistir un arraigado sentido de pertenencia a escala micro con una situación macrocrítica en materia de menor cohesión social. En otras palabras, puede darse cohesión en el ámbito de la comunidad y al mismo tiempo desestructuración en el plano de la sociedad.

Un caso casi paradigmático que ilustra esta situación en los países de la región es el de sociedades nacionales con un alto porcentaje de población indígena y, sobre todo, de minorías que se definen como pueblos. Dentro de éstos hay mucha cohesión, debido a que los vínculos que relacionan a los individuos con la comunidad son fuertes y los valores que rigen la vida colectiva son ampliamente aceptados por sus miembros. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, estas mismas sociedades se ven fragmentadas por las brechas socioeconómicas y culturales entre grupos marcados por diferencias étnicas y raciales. Así es como conviven sin diluirse un alto grado de cohesión social en

grupos con un gran sentido de autorreferencia y, por otro lado, conflictos de cohesión social que separan a estos grupos del resto de la sociedad.

Pero los pueblos indígenas no son el único caso. Actualmente, el desarrollo intensivo de la industria cultural provoca que muchos grupos, sobre todo de jóvenes, se conviertan en verdaderas “tribus urbanas” con un fuerte sentido de pertenencia interna que incluye códigos lingüísticos y estéticos propios, aunque refractarios con respecto a los que no forman parte del grupo. La diversificación de los consumos culturales segmenta a la sociedad en su conjunto, pero intensifica los vínculos dentro de ciertos grupos. La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica del desarrollo y del bienestar que dicho desarrollo promueve.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales demandan mayor progreso e igualdad sociales. Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls (1971), esto significa que una sociedad puede garantizar el acceso de todos a ciertos bienes sociales, como derechos, libertades e ingresos, que permitan una vida digna y poder para participar en las relaciones colectivas. Desde una perspectiva similar, Norberto Bobbio (1995) plantea que, dado que el mercado no tiene ninguna moral distributiva, la lógica inequitativa del capitalismo debe ser contrarrestada con una voluntad política que tienda a la igualdad de oportunidades y de compensación por la trayectoria recorrida, que establezca un “mínimo civilizatorio” para todos. Por consiguiente, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone un cruce entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos en peores condiciones. No sólo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida en que los individuos consideran que se benefician más cuanto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro (Hirschman, 1977).

Por último, la ciudadanía se vincula al sentido de pertenencia en la confluencia entre igualdad y diferencia. En este punto, es necesario conjugar la mayor igualdad de oportunidades con políticas de reconocimiento. La pertenencia no sólo se construye con mayor equidad, sino también con mayor aceptación de la diversidad. No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas institucionalizadas o cotidianas de discriminación de grupos, definidas por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

## UNA APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

En el segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastrich, se cita como objetivo de la Unión Europea “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria”.

Sin embargo, no es sino hasta el año 2000, en el Consejo Europeo especial celebrado en Lisboa en marzo, que se establece una agenda social como un foco explícito de atención.

El Consejo Europeo de Lisboa concluye: “Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados, que deberá acordar el Consejo a más tardar a finales de año”. Los objetivos que los europeos se han planteado para el año 2010 son básicamente cuatro:

- permitir que todas las personas tengan acceso a un empleo y se beneficien de los recursos, derechos, bienes y servicios;
- prevenir los riesgos de exclusión;
- ayudar a los más vulnerables;
- movilizar a todos los agentes relevantes en los ámbitos de la pobreza y la exclusión social.

El foco está puesto en la superación de la pobreza y la exclusión social. Según la Unión Europea, estos términos se refieren a la situación en que se encuentran las personas que no pueden participar plenamente en la vida económica, social y civil, y cuyos ingresos o recursos (personales, familiares, sociales o culturales) no son suficientes para disfrutar de un nivel y una calidad de vida considerados aceptables por la sociedad en que viven, y que, por lo tanto, no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales. En cuanto a la definición de los indicadores de cohesión social, esta tarea ha estado a cargo del subgrupo sobre indicadores del Comité de protección social, establecido por mandato expreso del Consejo Europeo de Lisboa.

Lo realizado en Europa ha mostrado una cierta evolución. El punto de partida son los siete indicadores estructurales que la Comisión Europea definió el año 2000. Luego, en septiembre de 2001 se organizó en Amberes una conferencia de alto nivel sobre indicadores de inclusión social: aplicar los objetivos comunes en el ámbito de la Unión Europea.<sup>14</sup> En diciembre de 2001, el Consejo

<sup>14</sup> Como producto de dicha conferencia se publicó el libro *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* (Atkinson y otros, 2002), que sirvió de base conceptual y metodológica para el desarrollo de los indicadores de cohesión social que se utilizan en Europa.

Europeo de Laeken<sup>15</sup> adoptó un listado de 18 indicadores, que en 2006 aumentaron a 21, que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud, y que permiten hacer el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea.

En términos muy resumidos, estos 21 indicadores de cohesión social, 12 primarios y 9 secundarios, son los siguientes:

*Indicadores primarios*

- Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana).
- Tasa de renta baja después de la recepción de las transferencias, valores ilustrativos.
- Distribución de la renta (quintil 5/quintil 1).
- Persistencia de renta baja.
- Brecha de la renta baja mediana.
- Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo).
- Tasa de desempleo de larga duración.
- Número de personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros.
- Número de personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación.
- Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura.
- Esperanza de vida al nacer.
- Brecha de empleo de los inmigrantes.

*Indicadores secundarios*

- Dispersión en torno al umbral de renta baja.
- Tasa de renta baja en un momento determinado.
- Tasa de renta baja antes de las transferencias.
- Coeficiente de Gini.
- Persistencia de renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana).
- Trabajadores en riesgo de pobreza.

15 El Consejo Europeo de diciembre de 2001 tuvo lugar en el Castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica. De allí que los indicadores de cohesión social de la Unión Europea sean conocidos como “indicadores de Laeken”. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis.*

- Proporción del desempleo de larga duración.
- Tasa de desempleo de muy larga duración.
- Personas con bajos niveles educativos.

Como es posible observar, la expresión “cohesión social” se emplea, en el contexto de la política social europea, como sinónimo de las nociones de inclusión y exclusión social, pobreza, vulnerabilidad. Sin embargo, en los últimos años y debido al masivo ingreso de inmigrantes con otras raíces culturales, los problemas de identidad, pertenencia y multiculturalismo empiezan a aparecer con mucha fuerza en el debate público.

La realidad de América Latina es muy distinta de la de Europa, lo que impone importantes complejidades a la tarea de medir la cohesión social. En primer lugar, los entornos socioeconómicos de Europa y América Latina nos dicen que estamos enfrentados a dos universos esencialmente distintos. Por una parte, en América Latina existen más de 650 pueblos originarios con sus propias culturas, religiones y modos de vida. Por otra, de acuerdo con cifras del Banco Mundial,<sup>16</sup> la Unión Europea tenía en 2005 un PIB per cápita calculado en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 26 038 dólares, mientras que en América Latina éste era de sólo 7575 dólares. Al mismo tiempo, mientras la Unión Europea muestra un coeficiente de Gini respecto de los ingresos provenientes del trabajo del orden de 0,32, en América Latina éste es del orden de 0,53. Hablamos, entonces, de una región rica e igualitaria y de otra de ingresos medios y mal distribuidos.

En segundo lugar, estamos trabajando con un concepto que reconoce nuevas dimensiones; que a la medición de brechas objetivas en la sociedad –entre otras, de ingresos, empleo, educación y salud–, agrega otras nuevas, como la vivienda, las pensiones y la brecha digital. Esto significa aceptar que la distribución del bienestar y de las oportunidades va más allá de la mera distribución del ingreso proveniente del trabajo.

En tercer lugar, nuestro concepto se abre a nuevas fronteras, entre otras, las institucionales y el sentido de pertenencia, lo que significa enfrentar severas limitaciones relativas a las fuentes de datos con los que se puede trabajar. En América Latina no existen encuestas de hogares estandarizadas en el nivel regional, a lo que se une el hecho de que las encuestas tipo panel son muy poco comunes en nuestra región.

La tarea que nos planteamos no es fácil. Se trata de un gran esfuerzo orientado a estructurar un sistema de indicadores coherente, funcional en cuanto a sus propiedades y objetivos y que dé cuenta de la complejidad de la realidad

16 Banco Mundial, *World Development Indicators Database, 2005. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis.*



latinoamericana. En términos todavía muy preliminares, el marco general de medición de la cohesión social podría definirse de la siguiente manera:

Cuadro 4

**Sistema de indicadores de cohesión social:  
componentes y factores**

<b>Indicadores</b>		
<b>Distancia</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Pertenencia</b>
Desigualdad de ingresos	Funcionamiento de la democracia	Multiculturalismo
Pobreza e indigencia	Instituciones del Estado	Confianza
Empleo	Instituciones del mercado	Participación
Educación	Familia	Expectativas de movilidad
Salud		Solidaridad social
Vivienda		
Pensiones		
Brecha digital		

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

La definición más precisa de cada uno de estos componentes e indicadores aún se encuentra en plena fase de exploración y desarrollo. Pero, al igual que en el caso de Europa, se necesita contar con un sistema de indicadores y una base de datos que permitan monitorear la evolución de la cohesión social en la región.

\* \* \*

#### UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

América Latina debe dar un salto cualitativo para aprovechar las oportunidades de la globalización. El logro de este objetivo exige tasas de crecimiento altas y sostenidas; políticas públicas eficientes para reducir las desigualdades de ingreso, las brechas educacionales y los problemas de empleo; cuantiosas inversiones en educación, ciencia y tecnología; la transición hacia una sociedad meritocrática, respetuosa de la diversidad, y el abandono de las viejas prácticas de discriminación.

Lo anterior supone un nuevo contrato social. Las políticas a largo plazo destinadas a reforzar la cohesión deben sustentarse en un contrato basado en el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar grandes acuerdos. Esto implica que los actores deben estar dispuestos a sacrificar parte de sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. Es menester, además, comprender que esta cesión de intereses particulares con miras al bien común no constituye un acto puramente altruista, sino que deriva de la convicción de que el bien común es el mejor resguardo del interés individual.

Para crear las condiciones políticas conducentes a la cohesión social, la CEPAL considera prioritario establecer reglas fiscales claras, en las que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo de carácter solidario, y se reconozcan umbrales de satisfacción de los derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles. El ejercicio de derechos universalmente reconocidos no se restringe a las voluntades individuales en lo que respecta a su aplicación ni a las meras dinámicas de mercado.

En consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, el pacto de cohesión social debe velar por la transparencia y la eficacia en el uso de los recursos. Asimismo, debe apuntar a desarrollar un consenso orientado a lo siguiente (CEPAL, 2000; CEPAL, 2006a):

- garantizar un umbral de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano; dicha protección debe ser realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, lo que impone la necesidad de actuar en aras de su viabilidad política;
- ampliar los umbrales de protección, previsión e inversión social; tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben definirse por la optimización de la relación entre crecimiento y equidad. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento;
- formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro por razones de edad, género o condiciones de empleo, ingreso y vulnerabilidades específicas;
- forjar una institucionalidad social que tenga la autoridad y legitimidad necesarias;
- velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo, también mediante regulación;
- recurrir a la optimización social de los aportes en el caso de los sistemas contributivos, para fortalecer la solidaridad; asimismo, aspirar a determinadas retribuciones a partir de los aportes, que

eviten abusos en nombre del principio de solidaridad, y vincular el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas como con el principio de solidaridad;

- incrementar la progresividad del gasto social y la carga tributaria; beneficiar abiertamente a los grupos más desprotegidos mediante inversiones sociales;
- adoptar normas sobre los efectos en materia de cohesión social del incremento de los recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

En las propuestas más relevantes se establece un vínculo entre las finanzas públicas y la cohesión social. En ellas se sugiere conciliar el contrato social con un pacto fiscal, a partir de ciertas “reglas generales del juego” que la autoridad fiscal se compromete a aplicar. Sólo respetando las limitaciones impuestas por esas reglas es posible dar viabilidad financiera al logro de las metas y disposiciones de un contrato social, de tal modo que la ciudadanía no sólo demande derechos, sino que también acuerde formas de garantizarlos y hacerlos exigibles.

Un contrato social cristalizado en un pacto fiscal coherente con los sistemas contributivos que permite consagrar el vínculo entre finanzas públicas y cohesión social, y que imprime legitimidad a las políticas de financiamiento público destinadas a compatibilizar la viabilidad económica con el efecto social, entendido éste como la expansión del acceso a prestaciones sociales y a canales de formación de capital humano a los sectores más desprovistos. Como ya se ha visto, esto contribuye de diversas maneras a la cohesión social. La interacción de las finanzas públicas con la protección social puede concebirse, a la vez, como punto de partida y punto de llegada de la cohesión, como un espacio de diálogo basado en un lenguaje compartido y en reglas procedimentales aceptadas por todos los actores, y como sustrato de una política de Estado que apunte a elevar la equidad, reducir la exclusión y consagrar derechos sociales para todos, que infunda un mayor sentido de pertenencia y de justicia distributiva y, por último, que despierte confianza en el futuro y en la institucionalidad social.

## Capítulo 5

# **Fusión entre el estructuralismo y la interpretación schumpeteriana**

Fuente: “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”,  
*Documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile,  
CEPAL, octubre de 2007, capítulo II.



## DESARROLLO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

### INTRODUCCIÓN

Cuando se observa la trayectoria de América Latina con una visión a largo plazo se constata que aún no se ha conseguido reducir las diferencias de ingreso por habitante que la separan del mundo desarrollado desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. Entender el porqué ha sido una preocupación constante para quienes estudian la región. Es posible encontrar este interrogante como tema clave en los documentos fundacionales de la CEPAL de finales de los años cuarenta (Prebisch, 1950), así como en la mayor parte de los análisis sobre su desempeño relativo a largo plazo.<sup>1</sup> Algunos números basados en las estimaciones de Maddison (1995) ilustran someramente el punto. Cuando se compara el ingreso real por habitante de América Latina con el registrado en Europa y los Estados Unidos al iniciarse el primer gran ciclo de globalización de la economía internacional en 1870 –momento en el que la mayoría de los países de la región apenas emergía de las perturbaciones políticas que acompañaron la consolidación de sus Estados nacionales– se comprueba que dicho ingreso era un 34 y un 29%, respectivamente, del de aquellas regiones. Al realizar la misma comparación a finales del siglo XX, en pleno auge del ciclo más reciente de globalización, se observa que el ingreso real por habitante de América Latina era, aproximadamente, un 31% del de Europa y un 21% del de los Estados Unidos. Al cabo de ciento treinta años de historia económica latinoamericana, su distancia relativa con respecto a los países desarrollados no se ha modificado sustancialmente o ha mostrado un ligero aumento.

Sin duda, tras estos valores se esconden dinámicas muy distintas entre períodos y entre países (Thorpe, 1998; Bulmer Thomas, 1994). En general, América Latina tuvo en la primera fase de globalización (1870-1913) un mejor desempeño que en la última –que se inicia aproximadamente en 1990 y continúa hasta nuestros días–. De la misma manera, algunos países obtuvieron durante

1 La literatura sobre el tema es muy extensa. A modo de ejemplo pueden citarse Hoffman (2000); UNCTAD (2005); Bértola y Williamson (2004); Prados de la Esclosura (2005).

cierto tiempo tasas de crecimiento muy por encima del promedio de la región, como la Argentina y Cuba entre 1870 y 1913, Brasil y México entre 1950 y 1980, y Chile desde finales de los años ochenta. Pero estas variaciones no contradicen la idea de que, a largo plazo, el rezago ha sido una característica recurrente en el desarrollo latinoamericano.

La divergencia en cuestión es especialmente clara cuando se compara a América Latina con otras regiones en desarrollo. Algunas economías asiáticas, como las de la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán, partieron de niveles de ingreso por habitante muy inferiores a los latinoamericanos a mediados del siglo XX, pero en la segunda posguerra lograron rápidamente reducir distancias en relación con los países desarrollados, superando a América Latina. Por otra parte, algunas economías ricas en recursos naturales, como las de Australia y Nueva Zelanda, tuvieron niveles iniciales de ingreso por habitante muy altos a finales del siglo XIX y consiguieron mantenerse a lo largo del siglo XX en el pequeño grupo de los países más ricos, al que no pertenece ninguno de los de América Latina.<sup>2</sup> En los años noventa, China y la India iniciaron procesos vigorosos de convergencia, sumándose a los que vienen logrando otras economías asiáticas, sin que nada igual se observe en el área latinoamericana.

El cuadro 1 permite comparar, desde 1960 en adelante, las tasas de crecimiento del ingreso por habitante de América Latina con las de la economía mundial, los países desarrollados, Asia sudoriental y África subsahariana. Se observa así que entre 1961 y 2004 sólo esta última obtuvo tasas de crecimiento del ingreso por habitante menores que las de América Latina. En términos del desempeño de cada región por decenios, se comprueba que únicamente en los años setenta América Latina consiguió crecer a una tasa ligeramente superior a la de los países desarrollados. Pero, en estos últimos, dichos años fueron de fuerte recesión y, en América Latina, de rápido endeudamiento, proceso que culminó con la década perdida de los ochenta. Si bien en los últimos tiempos ha habido una recuperación del crecimiento, existe incertidumbre sobre su continuidad en el futuro (Velasco, 2005). Todo ello permite afirmar que, sin menospreciar los progresos logrados en otros ámbitos (como el de la estabilidad), América Latina no ha conseguido responder adecuadamente al desafío de la convergencia (Easterly, 2001).

2 En la primera década del siglo XX, la Argentina y Uruguay registraban ingresos por habitante iguales o superiores a los países europeos, pero esa relación cayó a una tercera parte a comienzos de los años 2000. Ello contrasta con la trayectoria de Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Si bien en estos países el ingreso relativo por habitante también experimentó una baja, fue mucho menos pronunciada. El promedio del ingreso por habitante, que era superior al de Europa en 1913, alcanzó niveles similares a finales del siglo XX.

Cuadro 1

**Crecimiento del PIB per cápita por regiones y períodos**  
 (en porcentajes)

Regiones	1961- 2004	1961- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2004
Mundo	1,92	3,37	2,06	1,27	1,26	1,60
Países desarrollados	2,62	4,26	2,86	2,21	1,82	1,60
Asia sudoriental	5,18	1,57	5,02	6,01	6,82	7,04
América Latina	1,53	2,46	3,12	-0,35	1,31	0,84
África subsahariana	0,56	2,05	1,16	-0,75	-0,56	1,50

**Fuente:** Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2006.

Cuadro 2

**Crecimiento del PIB por regiones y períodos\***  
 (en porcentajes)

Regiones	1961- 2005	1961- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2003	2004	2005	2006	2007
Mundo	3,6	5,4	4,0	3,0	2,7	2,8	2,5	3,8	3,2	3,2	3,3
Países desarrollados	3,5	5,5	3,8	3,0	2,6	2,4	1,8	3,1	2,5	2,5	2,7
Asia sudoriental	6,8	3,8	7,2	7,6	7,9	7,5	8,1	8,3	7,8	7,6	7,0
América Latina	3,7	5,2	5,6	1,8	3,0	2,3	2,1	5,8	4,5	3,9	3,6
África subsahariana	3,3	4,7	4,0	2,2	2,1	3,8	3,6	4,5	4,6	4,7	4,5

**Fuente:** Banco Mundial, *World Development Indicators y Global Economic Prospects 2000*, Washington, D.C., 2006.

\* Las cifras para 2006 y 2007 son proyecciones.

No hay duda de que muchas y complejas razones concurren para explicar el porqué del rezago latinoamericano, y en los últimos años el problema se ha encarado desde distintos ángulos en un número creciente de trabajos. Teniendo esto en mente, y sin caer en la tentación de atribuirle una única causa, aquí es abordado desde la óptica del desarrollo productivo, esto es, del crecimiento y del cambio estructural. La elección de tal perspectiva se fundamenta en tres razones. La primera, situada en el campo de las ideas, es el notable resurgimiento del interés teórico y empírico en los temas de la tecnología, el cambio estructural y el crecimiento endógeno, afán impulsado principalmente por los autores evolucionistas desde mediados de los años setenta y por los autores neoclásicos desde finales de los ochenta. La segunda es la percepción de que el



progreso técnico y el proceso schumpeteriano de “destrucción creadora” se han acelerado con fuerza en los últimos años, haciendo más urgente la necesidad de analizar sus efectos sobre América Latina. Finalmente, el tema del cambio estructural permanece aún relativamente inexplorado, a pesar de su importancia. Si bien ya existen trabajos clásicos al respecto (Chenery y Syrquin, 1975), y se cuenta con un volumen importante de contribuciones sobre cambio estructural y crecimiento en los países europeos (Peneder, 2002; Narula, 2004) y latinoamericanos (CEPAL, 2004; Cimoli y otros, 2005; UNCTAD, 2005), este estudio se diferencia de los existentes por el hecho de que en él se reúnen evidencias en distintos niveles de análisis (macroeconómico, sectorial y microeconómico) y éstas se vinculan sistemáticamente con el desempeño relativo de los países en la economía internacional.

#### CAMBIO ESTRUCTURAL Y PROGRESO TÉCNICO

La idea de que el desarrollo económico es un proceso mediante el cual se produce un cambio en la calidad de la estructura productiva dista de ser nueva (CEPAL, 2004). Si bien es posible encontrar antecedentes más lejanos en el tiempo, fue Schumpeter (1934) quien asoció más claramente el desarrollo económico a la aparición y difusión de innovaciones, principalmente tecnológicas. Para este autor, el surgimiento de nuevas tecnologías, mercados y medios de transporte –que se identificaba, en términos amplios, con la introducción de nuevas funciones de producción– era la fuerza motriz de los ciclos largos de crecimiento. Su impulso se iba debilitando a medida que se completaba la difusión de tecnología y se agotaban los estímulos para la generación de innovaciones secundarias. Gradualmente, la economía retornaba al flujo circular walrasiano, hasta que una nueva onda de innovaciones fuera capaz de despertarla y dar inicio, una vez más, al proceso de desarrollo.

En la moderna literatura sobre crecimiento económico, el trabajo de Schumpeter tiene una influencia muy significativa, pero ésta no se ha hecho sentir en forma regular o constante en el tiempo. La evolución del pensamiento sobre cambio estructural y crecimiento puede dividirse, por lo menos, en tres etapas. La primera abarca desde fines de la década de 1940 hasta principios de la de 1960 y corresponde al período que Krugman (1992) designa como el de los años de la alta teoría del desarrollo. Aquí resaltan autores como Prebisch (1950), Hirschman (1958), Myrdal (1956), Nurske (1953) y Lewis (1953), entre otros. Éstos, si bien diferían en algunos aspectos, tenían en común la percepción de que las economías en desarrollo mostraban diferencias estructurales importantes con respecto a las desarrolladas, como las características de su sector externo, estrechamente dependiente de unos pocos productos primarios, su relativo atraso tecnológico, y la presencia de un vasto sector de subsistencia que presionaba hacia abajo los salarios y los precios de los productos exportados. El

desarrollo económico era visto como un proceso en el que la economía alcanzaba un grado creciente de diversificación y la mano de obra se ocupaba, en proporción cada vez mayor, en la industria manufacturera, cuya productividad era más alta. El desarrollo respondía a la creación de encadenamientos sectoriales hacia atrás y hacia delante, basados en procesos acumulativos y en estímulos generados por desequilibrios intersectoriales recurrentes (Hirschman, 1958).

En la segunda etapa, que transcurre entre mediados de los años sesenta hasta principios de los ochenta, con muy valiosas excepciones, se redujo el interés en el tema del cambio técnico.<sup>3</sup> En esos años, el modelo de Solow proporcionaba el marco analítico básico para los estudios sobre el crecimiento. Este modelo cumplió un papel importante al sistematizar la reflexión en torno de los vínculos entre tecnología y crecimiento, generando, entre otros resultados, una extensa literatura sobre contabilidad del crecimiento (Nelson, 1994; Barro, 1999). Pero no es menos cierto que, al tratarse de un modelo agregado de un único sector, relegó a un lugar secundario el papel del cambio estructural y de la diversificación productiva en el crecimiento. Más aún, por ser un modelo en el cual la tecnología era dada exógenamente, no ofrecía los instrumentos necesarios para explicar las diferencias tecnológicas entre países y sus efectos sobre el crecimiento y el comercio.

A partir de la década de 1980 se reaviva el interés en el estudio de la innovación y la difusión de tecnología como procesos endógenos a los mecanismos de la competencia económica. Trabajos pioneros, como el de Nelson y Winter (1982), dan lugar a una nueva generación de modelos evolucionistas de crecimiento (Dosi y Fabiani, 1994). La tecnología y el cambio estructural vuelven a ocupar un lugar destacado, como lo había propuesto Schumpeter en su trabajo clásico. En los estudios sobre el crecimiento se abre así una tercera etapa, durante la cual la reaparición del papel de la tecnología sigue diferentes caminos en las distintas escuelas de pensamiento de la teoría económica. No es posible describir esos caminos de manera detallada, ni mencionar la larga lista de los autores que han contribuido a su desarrollo (por ejemplo, Dosi, 1988; Dosi y otros, 1990, entre los evolucionistas; Grosman y Helpman, 1992, y Aghion y Howitt, 1998, entre los neoclásicos). Solamente se hará aquí una breve referencia al modelo propuesto por Romer (1990), dado que es uno de los modelos neoclásicos más conocidos y ejemplifica con claridad el cambio de perspectiva. Como se sabe, según el modelo de Solow, en una economía la tasa de creci-

3 Stiglitz (1992) observa que esta retracción se dio principalmente en la corriente principal (*mainstream*), pero aun en ella surgieron, en esos años, contribuciones importantes que no recibieron la merecida atención. De la misma manera, en trabajos como los de Kaldor (1977) y Nelson y Winter (1977), en los años sesenta y setenta, ya se hacían aportes novedosos que mostrarían ser más influyentes en décadas posteriores.

miento a largo plazo del producto por habitante tiende a cero cuando no hay progreso técnico exógeno, debido a que los rendimientos decrecientes de la acumulación del factor capital deprimen paulatinamente la rentabilidad de la inversión. En el modelo de Romer, en tanto, hay un sector de I+D (investigación y desarrollo) que genera nuevas variedades de bienes intermedios, los cuales se usan en la función de producción de los bienes finales de consumo. Si bien existen rendimientos decrecientes para la acumulación de la misma variedad de bienes intermedios, la economía puede evitarlos creando nuevas variedades. En otras palabras, si la economía acumula mediante el aumento de dicha variedad y vuelve así más compleja y diversificada su estructura productiva, habrá retornos crecientes en la función de producción y se evitará la caída de la inversión a largo plazo.

La dimensión schumpeteriana del modelo se refleja principalmente en el papel que asume la inversión en I+D como generadora de nuevas variedades, así como en la importancia que se atribuye al cambio cualitativo, y no sólo a la acumulación de factores homogéneos. Como admite Romer, el modelo puede ser considerado como una metáfora del efecto que ejerce sobre el crecimiento el aumento de la división del trabajo en la economía como resultado de la creación de nuevos sectores a partir de la I+D.<sup>4</sup> Esta perspectiva tiene importantes implicaciones para analizar no sólo los mecanismos del crecimiento económico, sino también los patrones de especialización y comercio internacional.

Mientras tanto, junto con la dimensión tecnológica, es clave para el crecimiento que el país sea capaz de insertarse en sectores en los que la demanda internacional se expande rápidamente (McCombie y Thirlwall, 1994). Si bien el dinamismo tecnológico está relacionado con el de la demanda, dicha correlación no es perfecta, y no se debe dejar de considerar la dimensión keynesiana en la teoría del crecimiento (véase, por ejemplo, el conjunto de trabajos reunidos en Setterfield, 2002). En ese sentido puede afirmarse que, en general, el cambio estructural favorece la convergencia cuando fortalece sectores que poseen alguna de las siguientes características: i) tasas de progreso técnico más elevadas, y ii) mayor penetración en mercados de rápido crecimiento.

#### DIVERSIFICACIÓN, COMERCIO Y CRECIMIENTO EN UNA ECONOMÍA ABIERTA

Las últimas teorías sobre el comercio internacional y la nueva geografía económica han seguido direcciones similares a la de la reciente teoría del crecimiento. Su énfasis, en las distintas vertientes teóricas, recae en los cambios de calidad y

4 Por otra parte, en la medida en que las innovaciones generan externalidades para el conjunto del sistema, la inversión privada en innovaciones es subóptima. Ello plantea el problema adicional de diseñar mecanismos de política que permitan corregir tal ineficiencia.

en la diversificación de bienes e insumos, con las consiguientes modificaciones de la estructura productiva, y no en la acumulación de factores homogéneos. Esta última generalmente supone la presencia de rendimientos decrecientes, mientras que la diversificación es el ámbito por excelencia de los rendimientos crecientes.

Las nuevas teorías buscan entender la localización concentrada de las actividades productivas a partir de ventajas derivadas de complementariedades que existen entre los agentes (Krugman, 1995) y de procesos acumulativos de aprendizaje tecnológico (Verspagen, 1993 y 2001; Ros, 2000). A esta fuerza centrípeta, que favorece la concentración de las actividades en pocas regiones, se oponen las fuerzas centrífugas de los costos del transporte y de la protección (que fragmentan mercados), y la difusión internacional de tecnología, que permite a los imitadores aproximarse a la frontera tecnológica y reducir los diferenciales de productividad entre regiones (Fagerberg, 1994). La estructura centro-periferia emerge como resultado de la competencia entre regiones y países cuando las fuerzas centrífugas son incapaces de compensar las centrípetas en la innovación y difusión tecnológicas.

El estudio de la dinámica del desarrollo de regiones y países recupera temas clásicos de la teoría del desarrollo y del estructuralismo latinoamericano. Para Prebisch (1950), la fuerza centrípeta de mayor importancia era la concentración del progreso técnico en los centros y su lenta difusión hacia la periferia, lo que comprometía la capacidad de esta última para transformar su estructura productiva. Por ello, la periferia permanecía especializada en algunos bienes de baja intensidad tecnológica.<sup>5</sup>

Una forma conveniente de analizar la relación entre tecnología, estructura productiva y convergencia en la economía internacional es tomar como punto de partida la llamada “Ley de Thirlwall”,<sup>6</sup> equivalente a la que Krugman (1988) denomina “Regla de 45°”. Estos autores registran la existencia de una regularidad empírica muy robusta, según la cual la relación entre la tasa de crecimiento de un cierto país ( $\gamma$ ) y la tasa de crecimiento del resto del mundo ( $z$ ) tiende a ser igual a la relación entre la elasticidad-ingreso de las exportaciones ( $\epsilon$ ) y la elasticidad-ingreso de las importaciones ( $\pi$ ) de ese país. Ésta es la tasa que garantiza el equilibrio en cuenta corriente, dado que implícitamente se admite

5 Por esa razón, el centro es homogéneo, ya que la productividad de los distintos sectores de la economía es similar, y diversificado, al comprender la estructura productiva un mayor número de sectores, mientras que la periferia es heterogénea y especializada. Véase también Fajnzylber (1990). Recientemente, Hausmann y otros (2005) han sugerido un modelo que relaciona el tipo de bienes exportados con los niveles de productividad de un país y con el aprendizaje tecnológico.

6 Véanse Thirlwall (1979), y McCombie y Thirlwall (1994), cap. 3.

que a largo plazo no es posible crecer sobre la base de un endeudamiento cada vez mayor.

Las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones pueden ser consideradas como variables que expresan, en forma condensada, la influencia de factores que actúan por la parte tanto de la oferta como de la demanda. La literatura en la que se ha buscado vincular la dimensión keynesiana (representada por las elasticidades) en la teoría del crecimiento con la dimensión schumpeteriana (progreso técnico y estructura productiva) es extensa y va en aumento (véanse, por ejemplo, Cimoli, 1988; Dosi y otros, 1990; Cimoli y Correa, 2005; Cimoli y otros, 2005; Bértola y Porcile, 2006). Estas ideas se pueden expresar sumariamente por medio de la siguiente ecuación:

$$[1] \quad \gamma^* = \frac{\varepsilon}{\pi} (\psi, E, \Omega)z$$

La ecuación [1] sugiere que la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo a largo plazo ( $\gamma^*$ ) depende de la relación entre la elasticidad-ingreso de las exportaciones ( $\varepsilon$ ) y la de las importaciones ( $\pi$ ), combinada con la tasa de crecimiento de la demanda mundial ( $z$ ). Se explicita que la relación ( $\varepsilon/\pi$ ) depende de la brecha tecnológica ( $\psi$ ), de la estructura productiva ( $E$ ) y de un conjunto de variables ( $\Omega$ ) que inciden en la competitividad y demanda externas, pero no están relacionadas con la tecnología, como el financiamiento de las exportaciones, los subsidios, los aranceles, los patrones de demanda, la lotería de bienes básicos (*commodities*)<sup>7</sup> y los acuerdos comerciales, entre otros.<sup>8</sup>

La brecha tecnológica, definida como la distancia entre la base de conocimientos de un cierto país y la frontera internacional, tiene una influencia importante sobre la estructura productiva. Al eliminar la brecha, la economía rezagada adquiere nuevas capacidades que le permiten diversificar dicha estructura mediante su orientación hacia sectores con mayor intensidad de conocimientos. Ello puede, a su vez, realimentar el proceso de convergencia tecnológica, si los nuevos sectores generan externalidades que estimulan el aprendizaje en el conjunto de la economía. Si, además, la diversificación favorece a sectores con mayor elasticidad-ingreso de la demanda, entonces la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo se elevará.

7 La expresión fue acuñada por Díaz (1984). Véase también Bulmer-Thomas (1994).

8 No puede descartarse la posibilidad de que la estructura productiva sufra alteraciones persistentes como resultado del comportamiento del tipo de cambio, pero, por razones de simplicidad, tal efecto no se considera en el argumento de la función [1].

Surge de lo anterior que, como estrategia de análisis del comportamiento de la economía a largo plazo, interesa muy particularmente estudiar la forma en que la dinámica tecnológica y la de la estructura productiva inciden en el crecimiento. No se niega que la estimación de las elasticidades puede ofrecer información útil sobre el crecimiento sostenible, pero en este trabajo se resaltan los determinantes más profundos de tales elasticidades, que están relacionados con la tecnología y la estructura productiva, además de vincularse al dinamismo de los mercados externos. En los capítulos III y IV se presentan evidencias y se realizan algunos ejercicios econométricos respecto de las relaciones entre tecnología, estructura productiva y crecimiento a largo plazo.

La ecuación [1] puede escribirse como una ecuación de convergencia, lo que significa que determina las tasas relativas de crecimiento de la economía ( $\gamma$ ) con respecto al resto del mundo ( $z$ ).

$$[2] \quad \frac{\gamma^*}{z} = \frac{\varepsilon}{\pi} (\psi, E, \Omega)$$

La ecuación [2] sugiere que el crecimiento relativo de los países es una función de la brecha tecnológica, de la estructura productiva y de otras variables que inciden en su desempeño en el comercio internacional.

El gráfico 1 (a, b y c) muestra en el eje de las ordenadas la tasa relativa de crecimiento efectiva ( $\gamma/z$ ) y en el eje de las abscisas la tasa relativa de crecimiento con equilibrio externo ( $\gamma^*/z = \varepsilon/\pi (\psi, E, \Omega)$ ). La línea de 45° representa los puntos en los que la tasa efectiva y la tasa de equilibrio coinciden, para los cuales el saldo en cuenta corriente es igual a cero. Cuando la tasa efectiva  $\gamma/z$  supera la unidad, habrá convergencia, ya que la economía rezagada crece a una tasa más alta que el resto del mundo (véase el gráfico 1a). Pero no todos los puntos de convergencia son sostenibles, sino sólo aquellos que no generan saldo comercial negativo. Los puntos por encima de la línea de 45° son de crecimiento no sostenible a largo plazo porque suponen endeudamiento creciente (véase el gráfico 1b). La región de convergencia sostenible, por lo tanto, es la región A, formada por los puntos que obedecen a la siguiente condición (véase el gráfico 1c):

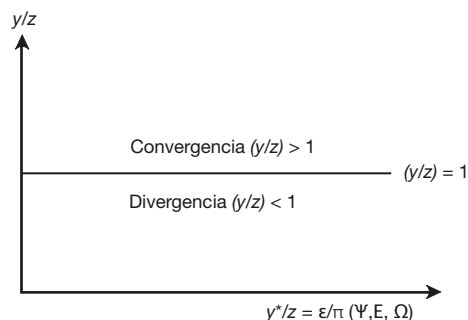
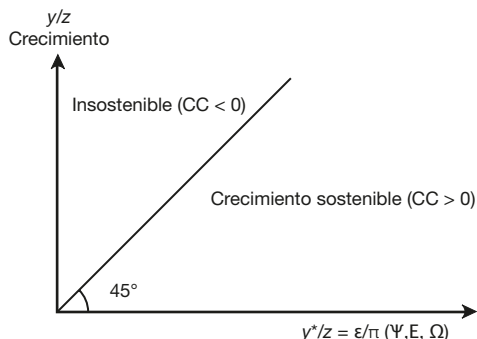
$$[3] \quad \frac{\varepsilon}{\pi} \geq \frac{\gamma}{z} > 1$$

En la región B (véase el gráfico 1c) la convergencia no es sostenible: en algún momento la deuda tendrá que pagarse o el financiamiento externo se volverá más caro o más escaso, por lo que la economía se verá obligada a ajustarse y a crecer

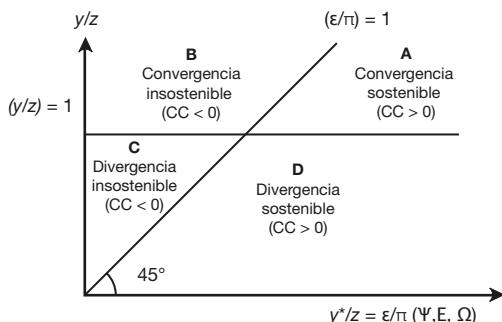
supeditada a la restricción externa. Las regiones C y D son especialmente preocupantes. En la región C el país no consigue alcanzar la convergencia internacional, ni siquiera recurriendo al endeudamiento externo. Su competitividad es tan débil (a lo que corresponde una brecha tecnológica elevada y una estructura productiva poco dinámica), que cualquier incremento significativo de la tasa de crecimiento produce de inmediato desequilibrios que la desestabilizan y frenan. Finalmente, en la región D, el país crece a tasas inferiores a las compatibles con su ya baja relación  $\varepsilon/\pi$ . En este caso, la economía puede estar pagando deudas contraídas en un período anterior, lo que la obliga a transferir recursos al exterior, o haber optado por acumular reservas con el fin de prevenir algún tipo de vulnerabilidad externa o ataque especulativo. No es tampoco una situación deseable, ya que en ese caso la economía no explota plenamente su potencial de crecimiento.

Gráfico 1

---

**Convergencia y crecimiento**
**a) Convergencia y divergencia****b) Crecimiento relativo y equilibrio externo**

## c) Convergencia, divergencia y la regla de 45°\*



**Fuente:** Elaboración propia.

\* En el eje de las ordenadas se representa la tasa relativa de crecimiento efectivo y en el de las abscisas, la tasa relativa de crecimiento con equilibrio externo. La línea de 45° indica todos los puntos en que la tasa efectiva y la tasa de equilibrio coinciden. Esta última depende del comportamiento de las elasticidades-ingreso de las exportaciones y las importaciones ( $\varepsilon/\pi$ ), que son una función de la brecha tecnológica ( $\psi$ ), de la estructura productiva ( $E$ ) y del marco institucional y de políticas que inciden en el acceso a los mercados ( $\Omega$ ). Los puntos por encima de la línea horizontal  $y/z = 1$  son de convergencia internacional; los puntos por debajo de la línea de 45° son sostenibles a largo plazo (saldo comercial positivo).

A = Convergencia sostenible

B = Convergencia insostenible (deuda)

C = Divergencia y déficit (deuda)

D = Divergencia y superávit (pago de deuda o acumulación de reservas).

¿En qué medida se puede representar adecuadamente la experiencia histórica de América Latina con las distintas situaciones descritas en el último gráfico? Este tema se aborda en la sección siguiente.

#### CRECIMIENTO Y DESEQUILIBRIO EXTERNO

##### EN AMÉRICA LATINA

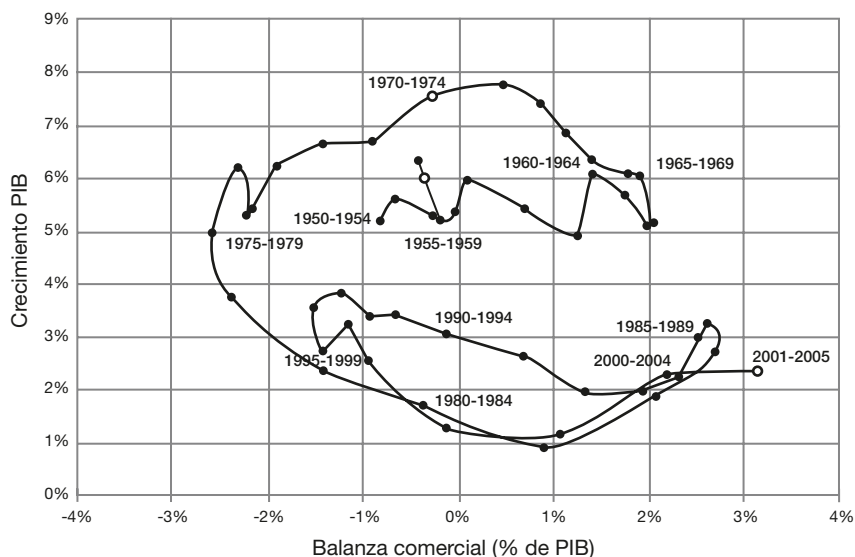
El gráfico 2 ilustra la relación entre crecimiento económico y saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB en América Latina a lo largo del tiempo (los valores son medias móviles correspondientes a cinco años). En el gráfico 3 se reproduce el gráfico 1c a partir de los datos del gráfico 2 y del cuadro 1, para mostrar las distintas combinaciones entre crecimiento del PIB por habitante en América Latina con respecto al que se registra en los países desarrollados ( $y/z$ ), en conjunto con el comportamiento del sector externo en la región (saldo en cuenta corriente). Se distinguen, por lo menos, cuatro fases bien delimitadas por las que América Latina ha pasado en los últimos cincuenta y cinco años.



Gráfico 2

**América Latina: crecimiento del PIB y  
balanza comercial, 1950-2005**

(en porcentajes, medias móviles de 5 años)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del *Anuario Estadístico* de la CEPAL.

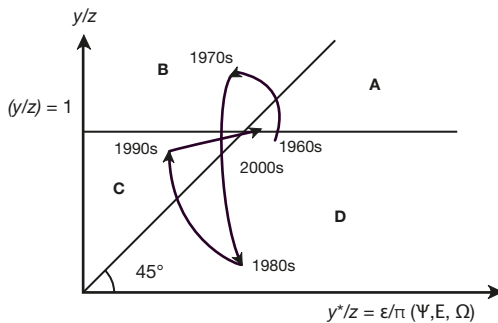
Puede verse que, en los años cincuenta, América Latina tuvo altas tasas de crecimiento con un pequeño déficit en cuenta corriente. Posteriormente, la intensidad de la sustitución de importaciones, la diversificación de las exportaciones y la rápida expansión del comercio mundial en la década de 1960 permitieron que alcanzara elevadas tasas de crecimiento con superávit en cuenta corriente. A pesar de ello, en los años sesenta la región creció, en promedio, a una tasa cercana al 60% de la correspondiente a los países desarrollados. En forma aproximada puede decirse que, en esos años, América Latina se situaba en la parte superior del cuadrante D del gráfico 3.

La expansión del comercio se redujo drásticamente en los años setenta como resultado del incremento del nuevo proteccionismo en los países desarrollados y la recesión económica internacional, luego de la crisis del sistema de Bretton Woods y del primer choque provocado por el precio del petróleo. Más aún, la exagerada protección, instalada en América Latina en las décadas anteriores, impuso a su estructura productiva un elevado costo en términos de pérdida de eficiencia, y esto debilitó el dinamismo exportador. En algunos casos (Argen-

tina, Chile y Uruguay), un proceso bastante rápido de liberalización comercial produjo un breve, pero intenso, auge de las importaciones. Como resultado, en ese período la región sólo consiguió mantener un crecimiento elevado (superior al de las economías desarrolladas) al costo de un déficit comercial creciente, financiado por el cuantioso ingreso de préstamos privados externos. En el segundo quinquenio de los setenta, la economía se habría trasladado así al cuadrante B del gráfico 3, una situación de convergencia insostenible. La transitoriedad de tal estado de cosas se volvió más evidente a medida que, hacia finales de esa década, se acentuaban y acumulaban los desequilibrios en el frente externo.

Gráfico 3

### América Latina: convergencia y divergencia



Fuente: Elaboración propia.

La crisis de la deuda en los años ochenta provocó un drástico vuelco en la entrada de capitales y, a partir de ese momento, América Latina pasó a crecer a tasas muy bajas o negativas. Los amplios excedentes que se obtenían en cuenta corriente eran usados para pagar los compromisos de la deuda. Se ingresó de este modo en la década perdida: la economía se situaba en la parte inferior del cuadrante D del gráfico 3, con superávit comercial, bajas tasas de inversión, crecimiento negativo del ingreso por habitante (mientras que los países desarrollados evolucionaban a un ritmo de poco más del 2%), y débil difusión del progreso técnico. Paralelamente, el peso de la deuda y los fuertes desequilibrios fiscales (asociados, en buena medida, a la propia deuda) dieron lugar a procesos inflacionarios agudos, lo que vino a debilitar aún más la inversión.

La década de 1990 fue de estabilización y retorno de los capitales externos. También en esos años se consolidaron los procesos de reforma y liberalización

comercial, en algunos casos acompañados de la caída del tipo de cambio (en particular en la Argentina, Brasil y Uruguay). A pesar de que los capitales retornaron, lo que hizo posible financiar el déficit en cuenta corriente, la tasa de crecimiento de la economía latinoamericana no se recuperó significativamente (región C del gráfico 3), ya que mostró en los años noventa un déficit casi tan elevado como en los años setenta, sin que por ello se alcanzaran tasas de crecimiento similares a las de los países desarrollados.

Finalmente, en la primera década del presente siglo, la región volvió a generar saldos positivos en la balanza comercial, pasando así del cuadrante de divergencia insostenible (C) al de divergencia sostenible (D) y, en los últimos años, al de convergencia sostenible. Esto coincide con una expansión más rápida de la economía internacional, una mayor demanda de recursos naturales (impulsada por el vigoroso crecimiento de China y la India), la mejora de los términos del intercambio de algunos países exportadores de bienes básicos (*commodities*) y, en algunos casos, la elevación de los tipos de cambios más allá de sus niveles de la década anterior.

En términos generales, cuando se analizan las tendencias en la segunda posguerra, aunque hay excepciones muy importantes en el caso de algunos países y períodos, la región creció a tasas inferiores a las de los países desarrollados. Con déficits similares en cuenta corriente en las décadas de 1970 y 1990, se obtuvo convergencia en el primer período y divergencia en el segundo. La baja tasa de inversión observada desde los años ochenta en adelante sugiere que la difusión del progreso técnico ha sido lenta, en un contexto en el que, al mismo tiempo, el avance de la frontera tecnológica internacional se ha acelerado. Como resultado, los sectores más dinámicos de la industria perdieron peso progresivamente y el gasto en I+D se mantuvo deprimido. Se generaron inercias y procesos acumulativos de aumento de la brecha, que volvieron más difícil el retorno a las tasas anteriores de crecimiento. Aun en un contexto internacional muy favorable, como el de los últimos años, si bien las tasas de crecimiento superaron las logradas por los países desarrollados, se han mantenido en niveles muy inferiores a los de Asia. David (1985) y Arthur (1994) han analizado cuidadosamente los factores que explican por qué la “sombra del pasado” puede afectar por largos períodos la trayectoria de un sistema cuando ya están de nuevo presentes los retornos crecientes y el aprendizaje tecnológico. La posible existencia de procesos de dependencia de la trayectoria pasada (*path-dependency*) y de bloqueo o candado (*lock-in*) de las trayectorias tecnológicas no puede ser descartada como causa de la pertinacia de la divergencia durante tan largos períodos.

PARTE II

## **Macroeconomía y finanzas**



## Capítulo 6

# **Pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos**

Fuente: “Síntesis”, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.



## **PRESENTACIÓN**

*El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* es el más reciente de un conjunto de documentos producidos en los años noventa por la CEPAL en torno a la propuesta de “Transformación productiva con equidad”. Ofrece, como los otros del mismo conjunto, orientaciones para abordar el desarrollo actual y futuro de América Latina y el Caribe; en esta oportunidad, analiza el tema de las finanzas públicas.

La presente publicación tiene por objeto dar una más amplia difusión al primer capítulo de *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Este capítulo sintetiza los principales planteos del documento, y permite formarse una idea general acerca de su contenido y sus propuestas. El pacto fiscal, entendido como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, se analiza a través de sus cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

### **A. INTRODUCCIÓN**

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

De esta manera, a partir de los años ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que se destacan la liberalización co-



mercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de los precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los años ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así, por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero –orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales– facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo, de paso, una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, e incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura. El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales en el marco subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de los mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de los acuerdos de integración o complementación comercial en el plano subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera y estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes –cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como “regionalismo abierto”<sup>1</sup>– contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisio-

1 CEPAL (1994).

nes de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.<sup>2</sup>

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria. Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales –en muchos casos limitadas en su intensidad y, a la postre, controladas, pero crisis al fin– dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato en ese sentido necesitan ser firmemente consolidados antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de una regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de las crisis fiscales tradicionales.

2 El ajuste fiscal extraordinario promovido por Brasil en noviembre de 1997 –en respuesta a la fuerte inestabilidad y caída de las bolsas nacionales, inducidas por la crisis asiática de octubre y noviembre de ese mismo año– es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos sobre la moneda nacional, además de asegurar continuidad en el ritmo y las condiciones de la entrada neta de capital.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención se puso en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención de otros posibles objetivos de la política fiscal, aun cuando éstos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a dejarse de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década de 1990. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a los resultados y por profundizar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes. Estas consideraciones nos sirven de base para proponer la tesis de fondo de este trabajo: la robustez o fragilidad de las finanzas públicas reflejan la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de los servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo.

Recomponer y renovar el pacto fiscal constituyen, así, una tarea enormemente necesaria. Ésta es, a no dudar, una labor política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están dados los elementos para emprenderla.

En efecto, el conocimiento y la discusión de muchos de los componentes de un nuevo pacto fiscal están ya avanzados, y el esfuerzo mayor consiste en progresar en esa tarea y, sobre todo, en articularlos coherentemente en lo técnico y gestar el consenso social en lo político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto del capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

**B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN NUEVO PACTO FISCAL**

A pesar de los importantes avances registrados en muchos países en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, en general siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional del cambio de siglo. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a un acuerdo sobre las visiones de mediano plazo en torno al nivel, la composición y las tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, *la consolidación del ajuste fiscal* es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, *eleva la productividad del gasto público* es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de criterios claros que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En estrecha relación con los puntos anteriores, el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para realizar un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos imprescindibles para instrumentar una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expone con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general.

En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la ineficiencia misma de la gestión pública creció a su amparo. Por ello, sería difícil que se consolidara un nuevo pacto fiscal operativo si no formaran parte de él una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima *transparencia* a la acción fiscal.

Si bien los países de la región han optado de manera inequívoca por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir, el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos, sino más bien complementario y fortalecedor. Una de las manifestaciones más importantes de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la *promoción de la equidad*, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia las tareas de promoción de la igualdad de oportunidades –con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo–, y las tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede ser descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el fisco emplea para estas y otras funciones.

Por último, debe recordarse que en los países de la región existe un compromiso cada vez más profundo con los valores de la democracia política, y que su fortalecimiento es una preocupación compartida por la generalidad de los sectores sociales. En ese contexto, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la *institucionalidad democrática* sino que es, en verdad, un componente esencial del fortalecimiento de dicha institucionalidad. Esto es así porque las pautas de convivencia democrática no pueden sino salir beneficiadas por un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. En este ejercicio democrático deben intervenir efectivamente –más allá de su participación formal– el poder legislativo y las ramas del poder ejecutivo nacional, así como las autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que correspondan.

Un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar efi-

cientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, es condición para que progrese el proceso de transformación productiva con equidad en el que se ha comprometido la región. Las secciones restantes de este capítulo pretenden contribuir a la necesaria discusión sobre este nuevo pacto.

### C. CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL

Como es sabido, los elevados déficits públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De ahí que la consolidación fiscal constituyese una pieza central de los planes de estabilización, primero, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.

En esta materia, los avances son significativos. El balance regional de las finanzas públicas muestra, en efecto, progresos indudables, los cuales se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo mucho más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más en la mayor generación de ingresos, en el caso de América Latina, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido, en general, la tendencia a la reducción del gasto (véase el gráfico 1).

La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la función distributiva del sector gobierno.<sup>3</sup> El resultado muestra un considerable abandono del objetivo de equidad –principalmente vertical– en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en general, y de la política fiscal, en particular. En años recientes, numerosos gobiernos han adoptado medidas –sobre todo en el área del gasto social– que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y, especialmente, a partir de los años ochenta. Según veremos más adelante, ello se refleja, en particular, en una recuperación notoria del gasto pú-

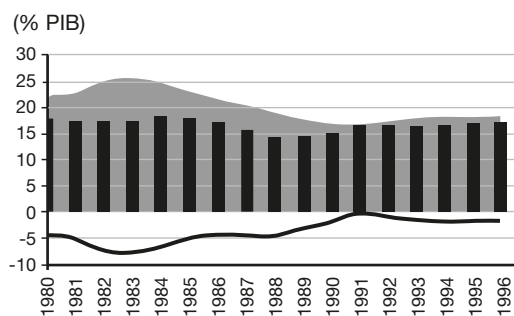
3 Evidencias de aumentos en la desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los países de la región, en particular referidos a las zonas urbanas, pueden verse en CEPAL (1997a, cap. I).

blico social en América Latina, la cual no es compartida, sin embargo, por los países del Caribe.

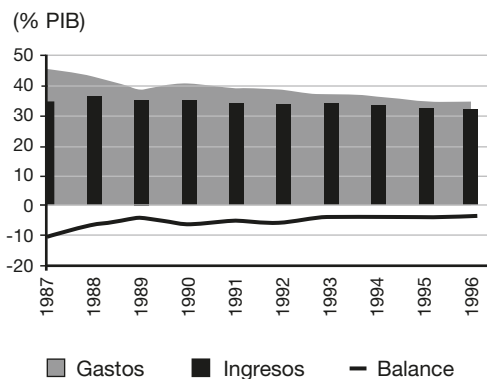
Gráfico 1

### Balance global de los gobiernos centrales (porcentaje del PIB)

#### a) América Latina



#### b) El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La favorable tendencia en las cuentas públicas oculta, no obstante, varios fenómenos que evidencian todavía un cierto grado de fragilidad en los logros. Ciertas experiencias, al contabilizar los ingresos de privatizaciones sobre la línea, tienden a sobrestimar la solidez del ajuste, pues se basan en ingresos estricta-

mente no recurrentes. Por otra parte, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto del ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y cierta vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del gasto durante las fases de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otro. La inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales da lugar a desajustes cuantiosos en varios países, entre los cuales se destacan durante la década actual aquellos asociados a las crisis bancarias. La descentralización ha generado nuevos desafíos y, en algunos países, se ha vuelto una importante fuente de desequilibrios fiscales. Finalmente, pese a la reducción del déficit, la carga de la deuda pública sigue siendo elevada.

En las páginas que siguen se analizan dos elementos de la consolidación del ajuste fiscal, relativos a la evolución de los ingresos públicos y del déficit y la deuda gubernamentales. La evolución del gasto se detalla en la sección D.

#### INGRESOS PÚBLICOS: AVANCE INCOMPLETO

Desde mediados de los años ochenta, todos los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, han introducido importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, complementadas por otras de modernización de la administración tributaria. Si bien se presenta una marcada heterogeneidad de situaciones, en general se puede afirmar que el enorme esfuerzo realizado en materia de reformas impositivas contribuyó a un aumento, todavía modesto, en el coeficiente de tributación en América Latina (aunque no en el Caribe), acompañado de importantes mejoras en la estructura y administración tributarias. Los países de la región muestran, en cualquier caso, una gran heterogeneidad respecto de sus niveles y composición de ingresos públicos, dadas sus diferencias de nivel de ingreso, de estructura productiva, de inserción comercial y de políticas y administración tributarias. El tamaño promedio del sector público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región, y claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas. El promedio latinoamericano de los ingresos totales del gobierno central aumentó levemente, desde poco menos del 15% del PIB en 1990 al 17% del PIB en 1996 (véase el gráfico 1); la mayoría de los países se concentra en el rango de 15 a 20% del PIB, y sólo Haití y Guatemala recaudan menos del 10% de esa variable. Al incluir al sector público no financiero, los ingresos totales recaudados se elevan desde el 25,5% del PIB en 1990 a casi el 28% en 1996, y aumenta también la convergencia de los países en torno a valores superiores al 20% del PIB. Por su parte, la media de ingresos totales de los gobiernos centrales del Caribe, aunque cae levemente en los años noventa, aún se mantiene por encima del 30% del PIB. En el marco de estas tendencias, los ingresos tributarios recauda-



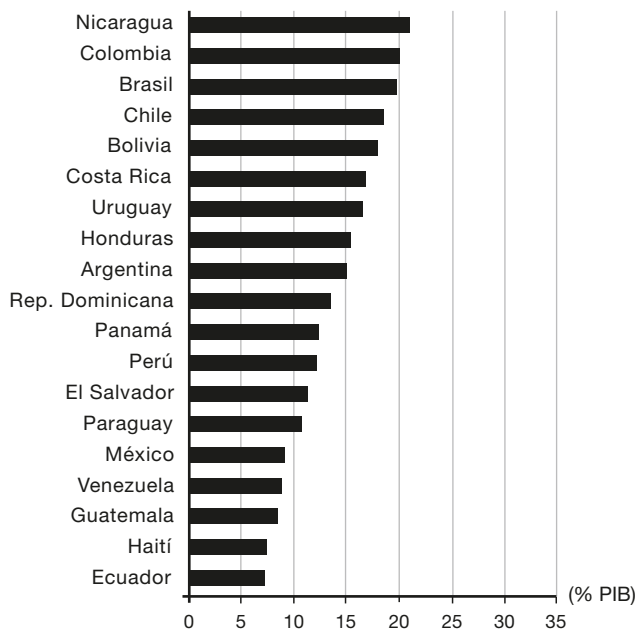
dos por los gobiernos nacionales (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentaron del 11,8% en 1990 al 13,6% del PIB en 1996 en América Latina, pero se redujeron del 29,5 al 27,2% en el caso del Caribe. Aunque para el conjunto de América Latina el coeficiente medio de tributación superaba el existente en 1980, la mitad de los países de la región mantenían una presión tributaria inferior a la de dicho año.

La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social. La presión tributaria de los países de la OCDE es del 38% del PIB (en 1995), incluyendo 9 puntos de las contribuciones a la seguridad social, de modo que la presión tributaria efectiva neta de contribuciones a la seguridad social es allí del orden del 29% del PIB.

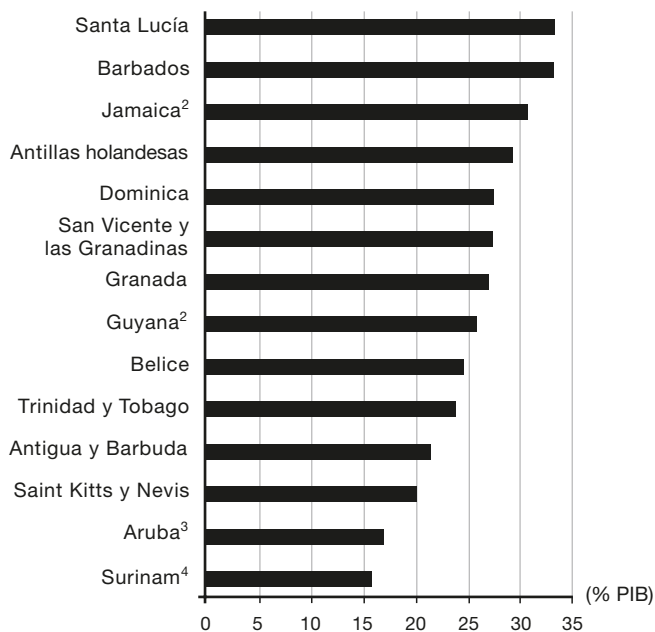
Gráfico 2

**Presión tributaria de los gobiernos centrales<sup>1</sup>**  
(porcentaje del PIB)

**a) América Latina**



## b) El Caribe



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

1. Menos contribuciones a la seguridad social.

2. Datos de 1995.

3. Datos de 1992.

4. Datos de 1993.

Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina y, según señalamos en el párrafo anterior, la presión tributaria neta de dichas contribuciones, un 13,6% del PIB. En cualquier caso, éste es sólo uno de los factores de la gran heterogeneidad de los niveles de tributación característicos de la región, los cuales reflejan, entre otros factores, la eficacia de los sistemas impositivos, las decisiones sobre el tamaño del gobierno, y el financiamiento alternativo que provee la renta petrolera en aquellos países que tienen acceso a ella (véase el gráfico 2). Estas comparaciones muestran también las grandes potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.

En términos de estructura del comercio, los procesos de liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de

América Latina. Este fenómeno ha generado, sin embargo, tensiones fiscales en el caso de las economías pequeñas del Caribe, donde cerca de un tercio de los ingresos totales proviene del comercio exterior. En menor medida, este fenómeno también se ha producido en Centroamérica, de manera que en ambas zonas las perspectivas de la integración económica subregional están muy ligadas a la consolidación de nuevas fuentes de ingresos fiscales.

En muchos otros aspectos, el sistema tributario muestra cambios de consideración respecto del existente a inicios de los años ochenta. Se ha reducido el número de bases impositivas y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos.

La tendencia a apoyarse crecientemente en el IVA, además de favorecer la neutralidad en la asignación, permite un aumento de la cobertura sectorial de los impuestos indirectos, que reduce las exenciones y facilita el control de la evasión. Por otra parte, se ha incrementado el mínimo imponible en el impuesto de renta, para reducir el número de tramos y el nivel máximo de las tasas marginales del impuesto a las personas (de 47 a 28%, en promedio) y a las empresas (de 43,3 a 35,5%), al tiempo que se ha acudido a un uso más generalizado de criterios presuntivos de tributación en algunas actividades, para reducir la evasión.

A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismo de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En efecto, en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto que en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas). La mayoría de los países de la región recauda sólo entre el 20 y el 30% de sus ingresos tributarios a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos cercanos al 40 o 50% del total de sus ingresos tributarios. En el Caribe, la estructura tributaria se asemeja más a la OCDE que a América Latina, ya que allí los impuestos directos representan, en promedio, el 40% de los ingresos tributarios, y varios países —Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas holandesas, Surinam y Trinidad y Tobago— han sobrepasado dicho promedio en los últimos quince años. Los ingresos por privatizaciones desde fines de los años ochenta han sumado en la región alrededor de 96 000 millones de dólares, con diversa intensidad entre países pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural de un menor número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa sólo el impacto fiscal de corto plazo. Los efectos de largo plazo no han sido cuantificados en forma apropiada.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal siguen siendo aspectos débiles en la recaudación. Esto difícilmente se explica como resultado de tasas excesivas,

dado que en la región se registra una asociación positiva entre el nivel de éstas y la eficacia recaudatoria de los tributos. En particular, en el caso del IVA, países con alícuotas comparativamente altas, como Brasil, Chile y Uruguay, presentan tasas de eficacia recaudatoria relativamente elevadas, en tanto que sucede lo contrario en países con alícuotas bajas, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto parece indicar que la calidad de la administración tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control de la evasión y elusión de los tributos.

En administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a elevar la jerarquía burocrática y la autonomía técnica de las administraciones tributarias y aduaneras. Del mismo modo, se ha tendido a concentrar las funciones normativas en la administración nacional, al tiempo que se descentralizan las funciones operativas de fiscalización y recaudación en el nivel territorial o de gobiernos subnacionales. Aunque existe una tendencia a unir las administraciones de impuestos y aduanas, y en un caso (Argentina), a integrar aún las contribuciones a la seguridad social, esta tendencia es algo menos marcada. Finalmente, se ha generalizado el esfuerzo por simplificar normas y procedimientos administrativos, así como por incorporar modernas tecnologías de información en el procesamiento y fiscalización de las declaraciones y en la cobranza y devolución de impuestos, buscando reducir el costo de la recaudación y mejorar la productividad de los servicios tributarios.

En síntesis, las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en diversos ámbitos, todavía distan de cumplir cabalmente los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

*a) Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global*

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo –no así el del Caribe– y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia

de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerrequisito de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. El análisis precedente indica que existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (en especial a las personas) en la mayoría de los países de América Latina. Mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical. A ello se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala “impuestos verdes”, que generan, además, efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, éstas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a una desviación de los flujos de *recursos*. Para dotar de viabilidad política a todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a una mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen los márgenes de potencial corrupción.

*b) Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributaria para minimizar la evasión y la elusión*

Al reducir las bases imponibles –algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio–, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión –básicamente, por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria– que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando los procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano de la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.

*c) Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva (“gastos tributarios”)*

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y la ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones ac-

tualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos “gastos tributarios”, está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros mecanismos, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es favorecer en la asignación de recursos a las regiones o los sectores seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente –para lograr el mismo objetivo– una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, junto con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal (véase más adelante el punto E, relativo a la transparencia del gasto público).

*d) No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización*

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

EL DÉFICIT, LA DEUDA Y LOS NUEVOS RETOS MACROECONÓMICOS  
DE LA POLÍTICA FISCAL

En los siete años transcurridos de la presente década, el déficit promedio de los gobiernos centrales de diecinueve países de la región –para los cuales existe información– nunca excedió el 2% del PIB. Esto representa un esfuerzo notable de disciplina fiscal, si se considera que, en los años posteriores a la crisis de

la deuda, dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB. Se trata pues de un logro espectacular a nivel internacional, que supera lo alcanzado durante el mismo período en buena parte del mundo industrializado.

Todos los indicadores tradicionales –necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente– muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. No obstante, con la excepción de Chile, no ha sido posible sostener niveles globales de superávit, y en algunos casos se mantienen situaciones de fragilidad fiscal (Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití y Honduras), en su mayoría abordadas en los últimos años por las autoridades respectivas. Por otra parte, en años más recientes, hay cierta tendencia al deterioro de las cuentas públicas. En 1996, por ejemplo, quince de los diecinueve países con información registraron déficits. Esto último muestra en realidad una preocupante tendencia procíclica de las finanzas públicas regionales, que ha tendido a acentuar, en vez de morigerar, el ciclo económico. En varios casos nacionales, la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, la retoma del crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. En ocasiones, este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento, cuya atención se centra excesivamente en indicadores de déficit que no consideran el impacto del ciclo económico. Esta práctica relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo, y obliga a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a fines de 1994 y con el impacto de la crisis asiática. Las estimaciones indican que el gasto público tiene en la región, en efecto, un comportamiento cíclico mucho más pronunciado que en los países de la OCDE y el sudeste asiático.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos, estas crisis están asociadas a una liberalización de las variables financieras (tasas de interés, crédito bancario o cuenta de capital de la balanza de pagos) sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres. En efecto, una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; se da así lugar a posteriores quiebras y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés preferenciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarías

preferenciales, entre otras medidas. En unos pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otros ha dado lugar a operaciones cuasifiscales del banco central. La intervención tardía ha tendido en estos casos a acrecentar las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de la Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde las pérdidas representaron entre el 40 y el 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década de 1990 (México, Paraguay y Venezuela) han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales cuyos valores oscilan entre el 8 y el 18% del PIB.

Asimismo, los procesos de descentralización han generado dificultades macroeconómicas nada despreciables, fundamentalmente asociadas a cuatro fenómenos: a) la mayor descentralización en los ingresos que en los gastos, que ha caracterizado este proceso en algunos países (Brasil y Colombia); b) el uso generalizado de sistemas de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente mayores gastos, por la vía de aumentos en las transferencias; c) la ausencia de control del endeudamiento territorial, y d) la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en las regiones. La excesiva dependencia de las transferencias nacionales es una de las características desafortunadas de la descentralización en América Latina: ellas suelen financiar más de la mitad de los gastos locales contra una tercera parte en los países de la OCDE. Así las cosas, los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la administración descentralizada de servicios deben estar acompañados de una solución a estos dilemas macroeconómicos, que pueden terminar por malograr el propio proceso. La evolución de la deuda pública muestra también avances importantes, gracias, en particular, a los programas de reducción adoptados desde fines de los años ochenta. La relación deuda pública/PIB se redujo del 50 al 30% entre 1988 y 1992, y luego se estabilizó, aunque con grandes diferencias entre países y con aumentos significativos en algunos de ellos. Sin embargo, el problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso significativo de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en el hecho de que en muchos países dicha proporción, así como la relación deuda externa/PIB, supera los niveles que caracterizaron los años anteriores al estallido de la crisis. En unos pocos países, la deuda interna ha comenzado a jugar un papel importante (Brasil, Colombia, Costa Rica y, en menor medida, la Argentina), beneficiándose del desarrollo de los mercados financieros nacionales, pero generando también en algunos momentos presiones sobre dichos mercados.

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito.



El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional. El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados), y b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

La deuda es elevada para países cuya fuerza de trabajo y población están relativamente envejecidas, donde las tasas de cotización y de reemplazo son altas y existe una alta relación de cotizante por asalariado. Para un primer grupo de países, cuya deuda previsional se estima por encima del 200% del PIB (Argentina, Brasil y Uruguay), realizar una sustitución total e inmediata de un sistema por otro implica recursos fiscales por un monto anual superior al 6% del PIB por un lapso de cuarenta años (asumiendo una amortización lineal y una tasa de descuento del 5%). En un segundo grupo de países (Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá), con una deuda previsional ubicada entre el 90 y el 200% del PIB, se deberían destinar recursos fiscales por montos que oscilen entre el 2,8 y el 4,6% del PIB. En situaciones más factibles de financiar la totalidad de la deuda previsional se encuentran aquellos países en los que ésta fluctúa entre el 20 y el 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), los cuales deberían asignar recursos fiscales anuales en montos equivalentes a cifras entre el 0,7 y el 1,4% del PIB.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados); el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan); el pago de los subsidios para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un período legal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educa-

ción, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados. Para enfrentar los problemas mencionados, se proponen cuatro importantes líneas de acción:

*a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas*

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales. Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en períodos adversos. Con este fin, es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con un diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.

En materia de reglas presupuestarias, se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios durante los períodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo. Con esta misma orientación, es conveniente que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del mercado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento del déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, y evitaría, además, los ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudirse a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de los programas sociales, ya que, una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto

social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

*b) Prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir las pérdidas por la vía fiscal*

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos cortos), así como con un manejo fiscal menos procíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial. En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente a entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que ellas se reflejen en una expansión del crédito interno.

*c) Manejar con cautela los efectos macroeconómicos de la descentralización*

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales y preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal.

Para ello, han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional

o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera en el contexto regional y local.

En estas materias, existen en la región experiencias recientes de manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar efectos macroeconómicos adversos y a favorecer una mejor utilización del ahorro, como viene aconteciendo en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal en el nivel subnacional, como es el caso de algunas provincias de la Argentina y algunos estados en Brasil, y los recientemente iniciados en departamentos de Colombia. En estos programas se establecen metas de reducción del déficit fiscal mediante el fortalecimiento y la modernización de las bases tributarias subnacionales, la reducción de los gastos de funcionamiento y el establecimiento de compromisos de pago de las deudas contraídas. Existen casos exitosos de fortalecimiento de la tributación local (impuestos a la propiedad y a la valorización). Este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

*d) Vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social*

Aun en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas, que combinan cuatro estrategias, de modo de aprovechar las bondades del sistema de capitalización y, a la vez, minimizar la deuda previsional explícita. La primera estrategia busca reducir los compromisos financieros que el sistema contrae a futuro, modificando las condiciones de elegibilidad y el monto de las fórmulas para obtener los beneficios. La segunda representa un cambio sólo parcial hacia un sistema de capitalización, y permite la coexistencia de un sistema de reparto y otro de capitalización, al definir la distribución de afiliados entre ambos sistemas de acuerdo con consideraciones fiscales o de otra naturaleza (Argentina, Colombia, Uruguay). La tercera estrategia consiste en diseñar, al menor costo posible, un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o de una cohorte al nuevo sistema. La cuarta continúa con el sistema de reparto pero lo adminis-

tra conforme a un régimen de contribuciones definidas en forma hipotética (nocional), esto es, donde cada contribuyente dispone de una cuenta individual pero hipotética, que se capitaliza a una tasa de retorno similar a la tasa de crecimiento del salario promedio con que se reunieron las contribuciones (Italia, Letonia, Suecia; en estudio en Costa Rica y Polonia). En general, los países de la región han tendido a adoptar una combinación de las tres primeras, como se puede apreciar en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La última debería ser objeto de mayor atención en el futuro.

La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

#### **D. MAYOR PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO**

La participación promedio del Estado en la economía muestra un patrón diferenciado por subregiones; en los años noventa ascendió a un 36% del PIB en el Caribe y a un 27% en América Latina. Los patrones de gasto también han sido divergentes en una y otra subregión durante esa década. Mientras que la importancia del gobierno central en los países del Caribe ha seguido declinando, aproximándose a los niveles de los países de la OCDE (36% del PIB), en América Latina ha tendido a aumentar, pero se mantiene aún distante de aquellos niveles y de los del sudeste asiático (véase el gráfico 3). En América Latina, la tendencia al aumento del gasto público ha surgido fundamentalmente en los países que tenían un nivel inicial de gastos relativamente más bajo, mientras que en los demás ha ocurrido lo contrario. En conjunto con las tendencias observadas en el Caribe, esto indica que ha habido cierta convergencia en la magnitud del gasto público de los distintos países de la región. Vale la pena señalar, por otra parte, que en los países latinoamericanos sobre los cuales se cuenta con información, la recuperación del gasto no ha estado acompañada de un incremento del empleo público, que ha descendido como proporción del empleo no agrícola en la década: del 15,3% en 1990 al 13% en 1996.

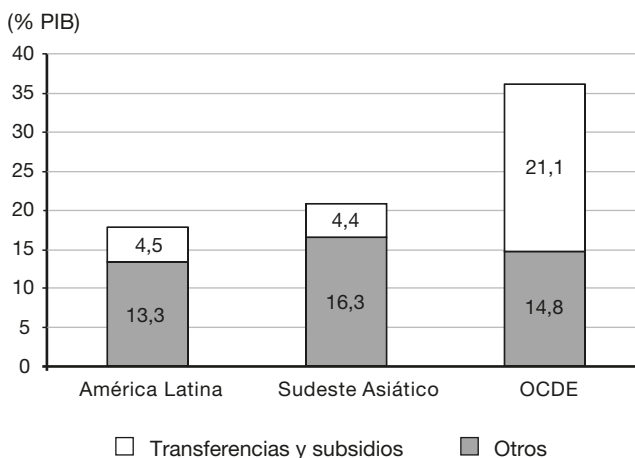
La experiencia internacional señala que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un "bien superior". Este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. En efecto, al examinar tanto la evolución del gasto en los países de la OCDE como en América Latina, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios, asociados en gran medida a la previsión

social, cuando crece el ingreso por habitante. No obstante, aun cuando se ajusta en función de dicho factor, el tamaño del gobierno central es menor en América Latina que en la OCDE y el sudeste asiático (véase nuevamente el gráfico 3).

En términos de composición, destaca sin duda la recuperación del gasto público social en América Latina, que desafortunadamente no ha sido compartida por el Caribe, donde muestra todavía una tendencia ligeramente descendente, como se indica más adelante. Asimismo, mientras que la inversión pública tiende a recuperarse en varios países latinoamericanos en la década de 1990, ha seguido disminuyendo en el Caribe. Por otra parte, en la mayoría de los países se registra en los años noventa una reducción de la participación relativa de los pagos de intereses y de funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva y social.

Gráfico 3

### Composición del gasto total del gobierno central (promedios regionales 1990-1996)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El gasto militar alcanza, en promedio, un 10% del gasto del gobierno central en América Latina, lo que equivale al 1,9% del PIB. Ambos porcentajes son los más bajos de las regiones en vías de desarrollo. A estas cuantías habría que sumar los gastos en orden y seguridad interna, que representan en promedio el 1,3% del PIB. Cabe observar, sin embargo, que la reducción de los gastos militares no ha

ido a la par de los avances en la democratización regional y los esfuerzos de pacificación, lo que indica que el “dividendo del desarme” aún no se ha manifestado. De hecho, a lo largo de la década, América Latina ha sido la región donde menos se han reducido los gastos militares respecto del PIB. Se trata, por lo tanto, de un gasto relevante, cuyo examen, por variadas razones, no es transparente y que no suele asignarse de acuerdo con criterios competitivos ni es objeto de información y evaluación adecuadas.

En general, los esfuerzos por aplicar políticas que mejoren la eficiencia del gasto público, aunque promisorias, han resultado insuficientes. Persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Pese a algunos intentos pioneros, todavía son incipientes los esfuerzos por alentar la productividad a través de cambios en la cultura de la administración pública hacia una de gestión orientada a los resultados. Se registran, sin embargo, logros en varios frentes de reorganización institucional orientada a mejorar la eficiencia del gasto: en el manejo más eficiente de las empresas públicas, en la gestión descentralizada del gasto público, especialmente social, y en el diseño de mecanismos que permiten la participación de nuevos agentes en áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Los avances en todas estas materias son elementos destacados de las “reformas de segunda generación” que han iniciado los países de la región.

Cabe subrayar, en efecto, que durante la década de 1990 se detecta un creciente interés de las autoridades por los efectos microeconómicos de las finanzas públicas. En tal sentido, existe consenso sobre la necesidad de que los programas de gasto público expliciten y cumplan objetivos precisos, del menor costo y la mayor calidad posibles. Como resultado de ello, han venido difundándose nuevos paradigmas de la gestión pública, que parten del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos –como contribuyentes y usuarios de los servicios– a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de resultados. Esta nueva cultura de gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de la institución prestadora de dichos servicios, o incluso los “contratan” formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. En el nivel global, las entidades rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. En algunos casos, los destinatarios del gasto público (por ejemplo, los padres de familia en el caso de la educación) participan en la toma de decisiones y el control. En un proceso un tanto más incipiente, en algunos casos se vinculan las remuneraciones de los funcionarios al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. A partir de programas pilotos ejecutados en varios países de la OCDE, estos esquemas se han venido in-

troduciendo en la región. Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica.

En el caso de las empresas públicas ha habido, sin duda, avances en la racionalización del manejo de los sistemas tarifarios. Estos avances reducen los consuetudinarios atrasos en los reajustes –provocados por tácticas de corto plazo para frenar un proceso antiinflacionario o atenuar algún conflicto distributivo– que invariablemente culminaban en “tarifazos” y terminaban afectando la gobernabilidad del país. Aunque hay en la región ejemplos destacados de empresas públicas manejadas con criterios de racionalidad económica, abundan los casos en que las consideraciones políticas predominan en la elección de los directorios y gerentes, así como en el manejo diario de las empresas, y en los que dicha gestión carece de la transparencia adecuada y se presta, por lo tanto, a diversas modalidades de corrupción. Todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio, por lo que su administración continuará ocupando un lugar destacado en el manejo eficiente de los recursos públicos. La descentralización fiscal ha avanzado en la región, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización democrática, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios –como los sociales– en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas, como hemos visto, con efectos macroeconómicos adversos, asociados al diseño imperfecto de los esquemas de competencias y recursos, a inadecuados sistemas de transferencias, a falta de controles eficaces del endeudamiento territorial, y a la inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios. Como veremos en una sección posterior, también existe el peligro de que la descentralización afecte adversamente la equidad interregional.

En materia de mejoramiento de la prestación de servicios, la experiencia acumulada todavía no es suficiente, pero, en todo caso, ella indica que la posible mejoría se encuentra limitada por dos factores fundamentales: la excesiva dependencia de recursos nacionales y la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente el margen de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, para responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad en todo su potencial. La información relativa a la evolución de la eficiencia del gasto –medida a través de indicadores de costo, impacto y de la evolución de la calidad de los servicios– es ambigua, puesto que revela tanto éxitos como retrocesos. Existen, por otra parte, casos exitosos en los que se han



ampliado los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o el control de servicios locales, pero éstos pueden considerarse todavía insuficientemente desarrollados en el conjunto de la región. Lo ocurrido en la región indica que la privatización de empresas públicas da lugar a mejorías en la administración y en la productividad, tanto durante la fase preparatoria para la venta como cuando su administración pasa a agentes del sector privado, aunque no existen realmente evaluaciones completas de los efectos sectoriales de los procesos de privatización que permitan apreciar, en particular, los beneficios recibidos por los consumidores en términos de costo y calidad de los servicios públicos que han sido objeto de dichos procesos. La mejoría está íntimamente ligada, en el caso de sectores donde existen importantes fallas de mercado, a su regulación.

La privatización ha estado acompañada, en muchos países, del desarrollo de esquemas que promueven la participación del sector privado en nuevos proyectos de infraestructura. Aparte de los problemas regulatorios mencionados, estos esquemas exigen importantes decisiones en torno al otorgamiento de garantías por parte del sector público.<sup>4</sup> Su concesión indica que el gobierno actúa como entidad aseguradora contra riesgos regulatorios, de fuerza mayor, comerciales (venta o rentabilidad mínima) y financieros (garantía de disponibilidad de recursos), y asume pasivos contingentes que pueden hacerse efectivos en cualquier momento. El diseño de estos esquemas determina la forma en que se reparten los costos entre el agente privado y el gobierno y, por lo tanto, también influyen en la apropiación de los beneficios netos de la inversión correspondiente por parte del agente y toda la comunidad.

En el caso de los sectores sociales existen mecanismos ya consolidados de participación de agentes privados en el manejo de fondos de emergencia e inversión social. En este campo existen casos destacados de manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender demandas sociales específicas. Han demostrado ser, además, mecanismos eficaces para captar recursos externos, pese a que la evaluación del impacto efectivo de los programas financiados por estos fondos es insuficiente. Por lo tanto, preocupa que la mayoría de sus acciones hayan estado orientadas al alivio temporal de la situación de algunos grupos vulnerables, más que a superar las condiciones estructurales que afectan a la población pobre, en especial la falta de capital humano para incorporarse a los mercados formales de trabajo. Su articulación con los programas más generales de la política social también ha sido generalmente escasa. En los últimos años se han abierto también múltiples espacios de participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en los programas permanentes de la política social.

4 Estas garantías se otorgan también, aunque con mucho menor frecuencia, en el caso de privatizaciones de empresas existentes.

Estos espacios suponen el rediseño de los sistemas de previsión social, así como diversos mecanismos de participación en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y viviendas sociales, entre otros, y ofrecen importantes posibilidades de complementación de los sectores público y privado, que pueden ser utilizadas para perfeccionar los servicios, en particular cuando permiten que exista competencia en su provisión. La respuesta de los agentes privados tiende a ser mayor cuando se trata de servicios para los sectores medios y más pudientes de la población, y también es mayor en las ciudades más grandes que en las pequeñas o en las zonas rurales. Esto indica que la oferta de servicios públicos no es plenamente sustituible y que, si se desea llegar a los sectores más pobres, se requieren mecanismos específicos dirigidos a fomentar la oferta destinada a ellos, muy especialmente mediante la promoción de organizaciones comunitarias. Además, la existencia de normas regulatorias adecuadas es crucial en este ámbito, para evitar problemas de equidad, como se verá en una sección posterior. Los problemas de información de los usuarios y de control de calidad también son particularmente delicados en estos casos y, en general, obedecen a la falta de instituciones que faciliten la información adecuada y esquemas regulatorios apropiados para la prestación de los servicios correspondientes.

A partir de estas consideraciones, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

FOMENTAR UNA CULTURA DE LA GESTIÓN PÚBLICA  
 BASADA EN DOS CONCEPTOS BÁSICOS: LA ESCASEZ DE RECURSOS PÚBLICOS  
 Y LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS

La tendencia de muchos –tal vez la mayoría– de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra lo poco desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como dentro de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y el crecimiento. En esta materia vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los “dividendos de la paz”. Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios

gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

#### CONSOLIDAR CRITERIOS DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas –en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras– es conveniente, en determinados sectores, mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados, a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea por parte de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño. Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera apropiado otorgar subsidios a un sector, región o grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

#### DESCENTRALIZAR EFECTIVAMENTE LOS SERVICIOS, CUANDO SE CONSIDERE CONVENIENTE

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya se-

ñalados, con la entrega efectiva de la administración de los servicios a los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuenten con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, y los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de las distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

#### ORDENAR ADECUADAMENTE EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que deben caracterizar el proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunas ocasiones reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión. El problema de los pasivos contingentes, generados por las garantías otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura, exige

que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurable en el mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso de que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del “seguro” que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía, o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que implican la sustitución de un gasto público muy costoso —es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público— por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

#### FOMENTAR CON CRITERIOS PRAGMÁTICOS LA PARTICIPACIÓN DE AGENTES PRIVADOS, SOLIDARIOS Y COMUNITARIOS EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas del impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva de servicios sociales, creando al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a

los sectores más pobres de la población, entre otras cosas, mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

### **E. TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO**

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios, y que, por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, que denominaremos “cuasifiscales”, conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden, asimismo, los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más proclives al desarrollo de prácticas de corrupción.

En buena medida, la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos de la región responde a razones políticas. Al no existir un pacto fiscal ampliamente aceptado respecto del papel, la magnitud y las modalidades de intervención del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” –los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar– por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria. De esta manera, se sustituyen subsidios explícitos por beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas y subsidios cambiarios; en lugar de efectuar gastos sociales para determinados grupos se adoptan regulaciones que obligan al sector privado a hacerlos, y se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías gubernamentales que se harán efectivas en el futuro si se cumplen ciertas condiciones. En efecto, el “precio” de prácticas más transparentes está vinculado al grado de dificultad que el ejecutivo pueda tener para concertar un acuerdo político respecto de la magnitud de la carga tributaria o de la conveniencia de realizar determinados gastos y, por ello, el alcance del ámbito cuasifiscal está relacionado con la fortaleza o debilidad del pacto fiscal.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector

privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un gravamen adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.

Cabe destacar que otro de los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad. Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

Para realzar la transparencia de las finanzas públicas, se recomiendan dos líneas de acción:

**REDUCIR LAS PRÁCTICAS CUASIFISCALES, MEDIANTE LA INCORPORACIÓN DE UNA MAYOR PARTE DE LAS OPERACIONES DE ESA NATURALEZA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO O LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS COMPLEMENTARIOS DE RENUNCIA FISCAL, DE REGULACIONES OBLIGATORIAS Y DE GARANTÍAS**

Es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

- *Presupuesto de renuncia fiscal*: en este ámbito se aplicaría la práctica adoptada por Alemania y los Estados Unidos a fines de los años sesenta, e imitada por muchos países de la OCDE con posterioridad, de informar al Parlamento el monto, las razones y el destino de los “gastos tributarios” generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios que, en todo caso, deben otorgarse bajo condiciones estrictas, con plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a la evaluación de los resultados.
- *Presupuesto de regulaciones obligatorias*: habida cuenta de que los objetivos de las políticas públicas pueden lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar asimismo el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.
- *Estimación de las garantías públicas otorgadas*: como ya se ha señalado, las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura deben ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del “seguro” equivalente debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso en particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular, las garantías de pensión mínima.



Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento hay que discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto de las empresas públicas como de los gobiernos regionales y locales. En consecuencia, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

#### REALIZAR UN MAYOR ESFUERZO POR MEJORAR LA INFORMACIÓN FISCAL

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella dependen no sólo el control macroeconómico sino la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de los valores democráticos, que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información, y el fomento de debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

#### F. RESGUARDAR LA EQUIDAD

Como se ha señalado, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de los otros objetivos de la política fiscal, en especial, el de contribuir a mejorar la equidad. Como se verá más adelante, durante la década actual se ha producido un retorno parcial a este objetivo, que se refleja en la recuperación del gasto social en América Latina. Sin embargo, dado el inmenso reto que este tema implica para la región, deberá ser abordado cada vez con mayor determinación en el futuro inmediato.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Hay, en efecto, muchas eviden-

cias de que el impacto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo.<sup>5</sup> Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que para los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de los distintos tipos de gastos. Como se indica en el gráfico 4, la focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparada con la proporción de la población en estado de pobreza es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, la proporción destinada a seguridad social y educación superior suele tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fundamentalmente a estratos de ingresos medios. Estos datos indican, por lo tanto, que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, y también para mejorar su focalización.

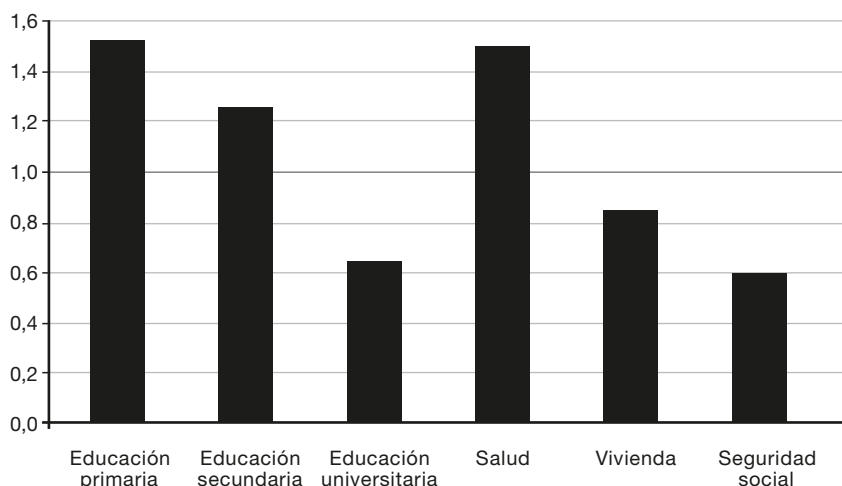
La modalidad de financiamiento de dicho gasto tampoco tiene efectos distributivos neutrales. Cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que cuando se lo financia con el IVA, y, lo que es igualmente importante, cuando los recursos son insuficientes y el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse sus impactos distributivos favorables. Aunque estos efectos de la estructura de financiamiento en la distribución del ingreso son menos importantes de lo que se suponía en el pasado, no son irrelevantes y han sido, por lo demás, muy poco analizados en el ámbito académico en las últimas décadas. En este sentido, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más significativos. Desafortunadamente, este tipo de consideraciones se enfrenta a la ya mencionada escasez de estudios sobre la incidencia distributiva de la política fiscal. En efecto, la práctica de elaborar el presupuesto sobre la base de ejercicios de consistencia macroeconómica raramente se complementa con otros

5 Véanse las últimas ediciones del *Panorama social de América Latina*, y Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

cálculos del impacto distributivo de diversas opciones presupuestarias. Es indudable que contra ello conspira la complejidad técnica de la tarea y la insuficiencia de información y estudios sobre la materia. Casi ningún país de la región cuenta con estudios de incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados, y pocos con análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo anterior, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

Gráfico 4

## Índices de focalización del gasto social en los pobres\*



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de José Rodríguez, "Educación y distribución del ingreso en el Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, N° 115, Washington, D.C.

\* Índice de focalización = porcentaje del gasto social percibido por la población destinataria / porcentaje de la población destinataria como porcentaje de la población total. Promedios simples de países con información disponible.

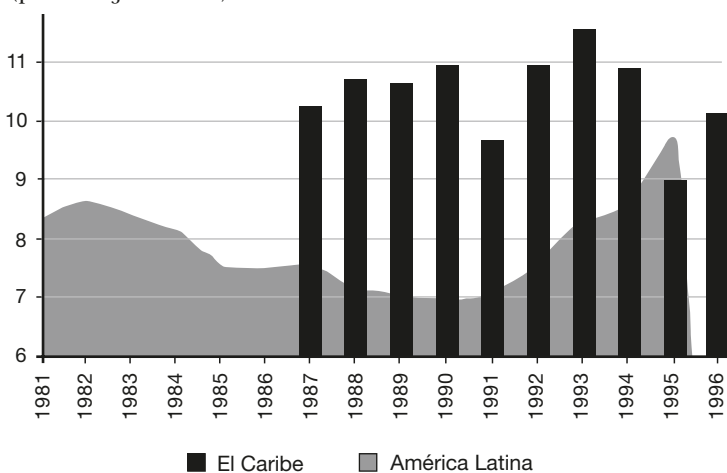
En el gráfico 5 se resume la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe en el período 1980-2000. Los años ochenta se caracterizaron por una brusca reducción de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social per cápita se redujo en América Latina un 24%. Durante la década de 1990 ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles existentes en América Latina

a inicios de los años ochenta. Cabe señalar que esta evolución positiva del gasto social no se observa en el Caribe, donde ha fluctuado desde 1987 entre el 9 y el 11% del PIB, con una tendencia levemente descendente, y el gasto per cápita ha continuado disminuyendo. No obstante, en los países del Caribe el gasto público, por lo general, ha sido superior al promedio latinoamericano.

Cabe mencionar que en el caso de América Latina el escenario positivo mencionado debe matizarse en tres sentidos diferentes. En primer lugar, aún existen grandes disparidades entre los países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, dado que en muchos de ellos éste todavía es cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy alta del crecimiento del gasto social, sobre todo en los países donde es elevado, se ha destinado a la seguridad social, específicamente, al pago de pensiones, el componente que se distribuye en forma menos progresiva. El incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas. En el caso de la educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países. Por último, su marcada reducción en los años ochenta y su recuperación en los noventa reflejan, en gran medida, el ciclo macroeconómico de la región y revelan, por lo tanto, el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social.

Gráfico 5

### Evolución del gasto público social del gobierno central (porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, algunas de las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del gasto social han tenido efectos distributivos preocupantes, que deben ser objeto de atención especial. En efecto, existen pruebas de que un proceso de descentralización sin adecuados resguardos puede tener un serio impacto en la equidad territorial. Así, en algunos casos sobre los cuales se cuenta con datos comparativos (Argentina, Brasil y México en el sector educativo) existe evidencia de que la dispersión en la calidad de este servicio ha tendido a aumentar.

Asimismo, las reformas orientadas a ampliar el espacio para la gestión privada en la provisión de servicios pueden tener efectos adversos si no están acompañadas de adecuados sistemas de solidaridad, como lo muestra el sistema privado de salud en Chile. En efecto, en estas condiciones, tales reformas pueden estimular prácticas de selección adversa de los usuarios, es decir, de concentración de los usuarios de mayores ingresos y con menores riesgos de salud en función de la edad en el sector privado, y de los que tienen menores recursos y los grupos de edad con altos riesgos en el sector público. Por lo demás, este sistema, lejos de reducir las demandas de recursos públicos en el sector correspondiente, puede llegar a acrecentarlas. De este análisis se derivan las siguientes recomendaciones:

#### INCENTIVAR LOS ESTUDIOS Y ESTIMACIONES REGULARES DE LA INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige otorgar particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la tributación en los distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto. Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios sustanciales en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, en especial las renunciadas tributarias y las regulaciones obligatorias.

CONSOLIDAR LA RECUPERACIÓN DEL GASTO SOCIAL,  
MEJORAR SU FOCALIZACIÓN Y ESTABILIZAR SU FINANCIAMIENTO

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento procíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

RECONOCER NUEVAMENTE, TAMBIÉN POR RAZONES DE EQUIDAD,  
LA IMPORTANCIA DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA, ESPECIALMENTE  
DE LAS PERSONAS

No sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de los efectos que inciden desfavorablemente en la simplicidad del régimen y su administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas para algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de los recursos. Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una sustitución considerable del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

VIGILAR LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN  
EN TÉRMINOS DE LA EQUIDAD

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre las distintas áreas de un país.

INCLUIR CLAROS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EN EL DISEÑO  
DE ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN SERVICIOS SOCIALES

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

**G. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA**

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Como bien se sabe, en la era moderna los parlamentos surgieron del deseo de reducir el poder que tenía el soberano para imponer tributos y disponer de los recursos recaudados. Más allá de esta consideración histórica, sin embargo, no hay quizá un tema que preocupe más a la ciudadanía que saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco.

En una era de afortunada profundización de la democracia en la región, las instituciones fiscales no deben ser ajenas al desarrollo de una institucionalidad acorde con los principios de participación y división de poderes. Existen obvias reservas sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos, y en la región hay múltiples casos que tienden a justificar esas reservas. Pero también es cierto que la falta de consenso democrático en torno al pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables: la multiplicación de operaciones cuasifiscales que reducen la transparencia de la política fiscal, con las consecuencias ya señaladas, y las inflexibilidades presupuestarias que se derivan de la creación de rentas con destinación específica, solicitada por los sectores descontentos con el ejecutivo o el legislativo, para obligar a la autoridad fiscal a llevar a cabo determinadas acciones. El diseño de las instituciones fiscales debe regirse por tres consideraciones. En primer lugar, éstas deben responder a múltiples objetivos, como mínimo a los siguientes: i) permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico y el crecimiento; ii) garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático, y iii) ofrecer incentivos a un buen uso de los recursos. En segundo término, se debe tener en cuenta a todos los actores sociales que las integran: el poder ejecutivo nacional, los gobiernos subnacionales, las entidades públicas autónomas, el Parlamento, los organismos de control y la sociedad civil. Por último, también hay que tener presente las instituciones informales, es decir, las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres. A diferencia

de las primeras, que pueden ser modificadas mediante actos legales o reformas administrativas, las segundas son necesariamente el resultado de un proceso evolutivo prolongado.

El desarrollo institucional que ha tenido lugar en la región en las décadas de 1980 y 1990 sólo da una respuesta parcial a estos múltiples requerimientos. En general, el énfasis ha recaído en el refuerzo de las instituciones formales del poder ejecutivo nacional encargadas de que se cumpla el primero de los objetivos señalados, es decir que las finanzas públicas contribuyan a los equilibrios macroeconómicos. En esta dirección apuntan el fortalecimiento de las secretarías o los ministerios de Hacienda y los bancos centrales autónomos, de las direcciones tributarias, de los sistemas integrados de gestión financiera y de las instituciones privadas de investigación o de otro tipo que fiscalizan el buen manejo macroeconómico. Sin embargo, por no formar parte de un proceso más amplio, orientado a generar consensos sobre las virtudes de dichas prácticas, permean escasamente las instituciones informales e incluso incentivan prácticas perversas: continuos enfrentamientos dentro del ejecutivo y entre éste y el poder legislativo, búsqueda de mecanismos cuasifiscales para evadir los controles por parte de las entidades descontentas del poder ejecutivo, o por parte del poder legislativo, y creación de rentas con destinación específica para limitar la capacidad decisoria de la autoridad fiscal. Las medidas orientadas a la creación de autoridades fiscales autónomas acrecientan, en vez de resolver, estos últimos problemas.

El incipiente desarrollo de instituciones encargadas de impulsar una cultura de administración pública orientada a los resultados se relaciona con el tercer objetivo mencionado, es decir, incentivar el buen uso de los recursos, lo que, a diferencia del caso anterior, apunta a mejorar las instituciones informales. Sin embargo, es paradójico que coincida con el mantenimiento de instituciones formales de control fiscal que continúan utilizando técnicas anticuadas contrarias a este propósito, e incluso con el virtual desmantelamiento de la mayoría de los sistemas nacionales de inversión pública, con lo que se termina dando más importancia a la eficiencia de los gastos de funcionamiento que a los de inversión. Como hemos señalado, la descentralización está orientada también al cumplimiento de este objetivo, pero, si no está bien concebida, puede poner en peligro el equilibrio macroeconómico. En cambio, un esquema de descentralización que mantenga un excesivo control central para evitar este problema puede terminar por eliminar la autonomía necesaria para una gestión eficiente.

El desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación, que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las priorida-



des de gobierno. El otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir, al organismo que por definición tiene como propósito fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad. Una alternativa que se viene prefiriendo en algunos casos es la de otorgar dicha función a la Secretaría o Ministerio de la Presidencia o a la Oficina del Primer Ministro, pero, en tal caso, es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a un segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal.

Los problemas son aún más agudos cuando se incorporan otros actores. Con unas pocas excepciones, hay una notoria asimetría entre la estructura fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales. La falta de apoyo técnico calificado al Parlamento impide que éste sea una contraparte efectiva de la autoridad fiscal y del poder ejecutivo en general, y que pueda cumplir, por lo tanto, sus funciones en torno a los tres objetivos mencionados. Debido a este hecho, y al escaso desarrollo de la capacidad de análisis fiscal en la sociedad civil (con excepción, como se ha indicado, de unos cuantos centros de análisis macroeconómico), en la mayoría de los casos la discusión del presupuesto no pasa de ser un ejercicio protocolar, sin sustancia real, y no contribuye, por lo tanto, a profundizar los acuerdos sociales que podrían conducir a un sólido pacto fiscal y, por ende, a fortalecer la democracia.

A las consideraciones anteriores valdría la pena agregar que, como es obvio, la actividad presupuestaria es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que la información de que disponen las autoridades se modifica y surgen nuevos problemas. Aparte de la flexibilidad necesaria que esto supone, vale la pena destacar la importancia de un adecuado sistema de información para el buen funcionamiento de cualquier institución presupuestaria. No hay, en realidad, nada tan desintegrador, desde el punto de vista institucional, como las grandes sorpresas que se derivan de deficientes sistemas de información, en particular la constatación de que ciertos gastos (cuasifiscales) o pasivos ocultos (deudas no registradas, pasivos contingentes no contabilizados y deudas previsionales no estimadas, entre otros) han desequilibrado las cuentas de tal manera que es necesario reconstruir enteramente los acuerdos políticos que constituyen la base del presupuesto en un momento determinado. El análisis anterior lleva a concluir que es necesario:

#### INCENTIVAR EL DESARROLLO DE INSTITUCIONES FISCALES EQUILIBRADAS Y DEMOCRÁTICAS

Las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la

distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

PERFECCIONAR LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA EL BUEN  
FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL

Los esfuerzos ya mencionados para mejorar la información fiscal son, así, esenciales, no sólo para garantizar la transparencia de la acción pública, sino para el buen funcionamiento de las instituciones fiscales.



Capítulo 7  
**Hacia una nueva arquitectura  
financiera internacional**

Fuente: *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional* (LC/G.2054), Santiago de Chile, CEPAL, 1999.



## **LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y LA NECESIDAD DE REFORMA**

Lo acontecido en el nivel mundial desde mediados de 1997, y sus precedentes en los años ochenta y noventa, han puesto de manifiesto en forma dramática que el actual sistema financiero internacional es incapaz de proteger a la economía mundial de las intensas y frecuentes crisis financieras, cuyos efectos reales son devastadores. Las autoridades de los países desarrollados ya han respondido a la rápida difusión de la actual crisis financiera internacional que se ha extendido desde el este y sudeste asiático a las demás economías en desarrollo y en transición, e incluso al mundo industrializado, con declaraciones y decisiones en las que se reconoce que, efectivamente, se trata de la mayor amenaza de este tipo que se ha producido en más de medio siglo. Esta amenaza se ha reflejado en las sucesivas y pronunciadas revisiones a la baja de las proyecciones del crecimiento económico mundial en los últimos años.

Ante todo, la crisis es un reflejo de la tendencia de los mercados financieros a experimentar ciclos agudos de auge y colapso. En los períodos de auge financiero, prestatarios y prestamistas subestiman los riesgos de un alto nivel de endeudamiento, y la gravedad de ello sólo se aprecia luego, al producirse las caídas y los pánicos. Esta volatilidad es inherente al funcionamiento de los mercados financieros. Refleja las imperfecciones de los flujos de información, así como los cambios radicales en su interpretación y las drásticas modificaciones en las expectativas, a medida que se recibe nueva información; estos cambios pueden ser graves, dada la incertidumbre que caracteriza las decisiones intertemporales propias de las transacciones financieras. La liberalización de los flujos financieros entre países industrializados y algunos países en desarrollo, la flotación de los tipos de cambio, las innovaciones en el ámbito financiero y en las técnicas de comunicación han contribuido en las últimas décadas a aumentar no sólo las transacciones financieras sino también la volatilidad.

La situación presente ha demostrado, asimismo, y en forma muy ostensible en esta ocasión, que las crisis financieras son contagiosas; que, en casos de pánico, los mercados no saben distinguir entre economías con fundamentos sólidos y economías débiles y, por lo tanto, tienden a transmitir las dificultades a

países que se encuentran en buenas condiciones en cuanto a su estructura económica y a su gestión macroeconómica. La principal causa del contagio es que en los mercados financieros internacionales se concentran participantes que aplican los mismos criterios a todos los países. En muchos casos, la difusión de las crisis financieras se debe a inversionistas fuertemente apalancados que, al haber experimentado pérdidas en un mercado, venden activos rentables en otro país para cubrir sus posiciones; algo similar pueden hacer los bancos de inversiones y los fondos mutuos, a fin de disponer de mayor liquidez para responder a posibles retiros de depósitos por parte de sus clientes.

Las economías en desarrollo y en transición han sido muy vulnerables a la volatilidad financiera y el contagio. Han sido particularmente propensas a períodos de acelerada expansión y diversificación de los flujos financieros, a los que suelen suceder reversiones abruptas. La liberalización prematura y apresurada de la cuenta de capitales, la fragilidad de la estructura financiera interna y la debilidad de la regulación y la supervisión financieras han acentuado este patrón. Los auges financieros prolongados generan fuertes presiones sobre la demanda agregada interna, y éstas llevan a la imposibilidad de mantener los equilibrios macroeconómicos durante el período inmediatamente posterior de contracción. Los auges también tienden a debilitar las estructuras financieras debido a la tendencia a subestimar la acumulación de riesgos. En tales circunstancias, el movimiento descendente que se produce puede conducir a una crisis financiera nacional, que absorbe gran parte de los escasos recursos disponibles para actividades de desarrollo, y tiene durante varios años graves consecuencias para la actividad económica y la inversión. Así, el impacto de las crisis financieras en la economía real es superior al que se produciría en una economía de mercado desarrollada.

Las crisis de la deuda externa y las crisis financieras internas tienen, a su vez, un altísimo costo social. De hecho, un alto porcentaje del costo del ajuste ante las crisis de endeudamiento recae en los sectores pobres de la sociedad, que sólo reciben beneficios marginales de los auges financieros. Estos costos tienden a afectar en forma desproporcionada a las mujeres y los niños. Lo ocurrido en muchos países en desarrollo de varias regiones del mundo también indica que los efectos sociales de las crisis de endeudamiento siguen percibiéndose varios años después de iniciada la reestructuración y la recuperación económicas. La experiencia de América Latina a partir de los inicios de los años ochenta es reveladora en tal sentido. La evidencia preliminar disponible indica que algo similar está ocurriendo en las naciones del Asia oriental y sudoriental.

Por último, la reciente crisis ha puesto de manifiesto un problema fundamental de la economía global: la enorme discrepancia que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, con rápida globalización de las carteras financieras, y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo. En pocas palabras, las instituciones actuales no

son las adecuadas para enfrentar la globalización financiera. Lo dicho vale para las instituciones del plano internacional, que han mostrado importantes deficiencias en cuanto a la consistencia de las políticas macroeconómicas, el manejo de la liquidez y la supervisión y regulación financieras. Vale también para las instituciones nacionales, incluso en los países industrializados, cuando se trata de enfrentar la globalización. La deficiencia sistémica y la consiguiente amenaza de nuevas crisis futuras han puesto de relieve, por lo tanto, la necesidad de reformar de manera integral el sistema financiero internacional, con miras a evitar costosas crisis y a poder manejarlas mejor cuando se produzcan. De esta forma, se lograría consolidar las perspectivas económicas y sociales en todo el mundo.

#### **LA NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS URGENTES**

Para impedir que se agrave la actual crisis urge que los principales países industrializados y la comunidad internacional adopten medidas inmediatas. Hay evidencias de que la economía mundial ha venido experimentando una desaceleración muy fuerte, que puede agudizarse si no se maneja en forma adecuada. Japón atraviesa la peor recesión que ha conocido desde la guerra; gran parte de los países del Asia oriental y sudoriental están sumidos en una depresión; Rusia se encuentra en una gran depresión; el crecimiento de América Latina se ha paralizado, y en los mercados internacionales se observa una baja de los precios de los productos básicos y de varios productos manufacturados. Respal damos, por lo tanto, la declaración del Grupo de los Siete sobre la necesidad de hacer frente a la amenaza de recesión mundial, la decisión de reducir las tasas de interés adoptada en los últimos meses por los bancos centrales de los Estados Unidos y los países de Europa occidental, y asimismo el importante estímulo fiscal anunciado por Japón y su decisión de hacer frente a la crisis financiera interna. Sin embargo, las autoridades de los países industrializados deben mantenerse en estado de alerta. De hecho, aún subsiste el riesgo de cambios desfavorables, y podría ser que las políticas vigentes no basten para impedir que la economía mundial caiga en una recesión. Puede ser necesario entonces que otras economías industrializadas, además de Japón, adopten políticas fiscales expansionistas. También es esencial un buen funcionamiento de las normas de apertura comercial del sistema internacional, a fin de que las economías en proceso de ajuste puedan reducir su déficit comercial o acumular un superávit con las economías industrializadas más vigorosas.

Con pleno respaldo de la comunidad internacional, el Fondo Monetario Internacional debe crear fondos de contingencia para asistir a los países actualmente afectados o contagiados por la crisis, y también a los que puedan



convertirse en el futuro en víctimas de las crisis financieras mundiales. Entre estos últimos podrían estar los países indirectamente afectados a través del comercio y los precios de los productos básicos, en particular los países africanos y asiáticos de bajos ingresos. Por esto, acogemos con beneplácito tanto la declaración como las recientes medidas del Grupo de los Siete orientadas a garantizar un adecuado financiamiento de contingencia, completando la suscripción del aumento de las cuotas del Fondo Monetario Internacional y los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos, así como el compromiso de complementar los recursos del Fondo en caso necesario. Además, como se indica más adelante, es fundamental que este nuevo tipo de financiamiento de contingencia, que debe hacerse efectivo antes de que se agoten las reservas internacionales, se convierta en un componente estable del nuevo orden financiero internacional y que se garantice la disponibilidad inmediata de fondos cuando se requieran. Evidentemente, los países en desarrollo y en transición deben estar dispuestos a adoptar las políticas necesarias de ajuste, tal como en general lo han venido haciendo durante la crisis reciente. En los paquetes de rescate y, en general, en las políticas de ajuste se debe otorgar particular énfasis a la distribución equitativa y progresiva de los costos del ajuste. El diseño de redes de protección social equitativas en términos de género es especialmente necesario para garantizar que éstos no recaigan en forma desproporcionada en los pobres y en las mujeres.

#### **LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL**

A más largo plazo, hay que realizar reformas profundas de la arquitectura financiera internacional. El sistema financiero internacional es un conjunto orgánico, que exige la aplicación de un enfoque integral. Por consiguiente, la reforma debe comprender una serie de elementos interrelacionados relativos al manejo de la liquidez internacional, a la consistencia global de las políticas macroeconómicas y a las regulaciones financieras, todo lo cual sienta las bases para prevenir y manejar las crisis financieras. Asimismo, debe extenderse al financiamiento para el desarrollo y a la solución de los problemas de endeudamiento externo aún pendientes. En el presente informe se analizan temas monetarios y financieros que corresponden al primer grupo, aunque también se ofrecen sugerencias sobre temas conexos y más amplios.

En lo que respecta al primer grupo de temas, cabe insistir en que el sistema actual no cuenta con los medios necesarios para evitar crisis financieras, y tiene una limitada capacidad para hacerles frente. Es urgente abordar reformas en seis esferas fundamentales:

- Mayor consistencia de las políticas macroeconómicas en el contexto global.
- Reformas del Fondo Monetario Internacional, con miras a proporcionar liquidez internacional adecuada en épocas de crisis.
- Adopción de códigos de conducta, mejores flujos de información, y fortalecimiento de la supervisión y la regulación financieras en el marco nacional e internacional.
- Mantenimiento de la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales.
- Incorporación de disposiciones relativas a la suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa (*standstill*).
- Diseño de una red de organizaciones regionales y subregionales que apoyen el manejo monetario y financiero internacional.

Es importante hacer hincapié en que estas reformas están interrelacionadas. De hecho, queda en claro que concentrarse sólo en algunas de ellas, o en una sola, no conduciría a un sistema mundial equilibrado, ni en términos de capacidad para evitar o manejar las crisis ni en términos de una participación equitativa de todos los miembros de la comunidad internacional.

Cabe insistir en que cualquier reforma al sistema financiero internacional debe ser ampliamente discutida por todos los países, y debe tener una agenda claramente definida, que incluya los temas esenciales. El proceso debe asegurar la debida representación de los intereses de todos los grupos de las economías en desarrollo y en transición, incluso los países pobres y pequeños. Las Naciones Unidas, como foro universal y como el foro internacional más democrático que existe, debe tener una importante participación en estos debates y en el diseño del nuevo sistema.

#### **MAYOR CONSISTENCIA DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN EL NIVEL GLOBAL**

La crisis ha puesto en evidencia la necesidad de reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas de los países industrializados, con el objeto de evitar los sesgos inflacionarios y deflacionarios en el nivel global. El diseño de instituciones y políticas internacionales debe incluir, en primer término, incentivos efectivos para que las autoridades nacionales del mundo industrializado mantengan sus economías en un punto cercano al pleno empleo, y eviten al mismo tiempo la inflación. Los efectos serán favorables no sólo para esas economías sino también para el mundo en general. Cabe insistir en que el principal objetivo de la consistencia en este plano debe ser la coherencia global de una serie

de políticas nacionales interrelacionadas, y no la adopción de decisiones idénticas, dado que las presiones inflacionarias o deflacionarias no serán necesariamente las mismas en un momento dado en los distintos países. Para lograr este objetivo, se hace necesaria una supervisión más eficaz de las políticas nacionales por parte del FMI y las instituciones regionales y subregionales. Ésta debería ser amplia en sus objetivos y tener carácter preventivo; le correspondería advertir casos de posible desempleo o de desaceleración del crecimiento, como también de presiones inflacionarias reflejadas en la evolución de los precios internos de bienes, servicios y activos, o en el deterioro de los equilibrios externos.

Debe discutirse cuál es la institución o el conjunto de instituciones más adecuadas para garantizar tal consistencia. Se ha propuesto tanto dar mayores atribuciones en materia de política al Comité Provisional del FMI como ampliar el Grupo de los Siete, integrando representantes de países en desarrollo y en transición. También cabe discutir la naturaleza de las relaciones de poder que sirven de fundamento a estos órganos. Por ello, las propuestas indicadas deben considerarse en el marco de la necesidad de fortalecer el Consejo Económico y Social, tal como lo señala el informe del secretario general titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, con miras a que este Consejo pueda ejercer un liderazgo político y fomentar un amplio consenso en asuntos económicos internacionales. El mandato necesariamente más amplio de este Consejo debería luego compatibilizarse con los del órgano encargado específicamente de velar por la consistencia de las políticas macroeconómicas. Como se señala más adelante, un conjunto de instituciones regionales, entre cuyos objetivos estén la coordinación y la supervisión macroeconómicas, tendría también la ventaja de contribuir a un orden mundial más equilibrado.

Las políticas macroeconómicas, entre ellas las decisiones de los bancos centrales, deberían estar sujetas a un escrutinio público, a fin de garantizar un adecuado equilibrio entre sus múltiples objetivos (sobre todo los relativos al empleo y el crecimiento, por una parte, y a la inflación y la balanza de pagos, por otra). Por las mismas razones, el FMI también debería someterse a similar escrutinio público, con evaluaciones independientes capaces de llevar a un mejoramiento pragmático de las políticas y una clara rendición de cuentas.

#### **PROVISIÓN DE ADECUADA LIQUIDEZ INTERNACIONAL EN ÉPOCAS DE CRISIS**

El manejo de la liquidez internacional es muy importante para evitar y prevenir el contagio de las crisis financieras, y para reducir sus efectos económicos desfavorables. La creación de un auténtico “prestamista internacional de última instancia” (es decir, de un banco central mundial) podría facilitar el logro de estos

objetivos, pero aún no están dadas las condiciones para una reforma tan drástica de la actual estructura institucional. Los países no están dispuestos actualmente a aceptar la menor autonomía económica y la mayor intervención en sus políticas internas a que ello conduciría. Aun así, se puede hacer mucho para mejorar el funcionamiento del FMI con miras a orientarlo efectivamente en esa dirección. Hoy en día, el Fondo no cuenta con recursos adecuados; se desempeña más como organizador de operaciones de rescate que como proveedor de fondos; no siempre ajusta en forma apropiada las condiciones impuestas para el uso de sus fondos a los problemas que afectan a los países, y dispone de una capacidad muy limitada para evitar los efectos de contagio.

No obstante, el Fondo Monetario podría adoptar medidas para moderar la propagación de las crisis financieras. En primer lugar, en aquellos casos en que el contagio se debe a la contracción de la demanda de productos de exportación y la baja de sus precios, tiene facultades para otorgar préstamos con baja condicionalidad, a través del Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias. Este servicio debería utilizarse más activamente y disponer de recursos en una proporción mayor de las cuotas de los países. No obstante, es previsible que en períodos de crisis la mayor parte de la demanda que reciba el Fondo provenga de países con problemas en la cuenta de capitales. Por consiguiente, los nuevos mecanismos de financiamiento de contingencia deberían sentar las bases para un servicio estable, con baja condicionalidad, a disposición de los países afectados por el contagio. Deberían definirse de antemano los requisitos para acceder a él, y verificar si los países solicitantes los cumplen en el marco de las consultas previstas en el artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo. En caso de cumplirlos, éstos recibirían fondos con baja condicionalidad, aunque a tasas de interés más altas y a plazos más cortos que los de los préstamos tradicionales del FMI. Entre los criterios considerados podría incluirse una serie de indicadores, tales como los de déficit en cuenta corriente, evolución del tipo de cambio, relación entre deudas a corto plazo y reservas, y relación entre entradas de capitales a corto plazo y de cartera, por una parte, y las exportaciones o el PIB, por otra.

Para que el Fondo esté en condiciones de dar una mayor estabilidad al sistema financiero internacional, habría que incrementar su dotación de recursos. En este contexto, cabe considerar tres posibilidades. La primera es la definición de mecanismos eficaces y rápidos que amplíen su acceso a fondos oficiales en épocas de crisis. En segundo término, se lo podría autorizar a captar recursos directamente en los mercados financieros en tales circunstancias. En tercer lugar, y ésta es posiblemente la alternativa más importante, cuando varios miembros del Fondo se vean afectados por problemas financieros, se podría recurrir a derechos especiales de giro. Los derechos así creados se eliminarían a medida que se cancelaran los préstamos. Estos mecanismos facilitarían el aumento de la liquidez en situaciones de crisis, prescindiendo de las difíciles negociaciones

sobre alza de las cuotas o facilidades crediticias. Además, los acuerdos para la obtención de préstamos vigentes tienen la desventaja de aplicarse exclusivamente en casos de amenaza sistémica y previa aprobación de los proveedores de recursos, lo que retarda la provisión de dinero al Fondo y a los países que se encuentran en dificultades. De hecho, el uso anticíclico de los derechos especiales de giro para hacer frente a ciclos financieros debería formar parte de un proceso más amplio destinado a incentivar el empleo de éstos como una divisa internacional adecuada en un mundo globalizado.

La condicionalidad del Fondo Monetario es legítima cuando se trata de préstamos a países con problemas de balanza de pagos derivados de la aplicación de políticas macroeconómicas inadecuadas; también lo es en el caso de fondos que superan el volumen previsto en las ya mencionadas facilidades automáticas con baja condicionalidad, en caso que un país se vea afectado por una crisis de origen externo en la cuenta corriente o de capitales. Sin embargo, el FMI debería limitar su condicionalidad a los factores macroeconómicos considerados como criterios básicos para el acceso a sus recursos en el pasado. Cuando se consideren inadecuadas la regulación y la supervisión financiera internas, también se podría recomendar —o exigir— la suscripción de un acuerdo paralelo con las autoridades internacionales pertinentes (véase la siguiente sección). No cabría extender la condicionalidad a áreas relacionadas con las estrategias e instituciones de desarrollo económico y social que, por su misma naturaleza, deben ser determinadas por las autoridades nacionales legítimas, sobre la base de un amplio consenso social. De hecho, en casos de crisis, la imposición de cambios estructurales e institucionales ajenos a la situación nacional o al consenso nacional puede crear inestabilidad —económica y política, nacional e internacional—. Asimismo, tiende a debilitar el consenso internacional en que se sustenta la propia existencia del Fondo Monetario. La condicionalidad no debería aplicarse a áreas de competencia de otros acuerdos e instituciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio. En vista de que el FMI no cuenta con un mandato relativo a la convertibilidad de la cuenta de capitales (y, como se explica más adelante, no debería tenerlo en el futuro en lo que respecta a las economías en desarrollo y en transición), dicha convertibilidad no debería considerarse tampoco requisito para el acceso a sus recursos.

Además, la condicionalidad no debería utilizarse para obligar a un país a adoptar un determinado régimen cambiario. En las últimas décadas, las experiencias de los países industrializados y también de los países en desarrollo y en transición indican que el actual sistema mundial da cabida a una amplia gama de regímenes, desde cajas de conversión hasta la absoluta flexibilidad cambiaria, incluidos regímenes intermedios como la paridad móvil (minidevaluaciones), las bandas cambiarias y la flotación regulada. Debe quedar muy en claro para las autoridades nacionales, sin embargo, que hay que lograr consistencia entre el régimen cambiario que adopten y las políticas fiscal y monetaria, que

varían según cuál sea el régimen elegido, y que también puede ser necesario introducir medidas complementarias. Así, los regímenes de tipo de cambio fijo exigen mayor disponibilidad de reservas internacionales, en tanto que los regímenes intermedios suelen exigir una intervención más activa en el manejo de la cuenta de capitales. Al parecer, entonces, el pragmatismo es el enfoque más adecuado en este campo.

Por último, para evitar sobreajustes, el Fondo Monetario debería generalizar prácticas para reducir en forma automática el grado de restricción del ajuste acordado con un país prestatario, en aquellos casos en que la contracción de la actividad económica supere claramente las previsiones originales del respectivo programa.

#### **ADOPCIÓN DE CÓDIGOS DE CONDUCTA Y MEJORES FLUJOS DE INFORMACIÓN, Y FORTALECIMIENTO DE LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN FINANCIERAS**

En el debate actual existe consenso con respecto a la necesidad de adoptar códigos internacionales de conducta en materia fiscal, monetaria y financiera, principios adecuados de manejo corporativo, estándares contables más estrictos, mayor disponibilidad y transparencia de la información sobre políticas y datos económicos y financieros, y mejor supervisión y regulación financieras. En esto deben incluirse normas internacionales que permitan combatir el lavado de dinero y activos, así como la corrupción y la evasión tributaria. Estas iniciativas deben ser consistentes con lo dispuesto en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos acuerdos, tanto existentes como proyectados, forman parte de un esfuerzo encomiable, destinado a dotar de mayor transparencia a las políticas públicas en todo el mundo. También desempeñan un papel esencial en el manejo de riesgos y la prevención de crisis. Por lo tanto, acogemos con satisfacción las iniciativas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco de Pagos Internacionales, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y otras instituciones relevantes en estas áreas.

El papel central que juegan la regulación y supervisión financieras en el manejo de riesgos y la prevención de crisis debe ser destacado. El desarrollo de mecanismos de regulación y supervisión que respondan más adecuadamente a los mercados globalizados de capital y créditos privados que existen hoy en día, son por ello un componente fundamental de la nueva arquitectura financiera internacional. Estos mecanismos deben ser de carácter global, en el sentido de incluir a todos los países (sobre todo los de origen de los recursos), como tam-

bién a las instituciones y los mercados financieros, para así evitar las lagunas y las asimetrías en materia de regulación. No obstante, debe prestarse debida atención a las distintas estructuras y tradiciones nacionales en el ámbito de la regulación y la supervisión financieras.

La formulación de normas mínimas sobre regulación y supervisión financieras debe complementarse con una regulación de carácter global. En este ámbito, cabe destacar la importante recomendación de crear una autoridad financiera mundial, o un comité permanente de regulación financiera mundial, que reciba el mandato de formular las normas internacionales necesarias sobre regulación y supervisión financieras, y de supervisar su adopción en el nivel nacional. Una institución de esa naturaleza podría surgir sobre la base de otras ya existentes, como el Banco de Pagos Internacionales y la Organización Internacional de Comisiones de Valores. La aplicación de esta propuesta requeriría ampliar estas organizaciones a la participación de un número mucho mayor de países. Otras alternativas posibles se basarían en el fortalecimiento de las instituciones existentes, que se abrirían a nuevos países; en la fiscalización por parte de los pares, y en la creación de nuevas organizaciones regionales y subregionales.

Las normas prudenciales mínimas no deben abarcar sólo las transacciones bancarias sino también, debido al progresivo debilitamiento de la tradicional compartimentación de las actividades de la industria financiera, nuevos actores que participan en los mercados financieros, incluidos los fondos de cobertura y los fondos mutuos. Los Principios Básicos para una Efectiva Supervisión Bancaria, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, relativos a las operaciones bancarias internacionales y la supervisión consolidada, tendrían que formularse en detalle y convertirse urgentemente en una norma de aplicación uniforme en todos los países que participen en transacciones financieras transfronterizas. Con ello se contribuiría en gran medida a impedir los riesgos sistémicos en el ámbito internacional y a controlar diversos riesgos en el plano nacional. Asimismo, en un proceso de reforma de mayor alcance, también se debería prestar consideración a normas para evitar prácticas restrictivas y para fortalecer la integridad de los mercados en el plano nacional, así como la liquidación y pago seguros del creciente volumen de transacciones internacionales.

En el caso de los países industrializados, apoyamos la declaración del Grupo de los Siete del 30 de octubre de 1998, relativa a la necesidad de examinar “las consecuencias de las operaciones de las organizaciones financieras internacionales fuertemente apalancadas, incluidos los fondos de cobertura y las instituciones extraterritoriales (*off shore*), como también sobre la necesidad “de fomentar el cumplimiento de las normas acordadas en el nivel internacional por parte de los centros extraterritoriales”. En los países en desarrollo y en transición, la aplicación de los Principios Básicos debería ser complementada por un significativo esfuerzo para mejorar la regulación y supervisión internas de los bancos y otros intermediarios financieros. En términos más amplios, los riesgos implí-

citos en la expansión del crédito, la compatibilización de activos y pasivos tanto en cuanto a sus monedas de denominación como a su estructura de plazos, y la valoración de los activos inmobiliarios dados como garantía durante episodios de inflación de sus precios, exigen minuciosas definiciones que concuerden con los Principios Básicos.

Las modificaciones en las variables macroeconómicas fundamentales –sobre todo las tasas de interés y los tipos de cambio– influyen notablemente en la estabilidad de los bancos, en especial en los países en desarrollo y en transición, donde pueden fluctuar muchísimo; el carácter impredecible de estas variables debe tomarse en cuenta al formular normas de regulación y supervisión prudenciales. En particular, señala la necesidad de imponer requisitos más estrictos de capitalización en esos países, los que deben aumentar en períodos de euforia financiera, tomando en cuenta los mayores riesgos financieros en que están incurriendo los intermediarios. Dadas las graves externalidades macroeconómicas que acarrea la exposición al riesgo sin cobertura por parte de las empresas no financieras, cabe también sostener que las autoridades de las economías en desarrollo y en transición deben vigilar los balances de éstas e imponerles límites o exigencias similares.

Las entidades de clasificación de riesgos son las principales instituciones privadas responsables de proporcionar información a los inversionistas. Su desempeño durante la crisis reciente dista de ser satisfactorio. La inclusión de elementos “subjetivos” en su evaluación de los riesgos soberanos ha dado origen a un patrón procíclico de evaluación del riesgo que tiende, primero, a fomentar inversiones excesivas en las economías en desarrollo y en transición y, luego, un masivo y abrupto retiro de capitales. De este modo, en lugar de atenuar los ciclos financieros –que es el efecto deseable de un buen sistema de información en los mercados–, han tendido a intensificarlos. Por consiguiente, la clasificación del riesgo soberano debería someterse a parámetros estrictos y objetivos, de público conocimiento.

La transparencia de la información y el perfeccionamiento de la regulación y la supervisión son evidentemente importantes; sin embargo, no son en modo alguno infalibles como instrumento de prevención de las crisis financieras, por cuanto también pueden verse afectados por factores macroeconómicos y de otra índole. Además, las prácticas de regulación y supervisión suelen quedar desfasadas en un mundo de constantes innovaciones financieras, y pueden, a su vez, inducir innovaciones. Tampoco cabe subestimar los problemas de información que enfrentan las entidades supervisoras. Por lo tanto, en todo marco regulatorio habría que otorgar particular importancia a los controles internos de los bancos y otros intermediarios financieros, así como a sus propios sistemas de manejo de los riesgos.

Es indudable que el principio de transparencia de la información también debería aplicarse a las instituciones internacionales, aunque evidentemente no



deben ponerse en un mismo plano la información que éstas generan y sus opiniones sobre las políticas de los países.

#### **MANTENIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN EN EL MANEJO DE LA CUENTA DE CAPITALES**

En los últimos años algunos de los principales países industrializados han abogado en varios foros –entre ellos, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional– por una liberalización generalizada de la cuenta de capitales. Esta idea contrasta con la evolución histórica de la mayoría de esos mismos países, que incluye extensos períodos de control de capitales y una liberalización muy gradual de dicha cuenta en las últimas décadas. Además, la actual crisis financiera ha demostrado claramente que una liberalización abrupta o prematura de la cuenta de capitales es inadecuada en el caso de economías en desarrollo o en transición, hecho que ahora se reconoce ampliamente. La existencia de sistemas financieros sólidos, así como de sistemas de regulación y supervisión fuertes, en el plano nacional, es un elemento fundamental para asegurar una adecuada liberalización. Sin embargo, aun cuando esto es cierto, es difícil para las economías en desarrollo y en transición que liberalizan la cuenta de capitales adaptarse a las condiciones creadas por flujos internacionales volátiles, que de hecho pueden debilitar o destruir dichos fundamentos. Los ciclos de auge y colapso suelen vincularse a flujos de capital de cartera y de corto plazo, por lo que no sólo la magnitud de los flujos sino también su composición contribuyen a crear vulnerabilidad externa.

En estas circunstancias, las economías en desarrollo y en transición deben conservar el derecho a desincentivar o controlar la entrada de capitales, sobre todo en períodos de gran afluencia, y de hacer otro tanto con respecto a la salida de capitales en casos de crisis graves. La adopción de una actitud flexible en este ámbito es evidentemente preferible a la convertibilidad obligatoria de la cuenta de capitales, por lo que convendría analizar las mejores prácticas aplicadas en estas áreas, a fin de reproducirlas cuando sea necesario. Entre ellas podrían estar la imposición de encajes a las entradas de capitales de corto plazo, de diversos impuestos para desincentivarlas, y de requisitos sobre plazos mínimos o liquidez a los bancos de inversión y los fondos mutuos interesados en invertir en un país. Podrían incluirse también, en forma complementaria, regulaciones prudenciales a las instituciones financieras nacionales, tales como encajes o requisitos de liquidez más elevados a los depósitos a corto plazo en el sistema financiero, que se manejen en forma anticíclica, y límites al precio de los activos empleados que se puede utilizar como garantía en

períodos de expansión económica. Los mecanismos orientados a garantizar una adecuada estructura de plazos del endeudamiento externo (e incluso interno) del sector público son, asimismo, complementos fundamentales. Mientras los mercados financieros sigan siendo volátiles y la estructura económica interna débil, todos estos instrumentos no deben considerarse temporales sino permanentes. Al mismo tiempo, deben emprenderse paralelamente reformas para desarrollar los segmentos de largo plazo de los mercados internos de capitales.

Por consiguiente, el mantenimiento de la autonomía de las economías en desarrollo y en transición para manejar la cuenta de capitales debe formar parte del actual debate sobre la ampliación del mandato del Fondo Monetario para incluir la convertibilidad de la cuenta de capitales; también debe tomarse en cuenta en los posibles debates futuros sobre los acuerdos multilaterales de inversión, incluyendo aquel que se está negociando en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Debe dejarse en claro que toda liberalización ambiciosa de la cuenta de capitales de las economías en desarrollo y en transición exigiría reformas igualmente ambiciosas en otras áreas de la arquitectura financiera internacional, en particular la creación de un auténtico y eficaz “prestamista de última instancia”, tema que, como ya se ha dicho, no figura entre las prioridades de la agenda actual.

**INCORPORACIÓN DE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA SUSPENSIÓN,  
CON ANUENCIA INTERNACIONAL, DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA  
(STANDSTILL)**

La suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa (*standstill*) es una buena alternativa a la fuga desordenada de capitales, cuando un país comienza a mostrar síntomas de grave iliquidez internacional. La fuga de capitales no sólo es negativa para los países deudores, sino también para la mayoría de los acreedores. A través de una depreciación caótica del tipo de cambio y el alza de las tasas de interés, la fuga de capitales agrava la situación de las empresas y los bancos nacionales, acentuando las posibilidades de transformar un problema de iliquidez en uno de insolvencia. En el plano interno, aumenta el costo económico y social del ajuste. A nivel externo, disminuye la posibilidad de pago al conjunto de los acreedores. Además, las operaciones de rescate provocan graves dificultades de riesgo moral y de distribución inequitativa del ajuste. Las garantías gubernamentales, a las que los prestamistas internacionales suelen recurrir en la renegociación de las obligaciones externas de deudores privados, acentúan el riesgo moral (*moral hazard*) y los problemas de equidad. De hecho, implican descargar gran parte del costo del ajuste sobre los

sectores pobres de la sociedad, que, sin haberse visto beneficiados por la afluencia de capitales, sufren los efectos del recorte del gasto social.

Una posible solución a estos problemas sería permitir suspender el servicio de las obligaciones externas y la convertibilidad de la cuenta de capitales, y reunir luego a prestatarios y prestamistas para reprogramar la deuda, así como para otorgar asistencia financiera, a fin de apoyar un funcionamiento más apropiado de la economía. Mediante estas operaciones que garantizan la cooperación de los acreedores (*bailing-in*), los agentes nacionales quedan en mejor posición para superar las dificultades. Si la crisis financiera es doble —es decir, si a la iliquidez internacional se suma la insolvencia bancaria—, los acreedores se encontrarían también en mejor posición para recuperar una mayor proporción del valor de sus activos. Los costos del ajuste pueden, asimismo, distribuirse en forma más equitativa. El marco legal para el establecimiento de esta suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda puede encontrarse en las disposiciones del artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario. Para evitar problemas de riesgo moral de los prestatarios sería conveniente que la sanción internacional de tales suspensiones fuera realizada por el propio FMI. En tal caso, podría combinarse con la concesión de préstamos por parte del Fondo independientemente de los retrasos en el servicio de la deuda, lo que proporcionaría la liquidez necesaria para mantener en funcionamiento la economía durante el período de renegociación. Otra alternativa posible es la declaración unilateral de la suspensión del servicio de la deuda por parte del país deudor, que luego se sometería a la consideración de un panel independiente para su aprobación dentro de un plazo fijo, lo que le otorgaría legitimidad. En el ámbito de las finanzas internacionales, esto sería el equivalente a las disposiciones de salvaguardia en el área del comercio.

Para asegurar el adecuado funcionamiento de este mecanismo se deben cumplir dos normas fundamentales. En primer término, se requeriría un acuerdo internacional para incluir “cláusulas de acción colectivas” en los préstamos internacionales. Acogemos, por lo tanto, con beneplácito el respaldo del Grupo de los Siete a la adopción de cláusulas de esa naturaleza, que son elementos esenciales para dar una solución ordenada al problema de la deuda. La adopción generalizada de estas cláusulas es esencial para evitar que algunos acreedores rehúyan participar en los acuerdos. En segundo lugar, las renegociaciones deben realizarse dentro de un plazo determinado, cumplido el cual el Fondo Monetario o un panel independiente estarían facultados para fijar las condiciones de la reprogramación. De hecho, las repetidas renegociaciones de deuda han sido uno de los elementos más difíciles del entorno financiero internacional en las últimas décadas, y subyacen a largos períodos de crisis o de lento crecimiento de algunas economías en desarrollo y en transición.

**DISEÑO DE UNA RED DE ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES QUE APOYEN EL MANEJO MONETARIO Y FINANCIERO INTERNACIONAL**

La mayoría de las propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional contempla el fortalecimiento de unas pocas instituciones internacionales. Al respecto, se podría argumentar que la existencia de un grupo amplio de instituciones regionales y subregionales sólidas podría ser un aporte institucional importante, tanto en términos de estabilidad del sistema financiero mundial como de equilibrio de las relaciones de poder en el plano internacional. Lo acontecido en Europa occidental, desde la creación de la Unión Europea de Pagos en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, hasta la actual Unión Europea y la adopción del euro, indica que las organizaciones y los acuerdos financieros regionales desempeñan una función esencialmente estabilizadora. En un plano más limitado, existen ejemplos de bancos regionales y subregionales de desarrollo y de unos pocos fondos de reserva, que también muestran que pueden desempeñar una función importante en una nueva arquitectura financiera internacional, tanto como instrumentos de manejo de las crisis como de financiamiento del desarrollo. La existencia de sólidos fondos de reserva regionales permitiría contribuir, al menos parcialmente, a disuadir a posibles especuladores de realizar operaciones especulativas contra la moneda de algunos países, las que pondrían en peligro, entre otras cosas, el comercio y las relaciones financieras regionales. También podrían complementar los fondos del FMI en épocas difíciles. De esta manera, tanto por sus efectos sobre la demanda como por la oferta de recursos, podrían reducir la necesidad de solicitar ayuda al Fondo.

Las instituciones regionales suelen ser pequeñas o inexistentes y, por consiguiente, de limitada eficacia, pero invertir en su desarrollo sería evidentemente ventajoso a largo plazo. El diseño de una nueva arquitectura debería entonces contemplar incentivos especiales para el desarrollo de instituciones de esa naturaleza. Por ejemplo, los fondos comunes de reserva podrían tener acceso automático al financiamiento del Fondo, o podrían participar en la asignación de los derechos especiales de giro, en forma proporcional a los recursos aportados por los países a ellos. De hecho, en el largo plazo, el FMI podría concebirse como parte de una red de fondos regionales de reserva, y su funcionamiento podría concentrarse en las relaciones con dichos fondos, en vez de apoyar directamente a los países en dificultades.

Las instituciones regionales, y la fiscalización por parte de los pares, podrían, asimismo, desempeñar un papel destacado en la vigilancia de las políticas macroeconómicas y de la regulación y supervisión financieras en el plano nacional. Esta forma de control y fiscalización podría ser más aceptable para los países que la de una sola institución internacional poderosa, y contribuiría a desarrollar una globalización más equilibrada.

**MEDIDAS COMPLEMENTARIAS SOBRE FINANCIAMIENTO  
DEL DESARROLLO Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO**

Durante la crisis actual, la atención se ha concentrado en países con fuertes necesidades financieras que presionan sobre los recursos de las instituciones multilaterales. Es importante que estos casos, y el gran volumen de fondos del FMI y bilaterales asignados a ellos, dejen espacio para el financiamiento y la atención internacional que exigen los problemas de los países más pobres, y, por consiguiente, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del Fondo Monetario, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). También deben dejar espacio al financiamiento y la atención de los países más pequeños aquejados por crisis financieras.

Dada su incapacidad para movilizar la totalidad de los recursos necesarios para el rescate de países con problemas económicos, el Fondo Monetario ha tenido que recurrir al financiamiento de otras fuentes, entre ellas el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Estas instituciones no fueron concebidas para proporcionar liquidez a los países con problemas de financiamiento externo a corto plazo. Si se mantiene esta práctica, se afectaría su capacidad de cumplir con su misión fundamental, que es responder a las necesidades de financiamiento de largo plazo para el desarrollo de los países con insuficiente acceso a los mercados privados.

Debe otorgarse particular prioridad a salvaguardar el acceso de los países más pobres a los recursos del Fondo Monetario, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Otra de las prioridades mundiales es la urgente puesta en práctica de la iniciativa para los PPME, pero deben considerarse igualmente propuestas de reducción de deuda más audaces. Los bancos de desarrollo podrían contribuir a aliviar los efectos más graves de la crisis prestando ayuda financiera para establecer o fortalecer redes de protección social equitativas en términos de género, tanto en los países de bajos como en los de medianos ingresos. La necesidad de asistir a la población pobre en épocas de crisis mediante redes efectivas de protección social ha avanzado más en la retórica que en la práctica. Los bancos de desarrollo también pueden desempeñar una clara función anticíclica en casos de crisis financieras mundiales, que podría reforzarse si se adoptaran nuevos mecanismos destinados a atraer financiamiento del sector privado mediante fondos de cofinanciación de rápido desembolso, o la concesión de garantías al nuevo endeudamiento de los países en desarrollo o en transición. Con tal objeto, deberían formularse normas nuevas y más eficaces en materia de garantías otorgadas por estas instituciones.

### **INTERDEPENDENCIA DE LOS COMPONENTES DE LA NUEVA ARQUITECTURA**

El rediseño del sistema monetario y financiero internacional tiene como objetivo aprovechar las posibilidades que los flujos financieros privados e internacionales ofrecen para la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial. A fin de alcanzar efectivamente esta meta, es importante que todos los componentes de la arquitectura financiera sean considerados simultáneamente. Dada la interrelación que existe entre ellos, introducir uno o varios de ellos en forma aislada no lograría compensar los trastornos que generan las crisis.

Así, perfeccionar la supervisión y la regulación de las entidades financieras es una medida preventiva que puede atenuar los efectos de las crisis y, por consiguiente, reducir la necesidad de recursos del Fondo Monetario para superarlas. Sin embargo, como la supervisión y la regulación distan mucho de ser infalibles, las crisis financieras y el contagio seguirán siendo problemas que exigirán medidas en el plano internacional. La coordinación y la vigilancia macroeconómicas son esenciales para hacer frente tanto a situaciones inflacionarias como deflacionarias, que dan origen a los ciclos financieros de auge y colapso. Las instituciones regionales y subregionales podrían ser un complemento fundamental para las actividades de financiamiento y vigilancia del Fondo Monetario, y para la vigilancia de la regulación y supervisión financieras en el plano nacional.

Asimismo, los nuevos mecanismos de financiamiento y las nuevas disposiciones sobre suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa no pueden sustituir la mejor regulación y supervisión de las instituciones financieras. Más bien, todas las medidas mencionadas, al igual que aquellas que se adopten en los países para hacer frente a los movimientos de capital a corto plazo, son complementarias. Las normas sobre suspensión del servicio de la deuda tampoco pueden reemplazar la creación de una línea de financiamiento del Fondo Monetario para hacer frente a los casos de contagio. Las suspensiones del servicio de la deuda necesariamente impiden por cierto tiempo el acceso de los prestatarios a los mercados de capitales. Así como los países difieren legítimamente en cuanto a sus preferencias en torno a la integración a los mercados financieros internacionales, también tendrán actitudes diferentes ante la posibilidad de utilizar el mecanismo de suspensión. En general, los menos dispuestos a aceptarla serán aquellos cuyas crisis de liquidez se deban en gran medida al contagio, y que se encuentren más integrados a los mercados financieros internacionales. Por lo tanto, un sistema financiero internacional funcional para la estabilidad y el desarrollo mundial debe comprender tanto las normas sobre suspensión, con anuencia internacional, como las innovaciones institucionales en el marco del FMI.

No se puede imponer una suspensión del servicio de la deuda si no se regulan al mismo tiempo las salidas de capital. En efecto, los controles a los flujos de

capitales se vuelven indispensables cuando un país no está en condiciones de cumplir con todas sus obligaciones debido a un movimiento especulativo contra su moneda. Por este motivo, el reconocimiento de la necesidad de contar con diferentes alternativas para manejar la cuenta de capitales no puede desligarse del establecimiento de normas que permitan afrontar las crisis.

De hecho, optar por una o incluso por varias de estas propuestas no basta para lograr los cambios necesarios a fin de evitar las crisis, hacerles frente o alcanzar una mayor equidad en las relaciones de poder. Es necesario adoptar un enfoque integral y oportuno para construir una globalización más equilibrada y, por consiguiente, más duradera, garantizando así que contribuya efectivamente al desarrollo humano sostenible.

## Capítulo 8

# Una macroeconomía más estable

Fuente: *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2000, capítulo VIII.





## **EL SIGNIFICADO DE ESTABILIDAD Y DE EQUILIBRIO MACROECONÓMICOS**

El concepto de “estabilidad” y el de “equilibrio” macroeconómico –íntimamente relacionado con el anterior– han sufrido mutaciones sustanciales en el lenguaje económico a lo largo de las últimas décadas. Durante la posguerra, en la etapa de predominio del pensamiento keynesiano, estos conceptos se identificaban básicamente con crecimiento económico estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo (“equilibrio interno”), aunque tenían siempre como contrapartida la sostenibilidad de las cuentas externas (“equilibrio externo”). Con el tiempo, sin embargo, este último concepto, y el de estabilidad de precios, pasaron a ser el centro de atención, mientras que el énfasis keynesiano en la actividad económica real pasaba a un segundo plano e incluso tendía a desaparecer en muchos análisis. Aún más, para ciertos especialistas el concepto mismo de estabilidad tuvo una profunda mutación, que llevó a dar más importancia a los instrumentos que a los resultados y, en particular, a la identificación de “estabilidad” con déficits fiscales bajos y tasas de cambio estables.

Esta digresión semántica es muy relevante, ya que, al contrario de lo que generalmente se supone, no hay una correlación clara entre las distintas definiciones de “estabilidad” o “equilibrio” macroeconómico. El gráfico 1 ilustra esta situación en los países de América Latina y el Caribe en la década de 1990. De dicha información se pueden inferir tres conclusiones básicas. En primer lugar, la menor inflación aparece asociada a una mayor estabilidad del tipo de cambio nominal y una menor variabilidad de la tasa de cambio real, por lo que las tres definiciones tienden a coincidir. Sin embargo, y en segundo término, ninguna de estas variables presenta una vinculación significativa a una mayor estabilidad del crecimiento del PIB. El caso de la Argentina confirma este hecho, ya que, en gran medida como resultado del régimen de convertibilidad por el cual ha optado, la economía de dicho país muestra a la vez la menor inflación y la mayor volatilidad del crecimiento de los países incluidos en el gráfico 1.<sup>1</sup> En tercer

1 Esto no está asociado al ritmo de crecimiento económico de ese país, ya que

lugar, lo que no deja de ser curioso, hay una relación opuesta a la que generalmente se supone entre déficit fiscal y estabilidad del crecimiento, por lo que, en promedio, ha habido mayor inestabilidad del PIB en países con déficits fiscales más bajos; ello sugiere que hay otras variables de mayor relevancia para el desempeño de la economía real.

Existen, como es obvio, complejas relaciones dinámicas entre distintos desequilibrios macroeconómicos, que no se reflejan necesariamente en estas asociaciones simples. La historia económica regional nos muestra, ciertamente, que es difícil mantener ritmos de crecimiento económico rápido y estable en presencia de desequilibrios internos agudos, en especial de déficits fiscales elevados y tasas de inflación superiores a cierto nivel crítico.<sup>2</sup> Por otra parte, indica que aun los desequilibrios moderados pueden dar lugar a una desestabilización rápida frente a fuertes conmociones de distinta naturaleza. Así, la historia inflacionaria de la región en los años setenta y ochenta indica que ésta puede elevarse rápidamente si los períodos de indización de precios y salarios se acortan, en tanto que una situación fiscal deficitaria puede conducir, también con relativa rapidez, a niveles insostenibles de deuda pública cuando la coyuntura externa lleva a las autoridades a elevar fuertemente las tasas de interés, como ha ocurrido en Brasil y, en menor medida, en Colombia en los últimos años, o a devaluar el tipo de cambio, como hicieron muchos países latinoamericanos durante la crisis de la deuda.

Estas consideraciones están íntimamente relacionadas con el acento puesto en épocas recientes en la credibilidad de las autoridades macroeconómicas o la confianza que éstas despiertan. En un mundo de capitales volátiles, la pérdida de dicha credibilidad es costosa, dada la posibilidad de que se produzcan movimientos especulativos desestabilizadores, internos y sobre todo externos. En estas circunstancias, las medidas orientadas a restablecer la confianza son el cimiento de cualquier otra política y, de hecho, pueden dar origen, por sí solas, a impulsos expansionistas que se prolonguen durante cierto tiempo. Así lo indican varios casos exitosos de estabilización en América Latina ocurridos en las últimas décadas, entre otros, los de la Argentina y Perú en los años noventa. De todos modos, como ilustra la literatura sobre “contagio” de crisis macroeconó-

---

tampoco hay una relación estadísticamente significativa entre crecimiento del PIB y su variabilidad, relación que no se muestra en el gráfico.

2 Esto indica que, por encima de cierto nivel crítico, el combate de la inflación y el fomento del crecimiento son objetivos complementarios. Véanse, por ejemplo, los análisis de Fischer (1993 y 1996). Sin embargo, según algunos análisis ortodoxos, por debajo de cierto nivel (20% según los de corte transversal de Barro, 1997) dicha complementariedad desaparece. De hecho, este “nivel crítico” y la naturaleza de posibles complementariedades o disyuntivas entre crecimiento y estabilidad de precios a niveles bajos de inflación dependen de las características estructurales y, por ende, de la historia de cada economía.

micas y sobre “profecías autocumplidas”, las expectativas no siempre tienen efectos óptimos desde el punto de vista social e incluso pueden presentar patrones no racionales, por lo cual se requieren instituciones internacionales que contribuyan al mantenimiento de la confianza y, en caso de que ésta se vea erosionada, a su restablecimiento.

Esto indica que la credibilidad conquistada por las autoridades macroeconómicas de la región representa un activo, un “capital público”, nada despreciable, adquirido penosamente en muchos países, por lo que es importante consolidar los significativos logros en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal. Sin embargo, esto indica también que las autoridades macroeconómicas deben adoptar una visión más amplia, de acuerdo con la cual no se otorgue excesiva importancia a un solo instrumento (el déficit fiscal) u objetivo (la estabilidad del nivel de precios) y se incluyan los objetivos reales de la política macroeconómica, es decir, el ritmo de crecimiento económico, su estabilidad y el pleno empleo.

#### **MANEJO MACROECONÓMICO PROCÍCLICO E INESTABILIDAD MACROECONÓMICA**

De hecho, las modalidades de política económica que han tendido a prevalecer en las últimas décadas pueden conducir a una mayor inestabilidad macroeconómica, siempre que ésta se defina en términos de las variables reales. En efecto, frente a la volatilidad que caracteriza a los flujos internacionales de capitales, se ha observado una marcada preferencia por la adopción de políticas que tienden a acentuar el ciclo económico real. Ello refleja no sólo las preferencias de las autoridades, sino también las percepciones de quienes operan en los mercados de capitales, lo que queda en evidencia en las distintas dimensiones de la política macroeconómica.

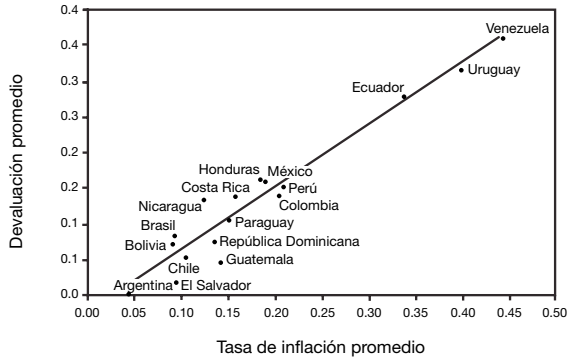
En efecto, el establecimiento de metas de déficit fiscal que se mantengan invariables a lo largo del ciclo económico es una práctica estrictamente procíclica, hecho que generalmente se ignora. El mantenimiento de metas anuales de equilibrio fiscal o déficit moderado implica, entre otras cosas, que durante los períodos de auge económico –cuando los ingresos tributarios tienden a aumentar– se eleva el gasto público, contribuyendo de ese modo a la expansión. Estos ingresos fiscales transitorios desaparecen al contraerse la actividad productiva, y dan lugar a pérdidas transitorias que conducen a las autoridades a recortar el gasto, lo que acentúa la reducción de la demanda. A ello se agregan otros comportamientos fiscales procíclicos que se describen más adelante.

Desde el punto de vista de los agregados monetarios y crediticios, se produce un fenómeno similar. El mayor acceso al crédito externo durante la fase de auge

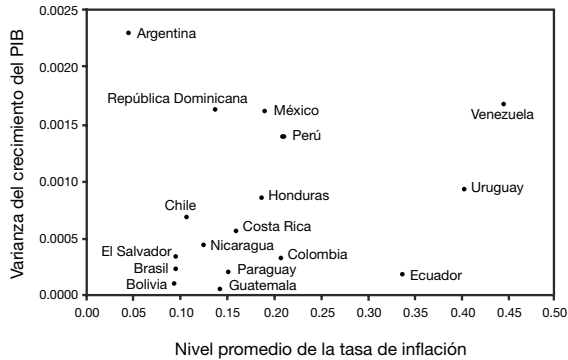
Gráfico 1

**América Latina: estabilidad macroeconómica, 1990-1998**

**Devaluación promedio y tasa de inflación promedio**



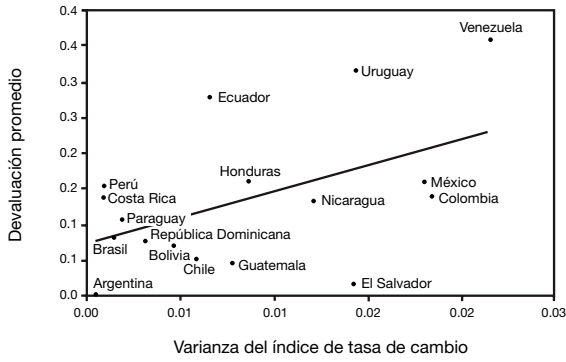
**Varianza del crecimiento del PIB y nivel promedio de la tasa de inflación**



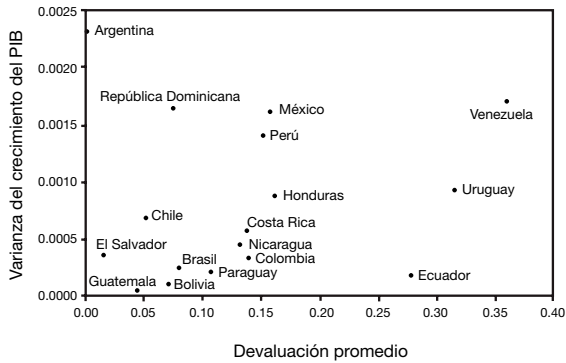
**Varianza del PIB y varianza de la tasa de cambio real**



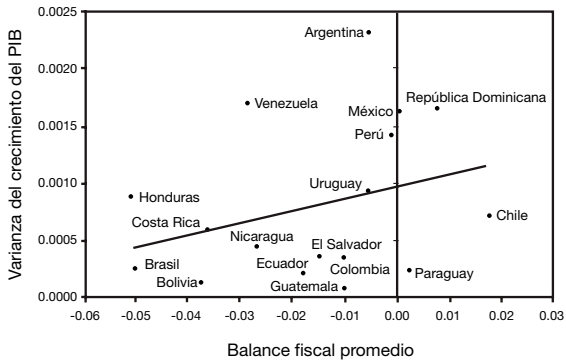
**Devaluación promedio y varianza del índice de tasa de cambio real**



**Varianza del crecimiento del PIB y devaluación**



**Varianza del PIB y balance fiscal**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

se traduce directamente en un mayor gasto privado. Además, éste genera indirectamente un auge crediticio interno, que suele acentuarse con la reducción de las tasas de interés inducida por la entrada de capitales y que las autoridades tienden a facilitar en estas condiciones. La expansión excesiva del crédito tiende a ser aún más marcada cuando no existe un sistema de regulación y supervisión prudencial adecuado, y cuando los agentes financieros no tienen suficiente experiencia en la evaluación de los riesgos en que incurren durante los períodos de auge, situaciones que suelen plantearse simultáneamente en los períodos de liberalización financiera abrupta. Sin embargo, aun los regímenes financieros bien regulados y supervisados presentan fenómenos de esta naturaleza, asociados fundamentalmente a la euforia que caracteriza a los períodos de auge, es decir, al “contagio” de optimismo. A ello se agrega la mayor liquidez de todos los activos (tanto financieros como físicos) durante los períodos de auge, es decir, la mayor posibilidad que existe de deshacerse de inversiones, convirtiéndolas de nuevo en efectivo, oportunidad que refuerza la confianza de los inversionistas. Esto se traduce en un rápido aumento de los precios de los activos fijos, que amplía la demanda de crédito, ya sea con fines de adquisición de este tipo de activos o para ofrecerlos como garantía de préstamos a los intermediarios financieros, que los aceptan más fácilmente como tales.

El incremento excesivo del nivel de endeudamiento erosiona gradualmente la capacidad de los agentes de cumplir con sus obligaciones crediticias. En medio del “contagio” de optimismo, el mercado no capta adecuadamente el creciente riesgo en que están incurriendo todos los agentes económicos y, por el contrario, el bajo riesgo percibido reduce los márgenes de intermediación y acentúa aún más el auge. Sin embargo, a la larga se produce un quiebre en la tendencia del financiamiento externo, que es la fuente básica de estos ciclos crediticios en los países en vías de desarrollo. La percepción de que se ha incurrido en riesgos excesivos incrementa los márgenes (*spreads*) y disminuye la disponibilidad de crédito externo. Las autoridades económicas reaccionan elevando las tasas de interés para inducir una contracción de la economía y atraer capitales externos. Por ambos medios se provoca una severa contracción crediticia, que agudiza el descenso. La pérdida de liquidez de los activos fijos se traduce en una caída rápida de sus precios, que da origen a una pérdida generalizada de riqueza, fenómenos que acentúan la contracción del gasto y dejan en evidencia el riesgo que esto implica para la cartera garantizada con dichos activos.<sup>3</sup> Cuando en este contexto la autoridad fiscal opta por reducir el gasto público para que las expectativas vuelvan a ser favorables, tiende más bien a provocar el efecto opuesto al acentuar el ciclo contractivo, sin que esto llegue a

3 Existen múltiples escritos sobre crisis financieras. Entre los más afines a las ideas que se expresan en esta sección, véanse Frenkel (1983), Minsky (1986) y Taylor (1991, 1998).

aportarle beneficios proporcionales en materia de activación de los flujos internacionales.

Los efectos cambiarios suelen acentuar este ciclo financiero. La tendencia a la revaluación real que caracteriza las fases de fácil acceso al financiamiento externo aporta ganancias de capital a todos los agentes económicos endeudados en el exterior, que se traducen en pérdidas reales cuando se desencadena una devaluación real durante la crisis. Los efectos que esto tiene sobre la cartera de los agentes económicos inducen un mayor gasto en los períodos de auge y una contracción más severa durante las crisis. Cabe destacar que los efectos de riqueza generados por las fluctuaciones del tipo de cambio real pueden ser el resultado de variaciones del nivel de precios (como solía ocurrir, en forma por lo demás severa, durante la época del patrón oro), pero son ciertamente más agudos cuando el tipo de cambio nominal es variable. A ello pueden agregarse efectos reales propios de los movimientos del tipo de cambio, que son particularmente intensos cuando los salarios reales aumentan en respuesta a una revaluación y disminuyen ante una devaluación real.<sup>4</sup> La contrapartida de los ciclos del gasto son las variaciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La tendencia a la sobrevaluación cambiaria que caracteriza a los ciclos de auge puede, por otra parte, provocar graves problemas reales. En efecto, en la medida en que los instrumentos comerciales tradicionales de protección y promoción de exportaciones pierden importancia, el tipo de cambio se transforma en el principal instrumento de política macroeconómica que influye en la competitividad de las exportaciones y de la producción nacional que compite con las importaciones. En la medida en que los procesos de desarrollo tecnológico están asociados a procesos de aprendizaje y que la conquista de mercados es costosa, la revaluación en épocas de auge puede dar lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización, que pueden incluso ser permanentes, como se indica en la literatura sobre la “enfermedad holandesa”.<sup>5</sup>

Dado que este tipo de manejo procíclico tiende a acentuar los riesgos financieros en los que incurren los agentes privados a lo largo del ciclo económico, no es sorprendente que esté asociado a una mayor frecuencia de crisis financieras; además, explica el motivo por el cual los ciclos de financiamiento externo al sector privado han resultado ser tanto o más devastadores que aquellos en

4 También se han observado otras consecuencias, exploradas en los análisis sobre los efectos contraccionistas de la devaluación y, por ende, expansionistas de la revaluación. Cooper (1971), Díaz-Alejandro (1988, cap. 1), y Krugman y Taylor (1978) ofrecen análisis clásicos del tema. Un factor determinante en este sentido es la cercanía del PIB efectivo al PIB potencial o frontera productiva.

5 Ésta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, los ensayos ya clásicos de Krugman (1990, cap. 7), y van Wijnbergen (1984).



que el principal prestatario es el sector público. De hecho, en la Argentina y Chile quedó demostrado, ya a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que estos ciclos de financiamiento privado podían tener efectos muy destructivos, pero esto no evitó su repetición en muchos otros países –latino-americanos y asiáticos– durante la década de 1990.

Para evitar problemas sistémicos de las estructuras financieras nacionales, que tienden a agudizar el pánico financiero y la contracción crediticia durante las crisis, los bancos centrales muchas veces se ven obligados a intervenir en casos de crisis cumpliendo una función de “prestamistas de última instancia”. En ausencia de mecanismos aceptados en el orden internacional para el manejo ordenado de los problemas de endeudamiento externo, las autoridades también pueden verse forzadas a asumir *a posteriori* los riesgos incurridos por agentes privados endeudados en el exterior. Estos temas están interrelacionados, ya sea porque los agentes financieros nacionales han contraído deudas fuera del país o porque los riesgos asociados al financiamiento externo de los agentes no financieros afectan también su capacidad de pagar las deudas contraídas con los intermediarios financieros nacionales. Por ambas vías, se incurre, por lo tanto, en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud.

Lo paradójico de esta situación es que el mantenimiento de los equilibrios fiscales en épocas de auge no garantiza que no se esté incurriendo de hecho en erogaciones fiscales, que adoptan la forma de los “seguros implícitos” otorgados a las deudas privadas, cuya magnitud es, por lo demás, desconocida inicialmente y sólo se hace evidente cuando se desencadena la crisis. La falta de transparencia es, por lo tanto, la característica esencial de estos seguros implícitos. La expectativa de que las autoridades públicas intervendrán en casos de crisis puede ser una de las causas de estos problemas (“riesgo moral”), pero este fenómeno se produce incluso cuando no hay expectativas de rescate del patrimonio involucrado, especialmente de las entidades financieras, porque la fuente básica es la subestimación colectiva del riesgo, característica del auge.

Algo similar se ha producido en los años noventa con los riesgos que han asumido los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. El “seguro equivalente” de dichas garantías también se desconoce, debido, además, a la ausencia de prácticas regulares que permitan determinar sus costos potenciales, y presupuestar el monto de las primas correspondientes a los seguros otorgados por el Estado mediante la creación de un fondo de contingencias para hacerles frente cuando se hagan efectivas. En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero la mayor parte de las garantías se hacen efectivas durante las crisis (garantías de ingresos o rentabilidad mínima, en particular), estas prácticas son también procíclicas. En otras palabras, esto significa que, aunque se observen equilibrios fiscales durante un auge, la no consideración del costo eventual de estas garantías implica que el comportamiento fiscal es procí-

clico, debido a que induce un aumento de los gastos privados durante la fase de expansión. Además, en la medida en que no haya estimación explícita de los riesgos fiscales, es una práctica poco transparente.

Ante la volatilidad del financiamiento externo, el manejo macroeconómico que ha tendido a generalizarse en los últimos años ha dado origen a ciclos reales y riesgos financieros agudos, que pueden traducirse en crisis financieras nacionales, e involucran, por esta y otras vías, operaciones cuasifiscales cuantiosas y poco transparentes. Los costos de esta inestabilidad son elevados, puesto que provoca una mayor incertidumbre y reduce la eficiencia de la inversión en capital fijo, al acentuar la subutilización promedio de los equipos productivos a lo largo del ciclo económico. Induce, además, a los agentes económicos a preferir estrategias microeconómicas “defensivas”, que eviten comprometer capital fijo en la producción. Por ambos motivos, desincentiva la inversión productiva y, por ende, el crecimiento económico. Como ya se ha visto, la inestabilidad del tipo de cambio real que acompaña a este proceso en algunos países puede tener efectos irreversibles para la estructura productiva en los períodos de auge, que están asociados a la “enfermedad holandesa”. Asimismo, los mayores riesgos que enfrenta el sistema financiero crean dos tipos de distorsiones. Por una parte, éste concentra la oferta de crédito en los segmentos de más corto plazo. Por otra, eleva los costos de intermediación. Por ambos motivos, tiende a desempeñar menos eficientemente su función social básica de facilitar el proceso de ahorro e inversión. En particular, afecta la capacidad de intermediación del sistema financiero durante el período de saneamiento y restablecimiento de la confianza en su funcionamiento, y quizás incluso por un período más prolongado. Como se ha señalado, también puede conducir a crisis financieras nacionales, cuyos costos limitan la capacidad de los gobiernos de asignar recursos a objetivos sociales mucho más deseables, como el gasto social o el desarrollo de la infraestructura.

Los costos sociales no son menos importantes. Hay evidencias de asimetrías en el comportamiento de los indicadores sociales a lo largo del ciclo económico: las pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso se manifiestan muchas veces en forma abrupta y, en cambio, la recuperación suele tardar o ser incompleta. Hay daños irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que ven vulnerada su experiencia y sus relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo, pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que no pueden conservar su vivienda y muchos otros casos similares. De hecho, los grupos sociales que se benefician del auge posterior pueden no coincidir con los afectados por la crisis, por lo que los perjuicios que sufren estos últimos resultan ser permanentes. Por su parte, los recortes del gasto social vinculados a la provisión de servicios sociales del Estado provocan pérdidas de capital humano, que conducen a su deterioro en términos de cantidad o calidad, y en su

organización, que posteriormente no se recuperan con facilidad. Los efectos acumulados de la crisis de la deuda en lo que respecta a la pobreza, la distribución del ingreso, el subempleo y el deterioro de los servicios sociales, no plenamente superados al cabo de una década, son la evidencia más clara de ello. También hay claros ejemplos de este patrón de comportamiento en la década de 1990, entre ellos, el rápido aumento del desempleo abierto que han sufrido la Argentina, Colombia y, más recientemente, Chile, en épocas de recesión, y el aumento de la pobreza en la Argentina y México durante la crisis del “efecto tequila”,<sup>6</sup> y en un conjunto más amplio de países durante la crisis actual. Un estudio reciente muestra, en efecto, que en veinte episodios de crisis en América Latina registrados en los años ochenta y noventa, sobre los cuales existe información estadística relativa a sus efectos en términos de pobreza y distribución del ingreso, la pobreza aumentó en todos los casos, y en quince de ellos la desigualdad resultó ser mayor al final de la crisis que al comienzo.

Los costos económicos y sociales de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir, además, las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, en especial las que tienen un alto impacto social –empleo, ingresos laborales, pobreza, distribución del ingreso y gasto público social–. Esto señala la conveniencia de tomar explícitamente en cuenta el impacto social en la política macroeconómica; por ende, éste debe ser estimado regularmente en los análisis que llevan a cabo las autoridades correspondientes (bancos centrales y ministerios de Hacienda o Finanzas), como marco para la adopción de sus decisiones. En vista de que los costos sociales de no realizar ajustes macroeconómicos cuando son necesarios también son elevados, como indica lo sucedido en la región (la evidencia de los efectos distributivos adversos de la alta inflación y las consecuencias de los períodos largos de desequilibrio macroeconómico sobre el empleo, por ejemplo), en estos ejercicios se deben comparar los impactos de las diferentes alternativas de ajuste, en lugar de realizar comparaciones entre

6 Estos dos casos sirven para mostrar la asimetría que caracteriza las fases de crecimiento y crisis. Mientras que el PIB per cápita creció un 25% en la Argentina entre 1990 y 1994, la pobreza en el gran Buenos Aires disminuyó 38% (6 puntos porcentuales). Mientras que la actividad económica por habitante disminuía un 4% en 1995, la pobreza aumentaba un 30% (3 puntos porcentuales). De manera similar, mientras que el PIB per cápita de la economía mexicana creció 10% entre 1990 y 1994, la pobreza urbana descendió 15% (5 puntos porcentuales). Con la contracción posterior del PIB, de un 5% acumulado en el bienio 1995-1996, la pobreza urbana creció 31% (9 puntos porcentuales). De esta manera, en ambos países, la elasticidad pobreza/crecimiento resultó ser varias veces superior a la registrada en el período de expansión. Nótese que este comportamiento asimétrico se produjo por igual en ambos casos, pese a que los canales de transmisión de la crisis fueron diferentes en uno y otro: el empleo en la Argentina, y la inflación y el deterioro de los ingresos laborales reales en México.

escenarios pasivos. Dada la incidencia relativa de las pequeñas empresas en algunos de estos resultados sociales, también convendría prestar atención a los efectos relativos de la política macroeconómica para estas empresas, y confrontarlos con las de mayor tamaño. Lamentablemente, la escasa atención que se ha prestado a los efectos sociales de la política macroeconómica indica que no siempre existe interés ni se dispone de la información necesaria para incorporar estas variables en los análisis que llevan a cabo las autoridades macroeconómicas.<sup>7</sup> Es necesario, por lo tanto, incentivar, con tal propósito, los esfuerzos de investigación que permitan diseñar instrumentos adecuados para el análisis sistemático de estos efectos por parte de las autoridades. Estos esfuerzos deben ayudar a comprender la incidencia relativa que tienen los distintos instrumentos macroeconómicos sobre los diferentes grupos sociales: sus impactos sobre la equidad de género, sobre la pequeña empresa en relación con la gran empresa, sobre las actividades rurales en relación con las urbanas, etc. En la medida en que frente al desequilibrio macroeconómico no existen escenarios pasivos deseables, es necesario también contar con redes de protección social permanentes, que permitan proteger a los sectores sociales más vulnerables durante las crisis. De hecho, como se verá más adelante, estas redes pueden desempeñar un papel positivo en el propio manejo macroeconómico.

#### **POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA ENFRENTAR LA VOLATILIDAD**

Los elevados costos económicos y sociales asociados al manejo procíclico de las economías hacen necesario no sólo ampliar los objetivos del manejo macroeconómico (para incorporar claramente objetivos reales, sobre todo los que tengan amplios efectos sociales), sino también extender el horizonte temporal de la política macroeconómica. Esta extensión debe darse en dos sentidos. En primer lugar, el manejo macroeconómico de corto plazo debe tener siempre como referencia el conjunto del ciclo económico, lo que exige adoptar políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, hay que establecer como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo. Como veremos posteriormente, las trayectorias de largo y corto plazo no son autónomas, sino interdependientes. Además, dado que la sostenibilidad de largo plazo de la política macroeconómica debería ser un criterio del manejo anticíclico, estas dimensiones son complementarias, aunque existen disyuntivas no despreciables entre los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica.

7 Los estudios recogidos en Ganuza y Taylor (1998) son ejemplos de este tipo de análisis.

Evidentemente, el manejo activo de la política macroeconómica no es fácil, ya que la globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Puede ser conveniente, por lo tanto, que vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad (entre otros, fondos de estabilización fiscal), y un mayor equilibrio de poderes en el manejo de la política macroeconómica, como el que pueden representar los bancos centrales autónomos con responsabilidad política. Sin embargo, los instrumentos que se adopten no pueden actuar como “pilotos automáticos”, como a veces se sostiene, porque esto sólo es viable si se conocen de antemano las tendencias de largo plazo de las variables consideradas como objetivo y si dichas tendencias coinciden con las expectativas de los agentes económicos. En la medida en que la formación de expectativas supone un elemento de aprendizaje, fenómeno que es característico de los procesos de cambio estructural y fuertes conmociones macroeconómicas, la tendencia a largo plazo no es independiente de la trayectoria a corto plazo. En estas condiciones, las autoridades y los agentes económicos ignoran las tendencias reales de largo plazo, por lo que deben recurrir a su buen juicio, basado en su propio aprendizaje. Por lo demás, como ya se ha señalado, en un ambiente internacional volátil es imprescindible que existan instituciones financieras internacionales que ayuden a mantener la confianza, para evitar bonanzas insostenibles y fomentar la aplicación de criterios anticíclicos claros, tanto con el fin de supervisar las políticas macroeconómicas a lo largo del ciclo económico como para imponer condicionalidad al acceso a sus recursos en casos de crisis.<sup>8</sup>

Por otra parte, cabe señalar que, aunque tradicionalmente los debates de política macroeconómica referidos a los países en desarrollo se han centrado en el manejo de las crisis, las autoridades deberían otorgar especial atención al manejo de las bonanzas, ya que las primeras se incuban precisamente durante los períodos de euforia de afluencia de capitales, expansión del comercio y mejoramiento de los términos de intercambio, por lo que en la mayoría de los casos son el resultado inevitable de auges mal manejados. Por consiguiente, la prevención de las crisis está estrechamente vinculada al manejo adecuado de los períodos de auge. De hecho, prestar excesiva atención al manejo de las crisis conduce a ignorar un hecho que debería ser evidente: que el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las épocas de bonanza que en las crisis. Esta concentración en los auges se justifica aún más por el hecho de que

8 Es interesante resaltar que las críticas formuladas al Fondo Monetario Internacional durante la reciente crisis asiática lo llevaron a autorizar a algunos países asiáticos a incurrir en mayores déficits fiscales para permitir su reactivación. Véase, al respecto, Fischer (1998).

existe una tendencia de los agentes públicos y privados a concebir los auges como situaciones permanentes, lo que los lleva a adoptar decisiones y a asumir riesgos costosos a la larga. En cualquier caso, los márgenes de acción con que cuentan las autoridades durante las crisis no son nulos y, por ende, las combinaciones de política que permiten manejar los desequilibrios acumulados durante los períodos de auge deben analizarse minuciosamente.

La experiencia de los países en desarrollo señala que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige lo siguiente: i) una gestión macroeconómica (fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria) consistente y flexible; ii) normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales, con una orientación anticíclica, y iii) “políticas de pasivos” destinadas a inducir un perfil adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.<sup>9</sup> A su vez, indica que, desde el punto de vista macroeconómico, el crecimiento a largo plazo descansa sobre un trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio reales competitivos. La naturaleza de las políticas que se adopten y, en particular, el énfasis que se otorgue a algunos instrumentos variará, como es obvio, de acuerdo con las características estructurales de las distintas economías, como también de su tradición macroeconómica y su nivel de desarrollo.

En las secciones siguientes, el análisis se centra en el manejo anticíclico, aunque también se hace referencia a algunos dilemas que se plantean desde el punto de vista del proceso de crecimiento. Algunos de ellos, especialmente los relativos al manejo cambiario y fiscal, se examinan en las últimas secciones de este capítulo. Sin embargo, según la visión de la CEPAL, el crecimiento dinámico no depende sólo de una buena política macroeconómica sino también de una sólida mesoeconomía.

#### GESTIÓN MACROECONÓMICA CONSISTENTE Y FLEXIBLE

La región ha atravesado repetidos episodios de auge y recesión, y sin duda se producirán nuevos episodios de auge en los años venideros. En el área de la gestión macroeconómica tradicional, los dos principales objetivos en períodos de auge deberían ser evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud, y asimismo impedir los desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la aten-

9 La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998d y 1998a), Ffrench-Davis y Reisen (1997), Ffrench-Davis (1999), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) y Ocampo (1999a, cap. 5).

ción debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige un fortalecimiento fiscal en las épocas de bonanza, que otorgue a las autoridades los grados de libertad necesarios para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior, a fin de impedir que se produzca una contracción excesiva de la demanda agregada y de la actividad económica. Esto puede exigir nuevos instrumentos y un control previo adecuado de las cuentas fiscales, en el marco de un pacto fiscal sostenible. Estos temas se analizan en detalle más adelante.

Las tres alternativas disponibles en el frente monetario y crediticio son la esterilización de la acumulación de reservas mediante la emisión de pasivos no monetarios del banco central o la venta de títulos de deuda pública en poder de éste, la elevación de los encajes o de los requisitos de liquidez aplicables a los pasivos del sistema financiero nacional y el establecimiento de restricciones directas al crecimiento del crédito. Todas estas medidas cumplen un papel importante, tanto para evitar el endeudamiento excesivo de los agentes privados como alzas excesivas del precio de los activos. Sin embargo, dado que tienden a aumentar la tasa de interés interna, su efectividad será menor mientras mayor sea la sensibilidad de los flujos de capital a los diferenciales entre las tasas de interés internas y externas, es decir, cuanto mayor sea la apertura de la cuenta de capitales. Por este motivo, su efectividad será mayor si va unida a la imposición de restricciones a la entrada de capitales.<sup>10</sup>

Esta regulación también puede ser esencial para evitar una apreciación insostenible del tipo de cambio en épocas de auge. Aunque un cierto grado de revaluación puede ser inevitable e incluso eficaz como mecanismo de absorción de la mayor oferta de divisas, una apreciación excesiva, como ya se ha visto, puede también tener efectos nocivos irreversibles. La regulación de la entrada de capitales desempeña, por consiguiente, una función fundamental en economías en desarrollo abiertas, como mecanismo destinado a permitir una restricción monetaria y del crédito interno y a evitar una revaluación insostenible del tipo de cambio en períodos de auge.<sup>11</sup> La naturaleza de este tipo de regulación se analiza más adelante.

La forma en que se han manejado las economías en los períodos de auge determina en gran medida las demandas que se les plantean a las autoridades cuando se desencadena una crisis. El manejo procíclico del auge hace inevitable la adopción de severas medidas de ajuste durante las crisis, orientadas a restablecer la confianza en las autoridades macroeconómicas. No obstante, la com-

10 Además, la tercera de las alternativas mencionadas suele proteger a los intermediarios financieros ineficientes.

11 Éste ha sido uno de los temas más destacados por la CEPAL en sus estudios sobre prevención de crisis (CEPAL, 1998a y 1998b). Helleiner (1997) le otorga una importancia similar.

binación de políticas que se adopte durante las crisis no es irrelevante. Las experiencias de las economías de Asia y de América Latina en los últimos años indican, en particular, que la preferencia por fuertes ajustes de las tasas de interés como mecanismo de estabilización, y la decisión de evitar al mismo tiempo ajustes del tipo de cambio, son contraproducentes. Este conjunto de políticas puede tener efectos muy recesivos e ineficaces en términos de restablecer la confianza de los mercados financieros. Por el contrario, puede acentuar la percepción de riesgo en la economía, entre otras razones, por elevar las posibilidades de debilitamiento del sistema financiero nacional que, en caso de materializarse, también afectará la actividad económica y tendrá costos fiscales y cuasifiscales considerables.

Después de un período de expansión acelerada del endeudamiento, las marcadas alzas de las tasas de interés pueden ser, así, mucho más recesivas que el ajuste cambiario, que además ofrece, a través de ajustes en los precios relativos, incentivos a las actividades de exportación y a aquellas que compiten con las importaciones, que facilitan la expansión de la actividad productiva. Por otra parte, los efectos distributivos de las modificaciones de las tasas de interés y de cambio no son neutrales, ya que los agentes más pequeños suelen tener una mayor proporción de deudas en moneda nacional. Por otra parte, cabe señalar que los temores sobre los efectos inflacionarios de la devaluación han resultado, en general, poco fundados en el caso de los ajustes realizados a raíz de la crisis asiática. Por lo demás, el intento de defender el tipo de cambio en períodos de gran desconfianza en la moneda tiende a la larga a ser insostenible, como queda en evidencia no sólo en lo sucedido recientemente, sino en el curso de mucho tiempo. Esta situación es frecuente cuando los tipos de cambio reales han experimentado marcados rezagos en la etapa de entrada de capitales. En tal caso, la defensa del tipo de cambio basada en altas tasas de interés tiene costos elevados y rendimientos escasos o nulos.<sup>12</sup>

Como hemos señalado, la devaluación también provoca problemas financieros a muchos agentes y, por esta vía, plantea riesgos al sistema financiero nacional. Esto es evidente sobre todo en estructuras financieras altamente dolarizadas. En estas condiciones, el impacto financiero de una devaluación puede tener, además, efectos recesivos fuertes, bastante similares a los de altas tasas de interés en sistemas financieros menos dolarizados. En este caso, por lo tanto, los posibles ajustes cambiarios tienen también otras dimensiones, que deben sopesarse en función de las virtudes relativas del régimen cambiario respectivo. De no recurrir a la devaluación, es necesario optar por formas alternativas de manejo anticíclico.

12 Para un análisis reciente de la situación latinoamericana en estos términos, véase CEPAL (1999a).



Cabe agregar que, en el contexto de estrictas políticas de control monetario y freno a la devaluación, los recortes del gasto público recrudecen los efectos recesivos globales y pueden resultar ineficaces para reducir el déficit fiscal, ya que la misma recesión puede disminuir los ingresos fiscales a un ritmo aún más rápido. Finalmente, aunque el principal objetivo de las regulaciones impuestas a los flujos de capitales debe ser, como se ha indicado, evitar entradas excesivas, la regulación de la salida de capital en casos de crisis puede también cumplir una valiosa función, como mecanismo destinado a impedir un alza excesiva de la tasa de interés o del tipo de cambio, fenómenos que tienen los efectos adversos ya señalados en lo que respecta a la dinámica macroeconómica y al riesgo de crisis sistémicas de las financieras nacionales. Dichas regulaciones son, además, un elemento esencial de las operaciones de renegociación ordenada de la deuda externa en episodios de crisis, cuando la acumulación de pasivos ha sido excesiva en la etapa de auge. No obstante, sólo deben usarse como complemento de un ajuste macroeconómico básico y en ningún caso como sustituto de éste. Naturalmente, si no son parte integral de sistemas permanentes de regulación, pueden resultar ineficaces en los momentos de crisis, como se advierte más adelante.

#### REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PRUDENCIAL FUERTES, CON CONTENIDO ANTICÍCLICO

Lo sucedido en muchos países en desarrollo indica que la prevención de las crisis financieras exige contar con una regulación y una supervisión prudencial estrictas. Su papel esencial es garantizar la solvencia de los intermediarios financieros, evitando que asuman riesgos excesivos y asegurándose de que mantengan niveles de capital acordes con los riesgos en que incurran, una vez reconocidos los activos improductivos y realizadas las provisiones correspondientes. No obstante, la volatilidad financiera ha dejado cada vez más en evidencia que los problemas de solvencia y de liquidez de los intermediarios financieros están mucho más interrelacionados de lo que se suponía tradicionalmente. Esto resalta la importancia de las medidas orientadas a mantener una liquidez adecuada de estos intermediarios, entre ellas, las medidas tendientes a evitar descalces excesivos entre la estructura temporal de los pasivos y activos del sistema financiero y el establecimiento de requisitos de liquidez, o encajes más altos para los pasivos de corto plazo. Una innovación importante en esta materia han sido los requisitos de liquidez impuestos en la Argentina, que son función directa de la madurez residual de los pasivos de los intermediarios.

Los sistemas de regulación y supervisión prudencial deben tomar en cuenta no sólo los riesgos microeconómicos en que incurren los intermediarios financieros, sino también los riesgos macroeconómicos típicos de los países en desarrollo. En particular, es necesario prestar la debida atención a los vínculos exis-

tentes entre los riesgos financieros internos y las variaciones de los principales instrumentos de política macroeconómica, sobre todo de las tasas de interés y el tipo de cambio. Dado que estos vínculos son mayores en los países en desarrollo, las normas correspondientes deben ser más estrictas en estos países y deben, por lo tanto, exceder los criterios que establece el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. También debe otorgarse la debida atención a los riesgos que supone la acelerada expansión del crédito interno, a los descalces de monedas entre activos y pasivos, a la acumulación de deudas a corto plazo en divisas contraídas por intermediarios financieros, y a la valorización de los activos fijos utilizados como garantía en episodios de inflación del precio de dichos activos. Dependiendo del tipo de operación, deberían adoptarse requisitos de capital más elevados o exigencias de liquidez complementarias, e imponerse límites a la proporción del valor de los activos financieros o fijos que pueda utilizarse como garantía de los créditos durante los períodos de inflación de activos. Dado que los riesgos que enfrentan los depositantes tienden asimismo a aumentar, las tasas correspondientes a los seguros de depósito deben también elevarse en épocas de auge.

La existencia de estos vínculos macroeconómicos indica, por lo tanto, que en los períodos de euforia financiera debe reforzarse la regulación prudencial, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. Una consecuencia importante de este manejo anticíclico de los instrumentos de regulación prudencial es que las políticas de contracción monetaria o crediticia que se adopten en los períodos de auge, como el establecimiento de encajes más elevados o la imposición de límites al crecimiento del crédito interno, son complementarias de una regulación y supervisión prudencial más estrictas. Por otra parte, debido a las importantes externalidades que pueden generar las grandes empresas no financieras en el sector financiero de un país,<sup>13</sup> especialmente en casos de depreciación cambiaria, los compromisos de endeudamiento externo de dichas firmas deberían también ser objeto de regulación. Algunos incentivos tributarios (entre otros, la imposición de límites a las deducciones de intereses pagados por endeudamiento externo) o normas que obliguen a las empresas no financieras a informar públicamente sobre sus deudas externas pueden ser, por consiguiente, complementos relevantes de la regulación y la supervisión prudencial adecuadas de los intermediarios financieros.

El manejo anticíclico de estos instrumentos muestra que el momento más conveniente para adoptar normas más estrictas sobre esta materia es durante los períodos de expansión. Obviamente, ante una crisis financiera, las autoridades

13 Ésta es una constante de todas las crisis que involucran endeudamiento externo privado, tanto de la chilena en los años ochenta, como de la mexicana a mediados de los noventa y las asiáticas en 1997 y 1998.

deben adoptar reglas estructurales claras para restablecer la confianza, aunque la aplicación debe ser gradual en estas condiciones, ya que el intento de aplicarlas con excesivo rigor puede profundizar la contracción crediticia y la recesión, agudizando por estas vías la crisis del sector financiero y elevando innecesariamente los costos fiscales y cuasifiscales de los rescates financieros. También debe tenerse en cuenta que los sistemas de regulación y supervisión prudencial no están exentos de costos. La imposición de mayores requisitos de capital o liquidez y la restricción a la realización de cierto tipo de operaciones elevan los costos de la intermediación, por lo que afectan adversamente la inversión y la competitividad de los sistemas financieros nacionales. La supervisión es, por su parte, una actividad discrecional que se puede prestar a abusos, por lo que las facultades que se otorgan a las autoridades correspondientes deben estar sujetas a límites y controles estrictos.

#### POLÍTICA DE PASIVOS

Lo ocurrido en muchos países en desarrollo revela que las crisis no están asociadas únicamente a elevados niveles de endeudamiento, sino también a perfiles inadecuados de los pasivos acumulados. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que, en un contexto de incertidumbre, los mercados financieros no responden sólo a las necesidades de financiamiento neto, sino también de financiamiento bruto, es decir, que la refinanciación de deudas de corto plazo no es neutral en términos financieros. Esta situación otorga un papel esencial a las políticas de pasivos destinadas a mejorar el perfil de la deuda. Aunque el principal objetivo de esas políticas debe ser inducir un perfil de la deuda externa adecuado, hay una estrecha complementariedad entre un adecuado perfil de las deudas internas y externas. De hecho, el excesivo endeudamiento interno de corto plazo puede obligar a un gobierno interesado en refinanciar la deuda en medio de una crisis a elevar las tasas de interés, con el objeto de evitar la fuga de capitales de inversionistas en bonos públicos. Asimismo, el excesivo volumen de deudas privadas de corto plazo acentúa los riesgos percibidos por los prestamistas extranjeros en épocas de crisis, lo que puede conducir a una mayor contracción del endeudamiento externo.

En el caso del sector público, un instrumento adecuado de una política de pasivos es el control directo del endeudamiento de todas las entidades públicas, aun las descentralizadas, por parte de los ministerios de Hacienda o Finanzas o, en el caso de estas últimas, el establecimiento de límites legales estrictos que incluso conduzcan a la prohibición de realizar operaciones de plazos cortos. Los esfuerzos importantes que realizaron varios gobiernos latinoamericanos, muy especialmente la Argentina y México, por extender los plazos de vencimiento de las deudas públicas después de la crisis del “efecto tequila” han demostrado la conveniencia de adoptar una estrategia de este

tipo en la crisis más reciente. Por el contrario, la gran vulnerabilidad de México en 1994 y de Brasil en 1997 estuvo asociada evidentemente a los plazos cortos de sus títulos de deuda pública interna, que en ambos casos registraron una acelerada dolarización.<sup>14</sup>

En el sector privado, las medidas deben estar orientadas, en primer término, a desalentar el endeudamiento de corto plazo, que es una de las principales fuentes de vulnerabilidad en las economías en vía de desarrollo.<sup>15</sup> La flexibilidad del tipo de cambio desalienta ciertos flujos de corto plazo y, por consiguiente, actúa en parte como “política de pasivos”, es decir, como un impuesto implícito a flujos especulativos. Sin embargo, sus efectos son limitados en este ámbito, dada la escasa probabilidad de mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo, que tenderán, por consiguiente, a reflejarse en un ciclo paralelo de los tipos de cambio nominal y real. La aplicación de controles directos a las entradas de capitales también puede ser un buen instrumento para mejorar el perfil de la deuda privada, pero la aplicación de encajes a las entradas de capital de origen externo, como los que han empleado en Chile y Colombia durante la década de 1990, también son un interesante mecanismo de mercado (véase el recuadro 1).

Estos encajes actúan en la práctica como un impuesto al endeudamiento, pero la tasa impositiva equivalente (3% en el caso de Chile para préstamos a un año y 10% o más en Colombia en épocas de auge) es mucho más alta que la propuesta para un impuesto Tobin internacional. Los impuestos a transacciones financieras con el exterior que ha aplicado Brasil son una variante tributaria explícita y tienen efectos similares. Un encaje uniforme y de amplio alcance mejora el perfil de la deuda, al inducir un endeudamiento de más largo plazo, que permite distribuir el impuesto equivalente durante un período más prolongado. Por otra parte, su administración es más fácil, pues evita a las autoridades tener que distinguir entre diferentes plazos.

Los efectos que ejerce este tipo de instrumentos en la magnitud de los flujos de capital han sido objeto de mayor controversia. En todo caso, si la elusión de la regulación es costosa, y si el endeudamiento de corto y largo plazo no son sustitutos perfectos, la magnitud de los flujos también debería verse afectada.<sup>16</sup>

14 En relación con el caso de México, véanse Sachs, Tornell y Velasco (1996) y Ros (1999). Respecto de Brasil, véanse Baumann y Mussi (1999) y Sáinz y Calcano (1999).

15 Véase el excelente ensayo de Rodrik y Velasco (1999).

16 La sustituibilidad imperfecta refleja dos fenómenos: i) la percepción por parte de los oferentes individuales de recursos de que los créditos de largo plazo suponen un mayor riesgo, ya que no pueden exigir su pago en caso de que perciban un deterioro del clima de los negocios, lo que no les permite ejercer un mayor control sobre los deudores, y ii) desde el punto de vista de la demanda, quienes operan en los distintos mercados no son necesariamente los mismos agentes (por ejemplo, las funciones de maximización de los agentes

Una de las principales ventajas de estos instrumentos es su focalización en la entrada de capitales, por lo que constituyen una herramienta de carácter preventivo. También ofrecen ventajas específicas en comparación con los mecanismos de regulación prudencial de efectos similares, incluida la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo, por el hecho de afectar tanto a los agentes financieros como a los no financieros y ser un instrumento de precios no discriminatorio, mientras que la regulación prudencial sólo afecta a los intermediarios financieros, y la supervisión es esencialmente una actividad discrecional.<sup>17</sup>

#### Recuadro 1

#### **Imposición de restricciones al ingreso de capital en Colombia y Chile**

Chile adoptó en 1991 un sistema de regulación de los flujos de capital basado en un encaje (o depósito obligatorio) no remunerado aplicable al ingreso de capital, denominado en dólares, que debe mantenerse en el Banco Central durante un año. El cumplimiento de dicha obligación puede sustituirse por el pago al banco del costo de oportunidad del encaje, por lo que actúa como un impuesto Tobin de carácter nacional. La tasa correspondiente fue establecida originalmente en 20%, pero poco después se incrementó al 30%. Durante la crisis asiática fue reducida primero al 10% y luego a 0%, aunque el requisito no fue eliminado como tal.

Colombia adoptó en 1993 un sistema similar, aunque más complejo: un encaje en moneda extranjera en el caso de préstamos a un plazo inferior a un mínimo. Éste se fijó inicialmente en 18 meses, pero poco más adelante se elevó a tres años, para luego fluctuar entre tres y cinco años. El encaje se aplicaba únicamente a los préstamos con vencimientos inferiores y disminuía a medida que éstos aumentaban. En mayo de 1997 este sistema fue reemplazado por uno más simple, similar al chileno, basado en un encaje uniforme del 30%, independiente del plazo. Las dos

---

que operan en activos líquidos –bursátiles, bonos y crédito de corto plazo– son diferentes de los que se concentran en activos inmovilizados, tales como la inversión extranjera directa).

17 De hecho, este instrumento es similar a las prácticas empleadas por los agentes privados, como las comisiones impuestas por fondos mutuos a las inversiones mantenidas por períodos cortos, con el objeto de desalentarlas (Morgan, 1998: 23).

diferencias esenciales entre esta normativa y la chilena eran el período más prolongado durante el cual se exigía mantener el encaje en el Banco de la República (18 meses) y el hecho de que estaba denominado en moneda nacional. Al igual que en Chile, este requisito fue reducido durante la crisis asiática y actualmente se aplica un encaje del 10% durante un período de seis meses. En ambos casos, el impuesto equivalente al encaje es mucho más alto de lo que se ha propuesto para el caso de un impuesto Tobin de carácter internacional. Antes de la crisis asiática el impuesto equivalente aplicado en Chile era de un 3% para préstamos a un año, en tanto que en Colombia alcanzó un promedio del 13,6% en 1994-1998 para ese tipo de préstamos y de 6,4% en préstamos a tres años de plazo. En los dos países, el encaje ha sido manejado en forma anticíclica, pero ha sido objeto de modificaciones más frecuentes en Colombia.

Cabe destacar que en ambos países los encajes coexisten con otras regulaciones de los flujos de capital. En particular, en Chile se exige que los ingresos de cartera se mantengan durante un plazo mínimo de un año, mientras en Colombia deben ser aprobados por la Superintendencia de Valores. En los dos casos subsisten además otros controles cambiarios.

**Fuente:** Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis, "Managing capital inflows in Chile", en Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 1999; José Antonio Ocampo y Camilo Tovar, "Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996", en Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill, 1997; y *Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile, 1999.

Las normas simples son preferibles a las complejas, sobre todo en sistemas regulatorios poco desarrollados. En este sentido, los controles cuantitativos (entre otros, la prohibición categórica de determinadas actividades u operaciones) pueden ser más convenientes que las señales sofisticadas de precios, aunque los incentivos simples de precios, como los señalados, también pueden ser efectivos. Todo sistema regulatorio debe cumplir, además, con el requisito de contar con un respaldo institucional adecuado. Por consiguiente, un esquema permanente de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo económico, es preferible a la alternación de la libre entrada de capitales en los períodos de auge y los controles cuantitativos

en épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada en una crisis, dado que no cuenta con los mecanismos de administración necesarios, por lo que puede conducir a la evasión o elusión masivas de los controles. Un sistema de este tipo también se caracteriza por ser procíclico, y su aplicación supone ignorar la lección más importante sobre prevención de crisis, es decir, la conveniencia de evitar el endeudamiento excesivo en épocas de auge y, por lo tanto, de centrar las regulaciones en las entradas en lugar de centrarlas en las salidas de capital.

La volatilidad de los capitales no está vinculada exclusivamente a los plazos sino también a la liquidez, como queda de manifiesto en un análisis reciente de la UNCTAD (1999a). Específicamente, la liquidez que caracteriza a ciertas operaciones financieras en los períodos de auge suele ser la fuente de la abundancia de recursos de largo plazo, que luego desaparece durante la crisis, cuando los mercados secundarios de títulos se vuelven menos confiables. En realidad, la expectativa de reversión del ciclo puede acelerar este proceso si los agentes económicos se afanan por deshacerse de los títulos de largo plazo para anticiparse a la drástica pérdida de liquidez provocada por la crisis. Por este motivo, las oportunidades de colocar títulos en los mercados internacionales de bonos, generalmente de largo plazo, o depósitos en el mercado estadounidense (ADR, American Depositary Receipts) e instrumentos similares, así como las inversiones en fondos de inversión en los países en desarrollo, han sido extremadamente volátiles en los años noventa.<sup>18</sup> Esto demuestra la conveniencia de restringir directamente los montos autorizados de dichos recursos, y de establecer requisitos directos severos para hacer uso de ellos, o restricciones de otro tipo (plazo mínimo de permanencia, entre otras).

Este análisis nos indica que la regulación de la cuenta de capitales juega un papel importante como instrumento anticíclico en un contexto de volatilidad de los flujos de capital. Las normas sobre la materia deben ser complementadas por otras políticas aconsejables de regulación macroeconómica y financiera. El análisis demuestra también la conveniencia de contar con instrumentos permanentes de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o reduzca a lo largo del ciclo económico. Obviamente, ninguno de estos mecanismos es perfecto y algunos países pueden preferir combinaciones de políticas que eviten su uso, con el fin de integrarse más plenamente a las corrientes internacionales de capital, aunque en tal caso tendrían que otorgar más importancia a los instrumentos complementarios, es decir, al manejo anticíclico de la política fiscal, a la flexibilidad cambiaria y a “políticas de pasivos” alternativas. Estas últimas pueden consistir en una combinación de medidas de regulación

18 También fueron volátiles en el pasado, como lo indica, entre otras cosas, el comportamiento procíclico de las emisiones de bonos latinoamericanos en el mercado de valores de Nueva York en los años veinte y treinta.

prudencial que desincentiven los pasivos de corto plazo del sistema financiero, como ocurre con el sistema argentino de imposición de requisitos de liquidez que van aumentando aceleradamente a medida que se reduce el plazo residual de los pasivos; también se pueden imponer elevados requisitos de capital o liquidez a ciertos pasivos externos, como los interbancarios, junto con restricciones a los flujos de cartera e instrumentos paralelos (tributarios o de otro tipo) que desincentiven el endeudamiento externo de los agentes no financieros durante los auges. Esta combinación de “política de pasivos” sería compatible con una mayor libertad de movimiento de capitales, aunque es ciertamente menos simple, y quizá menos transparente, que el sistema alternativo de encajes. Uno y otro deben manejarse, además, con un claro criterio anticíclico.

#### EL RÉGIMEN CAMBIARIO

El análisis precedente indica que, en las condiciones actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar. Con la pérdida de importancia de los instrumentos comerciales tradicionales, la tasa de cambio se ha convertido en el mecanismo básico de fomento de nuevas exportaciones y de actividades competitivas con las importaciones. Dado el papel esencial que juegan las exportaciones en el crecimiento económico en la etapa actual de desarrollo, se acentúa la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos, especialmente en las fases de transición a regímenes comerciales más liberales o de superación de las crisis externas. De hecho, desde una perspectiva de largo plazo, la variabilidad del tipo de cambio real puede concebirse como un “impuesto implícito” que reduce las ventajas de la especialización internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, las fuertes y recurrentes conmociones procedentes del mercado internacional de capitales exigen instrumentos macroeconómicos flexibles que ayuden a absorberlas a corto plazo. En vista de esta situación, los objetivos de largo plazo de la política cambiaria (competitividad e incentivos estables a la especialización internacional) no siempre son fáciles de conciliar con las demandas del manejo macroeconómico de corto plazo (mayor flexibilidad).

Estas demandas contradictorias se suman, además, a las restricciones tradicionales a la política económica en economías abiertas, sobre todo las que se sintetizan en el denominado “trilema de economías abiertas”, según el cual, cuando existe una libre movilidad de capitales, las autoridades deben renunciar a la autonomía monetaria o cambiaria; por ende, si desean mantener cierto grado de autonomía en ambos frentes, deben renunciar también a dicha movilidad, ya que en ningún caso es posible mantener las tres. Por otra parte, las restricciones que enfrentan las autoridades son particularmente severas en las economías más pequeñas, en las que, además, convergen otros cinco factores: i) los mercados internos de capitales tienen un tamaño reducido, lo que disminuye las po-



sibilidades de operaciones de esterilización monetaria de variaciones de las reservas internacionales; ii) los mercados cambiarios también tienen tamaños pequeños, por lo que pueden ser objeto de fuertes presiones especulativas; iii) debido al mayor peso del comercio exterior, la rentabilidad de un conjunto más amplio de actividades económicas depende del tipo de cambio real y, por lo tanto, el impuesto implícito a la especialización que supone su variabilidad es más alto; iv) dada la mayor importancia relativa del comercio exterior, los precios internos de los bienes dependen relativamente más del tipo de cambio que de factores internos, en comparación con economías de mayor tamaño, y v) las finanzas públicas también están relativamente más afectadas por factores.

No es fácil conciliar estas distintas demandas y restricciones impuestas al régimen cambiario. Según uno de los enfoques más difundidos en los últimos años, en el mundo moderno sólo despiertan credibilidad los regímenes de convertibilidad o de tipo de cambio absolutamente flexible. Esto presupone que la plena movilidad de capitales es deseable, lo que no es un punto de partida adecuado, ya que en un mundo caracterizado por la debilidad de las redes de seguridad financiera internacional, como el actual, los flujos de capital son fuente de inestabilidad para los países en desarrollo –o, lo que es equivalente, los flujos de capital son, en muchas coyunturas, desestabilizadores–. A juicio de la CEPAL, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima en estas condiciones y, por el contrario, tal como se argumenta en la sección anterior, es deseable contar con una “política de pasivos” activa, ya sea directa (encajes, impuestos al endeudamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirecta (regulación prudencial, normas tributarias y otras).<sup>19</sup> Además, esto indica que todos los sistemas cambiarios deben caracterizarse por una política de este tipo, incluso los de plena convertibilidad.

Los regímenes extremos también presentan deficiencias que no se pueden ignorar. El régimen de convertibilidad limita severamente las posibilidades de un manejo anticíclico, por lo que presenta, en forma muy acentuada, las mismas deficiencias mencionadas en este capítulo respecto de los regímenes procíclicos. Por su parte, el régimen flexible tiende a producir una excesiva variabilidad del tipo de cambio a lo largo del ciclo económico, que contradice los

19 Esta visión responde a una larga tradición de la institución. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y las políticas de manejo de éstos anteriores a la crisis del “efecto tequila” fueron los realizados por la CEPAL en 1994. Véase una segunda edición del informe elaborado entonces en CEPAL (1998b), Parte Tercera. En UNCTAD (1998), Naciones Unidas (1999a), Akyüz y Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y Ocampo (1999a) se encuentran exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta, realizadas desde otras perspectivas.

objetivos de largo plazo de la política cambiaria. Debido a las deficiencias de ambos extremos, prácticamente en todos los casos las autoridades eligen regímenes intermedios, que en términos generales podrían definirse como “regímenes de flexibilidad administrada” y que incluyen los sistemas de minidevaluaciones flexibles (*crawling peg*), las bandas cambiarias y la flotación sucia. A la luz de los diferentes objetivos y restricciones de la política cambiaria en los países de la región, estos regímenes intermedios permiten conciliar mejor sus objetivos de largo y corto plazo, aunque hay que tener presente que su manejo debe ser cuidadoso, para evitar la pérdida de confianza en las autoridades.

La elección de estos sistemas intermedios debe ir acompañada de una identificación de metas de mediano y largo plazo del tipo de cambio real. Estas metas, unidas a las correspondientes a la actividad económica real y la inflación, y a un análisis de los efectos sociales de los distintos escenarios macroeconómicos, deben servir de guía para el manejo conjunto de los instrumentos fiscales y monetarios, del tipo de cambio nominal, de la “política de pasivos” y de regulación prudencial anticíclica. No existen reglas simples, ya que éstas dependerán de las condiciones institucionales específicas de cada país y estarán sujetas a un proceso de aprendizaje natural. Las metas cambiarias se irán modificando, por lo tanto, en función de la experiencia adquirida.

Estas consideraciones destacan implícitamente la importancia de una estrecha coordinación entre el gobierno y los bancos centrales, cuando estos últimos tienen autonomía legal.<sup>20</sup> Por este motivo, es recomendable en estos casos que el manejo cambiario siga siendo una responsabilidad gubernamental, o sea, compartido entre el gobierno y el banco central, lo que, de paso, incentiva notablemente la coordinación.

Cabe señalar que la elección del régimen cambiario puede reflejar criterios diferentes de los mencionados al comienzo de esta sección. En particular, la opción de un régimen de convertibilidad puede responder a las necesidades propias de un centro financiero internacional (Panamá) o a la necesidad de restablecer la confianza en países que han sufrido una desestabilización financiera aguda (Argentina). En tales casos también hay que tener presentes los costos de estos regímenes y adoptar modalidades de política anticíclica consistentes con la opción elegida. La consolidación de los procesos de integración puede también hacer aconsejable un proceso gradual de convergencia hacia monedas únicas. Éste es un tema que irá adquiriendo cada vez más importancia en los países latinoamericanos y caribeños. Lo ocurrido en Europa indica que el proceso de convergencia es largo y debe estar caracterizado por una coordinación cada vez más estrecha de las políticas macroeconómicas, lo que plantea

20 Existe la tentación de poner también el manejo cambiario al servicio de los objetivos antiinflacionarios de corto plazo del banco central, con la política monetaria en función de la defensa de la tasa de cambio nominal.

sus propias dificultades. En el contexto de los acuerdos de integración más importantes de la región se han comenzado a dar los primeros pasos, por lo general tímidos, en esa dirección. La unión monetaria de los seis países del Caribe oriental representa el primer caso de integración de este tipo, que cuenta con moneda y banco central propios (dólar del Caribe oriental y Banco Central del Caribe oriental).

#### EL “PACTO FISCAL”

##### *a) Manejo fiscal anticíclico y protección social*

Independientemente de la alternativa que elijan las autoridades en materia de régimen cambiario, política monetaria y crediticia y movilidad de capitales, la política fiscal ofrece siempre un mecanismo para contrarrestar las tendencias expansionistas en épocas de bonanza y las tendencias recesivas en períodos de crisis en aquellos países que han logrado consolidar una situación fiscal sólida. El logro de la estabilidad fiscal fue costoso para los países latinoamericanos y caribeños durante la crisis de la deuda, y lo sigue siendo para los que aún no han logrado consolidarla o en los que se han producido situaciones fiscales insostenibles en los últimos años. Por este motivo, la recuperación de la estabilidad fiscal es considerada, con sobradas razones, una conquista que conviene conservar. Además, el manejo fiscal procíclico es, en sí mismo, costoso. En las épocas de bonanza se inician proyectos de inversión de baja prioridad y se incrementan los gastos de funcionamiento, contratando personal en exceso, otorgando aumentos salariales o creando subsidios que no son sostenibles a la larga. Durante las crisis, hay proyectos de inversión que quedan incompletos, lo que eleva su costo efectivo; se desorganiza la provisión de servicios sociales y públicos, se producen conflictos distributivos con los trabajadores del gobierno, se pierde personal valioso y, en general, se desestructura la administración pública.

La posibilidad de complementar la estabilidad macroeconómica, en los términos en que la hemos definido, y la consolidación fiscal indica que es necesario dejar de fijar los objetivos fiscales en función del déficit fiscal corriente para comenzar a hacerlo en términos de una definición del déficit estructural. Alternativamente, esto implica que el criterio básico del manejo fiscal debe ser la sostenibilidad de una trayectoria determinada de endeudamiento público, que debe ser el resultado de las reducciones de los pasivos netos del sector público en los períodos de auge y de sus aumentos en las épocas de crisis. Ambas definiciones son, por lo demás, necesariamente cambiantes, porque la trayectoria misma de largo plazo de una economía está sujeta a modificaciones. En cualquier caso, este criterio anticíclico indica que la experiencia parcial adquirida con fondos de estabilización provenientes del manejo de los productos básicos

–el café en Colombia, el cobre y el petróleo en Chile y, más recientemente, el petróleo de Colombia y Venezuela– debe aplicarse a mecanismos para el manejo de los ingresos tributarios transitorios. La Argentina ha dado un primer paso en este sentido al adoptar la ley de convertibilidad fiscal, en virtud de la cual se crea un fondo general de estabilización de las finanzas públicas, que será replicado por Perú. Estos esquemas también contienen metas relativas al déficit fiscal, por lo que forman parte de un conjunto más amplio de medidas legales, destinadas a evitar que la abundancia de recursos crediticios se traduzca en elevaciones procíclicas del gasto público (recuadro 2). Una alternativa, no suficientemente desarrollada, es el manejo anticíclico de la tributación. De hecho, una modalidad de tributación que contribuye a los objetivos anticíclicos destacados en este capítulo sería establecer impuestos al endeudamiento, nuevo o acumulado, durante los períodos de auge crediticio; otra posibilidad sería no reconocer plenamente como gasto tributario los pagos de intereses –especialmente sobre la deuda externa– en estos períodos.

#### Recuadro 2

#### **Compromisos fiscales plurianuales en la Argentina**

Fuera de definir un rígido anclaje nominal, uno de los objetivos del sistema de convertibilidad fue modificar los incentivos a la gestión fiscal. En la medida en que las expectativas sobre solvencia fiscal afectan el “riesgo país”, la consolidación de reglas fiscales sostenibles se ha convertido en un nuevo motivo de preocupación en los últimos años. De ahí surgió la idea de adoptar normas legales sobre la materia que, por analogía con el régimen cambiario, han sido denominadas “convertibilidad fiscal”.

La ley correspondiente, aprobada en agosto de 1999, limita el déficit fiscal al 1,5% del PIB en el año 2000, fija topes decrecientes para los años sucesivos y estipula que a partir del 2003 el saldo fiscal deberá ser equilibrado. Establece, además, que la tasa real de crecimiento del gasto público primario no podrá superar la del crecimiento del PIB. En caso de descenso de este último, permite mantener el gasto en pesos corrientes.

La ley crea también un fondo fiscal anticíclico cuyos recursos provendrán, entre otros, de parte de las ventas de activos, y que deberá ascender a un 3% del PIB. Dadas las metas de déficit fiscal y de crecimiento del gasto público primario, también recibirá recursos provenientes de los aumentos extraordinarios de los ingresos públicos en el futuro. El fondo se podrá utilizar cuando se

observe un giro en la evolución del ciclo económico, de acuerdo con un indicador que debe desarrollar el Ministerio de Economía. El establecimiento de las metas fiscales contó con la aprobación de los principales partidos políticos, lo que revela la existencia de un amplio acuerdo sobre el objetivo de mantener políticas fiscales ajustadas. En el debate sobre el presupuesto público para el año 2000 se tomó como referencia la cifra de déficit contemplada en la ley, y las nuevas autoridades, que asumieron en diciembre de 1999, tomaron en consideración los topes fijados en ésta en la programación fiscal.

El manejo del gasto público debe regirse por claros criterios de sostenibilidad a largo plazo, especialmente en el caso de los gastos de funcionamiento. Su principal componente anticíclico deben ser los gastos asociados a los sistemas de protección social. Por lo tanto, las redes de protección y los fondos de estabilización de ingresos públicos deberían ser los instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico. El manejo anticíclico del gasto en épocas de bonanza, sobre todo de la inversión, también puede ser conveniente, pero está sujeto a restricciones atribuibles a la ineficiencia derivada de una política de “pare y siga” en el área de las obras públicas, a la posibilidad de que se creen desequilibrios entre la oferta de bienes públicos y privados en un proceso de crecimiento, y a los efectos distributivos que genera, ya que los receptores de bienes y servicios provistos por el sector público difieren de los beneficiarios del gasto privado.<sup>21</sup>

El concepto de redes de protección ha provocado cierta confusión, ya que se utiliza tanto para referirse a los mecanismos de protección de los grupos sociales vulnerables durante las crisis como a los instrumentos de seguridad social de más largo alcance. Aquí nos referimos al primer significado del término, aunque, como veremos, la experiencia indica que los instrumentos específicos de apoyo a los grupos vulnerables en épocas de crisis deberían estar enmarcados en mecanismos de protección social más estables.

El instrumento que ha recibido mayor atención en los debates internacionales es el de los fondos sociales de emergencia. En muchos países se transformaron con el tiempo en fondos de inversión social, lo que de paso implicó la sustitución del objetivo de manejo de los efectos sociales de las crisis por el de superación de la pobreza crítica. A estos esquemas hicimos referencia en el capítulo anterior. Existen, además, otros instrumentos que también han sido utilizados como mecanismos de protección social en el mundo en desarrollo: algu-

21 Véase, en referencia al caso colombiano, Cárdenas y Barrera (1994).

nos casos de seguro de desempleo, el principal instrumento de este tipo en los países industrializados; planes de emergencia de creación de empleo o de ejecución de obras públicas con uso intensivo de mano de obra, que pueden ejecutarse, o no, a través de fondos de emergencia o de inversión social; programas en los cuales se combina la capacitación con apoyo a los ingresos, y algunos programas de provisión de alimentos. Durante la crisis actual han surgido algunas innovaciones; entre otras, los programas de subsidio a los hogares pobres con niños en edad escolar, orientados a garantizar que no abandonen sus estudios durante la crisis, y la provisión de apoyo especial a los desempleados para evitar que pierdan su vivienda.

Los análisis recientes sobre el tema nos permiten llegar a cinco conclusiones básicas sobre las condiciones necesarias para contar con redes de protección social que den resultados satisfactorios. En primer término, como ya indicamos en las secciones anteriores, estos mecanismos no deben considerarse sustitutos sino complementos de una política macroeconómica que considere explícitamente sus impactos sociales, y, asimismo, como parte de una política fiscal en la que se otorgue especial importancia a los objetivos de equidad. En segundo lugar, estas redes deben enmarcarse en sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, mecanismos de elegibilidad, una cartera de proyectos y prácticas establecidas para evaluarlos, entre otras cosas. Los sistemas institucionales permanentes son los únicos que permiten, en efecto, que la cobertura de los programas responda sin rezago a las necesidades de protección en casos de crisis. En tercer lugar, como ya apuntamos, la heterogeneidad de los mercados de trabajo en los países en desarrollo hace necesaria una combinación de programas con distintos grupos destinatarios. En países donde existe un mercado de trabajo más desarrollado, el seguro de desempleo jugará un papel relativamente más importante, mientras que los programas alternativos de empleo, obras públicas y apoyos directos serán más relevantes en los países con otras estructuras laborales. A su vez, los seguros de desempleo y los programas de empleo serán relativamente más importantes en los países cuyo mercado laboral se ajuste por medio del número de puestos de trabajo, mientras que los de apoyo a los ingresos de los sectores pobres lo serán en aquellos países en los que el ajuste se da por la vía de menores ingresos reales. En cuarto término, estos programas deben contar con financiamiento adecuado, que provenga fundamentalmente del propio país, y no deben absorber recursos destinados a inversiones a largo plazo en capital humano. Esto apunta, a su vez, a una quinta conclusión, según la cual el funcionamiento efectivo de redes de protección social sólo es posible si la política fiscal como un todo es también anticíclica. De no ser así, provoca las ineficacias ya señaladas en los demás componentes del gasto público. Este hecho no ha sido reconocido debidamente en los debates en curso.

*b) Los elementos del “Pacto Fiscal”*

Estos criterios de manejo anticíclico de las finanzas públicas deben formar parte de un “Pacto Fiscal” más amplio, cuyos cinco elementos fundamentales fueron destacados por la CEPAL en un documento anterior (CEPAL, 1998d). El primero es consolidar los avances en materia de ajuste fiscal, mediante la construcción de consensos sobre la magnitud del Estado y sus funciones, y el desarrollo de una estructura y administración tributarias más sólidas. Este último proceso debe incluir esfuerzos especialmente dirigidos a controlar la evasión y la elusión, a fortalecer la tributación directa –ámbito en el que la mayor parte de los países de América Latina, aunque no los del Caribe, acusan rezagos considerables– y a reducir las exenciones o “gastos tributarios”, cuyo monto debe ser estimado anualmente, para conocimiento del Parlamento y de la opinión pública en general. Implica también prestar particular atención a los efectos fiscales de la descentralización y la reforma de la seguridad social, así como a los múltiples aspectos de la cuasifiscalidad.

Un segundo elemento del Pacto Fiscal es la transparencia del gasto público. La multiplicación de operaciones cuasifiscales, asociadas a las operaciones de salvamento de entidades financieras y a garantías otorgadas a inversionistas privados en obras de infraestructura, son algunas de las áreas de desestabilización fiscal potencial más importantes, que se unen a otros mecanismos no transparentes de gasto público. A ello se agregan múltiples regulaciones que imponen cargas adicionales a las empresas, destinadas específicamente a ciertos programas sociales a su cargo. Por este motivo, la CEPAL ha propuesto que, aparte del presupuesto con cargo a fondos de origen tributario, el gobierno debe presentar anualmente al Parlamento dos presupuestos complementarios en los que se calcule la magnitud de los aportes obligatorios y garantías públicas, respectivamente. En este último caso, además, el monto del “seguro equivalente” otorgado por el Estado debe ser estimado y presupuestado anualmente, y dicha suma debe transferirse a los fondos públicos que sirvan de respaldo en caso de que las contingencias se hagan efectivas. La práctica de estimar las contingencias públicas debería hacerse extensiva a los sistemas de seguridad social e incluir las nuevas garantías que ha otorgado el Estado en los sistemas que incluyen participación privada (en particular, la garantía de pensión mínima).

El tercer elemento del Pacto Fiscal es la necesidad de aumentar la productividad del gasto público. Con tal propósito, habría que fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de los recursos públicos y la obtención de resultados. Esto último indica que los contratos de desempeño con entidades públicas prestadoras de servicios deberían generalizarse, como base para una evaluación periódica de sus resultados. Además, habría que descentralizar las actividades no sujetas a economías de escala, otor-

gando efectiva autonomía administrativa a las entidades prestadoras de servicios, y recurrir en forma pragmática a la participación de los agentes privados, solidarios y comunitarios en actividades tradicionalmente reservadas al Estado. En aquellas empresas que sigan siendo de propiedad pública habría que aplicar criterios modernos de administración y tomar medidas para que los subsidios que se canalicen a través de ellas –en los casos en que se decida otorgarlos– se caractericen por su transparencia.

Dado el papel central que desempeña el gasto público social en la distribución del ingreso, el cuarto elemento del Pacto Fiscal es resguardar la equidad. La consolidación de la recuperación del gasto social que ha venido registrando la región y el esfuerzo especial que deben realizar los países que aún muestran rezagos en esta área, para aumentar dicho gasto, deben ir acompañados de medidas destinadas a mejorar su impacto distributivo y el de la tributación que le sirve de respaldo, y evitar que otras reformas (muy especialmente la descentralización) tengan efectos adversos en lo que respecta a la equidad. Una recomendación específica digna de mención sobre esta materia es la referida a la conveniencia de estimar periódicamente, para consideración del Parlamento y con fines de debate público, en general, los efectos distributivos de los ingresos y el gasto público.

El último elemento del Pacto Fiscal es el fomento de instituciones fiscales equilibradas y democráticas, lo que exige fortalecer a los actores más débiles del debate presupuestario y fiscal –el Parlamento, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil–, y otorgar la mayor importancia a la transparencia de la información fiscal.





## Capítulo 9

# **Vulnerabilidad externa y política macroeconómica**

Fuente: *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2002, capítulo V.



La volatilidad de los flujos de capitales característica de la tercera fase de la globalización se ha reflejado en América Latina y el Caribe en una acentuada inestabilidad del crecimiento económico. Por lo tanto, las autoridades han tenido problemas para garantizar la estabilidad real de las economías frente a las acentuadas variaciones de la liquidez internacional. Esto refleja no sólo problemas propios del manejo macroeconómico procíclico que ha tendido a generalizarse en la región, sino también la ausencia de una institucionalidad financiera internacional apropiada, que ayude a corregir la inestabilidad de los mercados financieros y las enormes asimetrías que caracterizan el desarrollo financiero y el comportamiento macroeconómico de los países desarrollados y en desarrollo.

En este capítulo se analiza la relación entre las nuevas formas de vulnerabilidad externa asociadas a la volatilidad de los movimientos de capitales y la política macroeconómica. Las dos primeras secciones se centran en las fuentes de financiamiento externo de América Latina y el Caribe y la combinación de sus fluctuaciones con políticas macroeconómicas procíclicas, que se tradujeron en los marcados ciclos económicos agudos que caracterizaron a la región en el último decenio. Sobre la base de estas consideraciones, en las dos secciones finales se describen en detalle algunos elementos de las agendas nacional e internacional, destinados a hacer frente a esta volatilidad.

## **COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LA VULNERABILIDAD**

Durante el decenio de 1970, la expansión del crédito internacional permitió a las economías crecer con elevados déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos y estructuras de gastos y precios relativos insostenibles, que culminaron en la crisis de la deuda (véase el gráfico 1). En los años ochenta, el paso de una transferencia neta de recursos positiva a una transferencia notablemente negativa se tradujo en una “década perdida” en materia de desarrollo económico. La expansión del producto, a una tasa media anual de 5,6% en los

años setenta, fue seguida por graves crisis externas, fiscales y financieras, que condujeron a la adopción de una serie de programas de ajuste y estabilización que ejercieron una importante influencia en el crecimiento del PIB regional (1,2% anual).

En los años noventa, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión. La consecuencia neta fue un crecimiento regional inestable y mediocre, del 2,9% anual en promedio entre 1990 y 2001. Aunque notables por sí mismos, los logros en materia de control fiscal, reducción de la inflación y aumento de la credibilidad en las autoridades macroeconómicas no se han traducido, por lo tanto, en procesos de crecimiento económico dinámicos y estables en la mayoría de los países de la región.

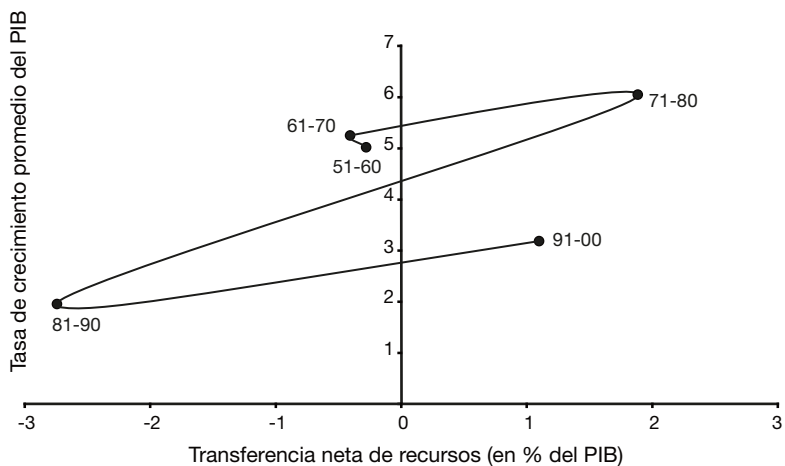
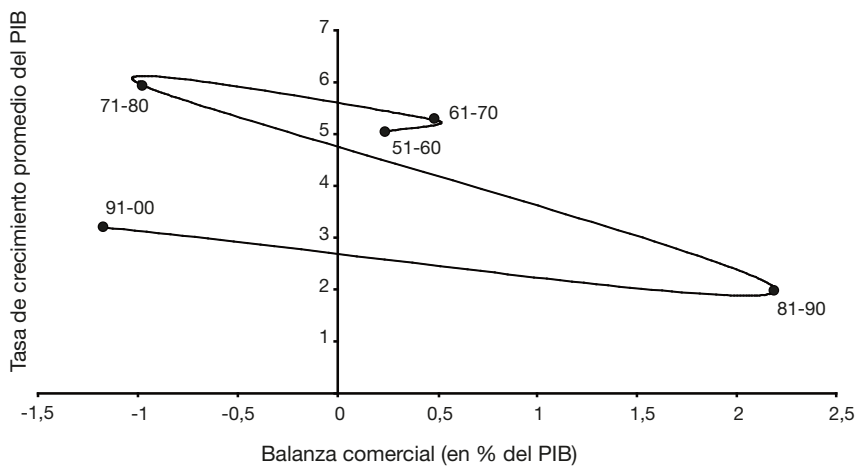
#### ANATOMÍA DE LOS FLUJOS DE CAPITAL EN LOS AÑOS NOVENTA

A diferencia de la década de 1970, durante la cual la principal fuente de financiamiento externo fueron los créditos bancarios sindicados, en los años noventa la inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos desempeñaron ese papel. La IED mostró una acentuada tendencia ascendente, sólo interrumpida por la crisis internacional de 2001-2002, y concentró a lo largo de la década las tres cuartas partes de los flujos netos de capitales recibidos por la región (véase el cuadro 1). Aunque las fusiones y adquisiciones, de empresas privatizadas primero y luego de empresas privadas nacionales, fueron importantes, más de la mitad de los ingresos provenientes de estas operaciones se destinó a la ampliación de la capacidad productiva.

En abierto contraste con la IED, las emisiones de bonos demostraron ser fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. El plazo promedio de las nuevas emisiones de bonos fluctuó entre tres y cinco años en la primera mitad del decenio, alcanzó un máximo de alrededor de quince años en 1997 y mostró una abrupta caída en 1998-2001, período en que osciló entre cinco y ocho años. Por su parte, los costos del financiamiento descendieron al nivel más bajo en 1997, pero se elevaron considerablemente en agosto de 1998, después de la moratoria rusa. Desde entonces se han mantenido por encima de los valores prevalecientes hasta 1997, con un importante incremento en 2001, que se concentró en gran medida en la Argentina (véase el gráfico 2).

Gráfico 1

**Patrones de crecimiento, déficit comercial  
y transferencia neta de recursos  
América Latina (19 países)**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 1

**América Latina y el Caribe: fuentes de financiamiento externo, 1990-2000**

(flujos netos en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
<b>Total (A+B+C+D)</b>	<b>43 887</b>	<b>43 793</b>	<b>41 255</b>	<b>69 120</b>	<b>63 117</b>	<b>102 056</b>	<b>93 076</b>	<b>99 969</b>	<b>94 881</b>	<b>95 173</b>	<b>69 151</b>
<b>A. Deuda</b>											
Oficial <sup>2</sup>	6 823	3 435	1 220	2 674	-1 301	9 307	-8 212	-4 447	9 125	2 275	-2 701
Bonos	101	4 133	4 738	20 922	14 306	11 793	29 764	10 562	18 306	19 067	10 965
Bancos comerciales <sup>3</sup>	2 731	1 275	4 302	201	6 212	15 068	16 200	29 646	-7 994	-16 130	4 339
<b>B. Inversión</b>											
Directa	6 758	11 066	12 506	10 363	23 706	24 799	39 387	55 580	61 596	77 313	64 814
Accionaria	896	6 938	8 042	27 185	13 160	7 643	13 893	9 947	1 748	3 893	2 305
C. Donaciones <sup>4</sup>	2 350	4 165	2 622	2 908	2 645	3 333	3 181	2 719	3 215	2 949	3 100
D. Fondos compensatorios <sup>5</sup>	24 228	12 781	7 825	4 868	4 389	30 113	-1136	-4 038	8 885	5 806	-13 671

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

1. Estimaciones preliminares.

2. Incluye financiamiento bilateral y multilateral, excepto préstamos del Fondo Monetario.

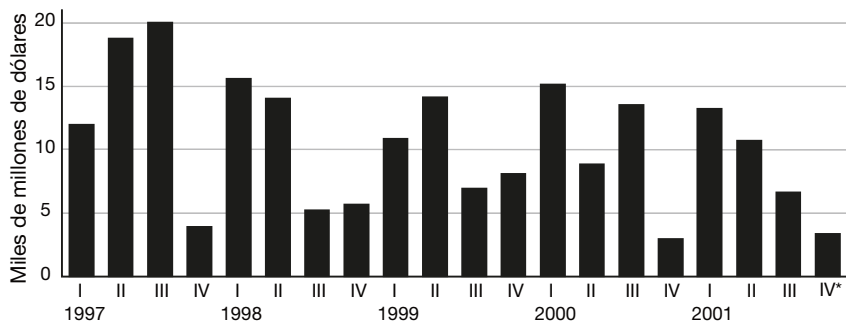
3. Desde 1998 incluye flujos de corto plazo.

4. Excepto cooperación técnica.

5. Incluye préstamos y uso del crédito del Fondo Monetario y financiamiento excepcional. A comienzos del decenio de 1990, el financiamiento excepcional incluyó principalmente intereses morosos; en cambio, en los últimos años incluye recursos de organismos multilaterales, aparte del Fondo Monetario y de gobiernos de países desarrollados.

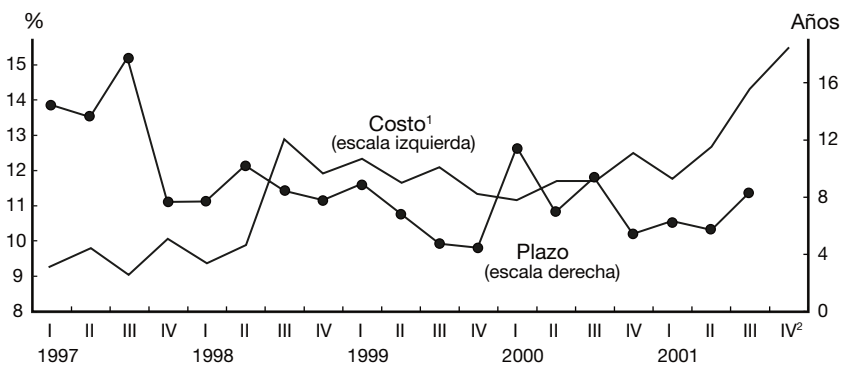
Gráfico 2

**a) América Latina y el Caribe: monto de emisiones internacionales de bonos**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), J.P. Morgan y Merrill Lynch.  
\* Octubre y noviembre.

**b) América Latina y el Caribe: condiciones de las emisiones internacionales de bonos**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional, J. P. Morgan y Merrill Lynch.  
1. Suma del diferencial promedio de las colocaciones de los bonos y el rendimiento de los bonos a largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos.  
2. Octubre y noviembre.



Cuadro 2

**América Latina y el Caribe: flujo neto de recursos privados, 1990-1999**  
(promedios anuales, en millones de dólares y en porcentajes)

	Inversión extranjera directa		Flujo de capital accionario		Total inversión privada		Memo (1999): %	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	PIB <sup>1</sup>	Población
<b>América Latina y el Caribe</b>	32 937	100	214	100	42 151	100	100	100
<b>Países de ingreso bajo<sup>2</sup></b>	1 845	5,6	8	0,1	1 853	4,4	5	14,4
<b>Países de ingreso medio<sup>3</sup></b>	3 844	11,7	902	9,8	4 746	11,3	10	15,4
<b>Países de ingreso elevado<sup>4</sup></b>	27 248	82,7	8 304	90,1	35 552	84,3	85	70,2
Argentina	5 442	16,5	1 132	12,3	6 575	15,6	16	7,4
Brasil	9 909	30,1	2 785	30,2	12 694	30,1	30	34,2
Chile	1 937	5,9	288	3,1	2 226	5,3	4	3,0
México	8 179	24,8	3 750	40,7	11 929	28,3	27	19,7
Venezuela	1 676	5,1	311	3,4	1 986	4,7	6	4,8
Otros	105	0,3	37	0,4	142	0,3	2	1,0

	Bonos		Préstamos de bancos comerciales y otros		Total deuda privada		Memo (1999): %	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	PIB <sup>1</sup>	Población
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>13 647</b>	<b>100</b>	<b>10 691</b>	<b>100</b>	<b>24 337</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Países de ingreso bajo<sup>2</sup></b>	<b>10</b>	<b>0,1</b>	<b>97</b>	<b>0,9</b>	<b>107</b>	<b>0,4</b>	<b>5,1</b>	<b>14,4</b>
<b>Países de ingreso medio<sup>3</sup></b>	<b>914</b>	<b>6,7</b>	<b>1 100</b>	<b>10,3</b>	<b>2 014</b>	<b>8,3</b>	<b>9,8</b>	<b>15,4</b>
<b>Países de ingreso elevado<sup>4</sup></b>	<b>12 723</b>	<b>93,2</b>	<b>9 494</b>	<b>88,8</b>	<b>22 217</b>	<b>91,3</b>	<b>85,1</b>	<b>70,2</b>
Argentina	4 871	35,7	578	5,4	5 448	22,4	16,2	7,4
Brasil	2 594	19,0	4 808	45,0	7 403	30,4	30,2	34,2
Chile	528	3,9	1 538	14,4	2 066	8,5	3,9	3,0
México	4 202	30,8	2 317	21,7	6 519	26,8	27,4	19,7
Venezuela	353	2,6	-14	-0,1	340	1,4	5,9	4,8
Otros	174	1,3	267	2,5	441	1,8	1,6	1,0

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

1. Calculado a partir de los valores en moneda corriente.

2. En el grupo de países de ingreso per cápita bajo figuran Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana.

3. En el grupo de países de ingreso per cápita medio figuran Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.

4. El grupo de países de ingreso per cápita elevado comprende a la Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 3

**América Latina y el Caribe: aporte del financiamiento externo de largo plazo por grupos de países, 1990-1999**  
(en porcentaje del producto nacional bruto)

Grupo de países (promedios simples)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio	Desviación estándar
<b>I. Flujos netos totales de largo plazo</b>												
Países de ingreso per cápita bajo <sup>1</sup>	15,2	22,9	15,6	11,2	12,4	11,3	11,8	14,5	12,6	12,9	14,0	3,5
Países de ingreso per cápita medio <sup>2</sup>	3,2	4,6	2,3	4,6	5,2	4,2	5,7	9,0	8,4	6,5	5,4	2,1
Países de ingreso per cápita elevado <sup>3</sup>	1,9	2,3	2,6	3,8	5,0	4,0	7,1	7,3	7,4	6,7	4,8	2,2
<b>II. Financiamiento oficial<sup>4</sup></b>												
Países de ingreso per cápita bajo	8,6	4,4	3,9	2,5	2,8	2,3	2,2	4,3	1,8	2,5	3,5	2,0
Países de ingreso per cápita medio	0,3	1,0	-1,3	-0,4	-1,0	-0,6	-1,2	-0,4	0,0	0,0	-0,4	0,7
Países de ingreso per cápita elevado	1,0	0,5	0,4	0,2	0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,5	0,0	0,3	0,4
<b>III. Financiamiento en el mercado de bonos</b>												
Países de ingreso per cápita bajo	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,2
Países de ingreso per cápita medio	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,5	0,3	0,8	1,7	1,9	1,3	0,6	0,7
Países de ingreso per cápita elevado	-0,4	0,1	0,6	1,1	0,8	0,8	1,7	0,4	1,1	1,1	0,7	0,6
<b>IV. Financiamiento de otras fuentes privadas<sup>5</sup></b>												
Países de ingreso per cápita bajo	-0,4	-0,9	-1,4	-0,3	-0,4	-0,7	0,5	0,5	0,4	0,6	-0,2	0,7
Países de ingreso per cápita medio	-0,6	-0,7	-0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	1,0	0,1	1,2	0,1	0,6
Países de ingreso per cápita elevado	0,0	-0,3	-0,4	-0,7	0,3	0,2	0,3	0,8	1,4	-0,2	0,1	0,6

<b>V. Inversión externa directa<sup>6</sup></b>												
Países de ingreso per cápita bajo	0,8	0,9	6,7	3,3	3,7	3,5	3,3	4,5	5,9	6,3	3,9	2,0
Países de ingreso per cápita medio	2,0	1,9	2,4	2,2	4,0	3,0	4,5	6,1	6,0	3,7	3,6	1,6
Países de ingreso per cápita elevado	1,1	1,7	1,5	2,0	3,1	2,6	3,2	5,3	4,3	5,7	3,0	1,6
<b>VI. Inversión accionaria</b>												
Países de ingreso per cápita bajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Países de ingreso per cápita medio	0,0	0,0	0,3	0,8	0,8	0,7	1,1	0,3	0,1	0,1	0,4	0,4
Países de ingreso per cápita elevado	0,2	0,3	0,4	1,0	0,6	0,3	2,2	0,9	0,1	0,1	0,6	0,6
<b>VII. Donaciones</b>												
Países de ingreso per cápita bajo	6,2	18,4	6,3	5,2	6,2	6,1	5,9	5,4	4,7	3,4	6,8	4,2
Países de ingreso per cápita medio	1,6	2,4	1,1	1,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,9	0,7
Países de ingreso per cápita elevado	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1

**Fuente:** Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

1. El grupo de países de ingreso bajo comprende a los que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2000 dólares, estimado al tipo de cambio de mercado, e incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.
2. El grupo de países de ingreso medio comprende a Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.
3. El grupo de países de ingreso elevado comprende a Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
4. El financiamiento oficial corresponde a los préstamos de fuentes bilaterales y multilaterales.
5. Incluye los préstamos de los bancos comerciales y los demás acreedores privados.
6. Entradas por concepto de inversión extranjera directa, sin deducir la inversión de la economía declarante en el exterior.

Los flujos netos de la banca comercial destinados a la región, al igual que los bonos, mostraron una alta volatilidad y nunca volvieron a regirse por las condiciones anteriores a la crisis de la deuda, especialmente en materia de plazos. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en el mercado estadounidense (ADR, por su sigla en inglés) han sido las fuentes de financiamiento más inestables (véase el gráfico 2). En conjunto, estas dos fuentes de recursos y las colocaciones decrecieron de manera fluctuante hasta 1996-1997, y registraron un cuantioso descenso a partir de 1998.

En cambio, el financiamiento oficial y compensatorio tuvo un comportamiento anticíclico, puesto que aumentó durante los años de drástica reducción del financiamiento privado, en 1995, y a partir de 1998. Esto refleja el apoyo brindado por el Fondo Monetario Internacional, otros organismos financieros multilaterales y algunos gobiernos de países desarrollados en períodos especialmente críticos para algunos países de la región, en particular para México a fines de 1994, para Brasil en 1998-1999 y para la Argentina a fines de 2000.

El acceso al financiamiento externo privado tendió, además, a concentrarse en las economías relativamente más grandes y desarrolladas de la región (véase el cuadro 2). Expresado como porcentaje del respectivo producto, el total de los flujos netos de largo plazo aumentó en los países de ingreso per cápita alto y medio, y disminuyó en los de ingreso bajo. La caída en este último grupo de países respondió básicamente a la fuerte reducción del financiamiento oficial y las donaciones, y fue sólo parcialmente compensada por el aumento de la IED (véase el cuadro 3). En todo caso, pese a esta tendencia desfavorable, los países de bajos ingresos recibieron más financiamiento de largo plazo, en relación con el PIB, que los de ingreso medio y alto: 14% del PIB entre 1990 y 1999 en el caso de los primeros, 5,4% en el de los países de ingreso medio y 4,8% en el de los de mayores ingresos.

#### FINANCIAMIENTO EXTERNO Y CICLO ECONÓMICO

Aunque la naturaleza de las fluctuaciones que han experimentado las economías de la región en la última década ha sido variable, el elemento más destacado es el papel central que han comenzado a desempeñar los flujos de financiamiento externo en la determinación del ciclo económico (véanse el recuadro 1 y el gráfico 3). Por lo tanto, aunque los ciclos del comercio y de los términos de intercambio internacionales siguen jugando un papel preponderante, la exposición a la volatilidad y el contagio asociado a las nuevas modalidades de financiamiento externo se ha transformado en la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región. La prima de riesgo de los bonos soberanos, que refleja la percepción que tienen los agentes financieros de la capacidad de los países para cumplir con sus obligaciones, se ha convertido, a su vez, en uno de los precios macroeconómicos más importantes.

## Recuadro 1

**Tres crisis en menos de una década**

---

La crisis por la que atraviesa América Latina y el Caribe es el tercer episodio en menos de una década en el que el ritmo de crecimiento del producto interno bruto regional sufre una brusca caída, que hace disminuir el producto por habitante. Las crisis anteriores tuvieron lugar en 1995 y en 1998-1999 (véase el gráfico 3). Todas fueron producto de fenómenos de origen externo, lo que coloca en el vértice de la atención el modo de transmisión de su impacto, reflejado naturalmente en las cuentas de la balanza de pagos: el comercio y las corrientes de capital. En este sentido, existen diferencias muy significativas entre las tres coyunturas. Éstas se derivan del carácter más o menos global de las crisis, que a su vez condiciona la importancia relativa del modo en que se transmite cada una de ellas, sus repercusiones e incluso las respuestas de política económica.

La crisis de 1995 no fue de carácter global. Su origen se localizó en un solo país (México) y por ello su transmisión no se dio por la vía comercial, sino por la financiera. La devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994, provocó salidas de capital en varios países y la suspensión virtual del financiamiento externo voluntario. A la larga, el único país seriamente afectado, además de México, fue la Argentina, que a su vez arrastró a Uruguay. Pero el comercio aportó el mecanismo de ajuste a esa crisis, en un entorno de apreciable crecimiento mundial y de masiva ayuda financiera a México y la Argentina, gracias a lo cual ésta pudo superarse en tres trimestres. La que se originó en Asia en la segunda mitad de 1997 presentó un carácter intermedio en cuanto a su origen y alcance. Los efectos de transmisión a través del comercio fueron considerables, pero su impacto se hizo sentir sobre todo por la vía financiera. Los primeros se concentraron en la baja del precio de varias materias primas de importancia para la región, como el petróleo, otros minerales y varios productos agrícolas. Las perturbaciones financieras originadas en Asia se acentuaron con la moratoria y devaluación adoptadas en la Federación de Rusia en agosto de 1998, lo que profundizó la crisis en 1999, dejando una estela de inestabilidad financiera que perdura en la actualidad. El rápido ritmo de crecimiento de la economía estadounidense tuvo, por el contrario, efectos comerciales positivos para México y Centroamérica, lo cual hizo que la crisis se concentrara en los países sudamericanos.

A diferencia de las anteriores, la actual es una verdadera crisis global, desencadenada por una profunda desaceleración de la economía mundial iniciada en el país con mayor influencia en la actividad económica mundial y regional. Por consiguiente, su transmisión tiene lugar fundamentalmente por medio del comercio y se manifiesta en una desaceleración o contracción de los volúmenes exportados, así como en una caída de los precios de las materias primas que afecta a todos los países.

El carácter primordialmente financiero de la transmisión de las dos primeras crisis y la situación en que se encontraban los países, embarcados en programas de estabilización con anclas cambiarias, restó margen de maniobra a las autoridades económicas. La restricción del financiamiento externo hizo inevitable enfriar la demanda, en lo que fue esencialmente una respuesta procíclica de la política económica. Debido al carácter global de la crisis actual, las medidas nacionales para mejorar la competitividad externa y reactivar la demanda interna, por deseables y necesarias que sean, no son suficientes para lograr los resultados deseados. Todo ello apunta a la necesidad de complementar las políticas nacionales con medidas en otros dos niveles, el internacional y el regional, sobre la base de una comprensión cabal de los distintos factores en juego en cada circunstancia.

**Fuente:** CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001* (LC/G.2153-P), Santiago de Chile, diciembre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.182.

La evolución paralela del riesgo soberano de distintos países, con relativa independencia de la solidez de los fundamentos macroeconómicos de cada uno, es una clara ilustración del fenómeno de contagio que ha caracterizado a los mercados privados de capitales, tanto en los períodos de auge (contagio de optimismo) como en los de crisis (contagio de pesimismo). Este fenómeno fue particularmente acentuado durante el auge de 1996-1997 y las crisis asiática y rusa (véase el gráfico 4). Los mercados también tendieron a evolucionar en forma paralela en años más recientes, pero el contagio de la crisis argentina de 2001 fue mucho menos marcado. De hecho, sólo afectó a algunos países sudamericanos (Brasil y Chile, en particular), que además se apartaron de las tendencias de los mercados argentinos durante el último trimestre de 2001.

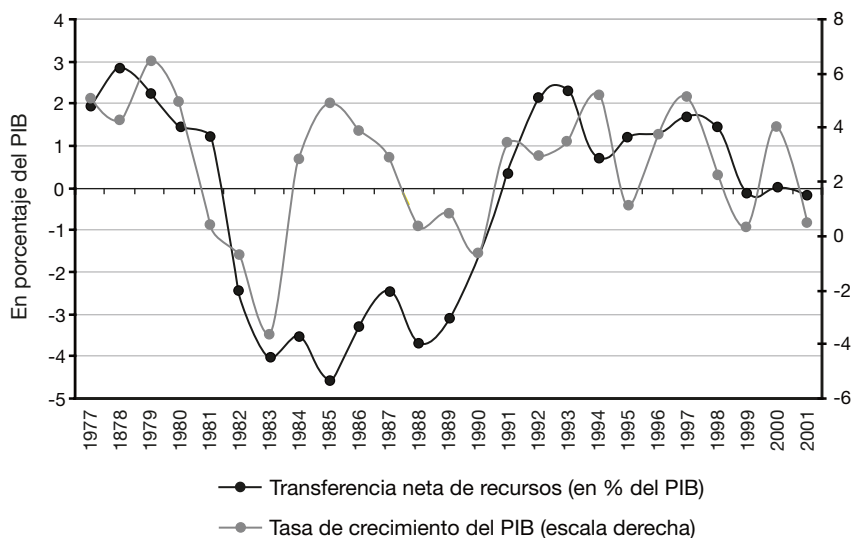
Las lecciones que surgen del análisis de las crisis sufridas por varios países principalmente en la segunda mitad de la década de 1990 (México en 1994-1995;

Indonesia, Corea y Tailandia en 1997; Rusia en 1998; Brasil en 1998-1999, y la Argentina en 2001-2002, entre otras) sugieren que la vulnerabilidad de las economías ante giros bruscos de los mercados financieros internacionales obedece fundamentalmente a tres factores: i) la magnitud del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) la dependencia de flujos de financiamiento altamente volátiles, sobre todo de las líneas de crédito de corto plazo y los flujos de cartera, y iii) la solidez de los sistemas financieros nacionales, especialmente su capacidad para resistir fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

Gráfico 3

### Movimientos procíclicos de la actividad económica y transferencia neta de recursos

América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos como porcentaje del PIB y tasa de crecimiento del PIB  
(en porcentajes)

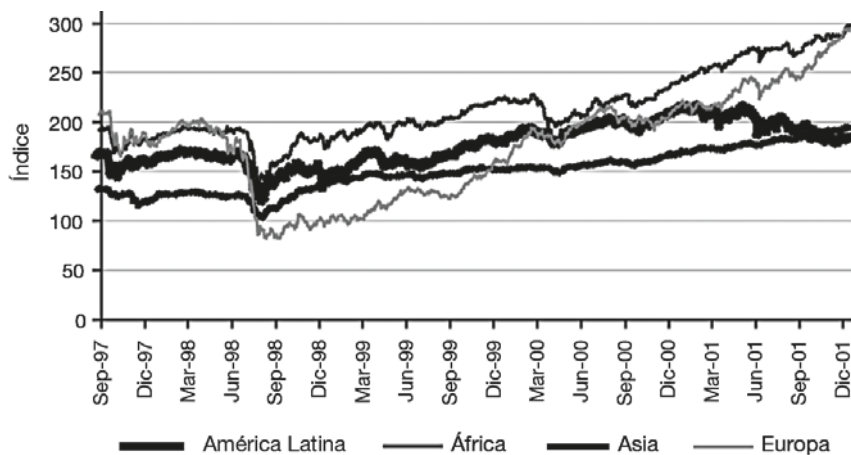


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.



Gráfico 4

## a) Evolución del EMBI\* global

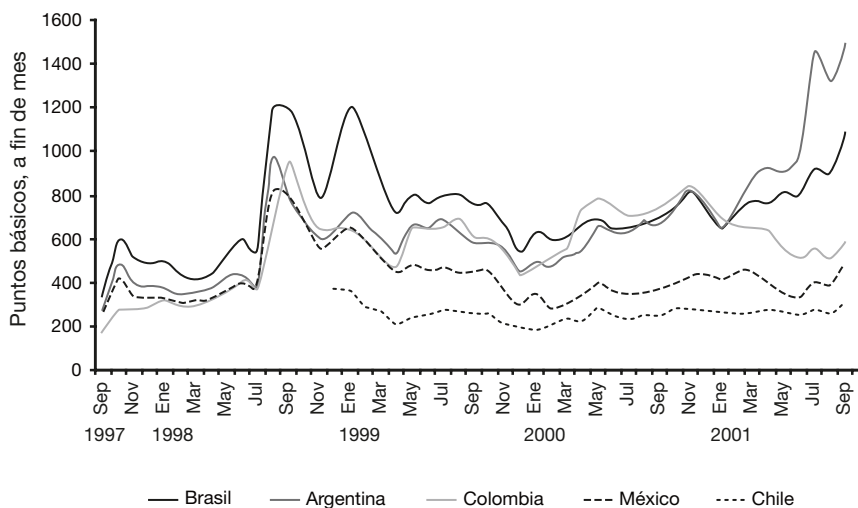


Fuente: J. P. Morgan.

\* EMBI = Emerging Markets Bond Index (índice de bonos de mercados emergentes).

## b) Diferenciales de los eurobonos

(con respecto al rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos)



Fuente: J. P. Morgan, "Emerging Markets Bond Index Monitor".

Cuadro 4

**América Latina y el Caribe: evolución de la balanza de pagos, 1990-2001**

(promedios anuales en porcentajes del PIB)

	1990-2000	1990-1994	1995-1997	1998-2000	2001 <sup>1</sup>
<b>Saldo en la cuenta corriente</b>					
<b>América Latina</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,8</b>
Grupo de países de ingreso bajo <sup>2</sup>	-8,2	-9,4	-7,5	-6,9	-8,2
Grupo de países de ingreso medio <sup>3</sup>	-4,2	-2,9	-4,9	-5,6	-3,6
Grupo de países de ingreso elevado <sup>4</sup>	-1,4	-1,1	-1,0	-2,1	-1,6
<b>Saldo comercial</b>					
<b>América Latina</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,2</b>
Grupo de países de ingreso bajo	-10,3	-8,7	-10,4	-12,9	-14,4
Grupo de países de ingreso medio	-2,0	-1,2	-3,3	-2,0	-1,3
Grupo de países de ingreso elevado	0,7	1,2	1,0	-0,3	0,3
<b>Saldo de las cuentas de capital y financiera<sup>1</sup></b>					
<b>América Latina</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>
Grupo de países de ingreso bajo	4,4	2,2	6,4	6,1	6,5
Grupo de países de ingreso medio	3,7	1,8	5,9	4,5	0,7
Grupo de países de ingreso elevado	2,4	2,4	2,5	2,3	0,2

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

1. Cifras preliminares.

2. El grupo de países de ingreso bajo comprende los países que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2000 dólares, estimado según la tasa de cambio de mercado, e incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

3. El grupo de países de ingreso per cápita medio comprende a los países que en 1997 tenían un PIB per cápita de 2000 a 4000 dólares y está integrado por Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.

4. El grupo de países de ingreso per cápita elevado comprende a los países que en 1997 tenían un PIB per cápita superior a 4000 dólares, e incluye a la Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

5. Incluye errores y omisiones.

En este contexto, la relación entre los requerimientos de liquidez de corto plazo, representados por la magnitud relativa de la deuda de corto plazo y de otros pasivos líquidos, y el respaldo que reciben los países para hacer frente a estos compromisos, representado por las reservas internacionales disponibles, han pasado a ser considerados importantes indicadores de vulnerabilidad externa. A consecuencia de esto, la reducción de la relación deuda externa de corto plazo/reservas internacionales ha sido un objetivo cada vez más común de las políticas macroeconómicas, materia en la que se han logrado avances significativos en muchos países de la región después de la crisis asiática (véase el cuadro 4). El fortalecimiento de la regulación y la supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales también ha sido un objetivo primordial, pero los adelantos en este campo siguen siendo insuficientes en varios países, como se indica más adelante.

En los años noventa, el déficit promedio de la cuenta corriente de la balanza de pagos representó un 2,6% del PIB y el déficit comercial, cerca del 1%. A diferencia de las economías asiáticas, los países de la región muestran un déficit persistente en cuenta corriente, incluso en los períodos de abrupta reducción del ritmo de crecimiento económico, lo que refuerza su dependencia del financiamiento externo. Sin embargo, el peso de los distintos factores que contribuyen a configurar el déficit en cuenta corriente varía significativamente de un país a otro: mientras que en los de ingresos bajos el déficit comercial es un factor fundamental, en los de ingresos medio y alto el servicio de la deuda tiene un mayor peso relativo (véase el cuadro 5).

## **GLOBALIZACIÓN E INESTABILIDAD MACROECONÓMICA REAL**

### **EL COMPORTAMIENTO PROCÍCLICO ASOCIADO AL ACELERADOR FINANCIERO**

La estrecha vinculación entre el ciclo económico y la transferencia neta de recursos está determinada desde el exterior por una serie de mecanismos que operan a través de los sistemas financieros nacionales y de la política cambiaria. En los períodos de auge de la entrada de capitales, las economías incurren en una excesiva expansión del crédito interno y de la liquidez. En los de recesión sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada contracción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y también aumentan la severidad de las recesiones. Por otra parte, la utilización de la política cambiaria como ancla nominal en los períodos de abundante oferta de recursos financieros externos ha conducido a significativas reducciones de la tasa de inflación, a costa de una creciente apreciación del tipo de cambio real. Esta apreciación se convierte más tarde en un verdadero talón de Aquiles de la política de estabilización cuando los flujos de capital externo disminuyen, y en muchos casos dan lugar a dolorosos procesos de ajuste.

Cuando a fines de la década de 1980 y comienzos de los años noventa el ingreso neto de capitales externos dio un fuerte giro favorable, el crédito interno aumentó de un 22% del PIB en 1988 a un 30% en 1993, mientras que el índice de precios bursátiles aumentaba más de tres veces y media y las monedas locales se apreciaban considerablemente (véase el gráfico 5). La crisis mexicana de diciembre de 1994 puso fin a estos fenómenos. La afluencia de capitales internacionales en 1996-1997 dio origen a un nuevo ciclo de auge financiero interno, alzas en las bolsas de valores y revaluación real, que se interrumpió con la crisis asiática de 1997 y, sobre todo, la crisis rusa de 1998. Los “efectos riqueza” que se generaron en los períodos de auge fueron a la postre insostenibles. De hecho, la apreciación real no se revirtió en todos los países durante las crisis, particularmente en los que mantuvieron regímenes de cambio fijo o semifijo.

La inestabilidad de los flujos de capital privado afectó la capacidad de reacción de la economía real ante las crisis, ya que los instrumentos de protección comercial y de promoción de exportaciones perdieron importancia y el tipo de cambio se transformó en el principal determinante de la competitividad. El rezago cambiario en las épocas de auges, que desincentiva el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, dio lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización que, como se indica en los estudios sobre la “enfermedad holandesa”,<sup>1</sup> han resultado en muchos casos persistentes.

Por otra parte, en períodos de crisis varios gobiernos de la región han debido intervenir en los sistemas financieros nacionales, recurriendo a la función de “prestamista de última instancia” del banco central. Por consiguiente, el sector público termina asumiendo parte de los riesgos en que incurrieron los agentes privados que se endeudan aceleradamente en los períodos de auge. Esto se traduce invariablemente en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud. Uno de los elementos paradójicos de esta situación es que el equilibrio fiscal en los períodos de auge puede ocultar erogaciones fiscales contingentes, que adoptan la forma de “seguros implícitos” de deudas privadas, cuya magnitud se desconoce en un comienzo y sólo se hace evidente cuando se desencadena la crisis.<sup>2</sup>

1 Ésta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, Krugman (1990b, cap. 7) y van Wijnbergen (1984).

2 Una situación se produjo en los años noventa debido a los riesgos que asumieron los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero se hacen efectivas durante las crisis (garantías de ingresos o rentabilidad mínima, en particular), adquieren un carácter procíclico. Además, si no se realizan estimaciones explícitas de los riesgos fiscales, es una práctica poco transparente.

Cuadro 5

## Indicadores de vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, 1990-2000 (en porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
<b>Países en desarrollo</b>											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	16,8	17,2	18,4	18,5	18,3	19,8	20,7	20,1	15,9	15,8	15,9
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	109,0	96,9	102,6	89,2	83,6	79,1	73,7	71,1	57,9	56,5	51,0
Servicio de deuda externa / Exportaciones	18,1	17,2	16,3	16,2	15,9	15,7	16,4	17,1	18,2	21,4	17,0
Intereses total /Exportaciones	7,8	7,7	6,7	6,4	6,3	6,6	6,3	6,2	6,9	6,7	6,0
Deuda externa total /Producto nacional bruto	30,9	32,7	34,3	36,4	38,2	38,3	36,1	36,1	42,9	40,6	37,4
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	2,9	3,2	3,1	3,6	3,8	3,9	4,2	4,1	4,7	4,7	4,3
Saldo de la cuenta corriente / Producto nacional bruto	-0,5	-1,6	-1,8	-2,7	-1,8	-2,0	-1,8	-1,6	-1,0	0,0	0,9
<b>Asia oriental y el Pacífico</b>											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	17,9	19,2	20,9	22,0	24,7	28,6	31,5	28,1	18,2	16,8	17,0
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	57,0	54,8	72,2	69,7	70,2	78,1	77,3	76,1	41,9	33,6	30,9
Servicio de deuda externa / Exportaciones	15,7	13,4	13,5	14,1	12,1	11,4	12,1	11,2	12,9	15,8	10,8

Intereses total /Exportaciones	6,0	5,9	5,0	4,8	4,5	4,7	4,6	4,6	5,1	4,6	4,0
Deuda externa total /Producto nacional bruto	29,8	30,2	30,6	31,5	32,0	31,0	30,8	33,7	41,6	36,4	32,6
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	4,0	4,3	3,5	3,7	4,1	3,9	4,4	4,3	6,4	6,4	5,2
Saldo de la cuenta corriente / Producto nacional bruto	-0,6	-1,3	-0,9	-2,2	-1,2	-2,3	-2,5	0,4	6,0	4,3	2,9
<b>América Latina y el Caribe</b>											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	16,3	17,6	18,5	20,2	20,1	20,0	18,5	19,1	16,0	14,8	15,6
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	131,8	116,4	97,5	93,7	103,2	93,6	75,7	77,7	76,6	79,0	82,4
Servicio de deuda externa / Exportaciones	24,4	24,1	26,1	27,7	25,3	26,4	31,3	35,6	32,5	41,6	35,7
Intereses total / Exportaciones	12,2	12,7	11,3	11,0	11,1	12,2	11,7	11,2	11,9	13,0	11,8
Deuda externa total / Producto nacional bruto	44,6	43,6	40,9	40,3	37,9	39,9	38,0	36,6	41,1	41,8	38,5
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	3,6	4,2	4,8	5,2	4,4	4,8	5,2	4,7	4,2	4,0	3,5
Saldo de la cuenta corriente / Producto interno bruto	-0,2	-1,5	-2,7	-3,3	-3,3	-2,2	-2,1	-3,3	-4,5	-3,2	-2,4

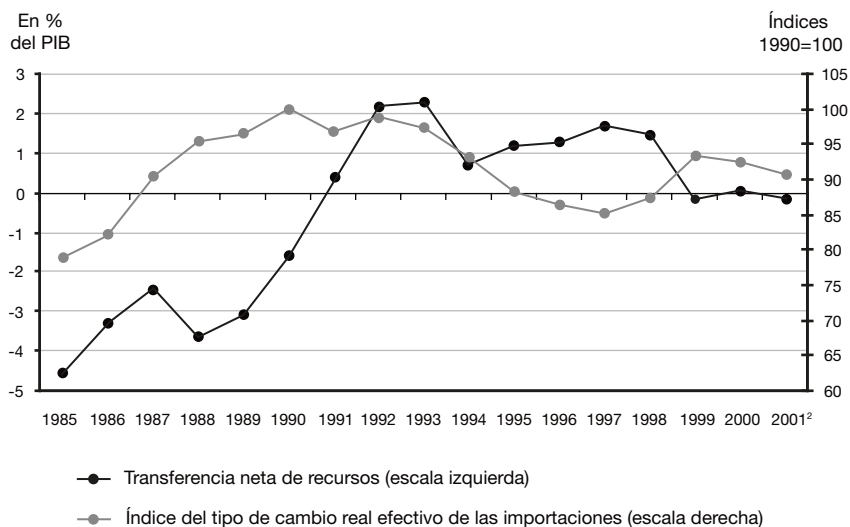
Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

\* Cifras preliminares.

Gráfico 5

**Transferencia neta de recursos y apreciación de la moneda y los activos financieros**

**a) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos e índice del tipo de cambio real efectivo de las importaciones<sup>1</sup>**  
(en porcentaje del PIB y en índices 1990=100)



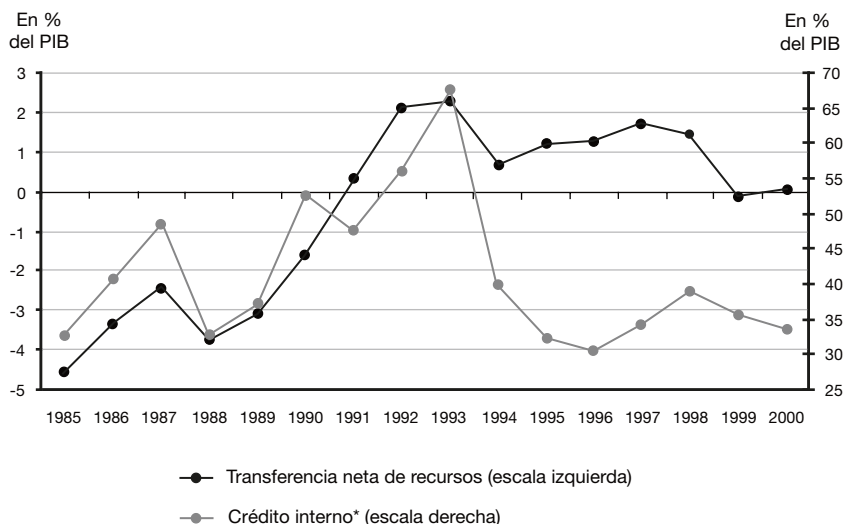
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y por entidades nacionales y la CEPAL: “La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra”, serie *Cuadernos de la CEPAL*, N° 67.

1. La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales (incluidos los no autónomos y los errores y omisiones), menos el saldo en la cuenta de renta (utilidades e intereses netos). Para el tipo de cambio real efectivo de las importaciones, se tomó la media para América Latina, que corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio (oficial principal) real de la moneda de cada país con respecto a las monedas de los principales países con los que cada país tiene intercambio comercial, ponderados según la importancia relativa de las importaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1994-1998.

2. Cifras preliminares.

### b) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos y crédito doméstico

(en porcentaje del PIB)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (*International Financial Statistics*) y por fuentes nacionales.

\* Los datos sobre crédito interno no incluyen a Brasil en todo el período, como tampoco a Colombia en 1986 y 1989.

Dada la importancia estratégica asignada al ancla cambiaria en los programas de estabilización de precios, algunos países de la región apelaron a varias modalidades de control asimétrico de la cuenta de capitales (aplicación de normas más estrictas al ingreso que a la salida de capitales), con el propósito de evitar una exagerada apreciación cambiaria y reducir la volatilidad de los movimientos de los capitales financieros de carácter especulativo. Esta política, además de permitir que el banco central conservara una cierta autonomía en el manejo de la política monetaria, tuvo un efecto positivo en lo que respecta a la composición de los flujos de capitales, como demuestra lo ocurrido en Chile y en Colombia.

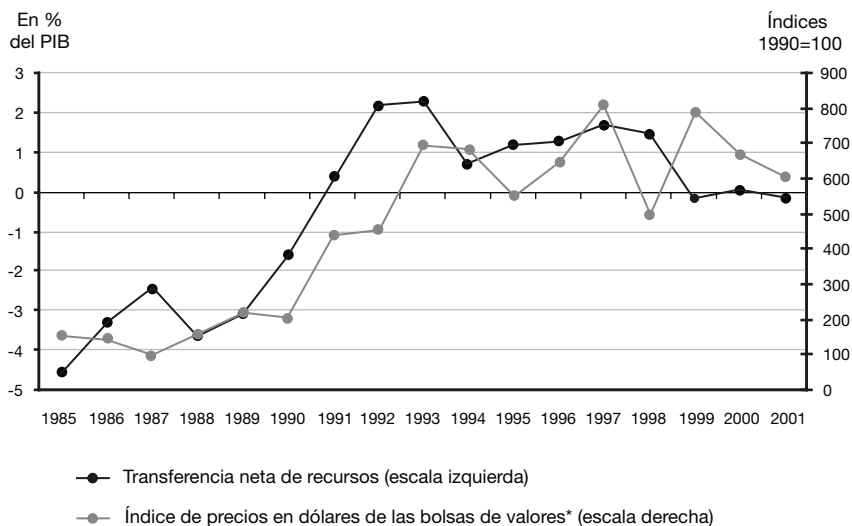
Sin embargo, a partir de mediados de los años noventa muchos países redujeron, o simplemente eliminaron, las regulaciones de la cuenta de capitales (el último en hacerlo fue Chile, entre abril y mayo de 2001) y tendieron a una mayor flexibilización cambiaria. De hecho, la respuesta más frecuente ante una crisis, o una amenaza de crisis, pasó a ser la modificación del régimen



cambiario. La tendencia general muestra una preferencia por distintas expresiones de la flexibilidad cambiaria, aunque con diversos grados de intervención, y evidentemente existen importantes excepciones regionales a esta regla (véase el cuadro 6). Lo ocurrido en varios países demuestra que los ajustes que van unidos a regímenes de tipo de cambio fijo han resultado más traumáticos, en términos de su impacto en las variables reales de la economía (crecimiento y empleo), que cuando se realizan bajo regímenes de mayor flexibilidad cambiaria.

Gráfico 5 (continuación)

**c) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos e índices de precios en dólares en las bolsas de valores**  
(en porcentaje del PIB y en índices 1984=100)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las cifras de la Corporación Financiera Internacional y la CEPAL, "La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra", serie *Cuadernos de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.1657-P), Santiago de Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.9.

\* Valores a fin de diciembre del IFCG (International Financial Corporation Global Price Index, Índice de Precios Mundiales de la Corporación Financiera Internacional) of Latin America. Hasta septiembre de 2001.

Cuadro 6

**América Latina y el Caribe: regímenes cambiarios, 2002**

<b>Fijo, cuasifijo o dolarizado</b>	<b>Deslizamiento controlado o banda de flotación</b>	<b>Flotante*</b>
Barbados	Bolivia	Argentina
Belice	Costa Rica	Brasil
Ecuador	Honduras	Chile
El Salvador	Nicaragua	Colombia
Estados del Caribe oriental	República Dominicana	Guatemala
Panamá	Uruguay	Guyana
		Haití
		Jamaica
		México
		Paraguay
		Perú
		Trinidad y Tobago
		Venezuela

**Fuente:** CEPAL, *Luces y sombras: América Latina y el Caribe en los noventa*, Santiago de Chile, 2000.

\* Los regímenes de flotación suelen incluir cierto grado de intervención del Banco Central (flotación sucia).

La tendencia a la flexibilización cambiaria ha ido acompañada de una extensión de las prácticas de política monetaria destinadas fundamentalmente al control de la inflación (*inflation targeting*). Esta política se basa en la fijación de metas de inflación anuales o plurianuales, con el propósito de informar a los agentes económicos de las intenciones del ente emisor y dar mayor transparencia al manejo monetario. Asimismo, permite un seguimiento más flexible de los instrumentos monetarios, acorde con el comportamiento de la inflación y la situación económica en general. Los adelantos en materia de inflación son, sin duda, el logro más importante de las políticas de estabilización de la última década. Dadas las fuertes inflaciones registradas tradicionalmente por varios países de la región, éste es un logro significativo. Desde fines de los años noventa, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe registran una inflación de un solo dígito.

EL COMPORTAMIENTO PROCÍCLICO  
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En los programas macroeconómicos ejecutados en la década de 1990 también se otorgó primordial importancia a la protección de las conquistas logradas durante la crisis de la deuda en términos de reducción del déficit fiscal (véase el gráfico 6). La reactivación del crecimiento económico y el diseño de mejores sistemas tributarios permitieron una notable recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2000, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central (véase el gráfico 7). Han sido especialmente notorios los aumentos de la recaudación por concepto de IVA y, en menor medida, de los impuestos directos. La contribución a la seguridad social muestra grandes disparidades, pues en varios países de la región se llevaron a cabo reformas del sistema que, en mayor o menor grado, alteraron la composición público-privada del financiamiento y la cobertura de la seguridad social.

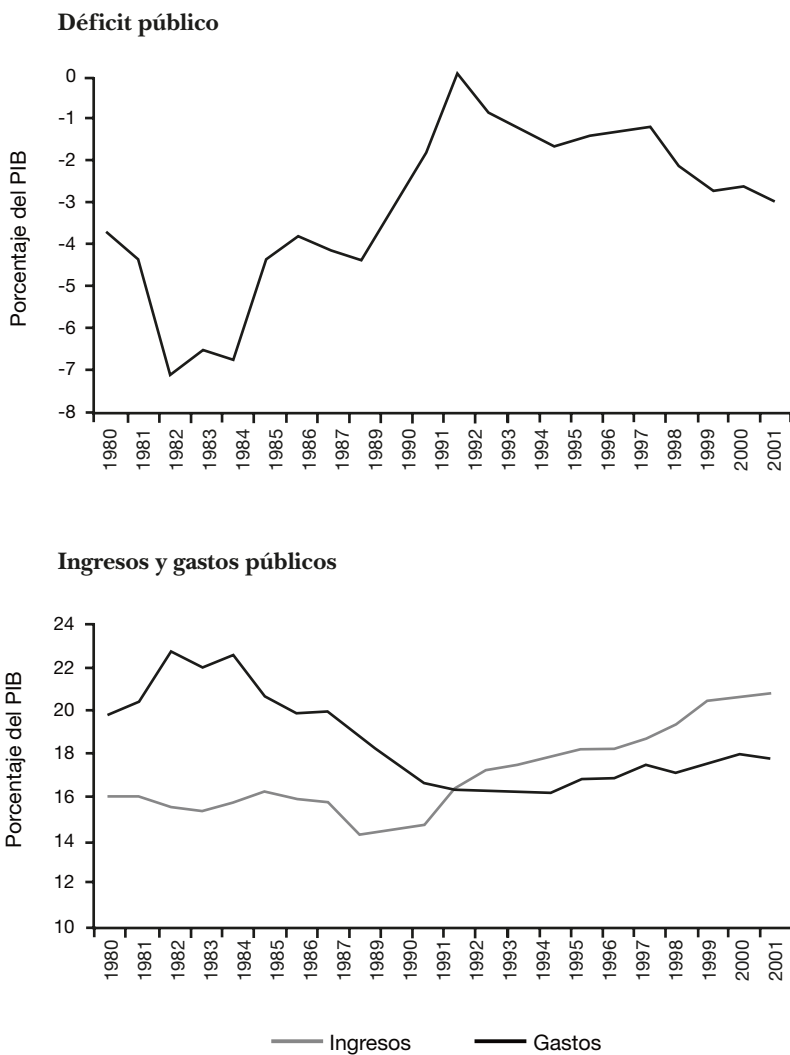
La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en cuatro puntos porcentuales del producto a lo largo de los años noventa: de un 16,6% en 1990 a un 20,7% del PIB en 2001. Esto hizo posible, además, una recuperación del gasto público social, que aumentó del 10,4% del PIB en 1990-1991 al 13,1% en 1998-1999. Esta última tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década 1990, y a partir de entonces comenzó a atenuarse.

En el contexto de una programación fiscal de horizonte anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca al ciclo económico, el empleo del déficit de corto plazo como meta –en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto– ha dado lugar a políticas de gasto público procíclicas. El examen de treinta y un episodios de variación del saldo público ajustado por el ciclo económico<sup>3</sup> revela que en veinticinco casos la política fiscal tuvo un comportamiento procíclico. En efecto, en catorce de los dieciséis casos en que el producto creció a un ritmo superior al tendencial, el saldo público fue más deficitario, lo que refleja una política fiscal expansionista (véase el gráfico 8). En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el saldo público fue menos deficitario e incluso arrojó un superávit en doce de los dieciséis episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva.

3 El déficit cíclicamente ajustado se define como el balance fiscal corregido por variaciones atribuibles al ciclo económico. Para tal efecto se calcula la brecha de PIB sobre la base de una estimación del PIB tendencial, empleando el filtro de Hodrick-Prescott y sus efectos en términos de ingresos y gasto público (Martner, 2000).

Gráfico 6

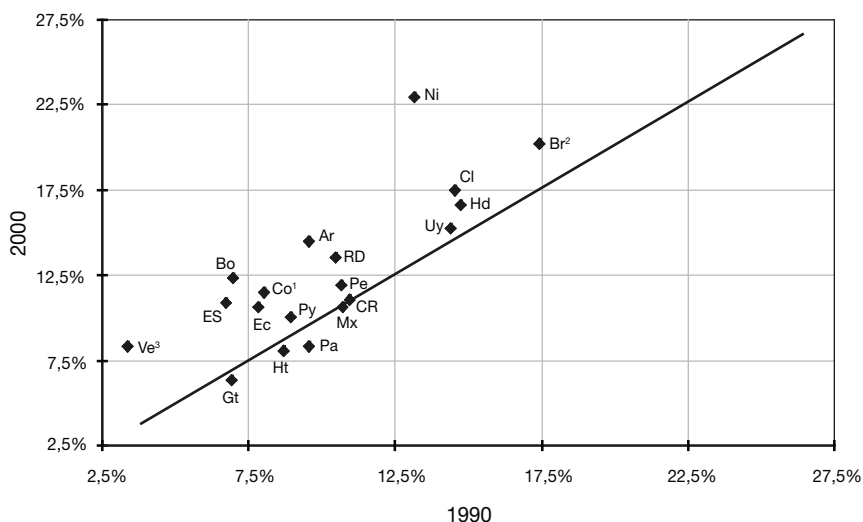
**Cuentas del gobierno central de América Latina, 19 países  
(en porcentaje del PIB)**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 7

**América Latina: carga tributaria  
del gobierno central, 1990-2000**

 (en porcentaje de PIB, menos contribuciones  
a la seguridad social)


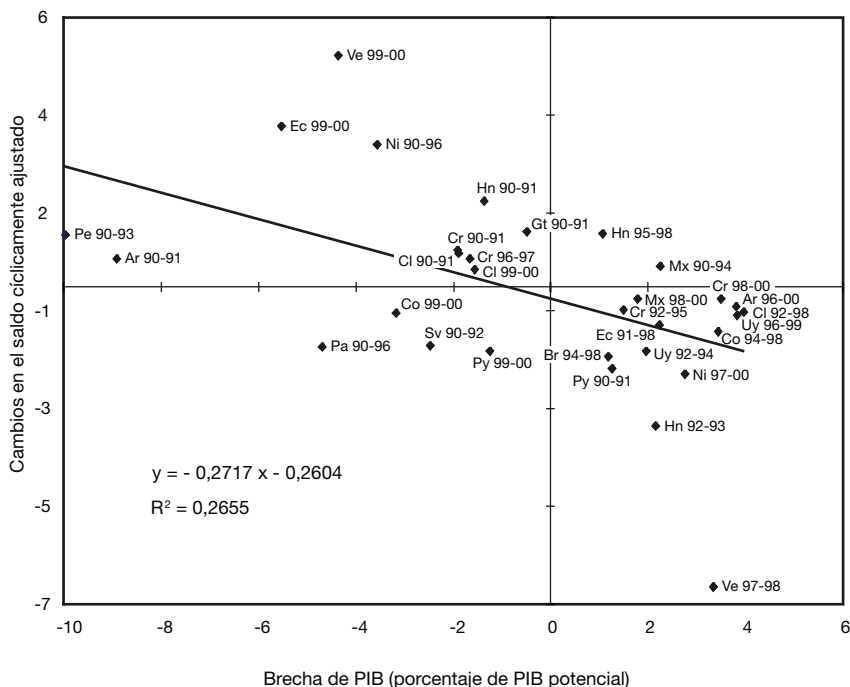
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

1. La cifra de Ecuador del año 2000 corresponde a 1999.
2. La cifra de Brasil del año 1990 corresponde a 1991. Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de competencia estadual. Excluye la Contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), el Programa de integración social – Plan de asistencia a los servicios públicos, la contribución provisoria sobre el movimiento financiero y la contribución social sobre el lucro líquido pues se incluyen dentro del ítem de contribuciones a la seguridad social.
3. En Venezuela se incluyen ingresos netos de petróleo.

El comportamiento procíclico de las finanzas públicas ha tendido a acentuarse debido a algunas características de las políticas monetarias imperantes. El endeudamiento público a tasas de interés reales superiores al ritmo de expansión económica incrementa el cociente entre la deuda y el producto, afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas y se traduce en una menor holgura fiscal en los períodos de crisis. Como se observa en el gráfico 9, las tasas de interés real de la deuda pública han sido muy superiores a las del crecimiento económico, en particular durante los últimos años, por lo que han puesto en peligro la solvencia del sector público (véase el gráfico 9). En varios países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador), una proporción elevada y mu-

chas veces creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses.

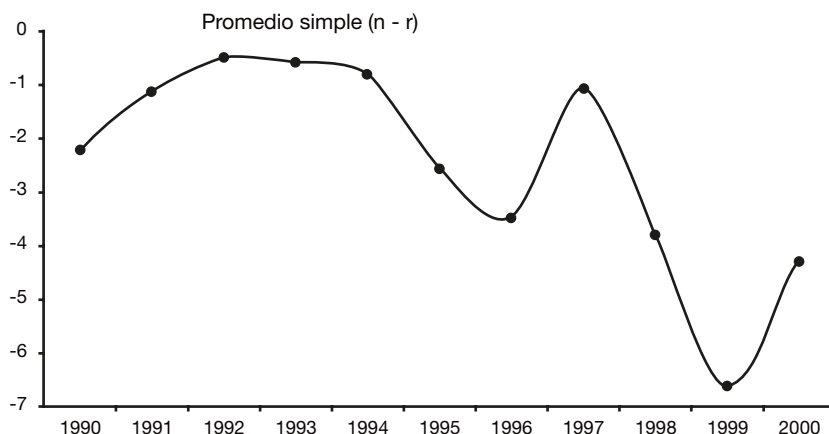
Gráfico 8  
**Episodios de políticas procíclicas  
 en América Latina, 1990-2000**



**Fuente:** Ricardo Martner, “Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios”, serie *Cuadernos del ILPES*, N° 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.F.1. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0,25% por dos años o más.

Gráfico 9

**Diferencial entre la tasa de crecimiento del PIB  
y la tasa de interés real pagada por la deuda pública**  
(promedio regional)

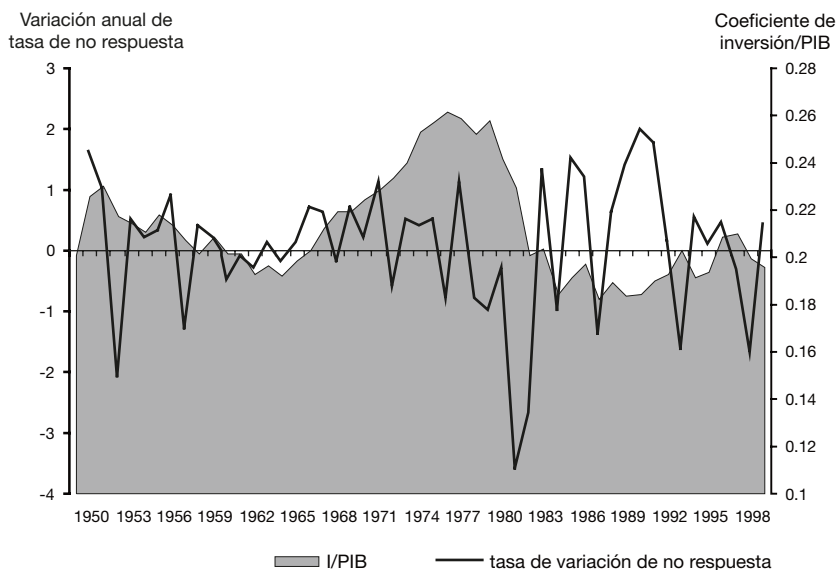


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

#### DÉBIL PROCESO DE INVERSIÓN E INSUFICIENTE DESARROLLO FINANCIERO

La inestabilidad del financiamiento externo ha afectado negativamente la dinámica de inversión. Ésta es, indudablemente, una de las razones por las que la tasa de inversión sigue siendo inferior a los niveles registrados con anterioridad a la crisis de la deuda. El descenso del coeficiente de inversión en comparación con la década de 1970 ha sido más acentuado en los países más grandes, que también son los que estuvieron más expuestos a las corrientes privadas de capitales. Por otra parte, el leve incremento de la inversión en los años noventa se logró gracias a un mayor financiamiento externo, pero sin una expansión complementaria del ahorro nacional ni un mayor acceso de los inversionistas nacionales, sobre todo medianos y pequeños, al financiamiento interno o externo de largo plazo. En el gráfico 10 se ilustra el débil desempeño de la formación bruta de capital en toda la región y su sensibilidad ante los choques financieros externos.

Gráfico 10

**América Latina y el Caribe: volatilidad en la transferencia neta de recursos y coeficiente de inversión/PIB**


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Un análisis de regresión aplicado a los determinantes del comportamiento de la inversión en siete países de la región muestra que una reversión de los flujos externos de capital equivalente a un 1% del PIB genera, por la vía directa de la contracción del financiamiento, una caída de la participación de la inversión en el producto de 0,64 puntos del PIB. Además, si esta reversión en los flujos acentúa su volatilidad, provocando una mayor incertidumbre en los agentes económicos, induce una baja de 0,11 puntos más en el coeficiente de inversión. Otros efectos indirectos de la reversión de los flujos se verifican en lo que respecta al gasto, a través del acelerador keynesiano, y al tipo de cambio real.

Pese a los importantes cambios que han tenido lugar a consecuencia de la liberalización financiera y de la entrada de importantes intermediarios financieros internacionales en los mercados regionales, aún perduran algunos de los problemas más serios de los sistemas financieros nacionales. Todavía se requiere, por lo tanto, continuar desarrollando esquemas apropiados de regulación y supervisión prudencial, que garanticen adecuados niveles de solvencia y liquidez de los intermediarios financieros. Los vacíos existentes en esta área y la acentuada volatilidad macroeconómica se han reflejado en las crisis



financieras que afectaron por lo menos a trece países en los años noventa. También han sido insuficientes los cambios destinados a desarrollar instrumentos de ahorro y financiamiento internos de largo plazo, y a garantizar un acceso adecuado al financiamiento de los sectores empresariales y sociales tradicionalmente excluidos.

La preferencia de los sistemas bancarios por el financiamiento de corto plazo se ha mantenido. A esto se une el hecho de que los márgenes de intermediación siguen siendo muy superiores a los que se observan en los países desarrollados, lo que se refleja en costos financieros más elevados para el sector empresarial nacional o en la necesidad de un excesivo autofinanciamiento, lo que limita por ambas vías la inversión real y la competitividad internacional. Estos factores también han reforzado el sesgo que conduce a la búsqueda de financiamiento externo, pero esto ha aumentado la vulnerabilidad asociada a los descalces de moneda y ha beneficiado casi exclusivamente a las empresas de mayor tamaño.

En varios países, las reformas de los sistemas de pensiones mediante la transición, conforme a distintas modalidades, de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual, han permitido una profundización del sistema financiero y una mayor disponibilidad de recursos de largo plazo. Sin embargo, la experiencia muestra que no es fácil canalizar estos recursos hacia la inversión real, dada la preferencia de estos intermediarios y de las normas que los regulan por las inversiones de rendimientos seguros y alta liquidez.<sup>4</sup> Precisamente por este motivo, el desarrollo de un mercado importante de bonos de deuda privada de largo plazo y de un mercado líquido de hipotecas resulta esencial para garantizar una adecuada canalización de los recursos de estos nuevos intermediarios a la inversión productiva. Hasta ahora, las medidas destinadas a fortalecer el mercado accionario han resultado frustrantes en la mayoría de los países. En algunos de ellos, la creación de instrumentos financieros que estimulen el financiamiento de largo plazo se está materializando en el desarrollo de fondos de capital de riesgo, de inversión y de garantía, y fondos de seguros de crédito, que aún son insuficientes.

Muchos de los bancos de fomento, que tuvieron una importante participación en el financiamiento del desarrollo económico en la etapa de industrialización encabezada por el Estado, sufrieron severas crisis en la década de 1980 y muchos de ellos desaparecieron. Sin embargo, algunos de estos intermediarios sobrevivieron y siguen jugando un papel importante en los sectores financieros de varios países (entre otros, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México).

4 Además, para que se dé la transición a estos esquemas se requieren excedentes fiscales que permitan cubrir los costos del pago de las pensiones de los jubilados, de quienes siguen en el sistema antiguo y las garantías de pensión mínima.

Una de las actividades prioritarias de los bancos de desarrollo en la última década ha sido la canalización de recursos hacia la micro, pequeña y mediana empresas, y los hogares más pobres, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevos intermediarios, apoyados en muchos países por las entidades de cooperación multilateral y bilateral. A pesar de esto, la disponibilidad de recursos para todos estos sectores tradicionalmente marginados sigue siendo inferior a la necesaria.

#### **EL ÁMBITO NACIONAL: ENFRENTAR LA GLOBALIZACIÓN DE LA VOLATILIDAD FINANCIERA MEDIANTE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ANTICÍCLICAS**

Ante un mundo globalizado y con capitales volátiles, las autoridades deberían hacer frente a los riesgos financieros mediante la adopción de una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a los que han acaparado su atención en los últimos años (control del déficit fiscal y reducción de la inflación), sino que se extienda además a objetivos reales, sobre todo al ritmo de crecimiento económico y su estabilidad. De lo contrario, es muy probable que la volatilidad del financiamiento externo se siga reflejando en las economías en desarrollo en ciclos económicos agudos.

En vista de lo anterior, es esencial que las autoridades nacionales respondan con prudencia a los períodos de euforia en los mercados, para evitar situaciones de vulnerabilidad, y que mantengan además márgenes de política para hacer frente a las fases de sequía en los mercados financieros internacionales. Tanto la volatilidad de los flujos financieros como la inestabilidad paralela de los ritmos de crecimiento económico se han traducido en fuertes desincentivos a la inversión productiva, y por esta vía han afectado el crecimiento de largo plazo. La inestabilidad real de las economías ha sido tan adversa al crecimiento de largo plazo como la inestabilidad de los niveles de precios. Por consiguiente, la mayor estabilidad real de las economías en el corto plazo y un ritmo de crecimiento más dinámico en el largo plazo son en buena medida objetivos complementarios, pero existen disyuntivas no despreciables entre uno y otro que tienden a hacerse evidentes, sobre todo en coyunturas críticas.

Sin embargo, el grado de autonomía con que cuentan las autoridades nacionales para diseñar una política anticíclica es limitado, debido a las restricciones que impone la volatilidad del financiamiento internacional. Por este motivo, para ampliar las posibilidades de adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas en los países en desarrollo, los esfuerzos nacionales mencionados en la sección anterior deben ser complementados con una mejor arquitectura financiera internacional. Al análisis de los aspectos nacionales de esta estrategia que

se presenta en las próximas páginas hay que sumar, por lo tanto, un examen de los factores internacionales considerados en la última sección de este capítulo.

#### EL MANEJO PRUDENCIAL DE LOS AUGE:

##### ASPECTOS FISCALES, MONETARIOS Y REGULATORIOS

La estabilidad del crecimiento económico depende de la adopción de modalidades sostenibles que influyan directamente en las principales variables de la política macroeconómica. Esto supone necesariamente una visión de largo plazo en el diseño de la política, que evite la acumulación de desequilibrios no sostenibles y aproveche las holguras que se producen en los períodos de auge para acumular recursos con el fin de hacer frente a las fases de escasez. Las medidas que se adopten para el logro de este objetivo deben estar dirigidas a las esferas fiscal, monetaria y cambiaria, a las regulaciones prudenciales, a los flujos de capital, y a la regulación y supervisión de los mercados financieros nacionales.<sup>5</sup>

Enfrentar adecuadamente la vulnerabilidad recurrente de las cuentas públicas respecto del ciclo supone una gestión pública capaz de responder a tres desafíos fundamentales. En primer lugar, respetar una regla fiscal de largo plazo a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos. Para ello, es necesario desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad y de los precios de las materias primas. En segundo término, se requiere identificar con la debida anticipación los déficits estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones. Esto exige una programación fiscal plurianual, a partir de previsiones sobre el crecimiento potencial de las economías, y adoptar supuestos moderados, con el fin de evitar el “sesgo de optimismo” (cuando se considera que los episodios positivos son permanentes y los negativos, transitorios), para asegurar una programación fiscal más consistente a largo plazo. En tercer lugar, es preciso eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.<sup>6</sup>

5 La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998c, 2000c, 2001c), Ffrench-Davis y Reisen (1998), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) y Ocampo (1999a, cap. 5, y 2002b).

6 En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión

La política fiscal debe tener, por consiguiente, un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural (o un leve superávit o déficit) o bien sobre el establecimiento de una meta de relación entre la deuda pública y el PIB. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual ni contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada. En este contexto, la promulgación de leyes sobre responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales en algunos países de la región en los últimos años son importantes avances en la dirección deseada.<sup>7</sup> Por otra parte, la consecución de los objetivos anticíclicos de la política macroeconómica se facilita mediante la utilización de fondos de estabilización de los ingresos públicos, tanto los tributarios como los ingresos vinculados al precio de las exportaciones de materias primas, cuando éstos sean relevantes. En este ámbito, hay ejemplos destacables en algunos países de la región, que pueden servir de base para el diseño de fondos de estabilización de los ingresos públicos de carácter general.<sup>8</sup>

Las medidas monetarias y cambiarias que se adopten deben estar destinadas a prevenir que los auges de financiamiento externo se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito externo e interno, y en apreciaciones insostenibles del tipo de cambio real. Ello supone cierta discrecionalidad de los bancos centrales para intervenir en el mercado cambiario cuando perciban tendencias fuertes a la apreciación del tipo de cambio; asimismo, deben poder intervenir simultáneamente en el mercado monetario para mantener la expansión monetaria dentro de rangos que permitan alcanzar la meta inflacionaria, que suele actuar como ancla de la política monetaria. Sin embargo, estas intervenciones pueden tener dos efectos contraproducentes. Por una parte, pueden traducirse en tasas de interés elevadas que incentiven el ingreso de capitales y, por ende, impongan una mayor presión a la apreciación cambiaria. Por otra

---

pública. Con tal objeto, es conveniente planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital.

7 Varios países de la región (Argentina, Brasil, Ecuador y Perú) promulgaron, a partir de 1999, leyes de responsabilidad fiscal, que incluyen metas plurianuales y normas orientadas a evitar el comportamiento procíclico de la política fiscal. En forma similar, en Chile se ha adoptado una norma sobre superávit estructural que permite aislar los gastos públicos de las caídas transitorias de los ingresos.

8 Los fondos de estabilización de ingresos provenientes de materias primas tienen antecedentes en varios países (fondos del café y el petróleo en Colombia; del cobre y el petróleo en Chile, y del petróleo en Venezuela). Éstos se han agregado a fondos generales de estabilización de ingresos tributarios, como parte de nuevas leyes de responsabilidad fiscal. Sobre la conveniencia de estos mecanismos generales de estabilización tributaria véase CEPAL (1998b).

parte, si existen indicios de crisis, esas tasas pueden acelerar el deterioro financiero y traducirse en presiones fiscales adicionales (costo del rescate de los sectores financieros y encarecimiento de la deuda pública interna, cuando ésta es cuantiosa). Ante esta disyuntiva, lo ocurrido en la región demuestra que la eficacia de estas políticas aumenta cuando van acompañadas de regulaciones de la entrada de capitales, de un manejo activo de la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, y de una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.

En el contexto de los actuales niveles de desarrollo de los mercados de capitales de la región, la elevada volatilidad de los flujos de capitales y una arquitectura financiera internacional deficiente, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima; por el contrario, es deseable contar con instrumentos de manejo prudencial de los flujos de capitales, ya sea directos (encajes o impuestos al financiamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirectos (normas tributarias).<sup>9</sup> Los esquemas de regulación de la cuenta de capitales adoptados por Chile y Colombia en los años noventa constituyen algunas de las mejores prácticas en este campo.<sup>10</sup> Como instrumentos complementarios de la política macroeconómica, las regulaciones prudenciales de los flujos de capital ofrecen un mayor margen a las autoridades para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los auges y evitar apreciaciones insostenibles del tipo de cambio; como “política de pasivos”, desincentivan en particular los flujos de corto plazo, por lo que permiten mejorar la estructura de financiamiento externo.<sup>11</sup> Entre sus ventajas, se destaca el hecho de que se

9 Esta visión responde a una larga tradición de la CEPAL. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y las políticas de manejo de éstos antes de la “crisis del tequila” fueron los realizados por la CEPAL en 1994. Véase la segunda edición del informe elaborado entonces en CEPAL (1998b), Parte Tercera. En UNCTAD (1998), Naciones Unidas (1999), Akyüz y Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y CEPAL (1999e) se presentan exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta.

10 Chile y Colombia tienen una experiencia positiva con el manejo de los flujos de capital a través de la imposición de encajes no remunerados a los flujos financieros. Hasta mayo de 2000, Chile exigía, además, que las entradas de inversión de cartera e inversión directa permanecieran en el país por un año. Colombia regula directamente dichas inversiones.

11 En los estudios sobre el tema se concluye que este instrumento ha tenido efectos positivos en la estructura de los plazos del endeudamiento externo, ya que eleva el costo del de corto plazo sin afectar mayormente los flujos de más largo plazo (Agosin y Ffrench-Davis, 2001; Agosin, 1998; Le Fort y Lehmann, 2000; Ocampo y Tovar, 1999; y Villar y Rincón, 2000). Algunos de estos estudios indican también que, gracias a los encajes, se ha logrado disminuir efectivamente las entradas de capital o, lo que es equivalente, otorgar un mayor margen para

aplican por igual a agentes financieros y no financieros, a través de un instrumento de precio no discriminatorio.

Los esquemas permanentes de regulación prudencial, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo, son preferibles a la alternancia de la libre entrada de capitales y los controles cuantitativos a la salida de capitales en las épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada durante las crisis, ya que en lugar de producir los efectos previstos puede conducir a la evasión o elusión masiva de los controles y a una falta de credibilidad en las políticas.

El control estricto de los descalces entre activos y pasivos en moneda extranjera del sistema financiero es un elemento esencial de cualquier esquema de regulación prudencial. Sin embargo, el acceso directo al crédito externo por parte de las empresas no financieras, sobre todo las de mayor tamaño, resta eficacia a estas normas para evitar los descalces entre los activos y pasivos en moneda extranjera en el conjunto de la economía. Los descalces que acumulan los agentes no financieros durante los períodos de auge afectan, a su vez, la solidez del sistema financiero, debido a las dificultades para cubrir los pasivos en moneda nacional a las que se enfrentan posteriormente los agentes no financieros endeudados en el exterior.

La alternativa de combinar instrumentos de regulación prudencial de los intermediarios financieros con mecanismos tributarios explícitos que desincentiven el endeudamiento externo de los agentes no financieros, entre otros impuestos sobre las deudas netas en moneda extranjera de las empresas, puede ser un sustituto efectivo. No obstante, este tipo de medidas no abarca el endeudamiento de las personas naturales ni afecta a las inversiones bursátiles. Además, el diseño de un sistema de tributos flexibles al endeudamiento externo de las empresas no financieras es bastante más complejo que la regulación de los flujos de capital en la frontera.

#### EL RÉGIMEN CAMBIARIO

La lección más importante que se desprende de lo ocurrido en la región, y en el mundo en general, en las últimas décadas es que no existe un régimen cambiario que resulte óptimo para todos los países en todo momento.<sup>12</sup> Cada país debe determinar el grado de flexibilidad cambiaria nominal que necesita, de

---

el aumento sostenible de las tasas de interés internas o modificar las expectativas de devaluación, o estos dos últimos objetivos simultáneamente. Sin embargo, estos efectos han sido objeto de mayor controversia. Valdés-Prieto y Soto (1998) y de Gregorio, Edwards y Valdés (2000) presentan una visión contraria.

<sup>12</sup> En Frankel (1999), Hausmann (2000), Velasco (2000) y Williamson (2000) se presentan análisis más detallados de los temas tratados en esta sección.

acuerdo con sus objetivos y sus posibilidades reales de manejo de las demás variables de política macroeconómica.

Contrariamente a esta opinión, en la década pasada cobró cierta fuerza la idea según la cual los únicos regímenes cambiarios estables en la fase actual de globalización son los extremos, ya sea un tipo de cambio enteramente flexible o un “ancla dura” para el tipo de cambio (convertibilidad o dolarización). Este argumento se basa en la susceptibilidad de las anclas blandas y la flexibilidad administrada ante ataques especulativos derivados de la percepción de los agentes económicos sobre la inconsistencia entre la política cambiaria y el resto de la política económica. Este razonamiento apunta a un problema real, en particular, a los inconvenientes que se plantean con los regímenes de cambio fijo (anclas blandas y, en algunos casos, también las anclas duras) frente a grandes expectativas de devaluación. Sin embargo, el principal problema actual en los regímenes cambiarios de los países en desarrollo es su capacidad para manejar choques comerciales y fluctuaciones de la cuenta de capitales, que son en gran medida *exógenos*, y evitar, al mismo tiempo, que se traduzcan en ciclos económicos agudos o en precios relativos incorrectos o inestables que desincentiven un adecuado desarrollo de los sectores transables de la economía. Las demandas contradictorias de flexibilidad y estabilidad que implica el cumplimiento de estos complejos objetivos sólo pueden responderse en los regímenes extremos, renunciando a algunos de sus elementos.

Un ancla cambiaria nominal, acompañada de políticas fiscales y monetarias prudentes, contribuye a la estabilidad de precios y, por consiguiente, a tipos de cambio reales que ofrecen incentivos estables a los sectores transables de la economía. No obstante, la volatilidad de los flujos de capital tiende a conferirle una gran inestabilidad a la actividad interna de los países que adoptan regímenes de este tipo. Por otra parte, la ausencia de mecanismos que faciliten el ajuste de los precios relativos ante perturbaciones externas desfavorables (caída de los precios de los productos de exportación, devaluación de la moneda de un importante socio comercial o revaluación de la moneda a la cual está vinculado el tipo de cambio del país) puede tener costos de ajuste elevados, entre otros períodos prolongados de recesión o crecimiento lento asociados a la sobrevaluación estructural del tipo de cambio. Por su parte, debido al debilitamiento del control de la oferta monetaria que conlleva un régimen de este tipo, el banco central no puede ejercer las funciones de “prestamista de última instancia”, lo que crea problemas serios si las crisis afectan al sistema financiero nacional.

Por otra parte, los regímenes de cambio flexible permiten a la economía absorber los choques provenientes del comercio y el financiamiento internacionales. Facilitan, además, la adopción de una política monetaria orientada a estabilizar el ciclo económico y desalientan parcialmente los créditos de corto plazo y algunos flujos de cartera, pero no ayudan a mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo. Por el contrario, las fluctuaciones esperadas del tipo de cam-

bio real pueden acentuar dichos ciclos y suelen enviar señales contradictorias sobre los sectores productores de bienes y servicios transables, por lo que desincentivan la inversión en ellos. A su vez, cuando se producen importantes descalces monetarios, las fluctuaciones del tipo de cambio tienen “efectos riqueza” (ganancias por apreciación durante el auge y pérdidas por devaluación durante las crisis) que acentúan el ciclo económico.

La gran virtud de los regímenes intermedios, de “flexibilidad administrada”, es su posibilidad de conciliar flexibilidad y estabilidad. Algunos ejemplos de estos regímenes son los sistemas de devaluación gradual (*crawling peg*), las bandas cambiarias, el establecimiento de metas o bandas indicativas que las autoridades están dispuestas a defender parcialmente y la flotación sucia. En efecto, todos estos regímenes tienen una cierta flexibilidad que permite absorber los choques externos y adoptar políticas anticíclicas, además de estar orientados a la búsqueda de incentivos más estables a la especialización internacional. En este contexto, el grado de flexibilidad deseable dependerá básicamente del tamaño de las economías (en las más grandes es deseable una mayor flexibilidad), del grado de profundidad de los mercados financieros y cambiarios nacionales (mayor flexibilidad en países con mayor profundidad financiera interna) y del grado de apertura de la cuenta de capitales (más flexibilidad cuando la cuenta de capitales está más abierta).

Como lo indica esta última condición, un buen manejo de estos regímenes intermedios puede exigir el uso activo de regulaciones a los flujos de capital, para manejar las presiones provenientes del financiamiento internacional. Cabe señalar, asimismo, que estos esquemas pueden ser objeto de presiones especulativas cuando el conjunto de la política macroeconómica no concita suficiente credibilidad. Por este motivo, los regímenes intermedios con mayores grados de flexibilidad tienen una ventaja, particularmente en economías de mayor tamaño con regímenes de capitales abiertos.

#### MECANISMOS DE “AUTOSEGURO”

Otra forma de favorecer la estabilidad es mantener un nivel adecuado de recursos líquidos (actuales o contingentes), que permita hacer frente a choques externos adversos transitorios e impedir los ataques especulativos en contra de la moneda nacional. Toda política anticíclica exige, de hecho, una acumulación de recursos (externos, fiscales, y holguras en el sistema financiero) durante los períodos de bonanza, que puedan emplearse luego en períodos de escasez. La acumulación de reservas internacionales puede resultar bastante costosa, ya que, como han demostrado las crisis recientes, la salida neta de capitales puede llegar a representar varios puntos porcentuales del PIB. Por ello, los costos que acarrea la acumulación de reservas deben compararse con los beneficios que supone su papel de mecanismo de “autoseguro”.



Algunos países han tratado de lograr este mismo objetivo a través de la negociación de líneas de crédito contingentes con bancos internacionales privados. No obstante, el mercado para estas líneas de crédito es aún incipiente y los montos disponibles pueden ser insuficientes en casos de crisis agudas, sobre todo las que se caracterizan por fenómenos de contagio. Esto indica que los mecanismos más apropiados son esquemas de seguro colectivo basados en la provisión de liquidez internacional, mediante instrumentos multilaterales y esquemas regionales, tal como se señala más adelante.

#### LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PRUDENCIAL DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS

En los últimos años, la inestabilidad de los sistemas financieros nacionales se ha hecho presente como factor detonante o propagador de las crisis y fluctuaciones externas hacia el resto de la economía. A su vez, la globalización ha dejado de manifiesto la existencia de una correlación entre los riesgos sistémicos de los distintos países, lo que ha llevado a la comunidad financiera internacional a fomentar la adopción de sistemas de regulación prudencial adecuados, que se rijan por recomendaciones de aceptación internacional, sobre todo las formuladas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.

Para el fortalecimiento de la estabilidad de los sistemas financieros nacionales es necesario avanzar en cinco frentes: i) mejorar la regulación y supervisión de los riesgos de crédito, de monedas y de plazo de la banca comercial; ii) mejorar la normativa sobre conglomerados financieros; iii) imponer límites a la concentración del sistema bancario, ya que los bancos excesivamente grandes pueden adolecer de riesgo moral en el sentido de ser “muy grandes para quebrar”; iv) establecer mejores criterios respecto de la presencia de instituciones financieras extranjeras que no cuentan con una supervisión confiable y una regulación consolidada de conglomerados en el país donde está radicada su casa matriz, y v) perfeccionar las normas sobre la banca estatal de primer piso, que le exigen ceñirse a estándares de mercado en la evaluación de la calidad de su cartera, similares a los aplicables a la banca comercial privada.<sup>13</sup>

Además del fortalecimiento de la solvencia de los sistemas financieros, la regulación y la supervisión bancarias deben orientarse a la apertura de espacio para una política anticíclica. España ha adoptado con tal objeto disposiciones regulatorias, destinadas a evaluar el riesgo crediticio en un horizonte que abarque el conjunto del ciclo económico. El propósito es eliminar o contrarrestar parcialmente el efecto procíclico de las normas tradicionales de evaluación y

13 En Held (1994), CEPAL (1998b, cap. XII) y Livacic y Sáez (2000) se presenta una elaboración de estos argumentos.

provisión prudencial para riesgos, que se traducen en una subestimación de éstos y, por consiguiente, en una expansión excesiva del crédito durante los auge y, por el contrario, en la necesidad de mantener amplias reservas para créditos dudosos durante las crisis, que contribuyen a acentuar la sequía crediticia característica de estos períodos. Este tipo de régimen debería generalizarse y complementarse con provisiones prudenciales excepcionales y normas sobre calificación de riesgos más graves en los períodos de auge, en especial en el caso de entidades financieras cuyas carteras se expandan aceleradamente. También convendría acotar el valor de las acciones y los bienes raíces que pueden utilizarse como garantías de los préstamos. En cambio, en los períodos de recesión es importante evitar que las normas regulatorias acentúen la restricción crediticia y la falta de liquidez de los agentes, mediante el establecimiento de mecanismos que permitan graduar en el tiempo la aplicación de normas prudenciales más estrictas.

#### EL DESARROLLO FINANCIERO NACIONAL

Un desarrollo estable y profundo de los sistemas financieros nacionales tiene efectos positivos para el ahorro y el financiamiento de la inversión, y reduce la vulnerabilidad de las economías ante los ciclos de financiamiento externo. El desarrollo de mercados amplios de acciones, de derivados financieros y de títulos de deuda pública y privada, la titularización de activos, los mercados secundarios de hipotecas, y el establecimiento de otros regímenes destinados a la diversificación de riesgos, así como la participación creciente de inversionistas institucionales, como fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, de inversión y de capital de riesgo, son algunos de los múltiples ejemplos de este proceso.

Toda política que se adopte con este propósito debe permitir, asimismo, la superación de las fallas de mercado, y de la inexistencia de mercados o de determinados segmentos o componentes. Esto otorga un papel clave a las políticas de desarrollo institucional, orientadas a crear las condiciones regulatorias apropiadas para el surgimiento de nuevos segmentos del mercado e intermediarios financieros, como también a una participación mucho más directa, a través de la acción del Estado, en dicho proceso, de preferencia catalizando una participación creciente del sector privado.

El proceso de desarrollo financiero supone condiciones de estabilidad macroeconómica consistentes con el objetivo de extender los plazos del ahorro financiero y la creación de los instrumentos a través de los cuales éste se materializa. Exige también una protección adecuada de los contratos financieros ante los riesgos de inflación. La indexación de los instrumentos y contratos financieros de largo plazo es uno de los principales instrumentos para lograr este propósito.

La liquidez de un instrumento se relaciona directamente con la amplitud de su mercado, es decir, con la presencia de múltiples agentes capaces de absorber las fluctuaciones de la oferta y la demanda de títulos sin variaciones excesivas en sus precios y, por lo tanto, capaces de estabilizar los mercados. Esto subraya la importancia de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de deuda y de los “creadores de mercado” (bancos de inversión u otros intermediarios autorizados para actuar como tales), que cumplen el papel estabilizador mencionado. Por sus características con respecto a cuantía, uniformidad y menor riesgo, los títulos de deuda pública interna suelen actuar como líderes del mercado y referentes de otros instrumentos. La extensión de los plazos aplicables a estos títulos puede servir, por lo tanto, para extender el horizonte temporal del conjunto del mercado.

En la medida en que cuentan con garantías reales y permiten una mayor homogeneidad de los papeles que se transan, la titularización de los paquetes de deudas hipotecarias puede contribuir asimismo al desarrollo del mercado, especialmente de títulos a mayor plazo, siempre y cuando se cuente, también en este caso, con instituciones que ejerzan en forma eficiente la función de titularización y creación de mercado. Dos agencias con participación estatal, Ginnie Mae y Fannie Mae,<sup>14</sup> hicieron una contribución esencial en los Estados Unidos a la creación de un mercado como el descrito.<sup>15</sup> El considerable desarrollo que muestra el sistema de crédito hipotecario de Chile está asociado a la creación de una unidad de cuenta indexada, que permite proteger el ahorro financiero de largo plazo de los efectos de la inflación.<sup>16</sup> El desarrollo de nuevos agentes de ahorro institucional a partir de la reforma del sistema de pensiones en 1981 y la recuperación de la solvencia de los bancos, luego de la reforma bancaria que siguió a la crisis financiera de 1982-1986, condujeron a la creación de un amplio mercado para el financiamiento de las operaciones de largo plazo, sobre la base de instrumentos hipotecarios titularizados. En ambos casos, la política pública resultó clave en la creación de la estructura institucional necesaria para enfrentar aspectos cruciales del financiamiento de actividades que requieren horizontes prolongados.

14 Los nombres oficiales formales de estas instituciones son Government National Mortgage Association y Federal National Mortgage Association, pero se las conoce por los nombres aquí referidos.

15 En 1970, Ginnie Mae introdujo el primer activo titularizado del mundo para el financiamiento de viviendas, creando de este modo un mercado nuevo. En la misma época, el gobierno se retiró de Fannie Mae, dando un fuerte impulso a la participación privada en un mercado previamente desarrollado por iniciativa pública.

16 La Argentina, Colombia y Uruguay también han empleado con frecuencia activos financieros indizados para el financiamiento de viviendas.

Cuando los agentes actúan como inversionistas financieros, es decir, cuando no se involucran directamente en actividades de inversión real, la necesidad de administrar los riesgos es fundamental, lo que en ciertos casos se realiza por intermedio de instituciones especializadas. La función de evaluación y control de los riesgos suele ser desempeñada por una institución de “primer piso”, que aplica prácticas estandarizadas para evaluar los riesgos de los inversionistas directos y que, por medio de la diversificación, reduce el riesgo de la cartera. Ésta es respaldada por la capacidad de pago de los inversionistas y, en el caso de la vivienda, está garantizada por hipotecas. A su vez, la institución de primer piso consolida los préstamos individuales, ofreciéndolos como un solo activo financiero al mercado. Cuando éstos son adquiridos por inversionistas institucionales, el riesgo comercial del crédito (la probabilidad de que el deudor original no pague) sigue circunscrito a la institución de primer piso, puesto que la evaluación le otorga ventajas comparativas, en tanto que el riesgo financiero (la probabilidad de que las tasas futuras de interés sean distintas de las actuales y de que, por lo tanto, fluctúen los precios de los activos de la cartera CONF tgm) se transfiere al inversionista financiero. En ambos casos deben existir disposiciones regulatorias, entre otros requisitos de capital y provisiones que garanticen la solvencia del intermediario inversor.

Las instancias de cobertura de riesgos de pérdidas que facilitan el desarrollo del crédito de largo plazo también ocupan un lugar importante en la estructura institucional. Un ejemplo de ello son los fondos de garantía y los seguros de crédito, destinados principalmente a cubrir riesgos comerciales. A su vez, los riesgos financieros pueden ser cubiertos, en un mercado secundario profundo, mediante el desarrollo de un mercado amplio de derivados financieros. En este caso, la contabilidad debe reflejar de manera clara y transparente los pasivos y activos implícitos en esas operaciones, con el propósito de determinar los requerimientos de capital correspondientes.

Como no toda la intermediación está vinculada a la actividad bancaria, es necesario supervisar la distribución de activos tangibles e intangibles entre la banca y sus actividades financieras vinculadas, lo que exige esquemas de supervisión consolidada de los conglomerados financieros o, al menos, del subconjunto de actividades de un consorcio bancario. La transparencia, la provisión de información oportuna y confiable, y la gobernabilidad en el manejo de fondos y recursos de terceros para resguardar los derechos de propiedad y la confianza de los dueños no controladores son fundamentales.<sup>17</sup> La transparencia es otro

17 Para lograr este propósito, son imprescindibles los registros contables; las auditorías periódicas, independientes y confiables; la conformación de juntas de vigilancia; la clasificación independiente de los riesgos; la separación contable del patrimonio propio de los administradores del patrimonio del fondo de terceros, y la exigencia de capital propio a los administradores, cuyo monto

factor relevante para un buen manejo de la propiedad corporativa de las empresas. La primacía de los derechos de propiedad de los aportantes de recursos respecto de los administradores de fondos institucionales, y la igualdad de derechos de propiedad –aunque no de gestión– entre los accionistas minoritarios y los accionistas controladores, son dos aspectos que deben primar en la construcción de un marco regulatorio que pretenda desarrollar mercados de capitales nacionales más profundos en la región.

La creación de un marco regulatorio adecuado puede ser insuficiente para dar acceso al crédito a las pequeñas empresas y a quienes realizan operaciones de inversión en áreas innovadoras. En el primer caso, la ausencia de garantías suele limitar el acceso al crédito por parte de las pymes, en tanto que en el segundo una excesiva cautela ante los riesgos restringe la inversión real. El apoyo público adopta distintas formas, pero su objetivo es siempre limitar la exposición a los riesgos de pérdida. El establecimiento de fondos de garantía con participación pública y privada, así como el subsidio a primas de seguros de crédito, son mecanismos que podrían responder a la necesidad de cubrir y absorber los riesgos de créditos de empresas de menor tamaño. A su vez, instituciones como las sociedades de capitales de riesgo, también con participación pública y privada, pueden resultar útiles para el financiamiento de las inversiones de las pequeñas empresas.

Una buena banca pública de desarrollo puede convertirse en un importante componente de una política de desarrollo financiero como la descrita. En una versión moderna, estos agentes públicos deben dedicarse prioritariamente a crear y completar mercados, de acuerdo con los lineamientos señalados. En cuanto a sus funciones más tradicionales, pueden participar directamente en la provisión de créditos. Esta función es muy importante para garantizar un adecuado acceso al crédito a las empresas de menor tamaño, en conjunto con otros intermediarios privados, cooperativos y solidarios. Estos bancos ofrecen muchas veces la primera oportunidad de contar con antecedentes financieros a clientes nuevos y pequeños, que posteriormente pueden “graduarse” e integrarse a la banca en el mercado privado. De este modo, permiten la correcta bancarización de actividades informales, pequeños propietarios agrícolas, emprendedores de innovaciones tecnológicas y, más en general, la pequeña y mediana empresa.

El mercado puede hacer una contribución importante al escrutinio permanente y continuo del riesgo de cartera cuando la banca de desarrollo se constituye en institución autónoma extrapresupuestaria, sin garantía del Estado, para la captación de recursos de terceros, y se somete periódicamente a la evaluación

---

permita confiar en que responderán con solvencia en beneficio de los aportantes de recursos ante imprevistos y fallas de administración.

de los riesgos de su cartera por parte de la Superintendencia de Bancos y otras agencias. Para perfeccionar las políticas de cobranza, puede organizarse como una banca comercial de primer piso, sujeta a la regulación y supervisión propias de la banca privada, para lo cual debe ampliar la transparencia de sus operaciones comerciales, exigir un perfeccionamiento de sus políticas de cobranza y detectar rápidamente los efectos financieros de presiones políticas de corto plazo. También puede organizarse como una banca de segundo piso y abordar las dificultades de focalización, perfeccionando las bases de licitación de los recursos financieros y aplicando una combinación de subsidios de tasas a las primas de seguros parciales de crédito, o, alternativamente, la operación de fondos de garantía (parcial), subsidios a la evaluación de riesgo de crédito por parte de los intermediarios de primer piso, y capacitación en materia de gestión y diseño de proyectos a los posibles beneficiarios. Los subsidios y las transferencias deben someterse a una adecuada evaluación social y económica, estar bien diseñados y ser transparentes en lo que respecta a su operación; además, el costo fiscal que suponen debe ser explícito y estar financiado con recursos públicos debidamente presupuestados.

#### **EL ÁMBITO INTERNACIONAL: FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA**

Se ha subrayado ya que el logro de una mayor estabilidad financiera y macroeconómica internacional debe considerarse como la provisión de un bien público global, que ofrece externalidades positivas a todos los países participantes en los mercados mundiales. Se destaca, asimismo, el papel esencial que desempeña una buena institucionalidad financiera internacional en la corrección de las grandes disparidades en el desarrollo de los mercados financieros y las asimetrías en el comportamiento macroeconómico de los países industrializados y en desarrollo.<sup>18</sup> Estas asimetrías están asociadas a un rasgo estructural que comparten todas las economías en desarrollo: la no utilización de sus monedas como medio de cambio y activo de reserva en las transacciones internacionales. Esta asimetría las sitúa en un plano desfavorable para enfrentar la volatilidad que

18 La literatura sobre los temas tratados en esta sección es abundante. Sobre el concepto de "bienes públicos globales" aplicados al sistema financiero internacional véanse Helleiner (2000a); Kaul, Grunberg y Stern (1999), y Wyplosz (1999). Sobre la reforma financiera internacional véanse, entre otros, FMI (1998, 1999 y 2000a), CEPAL (1999e), Naciones Unidas (2000b), UNCTAD (1998), Akyüz y Cornford (1999), Eatwell y Taylor (2000), Eichengreen (1999a), Fischer (1999), Griffith-Jones y Ocampo (1999), Ocampo (1999a y 1999b) y White (2000).

caracteriza a la globalización financiera, por cuanto induce un acceso inestable a los mercados internacionales y un sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas. La superación de estos problemas exige tanto una buena formulación de las políticas nacionales como una institucionalidad internacional que respalde los esfuerzos desplegados en esa dirección.

Los componentes de las reformas necesarias para lograr este propósito ya fueron descritos sucintamente. En este capítulo se describen en detalle algunos de ellos, en especial los siguientes: i) el desarrollo de una institucionalidad financiera internacional y nacional que prevenga la acumulación de riesgos financieros excesivos y ofrezca información adecuada a los mercados; ii) el fortalecimiento de la capacidad de respuesta oportuna frente a las crisis que amenacen la estabilidad financiera internacional; iii) la solución de los problemas de sobreendeudamiento y la distribución equitativa de los costos de las crisis entre acreedores y deudores; iv) el papel de la banca multilateral de desarrollo, y v) la valoración del papel de las instituciones regionales y subregionales en todos estos ámbitos.

#### CREACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL QUE FAVOREZCA

##### LA ESTABILIDAD FINANCIERA

La estabilidad financiera internacional requiere estándares mínimos sobre dos materias clave: la regulación y la supervisión prudenciales de los sistemas financieros y el suministro de la información necesaria para que las autoridades y los mercados financieros funcionen adecuadamente. Estos temas están siendo analizados en el marco del Foro de Estabilidad Financiera creado por el Grupo de los Siete, pero en este mecanismo no están representados de forma apropiada los países en desarrollo. En los estándares pertinentes se deben tener en cuenta la capacidad de absorción y las tradiciones regulatorias de los distintos Estados. Dado el carácter global de los mercados, es necesario avanzar simultáneamente hacia una mayor coordinación y una mayor comunicación entre entidades supervisoras de distintos países.

La regulación y la supervisión prudenciales deben estar orientadas a impedir que se produzcan problemas de carácter sistémico, previniendo que los agentes financieros asuman riesgos excesivos y velando por que sus patrimonios sean proporcionales a los riesgos contraídos. El rigor de las normas debe ser consistente con los riesgos que asumen los agentes en conjunto, no sólo individualmente. Esto impone la necesidad de ampliar los límites de la supervisión en dos sentidos. En primer lugar, mediante la extensión de la supervisión a los agentes no financieros, pero con relaciones patrimoniales con agentes financieros, lo que significa avanzar hacia una supervisión consolidada de los conglomerados. En segundo lugar, mediante la extensión de la regulación a los agentes financieros no bancarios, como los fondos mutuos. En el caso de

los países industrializados, el énfasis relativo debe recaer en la regulación y supervisión de las instituciones y operaciones con mayores niveles de apalancamiento y mayor presencia internacional. A su vez, para desincentivar en su misma fuente el financiamiento de alto riesgo en países en desarrollo, debe darse la debida importancia a la evaluación del riesgo de operaciones que se lleven a cabo con países que incrementen su endeudamiento neto, en especial en el corto plazo y de una magnitud desproporcionada en relación con el tamaño de la economía, el sector financiero y las reservas disponibles para hacer frente al servicio de sus compromisos externos. En todos los países es necesario adoptar, además, medidas eficaces para prevenir y castigar el lavado de dinero y otros delitos financieros, siguiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre estos temas.<sup>19</sup>

En materia de regulación y supervisión de los sistemas financieros, aún subsisten importantes desafíos. La propuesta del Comité de Basilea de hacer provisiones para los riesgos de pérdidas esperadas y establecer los requisitos de capital mínimo sobre la base de modelos internos de los bancos, en lugar de la práctica actual de emplear criterios genéricos, puede encarecer el costo de los préstamos bancarios internacionales a los países en desarrollo y acentuar su comportamiento procíclico. Por otra parte, el establecimiento de un sistema regulatorio como el propuesto puede modificar las condiciones de competencia bancaria a nivel internacional. En efecto, por tener un mayor desarrollo y sofisticación, los bancos de países desarrollados quedarían en una situación ventajosa, dado que sus costos de cartera y los requisitos de capital que se les aplicarían serían inferiores. Sería conveniente, entonces, que en la reforma de las normas regulatorias internacionales se procurara evitar estos efectos.

Las iniciativas para uniformar la calidad, cantidad y transparencia de la información financiera y contable que reciben los agentes económicos se orientan a mejorar la eficiencia de los mercados y la estabilidad de los flujos de capital. Una de ellas, en la que participa cerca de medio centenar de países, es el desarrollo, por parte del Fondo Monetario, de estándares de calidad y oportunidad de la información económica y financiera que se entrega a los mercados. Los Estándares Internacionales de Contabilidad e Información que se han analizado en el seno de la UNCTAD representan otra buena iniciativa que puede permitir un mayor grado de uniformidad contable entre países. A su vez, el Comité Internacional de Estándares Contables ha desarrollado un conjunto básico de criterios para que sean adoptados por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (conocida por su sigla en inglés: IOSCO) y contribuyan al desarrollo de mercados internacionales de capitales profundos y transparentes.

19 Véanse Blum y otros (1998) y Naciones Unidas (1998).



La provisión de información transparente contribuye indudablemente a perfeccionar el funcionamiento de los mercados. El problema esencial al que se enfrentan no son las imperfecciones de la información factual que sirve de base a sus operaciones, sino la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos. De hecho, en muchas oportunidades se ha dispuesto de información básica sobre las condiciones macroeconómicas de los países en desarrollo, pero se la interpreta de diferentes maneras en distintos momentos, dependiendo de las expectativas de los agentes económicos. Esto ha ocurrido incluso en el caso de los agentes económicos que supuestamente están mejor informados: los bancos de inversión, las agencias calificadoras de riesgos, los organismos intergubernamentales y los mismos gobiernos.

En este contexto, cabe mencionar en particular a las agencias calificadoras de riesgos. Como instituciones privadas responsables de proporcionar información a los inversionistas han tenido un desempeño poco satisfactorio. El patrón procíclico de evaluación de riesgos que las ha caracterizado<sup>20</sup> fue uno de los factores que influyó en la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos involucrados en los mercados emergentes durante los fuertes ciclos de auge y colapso financiero de los años noventa. Por este motivo, en lugar de atenuar los ciclos financieros, que debería ser uno de los propósitos de un buen sistema de información, han tendido a intensificarlos.

En vista de lo anterior, se hace necesario adoptar reglas que lleven a estas instituciones a calificar los riesgos soberanos de acuerdo con parámetros estrictos y objetivos, de público conocimiento. Estos principios pueden servir de base para el establecimiento de marcos de regulación y supervisión de sus actividades, y para el desarrollo de mecanismos de intercambio de información entre ellas y los organismos regulatorios. Una alternativa que convendría considerar es la posibilidad de complementar la calificación del riesgo soberano que realizan actualmente estas agencias con un sistema de calificación que apliquen las entidades de supervisión de los países en los que se realicen las emisiones, de acuerdo con parámetros objetivos acordados internacionalmente.

#### FINANCIAMIENTO DE EMERGENCIA

A diferencia de los sistemas que se han desarrollado a lo largo de más de un siglo en los países, el sistema financiero internacional no dispone de instrumentos apropiados para enfrentar las crisis, entre otros, la función de “prestamistas de última instancia” de los bancos centrales, los mecanismos preventivos de intervención de entidades financieras en dificultades, los seguros de depósito y

20 Cabe señalar que este problema es común a las actividades de evaluación del riesgo corporativo, como lo ilustran los casos recientes de Enron y Kmart.

reglas para la refinanciación o liquidación de entidades en dificultades. El propósito de estos mecanismos es preservar la integridad del sistema de pagos y evitar las pérdidas económicas y sociales del manejo desordenado e inequitativo de las crisis financieras. Cabe destacar que, si bien estos instrumentos fueron diseñados con el objeto de responder a situaciones de crisis, también tienen un carácter preventivo, en la medida en que ayudan a evitar que surjan expectativas desestabilizadoras que den lugar a crisis sistémicas.

En relación con el crecimiento del mercado financiero internacional, el Fondo Monetario ha quedado a la zaga ya que, si bien tiene la posibilidad de crear dinero para generar liquidez, a través de la emisión de derechos especiales de giro,<sup>21</sup> los recursos excepcionales necesarios para manejar las crisis más severas de las últimas décadas han dependido de los acuerdos de créditos (*arrangements to borrow*), que permiten al Fondo conseguir créditos de los principales países industrializados y aportes bilaterales complementarios de estos países para los programas de rescate correspondientes. La incertidumbre que provoca esta situación reduce la capacidad del Fondo para enviar señales que despierten confianza. La primera de las principales innovaciones realizadas en los años noventa fue la creación del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia, que lo faculta para actuar rápidamente en caso de crisis severas. Las otras dos corresponden a nuevos servicios: el de complementación de reservas, concebido para responder a necesidades de financiamiento de magnitud excepcional, y la Línea de Crédito Contingente, creada con el fin de dar asistencia a países afectados por fenómenos de contagio financiero. El primero de estos servicios ha funcionado relativamente bien, pero el segundo no ha dado los resultados esperados. Para tener acceso a esta línea de crédito, los países deben suscribir un acuerdo contingente y, dada la posible señal negativa que esto envíe a los mercados y lo limitado de los recursos disponibles, no es de extrañar que ningún país haya solicitado, hasta ahora, hacer uso de ella. Una posible modificación podría consistir en que los países clasificados positivamente en las consultas que se realizan en el marco del Artículo IV de los Estatutos del Fondo tuvieran acceso automático a esta línea de crédito.

Los beneficios potenciales de un apoyo del Fondo Monetario a los países que, a pesar de tener adecuados fundamentos macroeconómicos, enfrenten fugas de capital que amenacen con desestabilizar sus economías, son de tal relevancia que justifican que la comunidad internacional siga buscando las formas más adecuadas de perfeccionar y desarrollar los mecanismos analizados (véanse, al respecto, las propuestas de Williamson, 1996; Ezekiel, 1998, y Ahluwalia, 1999, entre otros). Un servicio que contara con suficientes recursos para estos fines y

21 Todas las emisiones deben estar aprobadas explícitamente por el Directorio del Fondo, con una mayoría del 85% de los votos. La última emisión se realizó en enero de 1981.

los desembolsara en forma rápida y automática permitiría modificar el régimen internacional y el comportamiento de los agentes, por lo que enviaría una poderosa señal que desincentivaría comportamientos especulativos. Ésta es la dirección adecuada para transformar al Fondo en el “cuasiprestamista internacional de última instancia” que se requiere en la fase actual de globalización de los mercados financieros.

Para lograr este propósito y responder flexiblemente a las necesidades de financiamiento durante los períodos de crisis, los recursos del Fondo deberían ampliarse considerablemente. Entre las alternativas disponibles, tal vez la más apropiada sea la emisión transitoria de derechos especiales de giro en los períodos de crisis, que se pondrían a disposición de todos los países miembro. Estas emisiones transitorias podrían ser eliminadas con posterioridad, si no se desea generar una liquidez permanente.<sup>22</sup> Desde luego, un mayor uso de estos derechos en el sistema financiero internacional es un objetivo en sí mismo, largamente defendido por los países en desarrollo, y no debe quedar condicionado a la adopción de líneas de crédito específicas.

Los programas macroeconómicos que se adopten en el marco del Fondo Monetario deben registrarse por la consideración de sus efectos en los sectores más vulnerables de la población, no sólo mediante redes adecuadas de protección social, sino también mediante medidas de ajuste macroeconómico en las que se tenga en cuenta su impacto social. En ésta, como en todas las áreas en las que se aplique la condicionalidad, debe respetarse, además, el principio según el cual las políticas de ajuste deben contar con el respaldo efectivo de las autoridades nacionales, de acuerdo con el principio de pertenencia (*ownership*). Este principio es, por lo demás, esencial para garantizar un desarrollo institucional apropiado y la sostenibilidad de las medidas de ajuste.

#### LA SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE SOBREENDEUDAMIENTO

En ausencia de un servicio de financiamiento de emergencia, que desempeñe parcialmente a escala internacional las funciones de prestamista de última instancia, los países afectados por una crisis deben ajustar severamente sus economías o suspender en forma unilateral el servicio de la deuda y las salidas de capitales. Las dos alternativas pueden tener un alto costo en términos de crecimiento, empleo y pobreza. Para evitar los costos de estas medidas unilaterales, es necesario diseñar reglas ordenadas, de carácter multilateral, para este tipo de problemas.

22 Véanse Naciones Unidas (1999), Ocampo (1999a), Council on Foreign Relations (1999), Meltzer y otros (2000) y Camdessus (2000). Sobre las dos últimas, véanse Ezekiel (1998) y Ahluwalia (1999).

La primera herramienta a la que deben recurrir los países con sólidos fundamentos macroeconómicos, pero con problemas de liquidez, es el recurso al financiamiento de emergencia. Esto les da la holgura de tiempo necesaria para adecuar el perfil temporal de los compromisos externos. El apoyo externo es clave en estos casos, para evitar que una situación temporal de iliquidez se transforme en un problema de solvencia, debido a las posibles reacciones de pánico injustificado entre los inversionistas. Sólo en casos extremos debería ser necesario recurrir a una suspensión temporal de los pagos externos. Existen, además, mecanismos alternativos que se han utilizado durante algunas de las crisis recientes (entre otros, por la República de Corea y Brasil); en particular, la presión de las autoridades regulatorias de los países industrializados sobre los bancos comerciales para que renueven las líneas de crédito a los países afectados.

En cambio, en casos de insolvencia, la renegociación y posiblemente la reducción de las obligaciones son un imperativo cuya postergación lesiona a deudores y acreedores y también puede traducirse en una distribución inequitativa de los costos de las crisis entre estos últimos (entre quienes retiran tempranamente sus capitales y los que los mantienen en los países durante las crisis). Aun en estos casos, como se indica más adelante, la renegociación de los compromisos externos debe ser un complemento y no un sustituto del financiamiento de emergencia.

Toda institución que se cree a nivel internacional en este campo debe mantener como principio básico la negociación voluntaria entre las partes, pero debe establecer al mismo tiempo reglas multilaterales que den fuerza legal a las suspensiones de pagos y renegociaciones de las deudas, y permitan hacer frente a los dos problemas básicos de coordinación que surgen en las negociaciones de este tipo: la posibilidad de que algunos acreedores, y eventualmente deudores, se resistan a participar en las soluciones (el problema del “polizón”) y la lentitud que puede caracterizar al proceso o las sucesivas negociaciones, que tienen un costo elevado para deudores y acreedores (“juego de suma negativa”).

Para resolver el primero de los problemas mencionados, es necesario que los contratos de deuda contengan cláusulas de acción colectiva, ya se trate de bonos soberanos, bonos emitidos por instituciones privadas o préstamos provenientes de la banca privada. En dichas cláusulas deberían incluirse reglas que garanticen la aplicación de ciertos acuerdos a todas las obligaciones.<sup>23</sup> Estas cláusulas deben ser de carácter universal, de modo que también se apliquen a contratos de deuda suscritos por los países industrializados, para evitar que los mercados castiguen con mayores tasas de interés o un menor acceso a los recursos a los países que las utilicen.

23 Existen precedentes importantes de introducción obligatoria de cláusulas de este tipo en los contratos de deuda, especialmente en las emisiones de bonos en el mercado inglés (Griffith-Jones, 1998).

Las suspensiones de pagos deben ser decretadas por el país deudor y deberían complementarse con restricciones a las salidas de capital de cartera. Sin embargo, deben ser sancionadas por una institución multilateral que les otorgue legitimidad y fuerza legal. Además, esto es importante para evitar problemas de riesgo moral de los deudores, es decir, declaraciones injustificadas de moratoria. El Fondo Monetario puede participar en estas operaciones, recomendando a los países que hagan uso de este mecanismo y quizás ocupándose de legitimar las suspensiones de los pagos. Algunos analistas consideran que el Fondo, en virtud del Artículo VI, ya está facultado para tomar algunas medidas de este tipo. Asimismo, debería continuar la práctica de otorgar préstamos a países que se han atrasado en sus pagos, pero que están realizando esfuerzos en la dirección correcta (*lending into arrears*), ya que ello contribuye a que los acreedores cooperen en la resolución de las crisis.

Para evitar las negociaciones prolongadas y reiteradas, sería conveniente también diseñar mecanismos de mediación y, en caso necesario, de arbitraje multilateral a los que puedan acudir voluntariamente las partes para solucionar controversias en los procesos de refinanciación o renegociación de la deuda. En este caso, el Fondo, dado su carácter de acreedor, no es la institución apropiada para desempeñar estas funciones, que deben recaer, por lo tanto, en otra institución del sistema multilateral. Las negociaciones y los acuerdos deben ser de gran alcance y referirse tanto a los pasivos del sector privado como a los pasivos del sector público. Además, sería conveniente fomentar la adopción de acuerdos flexibles, en los que se contemplen contingencias relativamente previsibles, con el fin de evitar renegociaciones y estimular explícitamente a los acreedores a que sigan facilitando recursos a los países en dificultades durante los períodos críticos y, en algunos casos, vincular el otorgamiento de esos créditos a programas de reestructuración. El financiamiento otorgado a los países durante la crisis debe tener prioridad en toda reestructuración.

Durante los períodos posteriores a la culminación exitosa de la reestructuración de la deuda, los países no tendrán acceso a los mercados privados de capitales. Este hecho debe contemplarse en los acuerdos, previendo períodos de gracia para el pago del servicio de la deuda reestructurada. Los bancos multilaterales deberán desempeñar un papel esencial durante este período, proporcionando financiamiento adicional. Como el objetivo esencial de los programas de reestructuración es facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales, un esquema que valdría la pena analizar es la constitución de fondos de garantía de los bancos multilaterales, que cumplan precisamente ese propósito.

## EL PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO MULTILATERAL

Los bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial), regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y subregionales (Corporación Andina de Fomento, CAF; Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; Banco de Desarrollo del Caribe, BDC, y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA) han desempeñado un papel decisivo en la provisión de recursos de crédito a los países que no tienen acceso a los mercados privados de capitales, especialmente los de menor desarrollo relativo. En el caso de los países –sobre todo los de ingreso medio– que sí tienen acceso a esos mercados, la banca de desarrollo multilateral también desempeña un papel importante, proporcionando financiamiento en forma contracíclica y amortiguando, de esta manera, los efectos de los choques externos.

Este tipo de apoyo ha sido un complemento y no un sustituto de la financiación de la balanza de pagos que proporcionan el Fondo Monetario Internacional y algunas fuentes bilaterales, sobre todo por ser las únicas instancias de financiamiento de largo plazo en períodos de crisis. Por este motivo, permiten moderar los ajustes fiscales necesarios, poner en marcha redes de protección social para los sectores más vulnerables y evitar el recorte de programas sociales críticos. El apoyo de estas instituciones ha tenido un papel catalítico fundamental en el mantenimiento y la recuperación de la confianza en los países durante los períodos de crisis y, por ende, en la renovación de los flujos privados, lo que no es menos importante. Estas características han hecho de estas instituciones un activo altamente valorado por los gobiernos accionistas de los países en desarrollo, lo que se refleja en los compromisos asumidos durante sus procesos de capitalización.

El financiamiento multilateral, por otra parte, proporciona ventajas indiscutibles en términos de sus condiciones, ya que los préstamos pertinentes se rigen por plazos más largos y tasas de interés menores que los provenientes de fuentes privadas. Estas características son particularmente pronunciadas en el caso de los nuevos compromisos orientados a los países de menor desarrollo relativo, factor que, unido a la mayor significación de estos recursos para esos países, destaca la atención preferencial que les brindan estas instituciones. Este trato se extiende incluso a los grupos de países de mayores ingresos relativos de la región.

La buena evaluación de los riesgos que caracteriza a los bancos multilaterales surge de una mezcla del compromiso de los países en desarrollo de cumplir sus obligaciones con ellos, del respaldo de las economías desarrolladas en el caso del Banco Mundial y del BID, y de una administración conservadora de la relación activos-capital y de la concentración de cartera. Incluso los que no reciben aportes de países industrializados tienen una mejor calificación de riesgo que los países de la región, lo que les permite acceder a fondos externos a un costo menor. El caso de la Corporación Andina de Fomento es rele-

vante en tal sentido, porque se trata de una institución cuyos accionistas son exclusivamente países en desarrollo de la región. Este hecho, aparejado a la buena calidad de las carteras que en general presentan los bancos multilaterales, indica que los agentes privados tienden a sobrestimar el riesgo principal, aunque no sólo en los períodos de crisis. Esta sobrestimación del riesgo constituye, de por sí, una falla del mercado que justifica la acción de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las carteras de préstamos de las instituciones regionales y subregionales muestran un perfil diversificado, que varía de una entidad a otra. En este contexto cabe destacar la prioridad otorgada por estas entidades a los proyectos de desarrollo social, su papel pionero en el financiamiento de programas de desarrollo sostenible y la canalización de recursos hacia los sectores productivos tradicionalmente excluidos, sobre todo la pequeña y mediana empresa. En el plano institucional, conviene resaltar también su apoyo a programas de modernización del Estado. A ello se suma su papel en el desarrollo de la infraestructura física, de algunos sectores productivos y, en algunos casos, de operaciones de comercio exterior, en especial las relacionadas con los procesos de integración.

En su papel de catalizadores de los recursos privados, estas instituciones utilizan tres mecanismos: i) la concesión de garantías al pago oportuno de la deuda pública o de compromisos (en la forma de garantías o subsidios) asumidos por el Estado como apoyo a proyectos privados; ii) la financiación o cofinanciación directa de proyectos privados innovadores, aportada directamente por el banco o por la corporación financiera pertinente, y iii) el capital de riesgo aportado por la corporación financiera a empresas innovadoras. Estos mecanismos han servido para catalizar inversiones privadas en el área de la infraestructura. También cabe mencionar algunas operaciones pioneras orientadas a garantizar el servicio de la deuda pública en emisiones de bonos realizadas en períodos de gran incertidumbre en el mercado de capitales. En todos estos casos, los inversionistas privados valoran no sólo la solidez de las instituciones multilaterales, sino también su relación privilegiada con los gobiernos. Estas operaciones deben seguir ampliándose, sobre la base de un claro criterio de adicionalidad, es decir, de la creación de mecanismos de apoyo no existentes en el mercado privado en un determinado momento. Asimismo, existe la posibilidad de recurrir al otorgamiento de garantías a emisiones de bonos de países que no hayan hecho uso de estos mecanismos de financiamiento.

De acuerdo con las consideraciones sobre el papel crítico del desarrollo financiero nacional, los bancos multilaterales también pueden desempeñar un papel destacado en la creación de mercados financieros en los países en desarrollo, mediante el apoyo a la estructuración de instituciones que garanticen una adecuada gobernabilidad financiera y a la modernización de los mercados financieros nacionales. El apoyo debería centrarse en las actividades de crea-

ción de los bancos nacionales de desarrollo y de sus operaciones de financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Asimismo, los bancos multilaterales pueden contribuir a la creación de mercados mediante la emisión de sus propios títulos de deuda en los mercados de los países en desarrollo, que actúen fundamentalmente como propulsores del desarrollo de instrumentos de ahorro financiero de largo plazo.

La asistencia técnica, proporcionada directamente o vinculada al financiamiento de proyectos, ha sido otra característica de estas instituciones, que se suma a su función como lugar de encuentro de los países miembro, de intercambio de información y de análisis de experiencias exitosas de desarrollo y, lo que es tan importante como lo anterior, de experiencias fallidas. En estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, pueden también contribuir a garantizar una oferta adecuada de algunos bienes públicos globales, en áreas tales como la salud pública y el medio ambiente.

#### EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES

Como se desprende de lo dicho en las páginas anteriores, América Latina y el Caribe cuentan con una red regional más acabada de bancos multilaterales, que probablemente sea la más completa del mundo en desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo y varias instituciones subregionales. Cuentan, igualmente, con algunos de los procesos de integración comercial más avanzados y con uno de los pocos mecanismos regionales de apoyo a la balanza de pagos de los países en desarrollo. Los adelantos logrados en todos estos frentes deben consolidarse y a ellos deben sumárseles nuevas áreas de cooperación.

Entre éstas se destaca la cooperación macroeconómica. Dada la gran sensibilidad mostrada por el comercio intrarregional, sobre todo el sudamericano, a los ciclos económicos y a las fluctuaciones de los tipos de cambio de las monedas nacionales, la mayor coordinación de las políticas macroeconómicas se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración. La pérdida de autonomía que se ha dado en estas esferas es otro buen motivo para buscar espacios subregionales y regionales en los que pueda recuperarse dicha autonomía, al menos parcialmente.

En este campo, ya se ha avanzado en todos los acuerdos subregionales de integración.<sup>24</sup> Éstos abarcan una gama de procesos de creciente profundidad:

24 Los cuatro esquemas de integración de la región (la Comunidad del Caribe –CARICOM por su sigla en inglés–, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur) han avanzado en la concertación de acuerdos tendientes a la definición de metas macroeconómicas comunes, en materia de inflación, déficit fiscal, endeudamiento público interno y externo,



i) difusión de mayor información sobre políticas macroeconómicas y conocimiento personal de los equipos de los ministerios de Hacienda y bancos centrales de los distintos países; ii) institucionalización de los mecanismos de examen entre pares de dichas políticas, como contribución al logro de los objetivos preventivos de la supervisión macroeconómica de carácter global y de la internalización gradual de los efectos de las políticas nacionales en los países vecinos; iii) definición de metas y reglas macroeconómicas comunes en materia de política fiscal, monetaria y de endeudamiento público y externo, y iv) la posible conformación de sólidos mecanismos de coordinación macroeconómica, que a la larga conduzcan a la creación de uniones monetarias. Obviamente, no deben descartarse las dificultades que plantean las fases más avanzadas de este proceso, que quedaron en evidencia en la experiencia acumulada durante tres décadas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo y concentrarse en las tres primeras áreas mencionadas.

Un área muy complementaria de las anteriores sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, sería el desarrollo de mecanismos de revisión entre pares de dichas políticas y, posiblemente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operen en varios países de la región destaca aún más la importancia de una coordinación en este campo.

Varios autores se han referido también a la importancia de las instituciones regionales capaces de proveer financiamiento de balanza de pagos, señalando las ventajas que presenta un esquema de esta naturaleza en comparación con una arquitectura internacional integrada exclusivamente por un fondo global (véanse Agosin, 2000; Mistry, 1999; CEPAL, 1999e). Las instituciones de esta índole pueden contribuir a modificar las expectativas y el comportamiento de los agentes financieros con respecto a la región en su conjunto, previniendo así el contagio. Este sistema ofrecería a los países participantes recursos en forma más rápida, con mejores términos y potencialmente en mayores volúmenes, permitiéndoles contar con defensas mucho más sólidas frente a las crisis.

---

déficit en cuenta corriente y reservas internacionales, entre otros. Todos ellos apuntan a lograr una mayor estabilidad macroeconómica, que permita incrementar la capacidad para enfrentar crisis externas y evitar perjuicios al comercio intrarregional, asociados tanto a fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio como a profundas recesiones de los miembros de un bloque subregional. El proceso más antiguo y más ambicioso es el de la CARICOM, en la que se ha acordado avanzar hacia la armonización tributaria, la libre circulación de personas, capitales y servicios e, incluso, la unión monetaria. Véase CEPAL (2002).

El Fondo Latinoamericano de Reservas es uno de los pocos ejemplos que existen en el mundo en desarrollo de instituciones de esta índole. En más de veinte años de servicio ha facilitado volúmenes importantes de recursos a los cinco países miembro de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Para los países de menor tamaño (Bolivia y Ecuador), ha desempeñado un papel tan destacado como el Fondo Monetario.

A escala internacional, la propuesta más ambiciosa de este tipo ha sido la de crear un Fondo Monetario Asiático, que se analizó por iniciativa de Japón en la reunión del Fondo Monetario realizada en Hong Kong en 1997. Esta idea se concentró recientemente, aunque a una escala más modesta, en el acuerdo suscrito por trece países asiáticos –los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, China, República de Corea y Japón– en mayo de 2000, para establecer acuerdos de canje entre sus bancos centrales.

Un esquema de esta naturaleza, ya sea en el marco del Fondo Latinoamericano de Reservas o independientemente de la extensión de su número de miembros y sus funciones podría servir para ampliar considerablemente los mecanismos de apoyo a los países de la región que enfrenten crisis de balanza de pagos. A modo de ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de Agosin (2000), con sólo un 15% de las reservas internacionales de los países sudamericanos, un fondo regional podría haber financiado toda la ayuda externa canalizada a través de los programas de emergencia de estos países en la última década, con excepción de los correspondientes a la Argentina y Brasil.

Los fondos regionales podrían ser reconocidos por el Fondo Monetario como parte integral de un sistema mundial de apoyo a los países que enfrentan crisis de la balanza de pagos. Con tal propósito, podrían ser autorizados para recibir créditos del Fondo con un alto grado de automatización. Estos fondos podrían también ser autorizados para adquirir derechos especiales de giro en las monedas de sus países miembro, que luego prestarían a los países en crisis.



PARTE III

**Desarrollo productivo e  
inserción internacional**



## Capítulo 10

# **Heterogeneidad y cambio estructural: una mirada comparativa**

Fuente: “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”,  
*Documentos de Proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile,  
CEPAL, octubre de 2007, capítulo III, sección D.



## PERSISTENCIA DE LA HETEROGENEIDAD EN AMÉRICA LATINA

En el modelo inicial se considera implícitamente que todos los sectores son internamente homogéneos en cuanto a la productividad del trabajo. Como es obvio, se trata de una simplificación impuesta por la disponibilidad de datos sobre el valor agregado y el empleo, ya que la heterogeneidad intersectorial también se reproduce dentro de los sectores.

Existe un gran número de trabajos sobre dualismo interno en el sector agrícola latinoamericano. Aún hoy en la región conviven (relativamente bien) la agricultura campesina tradicional con empresas agrícolas competitivas internacionalmente, que operan en posiciones muy próximas a la frontera productiva. Si bien la productividad de la tierra ha aumentado a una tasa media anual del 1,9% (promedio de la región), lo que refleja la sustitución de mano de obra por capital y la intensificación del uso de la tierra, en la agricultura persiste la heterogeneidad productiva.<sup>1</sup> En particular, sólo un grupo relativamente reducido de agricultores está inserto en las complejas cadenas internacionales de producción y distribución, correspondiéndole una participación directa o indirecta en los mercados de exportación.

La industria manufacturera, que es, a su vez, el sector moderno “por excelencia” en la teoría de Lewis, ha sido objeto de una investigación reciente realizada por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Cimoli y otros, 2005; Holland y Porcile, 2005). En dicho estudio, los aumentos de productividad en la industria se descomponen a partir de una metodología similar a la aplicada en este capítulo para el conjunto de la economía.<sup>2</sup> En todos los países estudiados, los aumentos de productividad intrínsecos de cada subsector de actividad industrial fueron los principales responsables de los aumentos de pro-

1 Cabe recordar que los datos promedio esconden senderos tecnológicos diferentes en cada país, fuertemente influenciados por su dotación relativa de factores. Más adelante, este tema es estudiado en detalle.

2 El estudio comprende seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México), todos ellos incluidos en la muestra de nueve países analizada en este capítulo.



ductividad del sector en su conjunto. En los años noventa, el papel del componente intrínseco era aún mayor, excepto en México. El caso de Chile se destaca como especial, ya que en ese país la reasignación intersectorial de mano de obra contribuyó con un 25% del aumento de la productividad del trabajo industrial en los años noventa.

Por lo general, en la industria de América Latina no se observó una transferencia de mano de obra desde las actividades menos productivas a las más eficientes. De hecho, el efecto de recomposición intersectorial resulta negativo en los países analizados, en tanto que la heterogeneidad de los niveles de productividad media de los trabajadores industriales es mayor en los años noventa que en los setenta. La heterogeneidad en la década de 1990 presenta características distintas con respecto a la registrada en los primeros años de la posguerra. Unas pocas empresas mundializadas (sean de capital nacional o internacional) coexisten con un amplio grupo de empresas rezagadas. Este fenómeno es concomitante con la polarización y concentración del mercado en todos los subsectores industriales, el aumento del número de empresas de tamaño pequeño o micro, y la disminución del peso de los establecimientos con más de quinientos empleados en el tejido industrial. Más aún, el empleo está aumentando en los sectores industriales más rezagados, por lo que el efecto de la recomposición estructural de la mano de obra reduce en un 50% el crecimiento de la productividad intrínseca. La incapacidad de crear empleos en las actividades más cercanas a la frontera productiva limita el efecto de arrastre de la industria sobre el resto de la economía y confina los salarios reales más elevados a pequeños grupos de trabajadores.

¿Es la persistencia de la heterogeneidad un fenómeno específico de América Latina, o sólo manifiesta una tendencia general del cambio estructural, observable en todas las economías en transición? La comparación de América Latina con las economías asiáticas permite arrojar luz sobre este tema.

#### **COMPARACIÓN CON ECONOMÍAS ASIÁTICAS**

El rezago en materia de crecimiento económico ha sido una característica recurrente del desarrollo latinoamericano contemporáneo, si se compara con el de Asia. Algunas economías asiáticas, como las de la República de Corea, la provincia china de Taiwán o Singapur, que recibieron la denominación de “recientemente industrializadas”, partieron a mediados del siglo XX de niveles de ingreso por habitante muy inferiores a los de América Latina, pero posteriormente lograron superarlos. A estas economías se están sumando otras de menor desarrollo relativo (India, Indonesia o Malasia), que compiten con la región en los segmentos de manufacturas con uso intensivo de mano de obra.

En los últimos treinta y cinco años, y en relación con el resto del mundo en desarrollo, Asia ha registrado el mejor desempeño, tanto en términos de acumulación de capital físico como de productividad total de los factores. El proceso de *catching-up* en el ámbito de la productividad sectorial industrial ha sido mucho más intenso en Asia que en América Latina.<sup>3</sup> Desde la perspectiva que nos interesa, es importante analizar, por lo tanto, cuál ha sido el aporte de los cambios estructurales de mano de obra en dicha región, y compararlo con los resultados obtenidos en América Latina.

La presente sección se apoya en los resultados de Van Ark y Timmer (2003), referidos a nueve economías asiáticas con diferentes niveles de desarrollo relativo: República de Corea, RAE de Hong Kong, la India, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia y la provincia china de Taiwán. El período más reciente cubierto por esos autores va de 1985 a 2001, siendo este último un año de estancamiento para la mayoría de las economías asiáticas, luego de la crisis de 1997-1998. Se han calculado los indicadores de las economías latinoamericanas para el mismo período a fin de compararlos con los de Asia (véase el cuadro 1).

En la casi totalidad de los países latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurre en Asia, predomina una situación de estancamiento, e incluso de retroceso, del valor agregado por puesto de trabajo. Con un crecimiento promedio de su productividad laboral del 3,6% anual, la economía de Chile es la única de América Latina cuyo desempeño global es comparable con el de la muestra de países asiáticos. En estos últimos, la productividad laboral ha crecido desde un mínimo de 1,9% anual en Japón hasta un máximo de 4,8% en Taiwán.

En el ámbito sectorial, la comparación permite identificar dos diferencias interesantes entre ambas regiones. Primero, la mayor importancia del sector manufacturero para explicar los aumentos de productividad en Asia, tanto por su efecto intrínseco como por su continua capacidad para crear nuevos empleos. Segundo, el hecho de que en Asia el sector de los servicios comerciales también aumenta su productividad laboral, sin que crezca mucho el volumen de empleo. Sin embargo, cabe señalar que en este sector dicha mejora es menor que en el industrial. Con la importante excepción de la India, el sector de servicios de Asia no ha logrado cerrar su brecha relativa de productividad con respecto a su homólogo estadounidense.

Aun así, el círculo virtuoso parece implicar, necesariamente, no sólo el creciente dinamismo industrial, sino también la modernización del sector de servicios. Los efectos de arrastre que sostienen la expansión económica pueden provenir directamente de la demanda generada tanto por las empresas industriales de infraestructura (transporte, comunicaciones), como por otros servi-

<sup>3</sup> Véase FMI, *World Economic Outlook*, capítulo 3: "Asia Rising: Patterns of Economic Development and Growth", septiembre de 2006.

cios a las empresas. Un efecto más indirecto se relaciona con la aparición de una clase media con suficiente poder adquisitivo como para dinamizar el mercado interno de servicios, a la manera keynesiana (Japón sería el ejemplo más cabal de este tipo de efecto).

En otras palabras, en Asia el sector industrial cumple una función cualitativa y cuantitativa: las empresas cierran la brecha productiva y ganan competitividad externa, lo que les permite exportar bienes con creciente valor agregado y generar un número significativo de empleos de buena calidad. Bajo estas condiciones, la masa salarial industrial expande el mercado interno y sostiene la dinámica del sector de servicios. En las economías asiáticas, la terciarización es complementaria con el proceso de industrialización, a tal punto que conservan una orientación industrial.

Inversamente, en América Latina, la creciente terciarización refleja la incapacidad del sector manufacturero para lograr competitividad y mercados, y no la expansión complementaria de los sectores secundario y terciario. Este modelo polarizador genera ganadores, pero en número tan reducido que no permite la consolidación de una clase media importante. El resultado es la debilidad de los efectos de arrastre (directos e indirectos) sobre el resto de la economía, lo que se traduce en subempleo estructural y en la aparición de un sector terciario de subsistencia, en el que predominan la precariedad y la baja productividad de los empleos.<sup>4</sup>

Retomando el modelo inicial, se puede sugerir que la terciarización de las economías asiáticas ha sido virtuosa y corresponde al pronóstico del modelo dualista de Lewis. Además, han transitado hacia el cono de la competitividad internacional. En América Latina, en cambio, la aparición de un nuevo dualismo es el reflejo de un cuadro patológico en el que se vuelve cada vez más difícil alcanzar las zonas de mayor competitividad internacional y menor desigualdad de ingreso.<sup>5</sup>

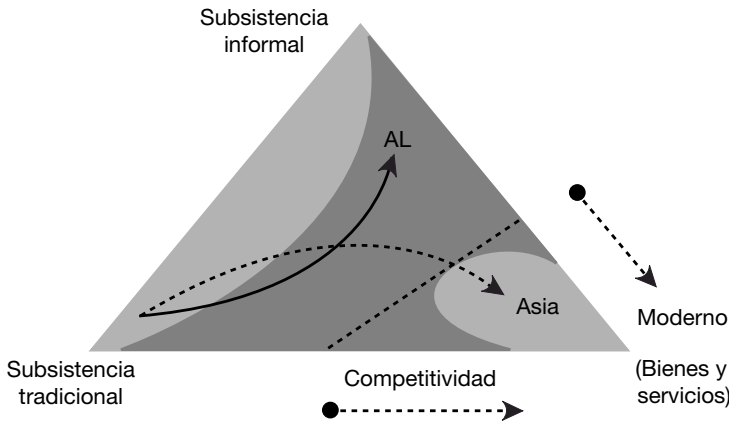
4 La heterogeneidad puede tener efectos a largo plazo difíciles de revertir. En particular, la falta de perspectivas laborales desanima a los más jóvenes para que realicen la necesaria inversión en educación y capital humano. Al mismo tiempo, la dificultad de los recién llegados al mercado de trabajo para encontrar empleos acordes con sus capacidades genera un proceso de depreciación en cascada de diplomas, a medida que los jóvenes calificados ocupan puestos de menor contenido tecnológico y no logran valorizar su inversión en capital humano. Esto provoca también pérdidas potenciales en el ámbito macroeconómico, ya que las capacidades productivas disponibles no son usadas eficientemente.

5 La situación dentro del sector de los servicios refleja también esta polarización, ya que la creación de empleos se concentra en los extremos de la escala de salarios. Dicho de otro modo, una parte del proceso de terciarización es complementaria con el de creciente complejidad y sofisticación del tejido económico, pero esa parte dista de ser dominante en términos de generación de nuevos empleos en la región.

En el gráfico 1 se sintetizan, en un esquema triangular, las diferentes dinámicas entre Asia y la región (AL). En ciertos aspectos, la terciarización en América Latina es sustitutiva de la industrialización y consolida los patrones de polarización social. Como persisten, al mismo tiempo, rasgos importantes del anterior sector tradicional, en particular en las poblaciones rurales marginales e indígenas, la situación latinoamericana puede caracterizarse como un “trialismo”. El empleo en América Latina migra desde el sector de subsistencia tradicional hacia el de subsistencia informal, y ese movimiento aleja a la economía del cono de la competitividad internacional.

Gráfico 1

**Terciarización complementaria y sustitutiva:  
inequidad o competitividad\***



**Fuente:** Elaboración propia.

\* Las zonas más oscuras del triángulo identifican áreas con mayor desigualdad de ingreso.

Cuadro 1

**América Latina y Asia: evolución comparativa, 1985-2001**  
(en porcentajes)

	América Latina								
	Argentina			Bolivia			Brasil		
	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura
Agricultura	6	16	-10	-15	32	-48	23	106	-83
Minas y canteras	11	16	-6	-14	110	-124	17	5	12
Industria manufacturera	-12	74	-86	-10	-83	73	-22	-115	93
Servicios básicos	11	16	-5	9	21	-12	21	13	9
Construcción	-6	8	-14	-7	-62	55	-14	-47	33
Comercio, restaurantes y hoteles	-5	-12	6	-17	-174	157	1	-15	16
Transporte y comunicaciones	32	14	19	33	45	-12	57	36	21
Servicios financieros	47	-33	79	39	-196	235	-47	42	-89
Servicios sociales	17	-24	41	-118	4	-122	65	-2	67
Total	100	75	25	-100	-303	203	100	21	79
Variación anual de la productividad	0,80	0,60	0,20	-0,13	-0,39	0,26	0,15	0,03	0,12

	Chile			Colombia			Costa Rica		
	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura
Agricultura	7	13	-5	-7	51	-58	1	39	-38
Minas y canteras	9	21	-12	44	33	12	-1	0	-1
Industria manufacturera	16	22	-6	-19	-11	-8	43	36	7
Servicios básicos	4	5	-1	2	-1	4	9	2	7
Construcción	10	5	5	-33	-35	2	-9	-11	3
Comercio, restaurantes y hoteles	14	6	8	-19	-70	51	27	-74	100
Transporte y comunicaciones	13	10	3	6	-3	10	39	9	30
Servicios financieros	23	-28	51	26	55	-29	19	-62	81
Servicios sociales	5	18	-13	99	61	38	-28	25	-53
Total	100	70	30	100	80	20	100	-35	135
Variación anual de la productividad	3,6	2,5	1,1	0,5	0,4	0,1	0,8	-0,3	1,1

	México			Perú			Venezuela		
	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura
Agricultura	-17	8	-25	18	37	-19	-3	7	-10
Minas y canteras	-5	8	-13	-4	40	-43	15	-2	16
Industria manufacturera	13	-2	15	-17	3	-20	-27	-25	-1
Servicios básicos	2	3	0	9	11	-2	1	3	-2
Construcción	-15	-36	21	14	28	-13	-18	-28	10
Comercio, restaurantes y hoteles	-30	-135	105	-25	-113	88	-28	-27	0
Transporte y comunicaciones	23	13	11	0	-20	20	-5	-12	7
Servicios financieros	10	-30	40	9	-74	83	-21	-35	14
Servicios sociales	-83	-45	-39	-105	-99	-5	-15	-20	5
Total	-100	-215	115	-100	-189	89	-100	-139	39
Variación anual de la productividad	-0,4	-0,8	0,4	-0,6	-1,0	0,5	-1,0	-1,4	0,4
<b>Asia</b>									
	Hong Kong			India			Indonesia		
Agricultura	-1	-1	0	4	11	-7	-29	4	-33
Minas y canteras	0	0	0	3	2	0	15	-5	20
Industria manufacturera	32	32	0	21	21	0	57	18	39
Servicios básicos	12	10	1	4	3	0	8	4	4
Construcción	1	0	0	8	7	1	5	-6	11

Comercio, restaurantes y hoteles	19	13	6	17	15	1	17	7	11
Transporte y comunicaciones	12	9	3	12	12	0	6	0	6
Servicios financieros	7	-29	36	13	11	2	7	-19	26
Servicios sociales	19	15	4	19	19	0	14	10	3
Total	100	50	50	100	102	-2	100	13	87
Variación anual de la productividad	3,6	1,8	1,8	4,0	4,1	-0,1	2,6	0,4	2,3
	<b>Japón</b>			<b>Malasia</b>			<b>Singapur</b>		
Agricultura	0	0	0	-1	2	-4	-1	0	0
Minas y canteras	0	0	0	15	9	6	0	0	0
Industria manufacturera	44	43	1	27	18	9	44	43	1
Servicios básicos	4	3	1	5	3	2	4	3	1
Construcción	2	0	2	-4	-1	-3	7	7	0
Comercio, restaurantes y hoteles	9	10	-1	7	11	-4	18	19	-1
Transporte y comunicaciones	7	6	1	8	5	2	16	15	2
Servicios financieros	22	19	4	18	10	8	13	-5	18
Servicios sociales	7	3	4	9	10	-1	-2	6	-9
Servicios de gobierno	5	5	0	17	18	-1			
Total	100	88	12	100	85	15	100	88	12
Variación anual de la productividad	1,9	1,7	0,2	4,5	3,8	0,7	3,8	3,3	0,4



	Corea			Taiwán			Tailandia		
	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura	Prod. tot.	Intrínseca	Estructura
Agricultura	1	4	-2	1	1	0	1	8	-7
Minas y canteras	2	2	0	1	1	0	8	6	2
Industria manufacturera	60	57	3	35	33	2	47	22	26
Servicios básicos	6	5	1	4	4	0	14	9	5
Construcción	7	3	3	0	1	-2	-3	-12	8
Comercio, restaurantes y hoteles	4	8	-4	17	16	1	5	-11	16
Transporte y comunicaciones	10	9	1	11	10	0	17	11	6
Servicios financieros	12	3	9	14	3	11	0	-5	5
Servicios sociales	-3	-3	0	7	8	-1	8	2	6
Servicios de gobierno				11	9	2	4	1	3
Total	100	87	13	100	86	14	100	32	68
Variación anual de la productividad	4,6	4	0,6	4,8	4,1	0,7	4,2	1,3	2,8

**Fuente:** América Latina: elaboración propia; Asia: Bart van Ark y Marcel Timmer, "Asia's productivity and potential: the contribution of sectors and structural changes", mayo de 2003, inédito.

Nota: Porcentajes. Las variaciones anuales son promedios simples (lineales), no compuestos.

# Capítulo 11

## **Desarrollo productivo en la industria manufacturera y crecimiento económico**

Fuente: “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”,  
*Documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile,  
CEPAL, octubre de 2007, capítulo IV.



## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza el cambio estructural en la industria manufacturera en América Latina desde 1970 en adelante y sus implicaciones desde el punto de vista de la productividad, la competitividad internacional y el crecimiento. Consta de tres secciones, además de esta introducción. En la sección 1 se comparan distintas taxonomías de sectores de la industria a fin de identificar cuáles son aquellos con mayor intensidad de conocimientos. Esto permite usar su participación en el valor agregado de la industria para construir indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva. En la sección 2 se analiza la evolución de la estructura industrial de algunos países latinoamericanos entre 1970 y 2003. Se ponen de relieve las distintas trayectorias seguidas por cada país, lo que implica reconocer la heterogeneidad que existe entre ellos. El período 1970-2003 se divide en distintas fases: crecimiento con endeudamiento en los años setenta; década perdida de 1980; período de reformas y retorno de los capitales externos en los noventa, y el ciclo de moderado crecimiento que se inicia junto con el siglo XXI. Puede observarse que, especialmente desde los años ochenta, la industria latinoamericana ha tendido a concentrarse en sectores menos dinámicos desde el punto de vista tecnológico, lo que se ha reflejado negativamente en su productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos. En la sección 3, el foco se traslada de la dimensión sectorial a una reflexión sobre el crecimiento a largo plazo, basada en una comparación del desempeño latinoamericano con el de una muestra más amplia de economías. Se presentan dos tipologías de países, la primera basada en indicadores de estructura y, la segunda, en variables geográficas y de especialización. En ambas se comprueba que América Latina está en el grupo que presenta los indicadores de capacidad tecnológica menos favorables. Además, mediante un ejercicio empírico en el que se emplea una regresión de convergencia condicional, se muestra que las variables relacionadas con la estructura productiva inciden en la tasa de crecimiento. Este tipo de regresiones se ha usado ampliamente en la literatura para analizar los factores que influyen en el equilibrio a largo plazo de la economía y en la intensidad del proceso de convergencia.

## 1. INDICADORES DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA, INTENSIDAD TECNOLÓGICA Y ESPECIALIZACIÓN

SECTORES INTENSIVOS EN CONOCIMIENTO:

COMPARACIÓN DE TIPOLOGÍAS

Se puede obtener un indicador simple de intensidad tecnológica al computar la participación de los rubros intensivos en conocimientos en el valor agregado total de la economía (o de un segmento de la economía) de un cierto país. Pero para llegar a esta medida es preciso definir previamente cuáles son los sectores con mayor intensidad de conocimientos. Para ello, se cuenta con un amplio acervo de investigaciones empíricas que sugieren regularidades bastante robustas en el comportamiento tecnológico de los sectores, lo que permite construir una clasificación u ordenamiento sobre la base de esas características.<sup>1</sup>

La taxonomía adoptada en este capítulo es la propuesta por Katz y Stumpo (2001) para la industria manufacturera –a un nivel de desagregación de tres dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU, Rev. 2)–, según la cual las ramas de la industria se dividen en tres grupos:

- 1 La clasificación de algunos sectores presenta problemas. Por ejemplo, la industria de alimentos se incluye entre los sectores que hacen uso intensivo de recursos naturales, mientras que la industria de equipos profesionales y científicos tiene a la tecnología como vector fundamental. Los bienes derivados de la industria textil, a su vez, tienen mayor densidad de mano de obra, aunque algunos de ellos también podrían considerarse como intensivos en recursos naturales. Si bien en algunos sectores es discutible su pertenencia o no a un grupo u otro, la observación mostró que el cambio de clasificación de aquellos casos difíciles tenía poca influencia en el resultado final. Por esa razón se optó por mantener la tipología original de la CEPAL sin alteraciones. La ordenación de sectores debe emplearse con suma precaución, ya que no está libre de distorsiones. En primer lugar, muchas veces no es posible medir las mismas variables en todos los sectores, lo cual naturalmente incide en la cobertura del indicador. Por ejemplo, se dispone de información más detallada sobre inversión en I+D a nivel de empresa en el sector industrial que en el agrícola. En segundo lugar, no siempre es la misma variable la que mejor refleja la actividad tecnológica del sector. Por ejemplo, las patentes son un mejor indicador de la actividad de innovación en la industria farmacéutica que en la metalmecánica o la electrónica. En tercer lugar, al definir los sectores se acepta un cierto nivel de agregación, lo que implica que siempre habrá algún grado de heterogeneidad dentro de cada unidad de análisis. En cuarto lugar, un mismo agregado estadístico (y, a veces, un mismo producto) puede contener actividades tecnológicamente distintas en cada país, lo que complica la comparación internacional. Finalmente, pero no menos importante, la intensidad de conocimientos de un cierto sector no es un dato permanente, sino que cambia en el tiempo, a veces en forma poco previsible, a medida que emergen nuevos paradigmas y soluciones tecnológicas.

- i) Sectores intensivos en recursos naturales (RRNN).
- ii) Sectores intensivos en mano de obra (MDEO).
- iii) Sectores intensivos en ingeniería (ING).

Los grupos se definen en función del factor de producción usado más intensivamente: recursos naturales, trabajo y tecnología, respectivamente. En la clasificación de la CEPAL, los sectores ING son los más intensivos en conocimientos. Interesa comparar esta clasificación con otras propuestas en la literatura a fin de indagar la medida en que coinciden en ellas los sectores intensivos en tecnología. En el cuadro 1 se comparan tres taxonomías. La primera columna corresponde a la clasificación de la CEPAL, cuya fuente es el trabajo realizado por Katz y Stumpo (2001). En la segunda columna se presenta la metodología elaborada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que pone especial énfasis en los esfuerzos por impulsar la I+D. Finalmente, en la tercera columna figura la clasificación introducida por Keith Pavitt en 1984, quien la elaboró a partir de un amplio estudio empírico sobre innovación en la economía británica.

La clasificación de la OCDE fue propuesta inicialmente por Hatzichronoglou (1997), sobre la base de un estudio realizado en diez países miembro de esa organización para los años 1980 y 1990. En la construcción de este ordenamiento se usó la CIIU, Rev. 2, y en él se identifican cuatro grandes sectores de acuerdo con la intensidad tecnológica de las industrias comprendidas en ellos: de alta tecnología, de tecnología mediana-alta, de tecnología mediana-baja y, por último, de baja tecnología. Para determinar la pertenencia de un sector a una u otra categoría se consideraron tres indicadores fundamentales que reflejan su intensidad tecnológica:

- i) Gasto en I+D/valor agregado.
- ii) Gasto en I+D/producción.
- iii) Gasto en I+D y tecnología incorporada en bienes intermedios y de inversión/producción.

Un hecho de particular relevancia es que en el estudio no solamente se considera la intensidad tecnológica “directa”, sino también la “indirecta”, es decir, aquella parte de la I+D incorporada en los bienes (nacionales e importados) que se utilizan en el proceso productivo del sector. Para obtener los componentes tecnológicos indirectos se emplean los coeficientes técnicos de la industria manufacturera que proporciona la matriz de insumo-producto.

A partir de este trabajo, recientemente se elaboró una nueva tipología sobre la base de la clasificación de sectores industriales de la CIIU, Rev. 3 (OCDE, 2005). El estudio abarcó los años comprendidos entre 1991 y 1999 y se incluyeron doce países de la organización: Canadá, Estados Unidos, Japón, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Suecia y Reino Unido. Se

Cuadro 1

## Comparación de taxonomías

Clasificación de la CEPAL		Clasificación OCDE por I+D incorporado		Clasificación Pavitt	
	Código		Código		Código
Industrias difusoras de conocimiento	ISIC Rev. 2 381	Industrias de alta tecnología	ISIC Rev. 3 353	Industrias basadas en la ciencia	MLH
Productos fabricados del metal	382	Aeroespacial	2423	Industria de ingeniería eléctrica	IX
Maquinaria, excepto la eléctrica	383	Productos farmacéuticos	30	Químicos	V
Maquinaria eléctrica	384	Computadoras y máquinas de oficinas	32		
Equipo de transporte	385	Equipos de telecomunicación	33	Industrias intensivas en la producción	
Equipo técnico y profesional	321	Instrumental médico e instrumentos ópticos	31	Escales-intensivos	
Industrias intensivas en mano de obra	322	Industrias de tecnología medio-alta	34	Alimentos y bebidas	III
Textiles	323	Máquinas y aparatos eléctricos	24 excl 2423	Manufacturas del metal	VI
Vestimenta excepto calzado	324	Vehículos a motor, trailers, semitrailers	352+359	Construcción de barcos	X
Productos de cuero	332	Productos químicos, excluidos los farmacéuticos	29	Vehículos a motor	XI
Calzados excepto goma y plástico	342	Equipo de transporte n.e.c		Vidrio y cemento	XVI
Muebles excepto de metal	352	Máquinas y equipos n.e.c			
Impresos y publicaciones				Oferentes especializados	
Otros químicos				Mecánica	VIII
				Industrias de Ingeniería Instrumental	

Productos plásticos	356	Industrias de tecnología medio-baja	351	Industrias dominadas por la oferta	
Vasijas de cerámica	361	Construcción y reparación de barcos y botes			XIII
Otros productos manufacturados	390	Productos plásticos	25	Textiles	
Industrias intensivas en recursos naturales		Coque, productos del refinamiento de petróleo	23	Cuero y calzados	XIV XV
Alimentos	311	Productos de minerales no metálicos	26		
Bebidas	313	Metales básicos y productos metálicos elaborados	27-28		
Tabaco	314	Industria de baja tecnología			
Productos de madera excepto muebles	331	Manufacturas n.e.c. reciclados	36-37		
Papel y productos derivados	341	Madera, productos de papel, impresos y publicaciones	20-22		
Industria química	351	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	15-16		
Refinerías de petróleo	353	Productos textiles, cuero y calzado	17-19		
Derivados del petróleo y el carbón	354				
Productos de goma	355				
Manufacturas y productos de vidrio	362				
Otros productos minerales no metálicos	369				
Hierro y acero	371				
Metales no ferrosos	372				

Fuente: Elaboración propia.



emplearon únicamente dos indicadores, el gasto en I+D como proporción del valor agregado y como proporción de la producción, ya que no fue posible reunir para todos los países la información que requería la construcción del indicador de tecnología incorporada. Sin embargo, la nueva clasificación no produjo resultados muy distintos de los ya obtenidos por Hatzichronoglou, razón por la cual en el ejercicio comparativo del cuadro 1 se optó por mantener la clasificación originalmente propuesta por dicho autor.

En el cuadro 2 se muestran los distintos sectores en orden ascendente según los indicadores mencionados. Por lo tanto, si a modo de ejemplo se considera la relación entre gasto en I+D y producción total, se comprueba que la industria que presenta la mayor intensidad tecnológica es la aeronáutica, en la cual el indicador alcanza un valor de 13,3, mientras que en el extremo opuesto aparece el sector de textiles, productos textiles, cuero y calzado, con un indicador de intensidad tecnológica de sólo 0,3 (véase el cuadro 2).

Evidentemente, existen diversas taxonomías.<sup>2</sup> Entre ellas se destaca muy en particular el artículo clásico de Pavitt (1984), donde el autor describe patrones sectoriales de cambio tecnológico en la industria manufacturera británica. El estudio abarca el período 1945-1979 y se basa en los registros de más de 2000 “innovaciones significativas”, identificadas por expertos independientes. La muestra de innovaciones significativas considera grupos de productos a tres y cuatro dígitos, y cubre más del 50% de las firmas británicas.<sup>3</sup> Los sectores considerados son los siguientes: alimentos y bebidas, químicos, manufacturas del metal, ingeniería mecánica, ingeniería instrumental, ingeniería eléctrica y electrónica, construcción de barcos, vehículos, textiles, cuero y calzados, cerámica, vidrios, vasijas y derivados, entre otros.

Pavitt agrupa los sectores industriales en tres grandes categorías: los “dominados por la oferta”, los “intensivos en producción” –dentro de los cuales distingue entre industrias “intensivas en escala” y “oferentes especializados”– y, por último, los “basados en la ciencia”. Los elementos principales que considera para definir los grupos son los siguientes: i) los sectores de origen y destino de la innovación, como, por ejemplo, el papel de los flujos intersectoriales de tecnología; ii) el marco institucional en el que las firmas llevan adelante sus proce-

2 Una clasificación que aquí no se aborda por razones de espacio es la propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Es similar a la de la CEPAL, pero más abierta, ya que en ella se distingue entre sectores de alta y media tecnología, además de los de baja tecnología y de los basados en recursos naturales. Los sectores que surgen de ambas clasificaciones son básicamente semejantes, ya que la mayor parte de las industrias de alta y media tecnología se encuentra en los sectores ING de la clasificación de la CEPAL.

3 La desagregación corresponde a la Minimum List Heading, identificada con números romanos en el cuadro 1.

tos de innovación, sea en sus propios departamentos de I+D o mediante la adquisición de tecnología de otras firmas, y la naturaleza de dichos flujos, la innovación de productos o procesos, y iii) las características de las firmas innovadoras, en particular su tamaño y actividad principal. Al realizar el análisis comparativo de las taxonomías es importante observar la participación de cada subsector en el total de las innovaciones del sector manufacturero. En el cuadro 3 se muestra dicha distribución y se constata que los rubros ING aportan casi dos terceras partes de las innovaciones de la muestra.

Cuadro 2

**Relación entre gasto en I+D y producción para el total de los países de la OCDE, 1991-1999**

<b>Industrias</b>	<b>Producto</b>
Industrias de alta tecnología	9,3
Aeroespacial	13,3
Productos farmacéuticos	10,5
Computadoras y máquinas de oficina	9,2
Equipos de telecomunicación	8,0
Instrumental médico e instrumentos ópticos	7,7
Industrias de tecnología medio-alta	3,0
Máquinas y aparatos eléctricos	3,9
Vehículos a motor, trailers, semitrailers	3,5
Productos químicos, excluidos los farmacéuticos	3,1
Equipo de transporte n.e.c	2,9
Máquinas y equipos n.e.c	2,1
Industrias de tecnología medio-baja	0,8
Construcción y reparación de barcos y botes	1,0
Productos plásticos	0,9
Coque, productos del refinamiento de petróleo	0,9
Productos de minerales no metálicos	0,9
Metales básicos y productos metálicos elaborados	0,6
Industria de baja tecnología	0,3
Manufacturas n.e.c, reciclados	0,5
Madera, productos de papel, impresos y publicaciones	0,3
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	0,3
Productos textiles, cuero y calzado	0,3

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005, Anexo A, París.

Cuadro 3  
**Participación de los subsectores en las innovaciones  
 totales del sector manufacturero**

Subsectores	Porcentajes
Textiles	4,0
Cuero y calzados	1,5
<b>Alimentos</b>	<b>2,9</b>
<b>Manufacturas del metal</b>	<b>6,0</b>
<b>Construcción de barcos</b>	<b>2,3</b>
<b>Vehículos a motor</b>	<b>5,7</b>
<b>Vidrio y cemento</b>	<b>3,2</b>
Ingeniería mecánica	27,9
Instrumentos	14,7
<b>Industria química</b>	<b>11,1</b>
<b>Electrónica</b>	<b>15,0</b>
<b>Otras firmas</b>	<b>5,8</b>
Total	100,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de K. Pavitt, "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, 1984.

En el trabajo de Pavitt se indica claramente que los sectores en los cuales la tecnología tiene mayor incidencia son aquellos basados en la ciencia y los oferentes especializados, entre los que incluye la química, la electrónica, las industrias dedicadas a la producción de distintos instrumentos y la mecánica. Estos sectores muestran una considerable correspondencia con los de alta y media tecnología identificados por la OCDE y la ONUDI, y con los clasificados en la categoría ING por la CEPAL. Por lo tanto, hay convergencia entre las taxonomías en la clasificación de las industrias a partir de su intensidad tecnológica. En este sentido, aun reconociendo que tal correspondencia no es perfecta, a lo largo de este trabajo se admitirá que los sectores ING de la clasificación de la CEPAL son un sustituto (*proxy*) razonable de los sectores con mayor intensidad tecnológica en la estructura industrial, lo que justifica su uso, con las debidas precauciones, en las próximas secciones.

#### INDICADORES DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

El análisis anterior sugiere que es razonable suponer que la participación del grupo ING en el valor agregado de la industria manufacturera mantiene una alta

correlación con la capacidad de la estructura productiva para generar conocimientos, producir externalidades y competir internacionalmente sobre bases tecnológicas, y no sólo a partir de la dotación original de factores. Tales son los fundamentos de la competitividad auténtica (Fajnzylber, 1990), asociada a una mayor probabilidad de convergencia a largo plazo con las economías desarrolladas.

Este supuesto no es un punto completamente establecido. Por ejemplo, es importante resaltar que la participación de los sectores ING en el valor agregado de la industria manufacturera representa sólo un sustituto de la intensidad de conocimientos de la estructura productiva, ya que no se contabilizan los esfuerzos tecnológicos realizados en industrias que forman parte de los sectores RRNN y MDEO. Más aún, dado que la clasificación se circunscribe a las manufacturas, por el momento no se consideran los esfuerzos de otros sectores, como la agricultura y la minería. Sin embargo, en la medida en que el grueso de las actividades tecnológicas está concentrado en las manufacturas y, dentro de ellas, en los sectores ING, su evolución proporciona una imagen aproximada del conjunto de la economía.

Por otro lado, no debe olvidarse que una agricultura o una minería tecnológicamente activas muy probablemente están asociadas a una industria manufacturera dinámica, ya que muchos de los insumos y máquinas requeridos por las primeras provienen de la segunda. Es en ese sentido que la participación del grupo ING en la industria debe verse como una variable síntesis, que capta el comportamiento de las capacidades tecnológicas a un nivel más agregado. Además, a lo largo del trabajo, dicho indicador será usado en conjunto con otras medidas de esfuerzo tecnológico que reflejan dimensiones específicas, complementarias con los sectores ING, lo que permite obtener una imagen más equilibrada de lo que ocurre en la estructura productiva.

Así como en el análisis de la convergencia internacional se toma como referencia el ingreso por habitante de los países más desarrollados, también en los estudios sobre cambio estructural es la estructura productiva de esos países la que sirve como referencia. En particular, el indicador del peso de los sectores intensivos en conocimientos se construye en términos de su relación con la importancia de esos mismos sectores en los Estados Unidos. Este país se toma como referencia asumiendo implícitamente que su estructura industrial ha alcanzado un elevado dinamismo y representa, por lo tanto, un ejemplo deseable para el cambio estructural. Es así que el primer indicador de cambio estructural ( $PR$ ) se define como la relación entre la participación de los sectores ING (en cuanto sustituto del peso de las industrias intensivas en tecnología) en el valor agregado de las manufacturas de un cierto país ( $S_i$ ) y esa misma participación en los Estados Unidos ( $S_R$ ):

$$[1] \quad PR = \frac{S_i}{S_R}$$

El valor mínimo de  $PR$  es 0 (cero) y no tiene un límite superior, pero difícilmente alcanza niveles que sobrepasen la unidad.

El segundo indicador calculado es el índice de Krugman ( $IK$ ), referido a las diferencias entre las estructuras industriales. Este indicador resulta de la suma de las diferencias (en valores absolutos) entre la participación de cada industria en el total del valor agregado industrial de un país y la participación de una cierta industria en el valor agregado industrial del país de referencia. Se tiene que:

$$[2] \quad IK_j = \sum_{i=1}^n |S_{ji} - S_{Ri}|$$

donde  $S_i$  denota la participación de la industria ( $i$ ) en el valor agregado total de la industria,  $j$  indica el país bajo estudio,  $n$  el número de industrias incluidas en el índice y  $R$  el país de referencia, que nuevamente son los Estados Unidos. El índice  $IK$  puede variar entre 0 (la estructura industrial del país  $j$  es exactamente igual a la del país  $R$ ) y 2 (no hay absolutamente ninguna superposición entre las estructuras de  $j$  y  $R$ ).

El índice  $IK$  fue construido a partir de los tres sectores antes definidos, es decir, los intensivos en recursos naturales, en mano de obra y en conocimientos (de donde  $n = 3$  en la ecuación anterior). Si bien el valor del índice varía cuando aumenta el nivel de desagregación (esto es, si se adopta  $n > 3$ ), el ordenamiento de países y las tendencias observadas son las mismas que con  $n = 3$ . Por esa razón, en la construcción de  $IK$  se mantuvo la división en tres sectores empleada para medir el cambio estructural.

Si bien el índice  $IK$  está estrechamente correlacionado con el índice  $PR$ , los dos son complementarios y no sustituibles. Por un lado, el primero proporciona una perspectiva más amplia del comportamiento de la estructura productiva que el segundo, que sólo considera los sectores ING. El índice  $PR$ , a su vez, permite captar situaciones particulares que el  $IK$  no detecta. Por ejemplo, si un país ( $j$ ) consiguiera sobrepasar (*forging ahead*) a los Estados Unidos en términos de participación de los sectores ING en la industria, el  $IK$  indicaría divergencia estructural y, en principio, atribuiría esa divergencia a un rezago del país con respecto a  $R$ . Pero como en este caso el índice  $PR$  toma un valor superior a la unidad, es posible detectar que el rezago se genera en el propio país de referencia. Por esa razón, ambos índices deben analizarse conjuntamente.

Como ya se mencionó, los indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva deben ser utilizados en combinación con otros, que ofrecen una perspectiva complementaria. A continuación se enumeran indicadores que captan el desempeño tecnológico de los países. Dos de éstos son clásicos: el nivel del gasto en I+D como proporción del PIB y el número de patentes registra-

das en los Estados Unidos por millón de habitantes.<sup>4</sup> Como en el caso de los otros indicadores, éstos tampoco son ideales. Por una parte, porque muchas empresas hacen inversiones en I+D que no se registran formalmente como tales. Es el que se ha llamado I+D “implícito” (Katz, 2000), ya que las firmas efectivamente invierten en la adaptación de productos y procesos, o en la generación de pequeñas modificaciones y mejoras, pero no mantienen un departamento específico a cargo de esas actividades. A esto se agrega el hecho de que las innovaciones incrementales que derivan de la I+D implícito muchas veces no son patentadas, ya que es difícil probar su originalidad. En algunos sectores ni siquiera se patentan las innovaciones de mayor magnitud, dado que el secreto y el carácter tácito de las competencias tecnológicas ofrecen por sí solos una protección natural contra los imitadores.

Un tercer índice de desempeño o resultado considera las diferencias entre los niveles de productividad del trabajo en la industria con respecto a la productividad registrada en los Estados Unidos. El índice de productividad relativa  $LP$  de un cierto país  $j$  se define como:

$$[3] \quad LP = \frac{\pi_j}{\pi_R}$$

siendo  $R$  el país de referencia (Estados Unidos). Este índice expresa la eficiencia relativa de la producción industrial y se entiende que su caída (aumento) se asocia a un aumento (caída) de la brecha tecnológica. La variable  $DLP$ , que representa la tasa de variación de la productividad relativa durante un cierto período, busca captar la tendencia de la evolución de la brecha. Cabe observar que la diversificación productiva podría lograrse sin que el surgimiento de una estructura más compleja expresara necesariamente la construcción de capacidades tecnológicas más sofisticadas. Así ocurriría si la diversificación se debiera a una competitividad espuria (protección, subsidios o caída persistente del salario real) y no a la competitividad auténtica (cambio técnico). Para que un valor más bajo del índice  $IK$  o más alto del índice  $PR$  sea efectivamente un indicador de difusión de tecnología es necesario que la productividad relativa no disminuya en el tiempo.

Uno de los objetivos de la medición del peso de los sectores intensivos en conocimientos en la estructura industrial es que dicho factor estaría correlacionado con la intensidad del aprendizaje y con la generación y difusión de innovaciones en la economía. Pero la estructura de la oferta puede evaluarse desde otra

<sup>4</sup> Al considerar sólo las patentes registradas en los Estados Unidos puede introducirse un sesgo de medición, pero dado el tamaño y la importancia del mercado estadounidense, este sesgo es menor que el que surgiría al considerar registros en oficinas de patentes de otros países.

perspectiva: la del patrón de especialización internacional (la composición de las exportaciones e importaciones de un cierto país). Este enfoque, en general, amplifica las diferencias entre los países y capta dimensiones específicas que no se aprecian con tanta claridad al centrarse en la estructura productiva.<sup>5</sup> En primer lugar, como la composición de las exportaciones acusa directamente si un cierto sector soporta o no la prueba de la competitividad internacional, puede ser considerada como un indicador interesante de eficiencia relativa. En segundo lugar, el patrón de especialización incide en la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de las importaciones. Al hacerlo, tiene efectos directos sobre la disponibilidad de divisas y la restricción externa del crecimiento. Cabe señalar que es posible que un país crezca sin cambio estructural si se especializa en un bien básico (*commodity*) cuya demanda es muy dinámica o está en la fase áurea del ciclo de demanda, como, por ejemplo, la carne y el trigo en las primeras décadas del siglo XX y, más tarde, el petróleo. Pero a largo plazo no es posible contar con la continuidad de esa fase. La propia expansión de la demanda atrae a nuevos competidores o promueve el desarrollo de bienes sustitutos que debilitan el posicionamiento del país en el mercado internacional. Por lo tanto, para asegurar la continuidad del crecimiento a largo plazo es clave que los beneficios de la expansión basada en los recursos naturales se destinen a la ampliación de la capacidad competitiva en sectores más intensivos en conocimientos.<sup>6</sup>

En este trabajo se usarán dos indicadores del dinamismo del patrón de especialización, uno de ellos más schumpeteriano (capta la intensidad tecnológica de las exportaciones) y el otro con un sesgo más keynesiano (detecta el dinamismo de la demanda internacional). El primero es la participación de los distintos sectores, clasificados según su intensidad tecnológica por Lall y otros (2005), en el total exportado. En este ordenamiento se identifican cuatro grupos de exportaciones: las intensivas en recursos naturales, las de baja intensidad tecnológica, las de media intensidad tecnológica y las de alta intensidad tecnológica. El segundo es el Índice de Adaptabilidad (*IA*), que se define como:

$$[4] \quad IA = \frac{S_d}{S_{nd}}$$

5 Los países tienden a mostrar diferencias más marcadas en su patrón de especialización internacional que en su estructura productiva porque las ventajas comparativas se expresan con menos restricciones en el intercambio externo que en la producción para el mercado interno. En esta última también gravitan sectores de bienes no transables, o bienes protegidos por costos de transporte y barreras institucionales de diverso tipo.

6 Más aún, hay una correlación alta y positiva (aunque no perfecta) entre la intensidad tecnológica de un sector y el dinamismo de la demanda internacional (tema que se retoma más adelante). Ambas dimensiones del dinamismo del patrón de especialización tienden a ir juntas.

donde  $s_d$  es la participación en el total exportado de los sectores para los cuales la demanda mundial crece más que la media (denominados dinámicos) y  $s_{nd}$  es la participación de aquellos a los que corresponde un incremento de la demanda mundial inferior a la media. Este indicador, calculado a partir del programa para el análisis de la competitividad de los países CAN (Competitive Analysis of Nations) de la CEPAL, permite captar el efecto de factores exógenos (con respecto al país bajo estudio) relacionados con la distribución y evolución de la demanda efectiva mundial.

En la próxima sección, algunos de estos indicadores se usarán para analizar las principales tendencias en la transformación de la estructura industrial de las economías de América Latina, así como sus diferencias entre períodos y países.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En esta sección se analiza la trayectoria de los indicadores de estructura industrial en un grupo de economías latinoamericanas entre 1970 y 2003. Como se sabe, la región dista mucho de ser un conjunto homogéneo y, a pesar de guardar ciertas características en común, los países que la componen difieren marcadamente entre sí. El punto de partida es el año 1970, por ser el primero del cual se cuenta con información proveniente del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADIWIN) de la CEPAL. El período se divide en cinco fases, definidas a partir de alteraciones significativas del contexto externo e interno que afectaron al conjunto de América Latina. Todos los países sufrieron las repercusiones de esos cambios, aunque con diferentes grados de intensidad.

La primera fase, 1970-1973, marca el fin del período áureo de crecimiento de la economía y el comercio internacionales bajo el sistema de Bretton Woods, que se inició a comienzos de los años sesenta. La primera crisis del petróleo y el colapso del sistema monetario basado en tipos de cambio fijos cierran esta fase. La segunda, que transcurre entre 1974 y 1981, se caracteriza por un bajo dinamismo de las economías desarrolladas y una alta liquidez mundial, basada en el reciclaje de los llamados “petrodólares” por la banca privada internacional en rápida expansión. Muchas economías de la región crecen en ese momento sobre la base del endeudamiento, lo que prepara el terreno para la crisis de la deuda de 1982. La tercera fase, 1982-1990, corresponde a la década perdida, durante la cual las economías latinoamericanas realizan un esfuerzo de ajuste a gran escala para pagar la deuda, se retrotraen los préstamos externos y se deprimen los términos de intercambio, la inversión y el crecimiento.

La cuarta fase comprende los años entre 1991 y 2000, que marcan el retorno de los capitales externos y la implementación de las reformas estructurales, como la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados y



la privatización de empresas públicas. Si bien en algunos países estas reformas se habían iniciado antes, en los años noventa se generaliza su aceptación. Finalmente, el período que se inicia en el año 2000 no tiene aún contornos definidos, aunque puede afirmarse que se configura bajo la influencia de la expansión de la economía internacional y el peso creciente de las economías asiáticas en el comercio, fenómenos que revitalizan la demanda de productos primarios. Aunque son tendencias positivas, América Latina continúa creciendo a menor ritmo que el resto del mundo, e incluso este avance podría verse amenazado por las incertidumbres que acechan a la expansión de la economía internacional, derivadas de la persistencia del déficit fiscal y comercial estadounidense.

A continuación se analiza la trayectoria de los indicadores de estructura productiva y desempeño relativo en cada una de las fases mencionadas. En el caso del indicador de dinamismo del sector exportador (IA), sólo se cuenta con datos comparables desde 1985 en adelante, a diferencia de lo que ocurre con los indicadores de estructura industrial (PR e IK) y productividad relativa (LP), para los que existen series a partir de 1970. Por esas razones, el análisis se centra en los tres últimos indicadores.

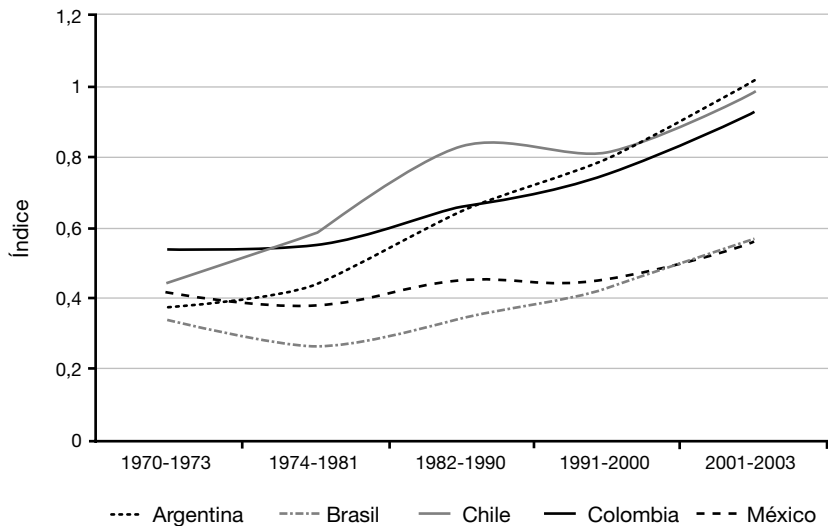
#### EVOLUCIÓN INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS COMPARADO

¿Cuáles han sido las tendencias del cambio estructural en América Latina? ¿Han tendido a fortalecerse o a debilitarse los sectores que en la literatura se identifican como más intensivos en conocimientos? ¿Ha estado asociada la divergencia del ingreso por habitante con respecto a los países desarrollados a un proceso de divergencia estructural en el sentido sugerido por Dowrick y Bradford (2001), es decir, a diferencias crecientes entre las estructuras productivas de países rezagados y desarrollados?

Para responder a estas preguntas se recurre a los indicadores de cambio estructural propuestos. Se analiza, en primer lugar, el comportamiento del índice de Krugman (IK) (véase el gráfico 1), que a lo largo del tiempo sigue una trayectoria ascendente. De allí se concluye que ha habido divergencia estructural o, en otras palabras, que en América Latina la participación de los distintos sectores en el valor agregado manufacturero tiende a diferenciarse cada vez más de la del país de referencia (Estados Unidos). En el período final (2000-2003), las cinco economías latinoamericanas muestran una disparidad mayor con respecto a la estructura industrial estadounidense que en el período inicial (1970-1973). Esto es sumamente marcado en los casos de la Argentina, Chile y, en menor medida, Colombia. Brasil y México confirman la tendencia general, aunque muestran una divergencia menor y se observa, incluso, una modesta convergencia de estructuras en los años setenta. Pero en todos los países la divergencia estructural continúa después de 2000.

Cuando se observa el cambio estructural a partir de la participación de los sectores ING en el valor agregado industrial en comparación con los Estados Unidos (indicador PR), se reproducen las posiciones encontradas al usar el IK. La Argentina, Colombia y Chile muestran participaciones relativas muy bajas, mientras que Brasil y México alcanzan niveles más altos con respecto a otros países de la región (véase el gráfico 2). La tendencia general es declinante, menos en México, donde se registran fluctuaciones en torno a una tendencia estable. Llama muy particularmente la atención la caída del indicador en el caso de la Argentina, que abandona el grupo de las economías de la región con alto PR para unirse a aquel en que este indicador es más bajo. El abrupto declive de los sectores intensivos en ingeniería en la Argentina, Chile y Colombia tiene como contrapartida un aumento de la participación de aquellos con alta intensidad de recursos naturales, ya que los que requieren gran densidad de mano de obra permanecen estables o han perdido participación.<sup>7</sup>

Gráfico 1  
Índice de Krugman por períodos



Fuente: CEPAL, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

<sup>7</sup> En México y Brasil, países en los que el sector intensivo en ingeniería gana peso, son distintas las industrias que pierden terreno. En Brasil retroceden las intensivas en mano de obra, mientras que en México lo hacen tanto estas últimas como las intensivas en recursos naturales.

Los casos de Brasil y México se diferencian, además, por el peso de las actividades de maquila en México, y su ausencia en Brasil. Esta última disparidad es sumamente importante debido a que, como ya se dijo, el contenido tecnológico de las actividades de maquila es muy bajo y, en ese sentido, en México la gravitación de los sectores ING en el valor agregado industrial sobrestima la intensidad tecnológica de su estructura productiva.

#### CAMBIO ESTRUCTURAL: DIFERENCIAS ENTRE PERÍODOS

El proceso de divergencia de las estructuras de producción no ha sido regular entre períodos, sino que en cada caso ha acompañado los cambios de políticas. En efecto, la trayectoria de los índices IK y PR difiere entre países y períodos. La Argentina y Chile ya mostraban un aumento (caída) del indicador IK (PR) en los años setenta. Ambos adoptaron políticas de rápida liberalización comercial y financiera (sobre todo en la segunda mitad de la década de 1970), lo que expuso sus sectores industriales a una mayor competencia externa y, al mismo tiempo, se mantuvo un tipo de cambio deprimido.<sup>8</sup> Ello repercutió negativamente en los sectores intensivos en ingeniería, que perdieron espacio a favor de aquellos con mayor densidad de recursos naturales, en los que residen las ventajas comparativas estáticas de ambos países. En Colombia, Brasil y México, en cambio, no hubo una discontinuidad abrupta con respecto a las políticas de los años sesenta, aunque los dos últimos participaron activamente en el proceso de endeudamiento que caracterizó al conjunto de la región. Es probable que, como resultado de una mayor continuidad en las políticas, estos tres países muestren un movimiento modesto, pero perceptible, hacia la convergencia de estructuras.

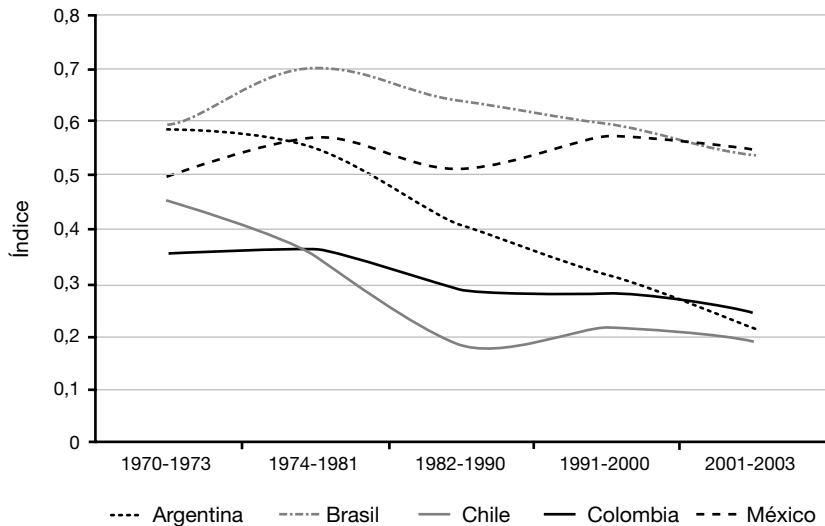
Los años ochenta se caracterizaron por una marcada divergencia estructural en los cinco países. Si se considera que la tasa de inversión se desplomó (Hoffman, 2000), mientras que en el resto del mundo se generaron y difundieron innovaciones vinculadas al paradigma de la microelectrónica, tal resultado no es sorprendente. En la Argentina y Chile el proceso de divergencia iniciado en los años setenta se aceleró aún más. El esfuerzo exportador, a la par de la caída de los términos de intercambio, la escasez del ahorro externo, la aceleración de la inflación y las bajas tasas de crecimiento, que fueron incluso negativas en algunos años, explican el pobre desempeño de la inversión. La consecuencia de ello es que la década perdida no sólo se tradujo en divergencias del ingreso por habitante, sino también en divergencias de estructuras. Los cinco países llegan al período de las reformas, que se inaugura en los años noventa, en una situa-

<sup>8</sup> Para un análisis cuidadoso del período en el caso de la Argentina, véase Katz y Kosacoff (1989).

ción poco favorable desde el punto de vista de sus estructuras productivas y de la inversión en capital humano y tecnología.

Gráfico 2

**Índice de participación relativa (PR)  
de los sectores intensivos en ingeniería (ING), por períodos**



Fuente: CEPAL, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

Como ya se mencionó, la década de 1990 fue de reformas y de liberalización comercial, procesos que vinieron de la mano con el retorno a América Latina de la oferta de capitales externos. En dos países, Brasil y la Argentina, la divergencia continúa. En ambos casos, la liberalización comercial fue acompañada de una caída del tipo de cambio, experiencia que en cierta forma reproduce (con menor intensidad) la registrada en el Cono Sur en los años setenta. Esto es más notable en el caso de Brasil, país rezagado en lo que se refiere a liberalización del comercio. Chile, Colombia y México, en cambio, que habían iniciado antes sus reformas, muestran una mayor estabilidad en sus estructuras productivas.

Interesa observar que si bien es aún temprano para determinar con seguridad la trayectoria de la estructura productiva en el nuevo siglo, en los primeros años la divergencia estructural ha persistido. Es posible que las nuevas condiciones bajo las que se desenvuelve el comercio internacional refuercen la divergencia que se profundizó en los años ochenta y se consolidó en los noventa, con un

predominio relativo de los sectores de baja intensidad tecnológica. En particular, el papel de las economías asiáticas como centros manufactureros mundiales, la expansión de la demanda de bienes básicos (*commodities*), la nueva estructura de precios relativos y, en el caso de México, el papel de la maquila, podrían generar situaciones de bloqueo (*lock in*) o dependencia tecnológica en aquellos sectores. Las tasas de crecimiento de América Latina después de la crisis de la deuda no retornaron, en promedio, a los valores más altos registrados en las décadas anteriores. Pero la recuperación que se observa en los años 2000 permite un margen de optimismo, en la medida en que esa mejoría podría servir para impulsar gradualmente la diversificación productiva y la acumulación de capital humano. Tal es el desafío que enfrentarán quienes formulen las políticas en los próximos años.

#### CAMBIOS EN LA PRODUCTIVIDAD RELATIVA

En esta sección se examina la evolución de la productividad relativa de la industria manufacturera de distintos países latinoamericanos con respecto a los Estados Unidos. En el cuadro 4 se muestra la tasa de aumento de la productividad del sector manufacturero en cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Estados Unidos. A partir de dicho cuadro es posible extraer las siguientes conclusiones:

- i) El comportamiento de la brecha varía considerablemente entre países y períodos. Para el sector manufacturero en su conjunto, la productividad relativa se rezaga en todos los períodos, menos en los casos de la Argentina, Brasil y Chile durante los años noventa, período en el que permanece estable. En la década de 1980, la productividad relativa se atrasa clara y notoriamente en todos los países. Dado que ésta en ningún momento aumenta, no hay catching up en términos del promedio de la industria manufacturera.
- ii) Sin embargo, hay diferencias importantes entre sectores. Algunos consiguen incrementar su productividad relativa en los años noventa. En la Argentina y Brasil lo logran los sectores intensivos en recursos naturales y en Chile, los intensivos en recursos naturales y en mano de obra.
- iii) En ningún caso ganan terreno los sectores con uso intensivo de ingeniería, exceptuando un movimiento muy modesto en ese sentido registrado en Brasil y México en los años setenta.

Cuadro 4

**Tasas de crecimiento de la productividad por períodos**

Período	Tasa de crecimiento de la productividad			Tasa de crecimiento de la productividad relativa		
	1970-1980	1980-1990	1990-2003	1970-1980	1980-1990	1990-2003
<b>Argentina Total</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>	<b>4,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>
ING	2,8	-0,9	5,3	0,8	-0,2	0,7
RRNN	1,5	1,7	5,0	0,4	0,4	3,1
MDEO	0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1
<b>Brasil Total</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>	<b>4,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>
ING	3,6	1,6	5,5	1,1	0,3	0,7
RRNN	2,9	2,1	3,8	0,8	0,5	0,5
MDEO	0,1	1,2	3,5	0,0	0,4	1,3
<b>Chile Total</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>4,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>
ING	1,6	-0,5	6,4	0,5	-0,1	0,9
RRNN	0,3	0,0	3,1	0,1	0,0	1,9
MDEO	1,2	-2,2	5,4	0,4	-0,7	2,0
<b>México Total</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	<b>3,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
ING	3,9	1,1	3,5	1,2	0,2	0,5
RRNN	2,5	1,0	3,6	0,7	0,2	2,3
MDEO	2,3	1,2	2,5	0,7	0,4	0,9
<b>Estados Unidos Total</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
ING	3,3	5,1	7,4	1,0	1,0	1,0
RRNN	3,5	4,2	1,6	1,0	1,0	1,0
MDEO	3,3	3,3	2,8	1,0	1,0	1,0

Fuente: CEPAL, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

Las conclusiones anteriores provocan sentimientos encontrados. Por la parte positiva, se constata que en la década de 1990 la productividad relativa del conjunto de la industria manufacturera se mantuvo estable en tres países (Argentina, Brasil y Chile), después de haber caído a lo largo de los dos decenios anteriores. Además, en algunos sectores (recursos naturales) se produjo un proceso muy signifi-

cativo de aumento o ganancia de productividad. Desde el punto de vista negativo, debe recordarse que los años noventa fueron de recuperación del crecimiento y de notable expansión de las importaciones, acompañados de desequilibrios externos no sustentables. Las importaciones de bienes de capital y la ley de Verdoorn, que vincula la tasa de crecimiento de la productividad a la de expansión del producto, son vehículos importantes del progreso técnico, lo que probablemente contribuyó al mejor desempeño en los años noventa. Sin embargo, resultaron insuficientes para reducir la diferencia entre las productividades relativas.

Paralelamente, se observa que los sectores que lograron aumentos fueron los menos intensivos en conocimientos y con menor potencial de incremento de la productividad. En los Estados Unidos, país de referencia en cuanto al movimiento de la frontera tecnológica, la tasa de crecimiento de la productividad en los sectores ING es mucho más alta que la de los otros sectores: en 1990-2000 superó en 2,5 veces la de los MDEO y en más de 4 veces la de los RRNN. En el caso de los países latinoamericanos, los sectores ING también están entre los de más alto crecimiento de la productividad, pero se quedan atrás en relación con los Estados Unidos. Como además tienen una baja representación en el valor agregado manufacturero, sus efectos positivos sobre la media de la productividad industrial son más débiles.

### **3. ESTRUCTURA PRODUCTIVA, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL**

En esta sección se estudia la relación entre cambio estructural y desempeño relativo en la economía internacional mediante la comparación, en una muestra amplia de países, de los indicadores analizados en el apartado anterior. Previamente, se había sugerido que la divergencia a largo plazo reflejaba un equilibrio indeseable, en cuyo marco la debilidad de los esfuerzos tecnológicos del país rezagado frenaba el cambio estructural. Al mismo tiempo, el bajo peso en la estructura productiva de los sectores intensivos en conocimientos refuerza las decisiones (públicas y privadas) de no asignar recursos a la I+D. La base tecnológica inicial, el tipo de trayectoria tecnológica prevaleciente, las capacidades de los agentes y el ambiente institucional que orienta y coordina (implícita o explícitamente) sus decisiones, generan estímulos que reproducen, endógenamente, una situación de bajo dinamismo.<sup>9</sup> Es importante recordar que en este trabajo el equilibrio se define desde una perspectiva a largo plazo, sin excluir la posibilidad de que se

<sup>9</sup> La evidencia microeconómica confirma esta percepción de los factores que comprometen el crecimiento en la región.

produzcan fases transitorias de más rápido crecimiento, en función de los avatares de la lotería de los bienes básicos (*commodity lottery*), o de ciclos generados por el endeudamiento externo, que apartan la economía de su trayectoria sostenible.

La convergencia o divergencia internacional puede entenderse también como el resultado de la forma en que cada país responde a la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos y a los estímulos de una economía internacional en constante transformación. El aprendizaje tecnológico de las firmas es localizado y tiene un componente tácito cuyo eje es la base tecnológica inicial. Esto hace que la imitación sea difícil, incluso en ausencia de restricciones legales al uso de tecnología, y que el proceso de generación y difusión de innovaciones sea desigual y asimétrico entre empresas y sectores.<sup>10</sup> Como corolario, se obtiene una jerarquía de capacidades tecnológicas entre firmas, sectores productivos y países. Esta jerarquía se traduce en niveles de eficiencia más altos o más bajos, cuya ordenación se mantiene para un amplio conjunto de posibles precios relativos de los factores de producción.

En la primera parte de esta sección se comparan los indicadores de calidad de la estructura productiva de un conjunto de países, que incluye algunos latinoamericanos más un grupo heterogéneo de países de fuera de la región, que se usa como referencia. Mediante la técnica de aglomeraciones (*clusters*) en análisis multivariado, se identifican grupos de países cuyos indicadores guardan diferencias significativas entre sí. América Latina se posiciona en el grupo en que estos indicadores son más débiles. En segundo lugar, se reagrupan los países sobre la base de dos criterios (geografía y recursos naturales) y se comparan

10 La diferencia entre innovar, adoptar y difundir tecnología es también ampliamente aceptada en la literatura. Innovar implica conocer formal y tácitamente una tecnología para obtener rentas en los mercados de bienes y servicios. La adopción lleva a estimular el aprendizaje y la modernización de procesos y productos con el fin de mantener una posición competitiva en los mercados. La difusión permite la adopción y la erosión de las rentas tecnológicas. Innovar y adoptar son dos actividades con implicaciones distintas en los procesos competitivos. En este sentido, la teoría del ciclo de vida de un producto (Vernon, 1966) es útil para comprender dichas diferencias en relación con los patrones de especialización y competitividad. Según el autor, las asimetrías tecnológicas están vinculadas a etapas claramente distintas en la evolución de una tecnología y con una determinada distribución internacional de la capacidad de innovación para producir nuevos productos y procesos. En la etapa inicial, la ventaja innovadora es el principal factor que impulsa la fabricación de nuevos productos en los países avanzados. Con el tiempo, la tecnología evoluciona, hasta llegar a una etapa de madurez caracterizada por la estandarización de los productos y procesos. En esta última fase, la competencia internacional se basa en la tecnología transferida, las mejoras de la productividad y las ventajas en términos de costos de producción. La importancia de la capacidad innovadora disminuye y la competencia se traslada a los diferenciales de costo en los factores productivos y a la dinámica de la demanda mundial.



los indicadores de estructura para los nuevos grupos así formados. La idea es comprobar en qué medida ello ilumina el debate acerca de la existencia de una “maldición de los recursos naturales”. Finalmente, se realiza una regresión de convergencia condicional, un ejercicio más convencional en estudios sobre el crecimiento, con el propósito de evaluar el efecto de la estructura productiva sobre la tasa de crecimiento de equilibrio a largo plazo. Se concluye que tal efecto es significativo.

#### MUESTRA DE PAÍSES Y DESEMPEÑO RELATIVO

La investigación se lleva a cabo a partir de una base de datos que comprende treinta y un países, elegidos de tal manera que en la muestra estén representados distintos niveles de desarrollo, áreas geográficas y dotaciones de recursos naturales y mano de obra. Se seleccionaron ocho países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay), nueve países en desarrollo de fuera de la región (República de Corea, Egipto, Filipinas, India, Israel, Malasia, Singapur, Sudáfrica y la provincia china de Taiwán) y catorce economías desarrolladas (Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido y Suecia).

En el cuadro 5 se muestra la matriz de correlaciones entre los distintos indicadores propuestos en la sección anterior. De su observación surgen algunas conclusiones preliminares:

- i) Los indicadores PR, I+D y patentes muestran una fuerte correlación positiva, significativa al 1% entre ellos.
- ii) Al mismo tiempo, el indicador IK, que aumenta *pari passu* o a la par de la diferencia entre la estructura productiva de un país y la estadounidense, muestra una correlación negativa y significativa al 1% respecto de los indicadores anteriores.
- iii) Las correlaciones sugieren que ciertos perfiles de estructura productiva, como aquellos con mayor presencia de sectores ING, o que se han transformado de tal manera que se asemejan más a las economías avanzadas, están asociados a una mayor actividad tecnológica, tanto desde el punto de vista del esfuerzo (gasto en I+D) como de los resultados (patentes).
- iv) Esos mismos indicadores muestran una fuerte correlación negativa (positiva en el caso del indicador IK), significativa al 1%, con la participación de los recursos naturales en las exportaciones. Esto es compatible con la hipótesis de que los países que dependen más estrechamente de sus recursos naturales para competir a escala internacional tienden también a mostrar capacidades tecnológicas más débiles.

- v) El indicador IA, que capta el dinamismo de la demanda mundial de los bienes exportados por el país, acusa una correlación positiva y significativa (al 5%) con el indicador PR, y una correlación negativa y significativa (al 10 y al 1%, respectivamente) con los indicadores IK y RRNN. Esto comprueba, por una parte, que el ingreso a los mercados más dinámicos requiere contar con una base tecnológica desarrollada. Se constata, asimismo, que los mercados de bienes intensivos en RRNN tienden, en general, a crecer menos que la media.
- vi) Como es natural, la correlación de IA con PR y con RRNN no es perfecta. Hay grados de libertad que permiten que algunos países puedan acceder a mercados dinámicos pese a estar dotados principalmente de recursos naturales, sin apostar al progreso técnico, en tanto que hay otros que invierten en tecnología sin que ello se traduzca, automáticamente, en una redefinición favorable de su dinamismo exportador. Mientras tanto, la probabilidad de que se pueda competir en mercados de rápido crecimiento sin inversión en tecnología es baja, y la experiencia histórica sugiere que a largo plazo tiende a reducirse para un mismo país.
- vii) La variación de la productividad relativa en la industria manufacturera (DLP) tiene una correlación significativa con el tipo de estructura productiva (positiva con PR y negativa con IK). Además, está estrechamente correlacionada (con signo positivo) con el índice de adaptabilidad y (con signo negativo) con la participación en las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales. Ello confirma la idea de que, aunque sea posible encontrar excepciones importantes, la estructura productiva y el aumento de la productividad relativa (DLP positivo) evolucionan en conjunto con una inserción internacional más dinámica desde el punto de vista de la demanda.

Un aspecto interesante es la medida en que es posible obtener, a partir de la combinación de algunos de los indicadores anteriores, una clasificación de países en términos de sus capacidades tecnológicas. Para determinarlo se recurrió a técnicas de agrupamiento proporcionadas por el análisis multivariado. Los países de la muestra fueron asignados a distintos grupos sobre la base de algunos de los indicadores descritos en la sección anterior. Como el objetivo era identificar países cuya estructura productiva tuviera mayor capacidad para generar y difundir tecnología, los grupos se formaron a partir de la combinación de dos indicadores: PR e inversión en I+D como proporción del PIB. Los resultados se presentan en el cuadro 6. Puede observarse que aparecen cuatro gru-

pos bien diferenciados, aunque a los países situados en los extremos de cada uno de ellos podría corresponderles más de una clasificación.

Cuadro 5

**Matriz de correlaciones entre los indicadores<sup>1</sup>**

Variables <sup>2</sup>							
Variables	PR	IK	IA	DLP	Patentes	RRNN	I+D
PR	1,00	-0,93***	0,43**	0,29*	0,60***	-0,67***	0,73***
IK		1,00	-0,39*	-0,30*	-0,65***	0,67***	-0,77***
IA			1,00	0,62***	0,31*	-0,66***	0,15
DLP				1,00	0,13	-0,52**	0,20
Patentes					1,00	-0,55***	0,78***
RRNN						1,00	-0,45***
I+D							1,00

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

1. \* Krugman: suma de las diferencias (en valores absolutos) entre la participación de cada industria en significativa al 10%; \*\* significativa al 15%; \*\*\* significativa al 1%.

2. PR: cociente entre la participación de los sectores intensivos en ingeniería (ING) en el valor agregado de las manufacturas de un cierto país y esa misma participación en los Estados Unidos. IK (índice de Krugman): índice del valor agregado industrial de un país y su participación en el valor agregado industrial del país de referencia. IA (índice de adaptabilidad): cociente entre la participación en el total exportado de los sectores para los cuales la demanda mundial crece más que la media y la participación de aquellos a los que corresponde un incremento de la demanda mundial inferior a la media. DLP: tasa de variación de la productividad relativa durante un cierto período. Patentes: número acumulado de patentes registradas en la United States Patent and Trademark Office (USPTO) per cápita.

Encabeza la lista el grupo formado por Suecia, Israel, Japón, Finlandia, Estados Unidos y República de Corea, con los valores más altos de los indicadores PR (media 0,9) e I+D (media 3,2). Son países que han sufrido profundos procesos de cambio estructural a favor de las industrias ING, y cuyas firmas y gobiernos dan gran prioridad a la inversión en I+D. El segundo grupo lo integran Francia, Dinamarca, Singapur, Reino Unido, Canadá, provincia china de Taiwán, Noruega y Australia. Son economías con una significativa base industrial, que en algunos casos muestran valores de PR más bajos que el grupo anterior, atribui-

bles al peso de los sectores intensivos en recursos naturales (Dinamarca, Noruega y Australia). En otros casos, sus niveles de gasto en I+D son menores que los que corresponderían al peso de los sectores ING en su estructura productiva (Singapur). Como consecuencia de ello, ambos indicadores obtienen valores medios inferiores a los del grupo A ( $PR = 0,8$ ;  $I+D = 1,9$ ).<sup>11</sup>

Malasia, Nueva Zelandia, Italia, Irlanda, India y España pertenecen al grupo siguiente, que ocupa un lugar intermedio (media del indicador  $PR = 0,69$ , y media del indicador  $I+D = 0,91$ ). Son países con un grado más alto de dependencia de los recursos naturales, a pesar de las inversiones en I+D (Nueva Zelandia), o con bajas inversiones en I+D, si bien ya alcanzaron un grado significativo de diversificación industrial (Italia y España). Finalmente, el grupo D es el que registra los indicadores tecnológicos menos favorables de la muestra ( $PR = 0,31$ , e  $I+D = 0,39$ ). Incluye a todos los países latinoamericanos, acompañados de tres de fuera de la región: Egipto, Filipinas y Sudáfrica. En ellos el cambio estructural ha sido débil y los esfuerzos en materia de I+D no han compensado, sino agravado, tal desventaja.

Por consiguiente, los grupos A y B han alcanzado una posición destacada en la competencia tecnológica internacional, mientras que el grupo D lo integran países que se han rezagado marcadamente en términos de capacidades tecnológicas. Es interesante observar dos aspectos adicionales. En primer lugar, el grupo D tiene un desempeño más débil desde el punto de vista no sólo de los dos indicadores tecnológicos usados para formar los grupos, sino también del de las patentes y el dinamismo de los mercados (IA). Más aún, el grupo D es más dependiente que los otros con respecto a las exportaciones de recursos naturales.

En segundo lugar, hay una discontinuidad en la relación entre tecnología y dinamismo de los mercados cuando se transita de los grupos A, B y C al grupo D. No se observa una caída de IA a medida que se pasa del grupo A al B y luego al C, a pesar de que declinan las capacidades tecnológicas. Pero la situación es diferente cuando se trata del grupo D. Su fuerte dependencia de los recursos naturales y el hecho de encontrarse en el extremo inferior del ordenamiento tecnológico se traducen en un limitado acceso a los mercados dinámicos, como lo expresa el muy bajo valor medio de IA en este último grupo.

11 Interesa observar que puede ocurrir que algunos países del grupo B muestren, individualmente, valores de PR más altos que la media del grupo A, lo que es compensado por inversiones en I+D comparativamente más bajas. Ése es el caso de Singapur. Otros, como Dinamarca, registran valores de I+D más altos que la media del grupo A, pero más bajos de PR. La metodología de agrupamientos permite, precisamente, aprovechar estas complementariedades entre indicadores para obtener una imagen más fiel o representativa del esfuerzo tecnológico de cada país o grupo de países.

Cuadro 6

**Grupos de países según el análisis multivariado a partir de indicadores de cambio estructural (PR) e I+D**  
(medias de cada variable)

Indicador	Sectores intensivos en ingeniería (PR)	Índice de Krugman (IK)	Patentes	I+D	Índice de adaptabilidad (IA)	Sectores intensivos en RRNN
<b>Grupo A</b> Suecia, Israel, Japón, Finlandia, Estados Unidos, Corea	0,91	0,16	193,11	3,2	1,60	29,35
<b>Grupo B</b> Francia, Dinamarca, Singapur, Reino Unido, Canadá, prov. china de Taiwán, Noruega, Australia	0,83	0,28	95,08	1,86	1,45	43,06
<b>Grupo C</b> Malasia, Nueva Zelanda, Italia, Irlanda, India, España	0,69	0,36	18,29	0,91	1,75	45,42
<b>Grupo D</b> Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Colombia, Bolivia, México, Chile, Filipinas, Egipto, Sudáfrica	0,31	0,71	0,78	0,39	0,42	63,52

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL.

## RECURSOS NATURALES Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Se obtiene una comparación interesante cuando se divide la muestra ampliada a partir de criterios diferentes de los puramente tecnológicos. En el último tiempo ha surgido un debate importante acerca del papel de los recursos naturales en el desarrollo, papel que es visto como francamente deletéreo por algunos autores (Sachs y Warner, 2001; Papyrakis y Gerlagh, 2004). ¿Cómo se percibe el desempeño de los distintos países cuando se reagrupan según dos criterios: la geografía y la especialización en recursos naturales? ¿Es posible afirmar que la debilidad de los indicadores de la calidad de la estructura productiva está asociada a una inserción externa con fuerte peso de los recursos naturales?

De la combinación de estas dos dimensiones, geografía y dotación de recursos, emergen cuatro grupos. El primero está formado por ocho economías latinoamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay); el segundo, por seis economías asiáticas en desarrollo (República de Corea, Filipinas, India, Malasia, Singapur y provincia china de Taiwán); el tercero, por siete países desarrollados cuyas exportaciones basadas en recursos naturales superan el 40% del total (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda) y el cuarto comprende seis economías desarrolladas, poco especializadas en recursos naturales (Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia) (véase el cuadro 7).<sup>12</sup>

Se observa que países cuyas exportaciones tienen en común un fuerte peso de los recursos naturales pueden diferir considerablemente en sus estructuras productivas. Los valores medios de PR en los distintos grupos son 0,30 (América Latina), 0,62 (otras economías desarrolladas ricas en recursos naturales), 0,80 (Asia en desarrollo) y 0,88 (economías maduras). El valor del índice PR en América Latina, por lo tanto, representa sólo la mitad del de otras economías especializadas en recursos naturales, y poco más de la tercera parte del índice de las economías maduras.

Para estos mismos grupos, los valores medios del índice de Krugman entre 1982 y 2003 son 0,78 (América Latina, grupo de los ocho), 0,3 (otras economías desarrolladas ricas en recursos naturales), 0,39 (Asia en desarrollo) y 0,6 (economías maduras). Se observa ahora una escala parecida a la mostrada con el índice PR (pero esta vez en sentido inverso), en la que los países latinoamericanos alcanzan valores de IK que duplican con creces los de las economías asiáticas y las desarrolladas ricas en recursos naturales, y casi quintuplican los registros de las economías maduras. En otras palabras, las economías desarrolladas en las que las exportaciones de recursos naturales son importantes muestran, al

12 Al redefinir los grupos se excluyeron de la muestra los dos países africanos, Egipto y Sudáfrica.

Cuadro 7

**Estructura productiva, recursos naturales y crecimiento**

Grupo / indicador	Índice de adaptabilidad	I+D (como porcentaje del PIB)	Patentes	Patentes	Crecimiento del PIB	Índice de Krugman	Índice de Krugman	Porcentaje de exportaciones basadas en recursos naturales	Porcentaje de exportaciones de alta tecnología	PR
Período	Promedio entre 1985-2000	Media período 1995-2002	Patentes acumuladas por millón de habitantes, promedio 1982-2003	Patentes acumuladas por millón de habitantes, promedio 2000-2003	Promedio 1982-2003	Promedio 1982-2003	Promedio 2000-2003	Promedio 1985-2002	Promedio 1985-2002	Promedio 1982-2003
América Latina <sup>1</sup>	0,44	0,39	0,47	0,64	1,37	0,78	0,93	70	4	0,30
Otros países ricos en recursos naturales <sup>2</sup>	1,32	1,66	44,13	66,09	2,37	0,33	0,39	59	12	0,70
Asia en desarrollo <sup>3</sup>	2,33	1,24	33,17	68,62	3,96	0,39	0,37	30	31	0,80
Economías maduras <sup>4</sup>	1,80	2,42	114,55	152,67	2,17	0,16	0,23	24	20	0,88

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL.

1. América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

2. Otros países ricos en recursos naturales: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

3. Asia en desarrollo: República de Corea, Filipinas, India, Malasia, Singapur y provincia china de Taiwán.

4. Economías maduras: Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

mismo tiempo, una estructura productiva mucho más parecida a la de los países asiáticos (o de las economías maduras) que a la de las economías latinoamericanas. El bajo valor de IK en las economías maduras no requiere mayores comentarios, pero interesa mencionar que el valor que registran las economías en desarrollo de Asia está sobrestimado por el salto de etapas (*leap frogging*) en los casos de la República de Corea y Singapur. Por otro lado, el valor medio del índice IK tendió a aumentar en América Latina (de 0,78 a 0,93) y a reducirse ligeramente en Asia (de 0,39 a 0,37) hacia el final del período.

Conviene detenerse brevemente en los casos de Australia y Nueva Zelanda, países con una especialización concentrada en recursos naturales, frecuentemente comparados con algunos latinoamericanos, en particular con la Argentina y Uruguay. En el cuadro 8 se muestran los valores de los índices PR e IK para una muestra reducida que incluye a Australia, Nueva Zelanda, las dos economías latinoamericanas más industrializadas (Brasil y México) y las tres economías característicamente primario-exportadoras del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay). Parece claro, a partir de los valores de PR e IK, que Australia ha logrado una mayor convergencia estructural con las economías maduras en comparación con las cinco latinoamericanas. El índice PR en Australia es bastante superior al de los países más industrializados de la región (Brasil y México), y duplica el de la Argentina, mientras que el IK es inferior. Una conclusión similar puede extraerse del caso neozelandés. Se trata de un país pequeño, con una estructura exportadora poco diversificada, pero que ha logrado un alto nivel de ingreso por habitante, a pesar del peso de los recursos naturales en sus exportaciones. Por su especialización y tamaño, frecuentemente es comparado con Uruguay. Sin embargo, cuando se considera su perfil a partir de un indicador más amplio, como el de la convergencia de la estructura productiva, resulta que la similitud con el Cono Sur es engañosa. El valor del indicador PR en Nueva Zelanda es casi el doble del de Uruguay y Chile, y más de un 30% superior al de la Argentina. En realidad, los indicadores de la estructura productiva neozelandesa se parecen más a los de México y Brasil que a los ya mencionados, mientras que los de Australia se alejan claramente de todos los demás.

En otras palabras, las economías especializadas en recursos naturales que han conseguido ingresar al club de los países desarrollados muestran una estructura productiva –evaluada de acuerdo con la participación de los sectores intensivos en conocimientos en el valor agregado manufacturero– que difiere claramente de la existente en los países latinoamericanos. El corolario más impactante de esta evidencia es que la estructura importa, aun cuando la comparación se realice tomando como referencia el reducido grupo de países desarrollados con predominio de recursos naturales, en los que las diferencias estructurales quedan “ocultas” por un patrón de especialización aparentemente similar. El proceso que conduce al logro de una economía con altos niveles de competitividad



y de bienestar imprime sus marcas en la estructura. A estas marcas, en forma muy ilustrativa, Peneder (2002) las denomina “huellas” o “pistas” schumpeterianas del proceso de desarrollo y, en este trabajo, son captadas por medio de los indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva.

Cuadro 8

**Algunos países: comparación de los índices IK y PR,  
1970-2003\***

<b>País</b>	<b>PR</b>	<b>IK</b>
Argentina	0,40	0,65
Brasil	0,61	0,38
México	0,54	0,44
Uruguay	0,22	0,77
Chile	0,28	0,73
Nueva Zelandia	0,54	0,42
Australia	0,78	0,29

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL.

\* Los índices PR e IK corresponden a la media del período 1970-2003.

En el cuadro 7 también puede observarse que en América Latina las exportaciones basadas en recursos naturales, combinadas con las de baja tecnología, aportan la mayor parte de las ventas externas totales, con la excepción de México. En la región, el peso de las exportaciones basadas en recursos naturales es un poco mayor, en promedio, que en otras regiones también ricas en esos recursos (70 y 59%, respectivamente), y muy superior al que muestran en los países asiáticos considerados (30%). Son particularmente gravitantes en Bolivia y Chile, reflejo de la importancia de la minería en estos países. En México, en cambio, las exportaciones de media y alta tecnología constituyen casi el 65% del total. Las economías de México y, en un muy alejado segundo lugar, de Brasil, fueron las únicas que mostraron aumentos significativos de sus exportaciones en sectores de alta tecnología. En el caso de la primera, sin embargo, este aspecto positivo debe interpretarse con un cierto grado de cautela, ya que depende considerablemente de las exportaciones de la industria de maquila, que realiza actividades de ensamble con poco contenido tecnológico y limitada integración con la economía interna, como se verá más adelante.

Cuando se comparan las medias de la participación de las industrias de alta tecnología en el total de las exportaciones de América Latina con las de otras

economías ricas en recursos naturales en los años 1985 y 2002 se constata que este valor es significativamente más bajo en la región (4 y 12%, respectivamente). El mismo ejercicio, pero con respecto a las economías asiáticas en desarrollo, arroja una diferencia aún más marcada, ya que la participación de los sectores de alta tecnología en la muestra asiática alcanza al 31% –y al 37% si se excluye a la India–, valor muy superior, por lo tanto, al del país latinoamericano de mejor desempeño. En las economías maduras, la participación porcentual de las exportaciones de alta tecnología es del 20%, proporción inferior a la lograda por las economías asiáticas en desarrollo, pero muy por encima de la media del grupo de los ocho países de América Latina.

Se obtiene el mismo resultado si se analiza el comportamiento del índice de adaptabilidad (IA). En 1985 y 2000 la media de este índice para los países de la región era de 0,44; para otros países ricos en recursos naturales, de 1,3; para los asiáticos en desarrollo, de 2,3 (2,7 si se excluye a la India) y para las economías maduras, de 1,8. Sin embargo, es necesario distinguir (con las precauciones ya señaladas) el caso de México, cuya media es igual a 1,7, muy superior a la de la muestra latinoamericana.

Por último, es útil revisar brevemente la dinámica de la productividad relativa en la muestra ampliada de países que figura en el cuadro 3 y compararla con la de la muestra latinoamericana. La relación entre movimiento hacia los sectores ING y cambios en la productividad relativa se visualiza mejor al cotejar el comportamiento de la productividad relativa entre grupos (véase el cuadro 9).

Cuadro 9

**Variación de la productividad relativa  
por grupos de países, 1985-2003**

<b>Grupo / indicador</b>	<b>Tasa de variación anual</b>
América Latina	-1,41
Otros países ricos en recursos naturales	-0,42
Asia en desarrollo	1,97
Economías maduras	-0,27

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL.

En el cuadro 9 se muestra claramente que las únicas economías que logran eliminar la brecha de productividad son las de Asia en desarrollo, mientras que América Latina es la región en la que más se amplía. Las economías asiáticas son precisamente aquellas en las que el cambio estructural favoreció a los secto-

res ING. Debe recordarse que el proceso de *catching up* se define en esos términos, es decir, como la capacidad de avanzar más rápidamente y acortar distancias en los campos tecnológico y productivo con respecto a las economías que ya han logrado un elevado desarrollo.

En resumen, la base de recursos naturales influye en la estructura productiva y el patrón de especialización, pero dicha estructura es, en no menor grado, el resultado del esfuerzo de cada país (sus empresas y gobiernos) por construir ventajas en materia de conocimientos. Los recursos naturales no son, en sí, una dádiva o una maldición: el problema clave es en qué medida son usados como una base para el mejoramiento (*upgrading*) tecnológico.

#### ESPECIALIZACIÓN, INNOVACIÓN Y EXPORTACIONES

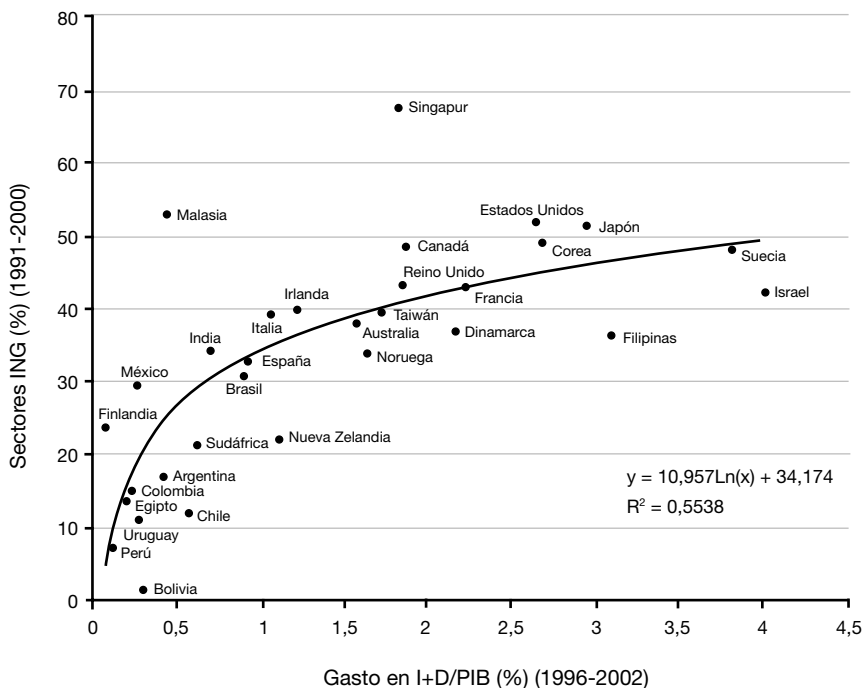
Hay algunas relaciones generales entre estructura productiva, esfuerzo tecnológico y dinamismo exportador que merecen ser destacadas. En el gráfico 3 se muestra la relación entre estructura productiva (participación de los sectores ING en el valor agregado manufacturero) y esfuerzo tecnológico. Se observa que la mayoría de los países de América Latina se concentran en el cuadrante sudoeste, caracterizado por una baja participación de los sectores ING en la industria y por un reducido gasto en I+D, en torno al 0,5% del PIB. El gráfico 4 ilustra la relación entre la participación de los sectores ING en la industria y el índice de adaptabilidad. Puede verse ahí que los países especializados en rubros de alta tecnología, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, muestran un índice de adaptabilidad elevado (Asia sudoriental y los Estados Unidos), mientras que aquellos especializados en los segmentos de baja y media tecnología se caracterizan por un menor valor de este índice (América Latina, excluido México). Si bien la tendencia positiva que presenta la curva es un dato interesante en sí mismo, conviene detenerse un poco más en el análisis de la forma en que se posicionan los distintos países entre sí. En particular, es interesante comparar los casos de México y la República de Corea.

México y la República de Corea muestran índices de adaptabilidad similares, pero con niveles muy diferentes de participación de los sectores ING en la estructura industrial, que son mucho más elevados en Corea. En el caso de México, tales diferencias se explican por el hecho de que el valor del índice de adaptabilidad se deriva principalmente del peso de las exportaciones originadas en las actividades de ensamblaje en redes de producción global, con reducida generación de efectos de arrastre que muevan el conjunto de la economía y propicien las actividades de I+D. Capdevielle (2005) señala que en México la industria de maquila ha mantenido estancada su productividad y presenta un muy bajo nivel de integración con la economía nacional en términos de demanda de bienes intermedios. En ese sentido, las actividades orientadas a la exportación se revelan tecnológicamente poco dinámicas. En la República de

Corea, por el contrario, los sectores exportadores más dinámicos tienen, al mismo tiempo, un peso mayor en la estructura industrial, lo que fortalece su capacidad de crear eslabonamientos (*linkages*).

Gráfico 3

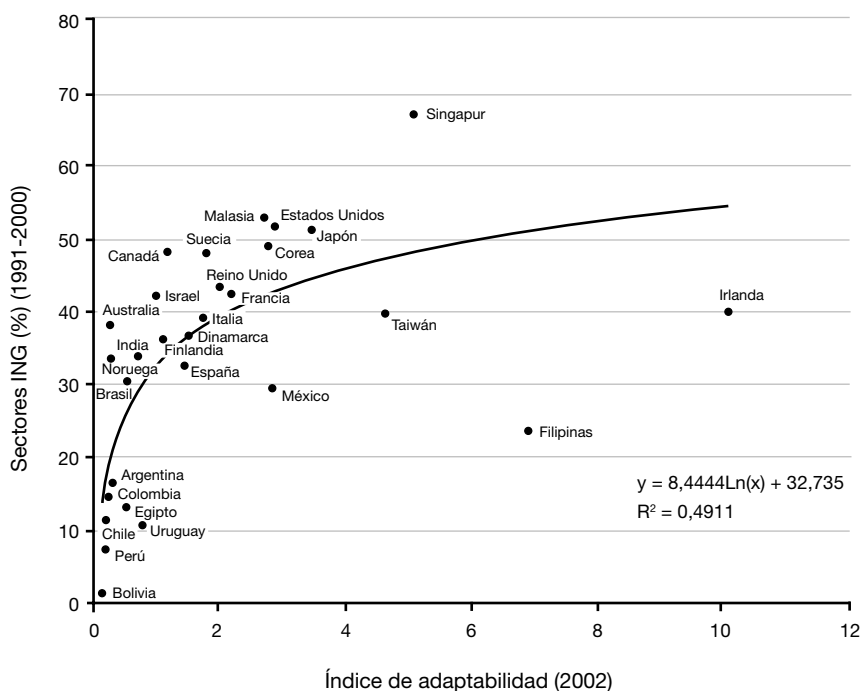
### Sectores intensivos en ingeniería (ING) y gasto en I+D (en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI), ONUDI y UNESCO.

Otro aspecto que merece señalarse es que algunos países en los que el índice de adaptabilidad muestra bajos niveles, invierten un porcentaje relativamente alto de su PIB en I+D; por ejemplo, en los casos de Australia y Noruega, su bajo índice de adaptabilidad sugiere que las inversiones en I+D apuntan a fortalecer la inserción externa con productos intensivos en recursos naturales, más que a transformar el patrón de especialización. De todas maneras, el esfuerzo tecnológico de esos dos países se refleja en una participación también más elevada de los sectores ING.

Gráfico 4

**Sectores intensivos en ingeniería (ING) e índice de adaptabilidad  
(en porcentajes e índices)**


**Fuente:** CEPAL, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI), TradeCAN y ONUDI.

De los cuadros y gráficos hasta ahora presentados se desprende que los países que han experimentado un sostenido cambio estructural muestran, a la vez, mayores niveles de gasto en I+D y una creciente actividad de patentado, como en los casos de Finlandia y los países del Asia sudoriental. Inversamente, en los países de América Latina los niveles de participación de los sectores ING son más bajos que los usados como referencia en este estudio. Además, el aumento de esta participación ha sido menor en el tiempo, lo que sugiere que, dinámicamente, la situación no tiende a corregirse. Más aún, los bajos niveles de inversión en tecnología tienden a reforzar las tendencias anteriores.

## ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y CONVERGENCIA CONDICIONAL

El cambio estructural y el aprendizaje tecnológico son instrumentos en la búsqueda del objetivo más amplio de elevar los niveles de bienestar del país. En el caso de las economías rezagadas, dichos instrumentos son necesarios para lograr la convergencia con las economías desarrolladas. Asumiendo que el progreso técnico no es exógeno, sino fruto de la decisión de las firmas y los gobiernos de invertir en ciencia y tecnología, para llegar a la convergencia es preciso que los países rezagados obtengan tasas de difusión lo suficientemente altas como para reducir la brecha tecnológica o, por lo menos, evitar que se amplíe en el tiempo. Se trata de una modalidad de lo que en literatura económica se denomina “convergencia condicional” (Sala-i-Martin, 2002; De la Fuente, 2002). En el marco de la convergencia condicional, los países más pobres tienden a crecer más rápidamente que los más ricos en función de los rendimientos decrecientes de la acumulación de capital, siempre y cuando se controlen las diferencias que existen entre ellos en los parámetros que determinan el acervo de capital por trabajador en el estado estacionario (*steady state*). En otras palabras, la convergencia condicional ocurre cuando, al controlar las variables que inciden en el equilibrio a largo plazo, el país rezagado crece más rápidamente que los avanzados. Entre dichas variables se cuentan el capital humano, la tasa de ahorro y la de progreso técnico.

El peso relativo de los sectores ING es un indicador importante de la capacidad de la economía para generar conocimientos y, por lo tanto, para alcanzar tasas de crecimiento más altas en equilibrio. Si ello fuera verdad, entre las variables de control en regresiones de convergencia condicional deberían figurar aquellas vinculadas al cambio estructural y a la inversión en tecnología. Para verificar tal hipótesis se estimó la siguiente regresión:

$$\hat{y} = \alpha + \beta y_0 + \sum_i \gamma_i Z_i + \varepsilon$$

donde  $\hat{y}$  es la tasa de crecimiento del país en un cierto período,  $y_0$  es el logaritmo natural del nivel de ingreso por habitante en el año inicial y  $Z_i$  representa un conjunto de variables de control. Si hay convergencia, se espera que  $\beta$  sea negativo; es decir, cuanto más alto sea el nivel de ingreso por habitante en el momento inicial, menor será la tasa de crecimiento en el período subsiguiente. Si todos los coeficientes  $\gamma_i$  de las variables de control  $Z_i$  fueran 0 (cero), se podría hablar de convergencia absoluta (todos los países tienden al mismo equilibrio en el largo plazo), y no de convergencia condicional, la que implica puntos de llegada distintos. Si, por el contrario, algunos de los coeficientes  $\gamma_i$  fueran estadísticamente significativos, podría decirse que algunas de esas variables ejercen influencia sobre el equilibrio a largo plazo de la economía.

La verificación del modelo se realiza mediante la suma de variables tecnológicas y de un indicador de cambio estructural a las variables de control usual-

mente adoptadas en la literatura. Más específicamente, la regresión incluye las siguientes variables explicativas:

- i) El logaritmo natural del nivel inicial del PIB por habitante, que es justamente la variable que captura la dimensión de convergencia en el modelo.
- ii) El acervo de capital humano, medido por el promedio del número máximo de años de educación secundaria (HK) de la población mayor de 15 años.
- iii) La tasa de inversión en capital físico (INV), medida por el coeficiente de inversión bruta en capital fijo como porcentaje del PIB.
- iv) Un indicador de cambio estructural (PR o IK).

La estimación se realizó con datos para 29 países (Egipto y la provincia china de Taiwán debieron excluirse de la muestra por falta de información para algunas de las variables) y tres períodos (1974-1981, 1982-1990, 1991-2000).<sup>13</sup> Con la metodología de panel con efectos fijos, se verificaron tres modelos (véase el cuadro 10). En el modelo M1, el indicador PR capta la influencia de la estructura, mientras que en el modelo M2, lo hace el indicador IK. En ambos casos, se adopta el indicador HK como sustituto de capital humano y el indicador INV, para representar la acumulación de capital físico. En el modelo M3 se retiró el indicador de cambio estructural, por lo que equivale a una regresión estándar de convergencia condicional. A continuación se resumen las conclusiones derivadas de los ejercicios econométricos:

- i) La hipótesis de la convergencia condicional es compatible con los resultados empíricos. El coeficiente de la variable correspondiente al logaritmo del PIB por habitante en el año inicial es negativo y significativamente diferente de cero en los tres modelos.
- ii) Las variables tradicionales de convergencia condicional (capital humano y tasa de inversión) se mostraron significativas en todos los casos, corroborando la evidencia disponible en ese sentido.
- iii) El coeficiente de la variable PR fue positivo y significativamente diferente de cero (M1), mientras que el coeficiente de la variable IK fue negativo y significativamente diferente de cero (M2). Ambos resultados son compatibles con la hipótesis de que es importante incluir la estructura productiva entre las variables de control en regresiones de convergencia condicional. Cabe observar que en

13 Anteriormente se explicaron las razones por las que se eligieron esos tres períodos.

M3, que excluye esta variable, hay una significativa pérdida de bondad de ajuste, que se traduce en una caída de cerca de 10 puntos porcentuales en el coeficiente de determinación ajustado con respecto a M1.

- iv) Si los modelos M1 y M2 se estimaran sin los países del grupo D (América Latina, Sudáfrica y Filipinas), los coeficientes PR (en M1) e IK (en M2) perderían significación.<sup>14</sup> Esto sugiere que el papel de dichos indicadores en la regresión es, justamente, captar una dimensión estructural que distingue a América Latina y, en general, a los países rezagados tecnológicamente.

Cuadro 10

**Regresiones de convergencia condicional<sup>1</sup>**  
(coeficientes y nivel de significación)

Variables/modelo <sup>2</sup>	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	0,017*	0,021**	0,009
PIB inicial	-0,004***	-0,004***	-0,003*
PR	0,015***		
Índice de Krugman	-0,010*		
Capital humano	0,003*	0,003***	0,003***
INV	0,001***	0,001***	0,001***
R2 ajustado	0,89***	0,86***	0,79***

**Fuente:** Elaboración propia.

1. Estimación con panel balanceado, 87 observaciones, 29 países y tres períodos. Estimación por mínimos cuadrados generalizados (GLS). Los valores de la variable PIB inicial corresponden a una media de tres años en torno al año inicial de cada período (así, por ejemplo, para el período 1974-1981, la variable PIB inicial es igual al logaritmo natural de la media del PIB por habitante de los años 1973, 1974 y 1975).

2. \*\*\* Significativo al 1%; \*\* significativo al 15%; \* significativo al 10%.

A modo de conclusión puede decirse que la estructura productiva desempeña un papel relevante en la determinación de la tasa de crecimiento de equilibrio a largo plazo, lo que confirma la intuición central de las teorías schumpeterianas acerca de la función clave de la tecnología en la convergencia internacional.

<sup>14</sup> Los resultados no se muestran en el cuadro 10, pero están a disposición de quien los solicite.



## CONCLUSIONES

En este capítulo se definió una serie de indicadores que buscan captar diferencias en lo que respecta al esfuerzo tecnológico y el dinamismo de la demanda en la estructura productiva de los países. Se trabajó a partir de una muestra de 31 países, los cuales se clasificaron de acuerdo con dos de esos indicadores: participación relativa de los sectores intensivos en ingeniería y nivel de inversión en I+D. Se pudo observar, así, que la región, junto con Filipinas, Sudáfrica y Egipto, se posicionaba en el grupo en el que dichos indicadores eran más bajos.

La estructura productiva también guarda una relación significativa con ciertos indicadores de desempeño económico. Los países en los que los sectores con más intensidad de ingeniería tienen mayor peso y cuya estructura productiva es más similar a la estadounidense también tendieron a mostrar un mayor dinamismo de las exportaciones, medido sobre la base del índice de adaptabilidad. También tendieron a exhibir una inversión más alta en I+D y a obtener un mayor número de patentes. Todo ello constituye la evidencia preliminar de que la estructura productiva es importante para el desempeño relativo en el contexto de la economía internacional.

Un indicador clave de desempeño relativo es la tasa de crecimiento económico. Para evaluar de manera más rigurosa el papel de la estructura productiva en el crecimiento se realizó una regresión de convergencia condicional en la que se incluyó un indicador de la estructura productiva junto con las variables de control usualmente utilizadas en este tipo de ejercicios. Se constató así que el coeficiente de ese indicador era significativo y se obtuvo el signo esperado, lo que sugiere que la estructura productiva incide en el equilibrio a largo plazo de la economía. Este resultado confirma la evidencia anterior, en el sentido de que ciertos sectores de la industria manufacturera aparecen sistemáticamente vinculados al comportamiento de variables tecnológicas y competitivas, que a su vez determinan el crecimiento económico.

Finalmente, se mostró que la estructura productiva de los países latinoamericanos había sufrido diversas transformaciones a partir de los años setenta, en respuesta a los cambios en las condiciones internacionales y en las políticas comercial e industrial. La tendencia general de su evolución apuntó a una divergencia estructural creciente con respecto a las economías desarrolladas. Hay, sin embargo, diferencias significativas dentro de América Latina; cabe destacar, por ejemplo, los casos de Brasil y México, cuyos sectores intensivos en ingeniería han mantenido un peso más elevado que en otros países de la región.

Capítulo 12  
**El paradigma de las tecnologías  
de la información  
y de las comunicaciones (TIC)**

Fuente: *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367[SES.32/3]), Santiago de Chile, mayo de 2008, capítulo IV, pp. 152-163.



## ORIGEN Y DESARROLLO

En muchos estudios se señala el comienzo del paradigma digital con la introducción del microprocesador a inicios de los años setenta. El detonante del cambio fue así una innovación de impacto sistémico en una clase especial de proceso informático: la manipulación de información con la ayuda de un circuito integrado de transistores sobre un solo componente semiconductor. El paradigma científico que llevó a esa innovación era mucho más antiguo que el microprocesador, siendo su característica común el uso del dígito binario, el *bit*, como el método de codificar información.

Convertir la información en *bits* ha permitido la convergencia de cuatro operaciones básicas: i) la captación y adaptación, es decir, la reproducción de la información de un formato a otro; ii) la transmisión, en el sentido de reproducir en un punto un mensaje seleccionado en otro punto; iii) el cómputo, es decir, su manejo según un procedimiento, y iv) el almacenamiento sin perder información. Estas funciones están estrechamente ligadas entre sí, son interdependientes, y componen el sistema tecnológico que se conoce como tecnologías de la información y las comunicaciones, o TIC (Peres, 2008).

En el gráfico 1 se muestra la trayectoria histórica de los costos de transferir información para diferentes medios, como el telégrafo, el teléfono, el télex, el *broadcasting* análogo (radio-televisión) y la tecnología digital. La evolución muestra la creciente eficiencia de todas las tecnologías que se originaron a partir del microprocesador.

La posibilidad de comunicación en tiempo real ha acelerado enormemente la velocidad de intercambio de información, y la digitalización de datos, productos y servicios ha llevado a “la muerte de la distancia” (Cairncross, 1995), hecho que se evidencia en las actividades transaccionales en línea. Esto ha impulsado la convergencia tecnológica en telecomunicaciones, donde, por un lado, confluye la transmisión de los servicios de voz, datos e imágenes; y por otro, lo hacen las redes fijas y móviles. Las implicaciones técnicas de estos movimientos conducen a cambios tecnológicos, incluyendo alteraciones radicales en las arquitecturas de redes, los protocolos de funcionamiento y la integración de las diferentes funcionalidades de las redes, lo que además lleva a una transfor-

mación de la organización industrial del sector. Esta convergencia requiere importantes inversiones en mejoramiento (*upgrade*) de las redes existentes o en instalación de nuevas redes, como las de nueva generación (*next generation networks* [NGN]), totalmente estructuradas sobre el protocolo de Internet (IP). Este concepto implica crear una arquitectura donde todos los servicios puedan ser suministrados mediante una única red conmutada por paquetes. Una consolidación horizontal de este tipo ofrece ventajas asociadas a economías de escala y de alcance, y a la prestación de servicios novedosos y de mayor calidad en beneficio de los usuarios.

El aumento de la eficiencia del cómputo ha sido uno de los principales impulsores de los avances del sistema TIC. El progreso exponencial durante el paradigma tecnológico del microprocesador se caracterizó por la llamada Ley de Moore,<sup>1</sup> que ha resultado ser una de las regularidades más duraderas en la historia del desarrollo tecnológico. La clave de esa trayectoria continua de innovación es la miniaturización. Sin embargo, en la medida que se alcance el tamaño del átomo, el modelo tiende a su fin. Algunos analistas afirman que este fenómeno pondrá término al crecimiento exponencial en el progreso tecnológico de la computación, mientras que para otros, el agotamiento de una trayectoria, en este caso la basada en el microprocesador de silicio, no implica necesariamente el agotamiento de la capacidad de cómputo.

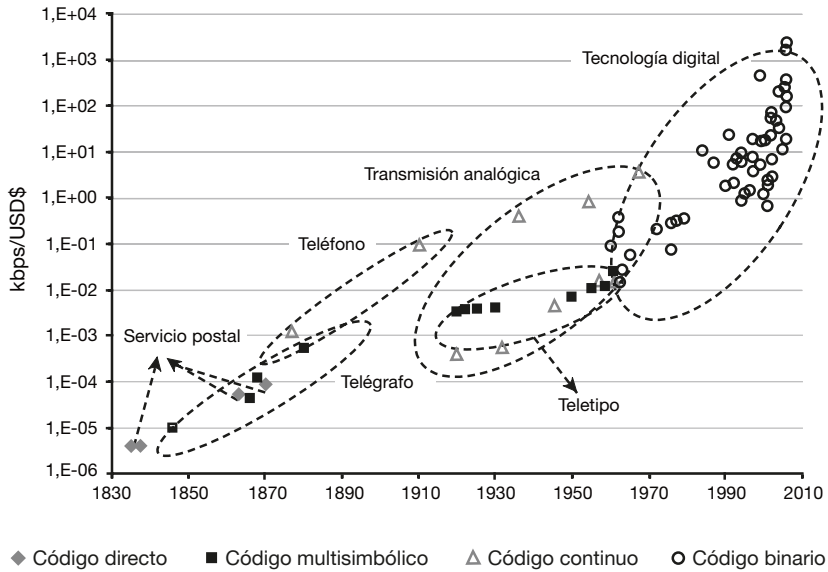
La caída de los precios y el aumento de la capacidad de los dispositivos microelectrónicos, las computadoras, los equipos de telecomunicaciones y los instrumentos de control han sido fuerzas determinantes para la transformación de la sociedad y la reorganización de las actividades productivas (véase el cuadro 1). Estas tendencias también son determinantes para evaluar el impacto de las TIC en las economías en desarrollo. Para ello, sin embargo, además de la velocidad a que se mueve la frontera tecnológica, es necesario considerar la capacidad de acercarse a esa frontera (Hilbert, López y Vásquez, 2008).

En términos más generales, si bien el caudal de innovaciones radicales e incrementales que acompaña la difusión del nuevo paradigma constituye una fuente muy importante de oportunidades de crecimiento, representa al mismo tiempo una amenaza igualmente formidable para las empresas y los países que no realicen los esfuerzos necesarios para difundir y adaptar el nuevo paradigma a sus estructuras productivas y a sus formas de gestión. Por generar efectos que cruzan transversalmente todos los sectores de la economía (*pervasiveness*), ya que son tecnologías de propósito general, el rezago tecnológico tiene implicaciones negativas no sólo para algunos sectores o ramas de la economía, sino para la propia competitividad sistémica del país.

1 En 1965, el cofundador de Intel, Gordon Moore, planteó que el número de transistores de un chip se duplicaría cada dos años. El resultado fue una trayectoria de innovación con una dinámica exponencial.

Gráfico 1

**Relación costo de la transmisión de información y desempeño por tecnología**  
(en dólares de 2006)



**Fuente:** Martin Hilbert y otros, “Deepening comprehension of ICT innovation avenues: The formation of the digital paradigm through technological trajectories of storage, communication and computation”, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

Nota: Se incluyen 84 soluciones tecnológicas en su año de comercialización, estimando su desempeño en kilobits por segundo y su precio en dólares de 2006. El eje de las ordenadas está en escala logarítmica de base 10. Las 84 tecnologías se agrupan según cuatro trayectorias tecnológicas diferentes: tecnologías de comunicación de “código directo” (incluidas cartas de correo postal, donde el mensaje no es separable del medio de almacenamiento); tecnologías de comunicación de “código multisimbólico” (incluidos el telégrafo, el telegrama, el teletipo y otros que funcionan con alfabetos extendidos); tecnologías de “código continuo” (incluida cualquier transmisión analógica, tal como el teléfono, la televisión y la radio); tecnologías de comunicación que funcionan sobre la base del “código binario” (incluida cualquier solución que funciona sobre la base digital).

Cuadro 1

## Aumento de las capacidades instaladas y reducción de los precios de la frontera tecnológica TIC entre 1980 y 2005

	Capacidad instalada por habitante		Frontera tecnológica por dólar		Factor de multiplicación entre 1980 y 2005
	1980	2005	1980	2005	
Función básica					
Transmisión telecomunicación (kilobits)	4,6	193	$7 \times 10^{-4}$ (Modem Apple II)	48 (WiMax)	68 571
Computación (millones de cómputos)	$4 \times 10^{-4}$	649	6 890 (IBM4341)	$1 \times 10^{10}$ (Precision Workstation 690)	1 540 000
Almacenamiento (MB)	0,015	30 658	0,0032 (disco duro 5MD HD)	2000 (disco duro)	625 000

**Fuente:** Marín Hilbert y Osvaldo Cairó, "Quo Vadis information and communication technology: technological trajectories, state of the art and perspectives of the digital systems", Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

La capacidad de acercarse a la frontera tecnológica en los países en desarrollo depende de las políticas que se implementen, pero también del nivel de ingreso y de su distribución. Es por ello que para evaluar el impacto de las TIC en América Latina y el Caribe es necesario considerar las brechas externas e internas. Estos factores se examinan en el próximo apartado, en el que se discute el impacto de las TIC en la región. También se analiza el efecto de su incorporación en el ámbito de los negocios y el proceso del aprendizaje en las áreas de componentes y equipos y de programas computacionales.

#### **DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y NUEVAS OPORTUNIDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La difusión del paradigma de las TIC en América Latina y el Caribe requiere que el conjunto de la sociedad, la infraestructura y el sistema productivo se adapten a los nuevos procesos y productos que se gestan, para así generar aumentos sustantivos de la productividad y el bienestar. En el sector privado, las TIC permiten reducir los costos de producción, gestión y comercialización y, por lo tanto, reforzar la competitividad, mientras que en el sector público posibilitan la expansión de la cobertura de los servicios de educación, salud y gobierno al eliminar las barreras de tiempo y espacio. Asimismo, pueden ser un instrumento para imprimir mayor transparencia al sector público.

La diferencia entre la velocidad a la que se innova en los países líderes (y el consiguiente avance de la frontera tecnológica) y la rapidez con que los países de menor desarrollo consiguen aprender, imitar, adaptar y, de ese modo, reducir la brecha tecnológica con respecto a la frontera, es clave para redefinir el mapa de las capacidades tecnológicas y las formas de inserción internacional. El rezago en relación con el nuevo paradigma puede tener consecuencias a largo plazo para la competitividad y el crecimiento. Cabe hacer notar, asimismo, que el proceso de reducir la brecha no es necesariamente uniforme en todos los sectores. Si bien es difícil para los países de América Latina y el Caribe desarrollar capacidades tecnológicas y abrir nuevos espacios de competitividad en la producción de componentes de computadoras y equipos, gracias a la adaptación y explotación de las TIC surgen grandes oportunidades en otras áreas.

Sin embargo, para analizar el impacto de estas tecnologías es preciso considerar que lo relevante no es sólo la brecha tecnológica externa (la que separa a las empresas del país de las mejores prácticas internacionales), sino también la brecha interna. De hecho, ambas interactúan para determinar la tasa de aprendizaje en una economía en desarrollo. Por su capacidad de cortar transversalmente toda la economía, para maximizar sus efectos sobre la competitividad sistémica y el crecimiento, las TIC deben estar difundidas. Si ciertos



sectores o empresas funcionan con el viejo paradigma, las externalidades y su capacidad de interacción con los que adoptaron el nuevo son menores. De la misma manera, muchos negocios por vía electrónica dependen de la difusión y el conocimiento de las TIC, que permiten al público acceder a esa emergente modalidad.

Por lo tanto, una condición necesaria para explotar las TIC es que se facilite a la población tanto el acceso a los equipos y servicios de telecomunicaciones como la capacitación para su adecuado uso en cada uno de los sectores de la economía. La ausencia de una utilización transversal de la tecnología y de un soporte complementario hace que los beneficios resultantes se diluyan. En América Latina y el Caribe se observa un ritmo de adaptación desigual y heterogéneo en los distintos segmentos de la población y los sectores productivos, lo que dificulta la creación de estas complementariedades. El tema de la adaptabilidad de las TIC es particularmente relevante en la región, ya que sus trayectorias tecnológicas son determinadas por otras economías, en particular las desarrolladas y, crecientemente, algunas de reciente industrialización.

Las TIC como instrumentos que incrementan la eficiencia y la productividad empresarial son fundamentales para no perder espacios de competitividad. Sin embargo, la apropiación de tales tecnologías en los países de la región muestra un retraso y se limita, en muchos casos, a dotar a los trabajadores de acceso a computadoras y a Internet, sin incentivar la introducción de cambios en los procesos organizativos ni adaptar su difusión a las necesidades y realidades socioeconómicas latinoamericanas y caribeñas. En los últimos años, para superar ese retraso en la gran mayoría de los países se han formulado estrategias, planes o agendas que apuntan a materializar políticas públicas sobre las TIC como medios para construir sociedades de la información. Tras la formulación de estrategias para llegar a una sociedad de la información subyacen dos ideas centrales: complementar y corregir el desarrollo del mercado y aumentar la eficiencia de las actividades relacionadas con las TIC entre todos los agentes y autoridades sectoriales.

Pese a contar con antecedentes en algunas áreas (telecomunicaciones y medios de comunicación), la consideración de las TIC y la sociedad de la información como objeto de políticas públicas es un tema nuevo. Por ese motivo, no existen recetas sobre cómo se deben diseñar e implementar tales políticas. Se observa un proceso de constante aprendizaje mediante el cual se intenta encontrar la forma organizativa adecuada, que varía según los objetivos de política y las necesidades de cada país.

Desde esa perspectiva, no es factible pretender que esas políticas alcancen, a corto plazo, resultados semejantes a otras que cuentan con más tiempo de maduración, como las de salud o educación, que, además, están dotadas de institucionalidad propia, cuya existencia y legitimidad no se cuestionan. Por ello, el desafío que se plantea es el de dar continuidad a políticas que no producen

resultados inmediatos y que requieren una forma de implementación que es todavía objeto de análisis y debate. Más aún, dada la velocidad del progreso técnico, es preciso que las políticas contemplen horizontes temporales relativamente próximos y que a los planes de acción se les dé un seguimiento continuo a fin de ajustarse a las necesidades que vayan surgiendo. Por último, los esfuerzos por crear una agenda de políticas públicas deben enfrentar la heterogeneidad económica y social que existe tanto entre los países de la región como dentro de ellos, lo que implica que deben tenerse en cuenta las necesidades y capacidades de cada país para alcanzar tales objetivos de política.

#### DETERMINANTES DEL EFECTO ECONÓMICO: ADAPTACIÓN Y ACCESO

En los estudios existentes sobre la incidencia del capital de TIC en el crecimiento se muestra que su efecto es positivo en todos los países, aunque mayor en los desarrollados. Para el conjunto de la región, la contribución del capital de TIC al incremento del PIB en el período 1989-2004 fue inferior al promedio tanto mundial como de los países del G-7. Por otra parte, el efecto de las inversiones en las TIC sobre la productividad es también positivo, aunque menor en la región que en los países desarrollados y de reciente industrialización (Peres, 2008).

La diferencia en cuanto a las repercusiones del capital de TIC en el crecimiento y la productividad está asociada a las complementariedades con los activos de los sistemas de innovación y con la dinámica de las brechas externa e interna. Las especificidades de los sistemas nacionales de innovación, como la formación de capital humano y el desarrollo de capacidades tecnológicas en el sistema productivo, explican el potencial de un país para absorber y difundir las TIC en el sistema económico.

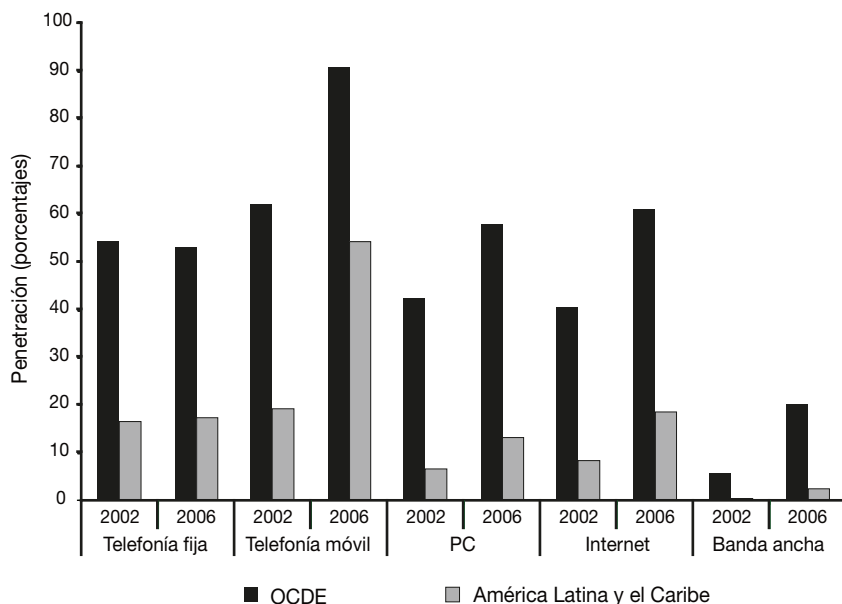
En lo que respecta a la brecha en el acceso a las TIC, el rápido movimiento de la frontera hace de ella un blanco móvil en el que es difícil centrar la mira. En efecto, tal como se muestra en el gráfico 2, si bien durante los últimos años la región ha hecho importantes progresos en cuanto al acceso a las TIC que le han permitido reducir la brecha en el caso de la telefonía fija y, muy especialmente, de la móvil, los avances han sido insuficientes para evitar que se amplíe la distancia en términos de acceso a computadoras e Internet. Más aún, el crecimiento de la brecha se da no sólo en el acceso a las TIC, sino también en la calidad del acceso. Una muestra de ello es el tema de la banda ancha, ya que a pesar de los progresos de la región, la diferencia en relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sigue aumentando (véase el gráfico 2). La brecha respecto de la banda ancha resulta preocupante en la medida en que ésta se está convirtiendo en un factor determinante para el uso de los servicios de nueva generación, caracterizados por aplicaciones multimedia que requieren altas velocidades de conexión. La cali-

dad del acceso está asimismo determinada por la capacidad de los equipos terminales para realizar los procesos de transmisión, almacenamiento y procesamiento de información, que también se convierten en condicionantes del grado de sofisticación del uso que se hace de las TIC. Según la evidencia disponible, ambas dimensiones de la brecha digital están en expansión (véanse los gráficos 3 y 4) (Hilbert, López y Vásquez, 2008).

La distinción entre brecha de acceso y brecha de calidad de acceso es relevante. Si bien la brecha externa se reduce en el caso de la telefonía móvil, se amplía en lo que atañe a la conectividad con nuevas tecnologías que ofrecen una mayor calidad de transmisión. Esta situación se agrava al considerar la existencia de una tercera dimensión de la brecha: el uso. En los países de la región aún se hace un uso limitado de las TIC, en el sentido de que no están plenamente incorporadas en las actividades productivas de la población (Peres, 2008).

Gráfico 2

**Grado de penetración de las TIC en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2002 y 2006**  
(en porcentajes de la población)

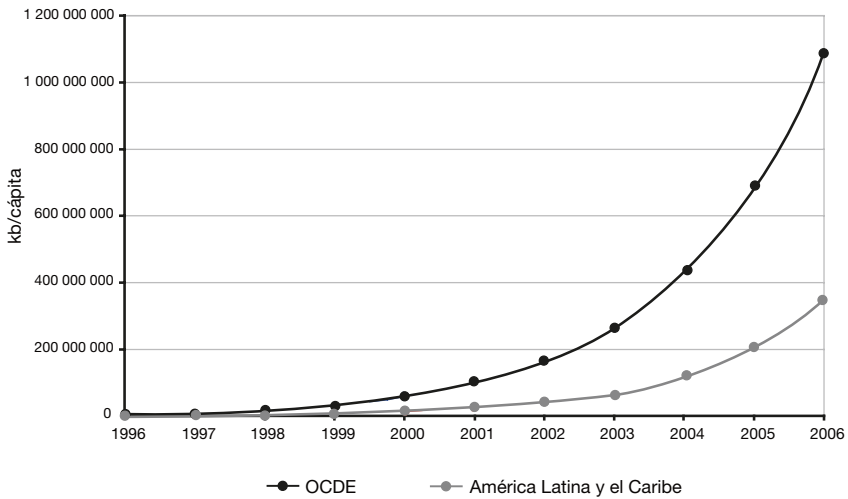


**Fuente:** Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), sobre la base de información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, "World Telecommunication/ICT Indicators Database 2007" [CD-ROM].

La brecha digital dentro de los países de la región obedece a las desigualdades en términos de ingreso, educación, género, origen étnico y ubicación geográfica, que siguen siendo un obstáculo para la difusión y utilización de las TIC. La brecha interna aumenta si se incluyen las tecnologías más nuevas, excepto en lo que atañe a la telefonía móvil, cuya distribución es más igualitaria que la de línea fija. Esto se debe a que la expansión de la red de servicios móviles, por tener un menor costo que el requerido por la instalación de la red fija, permite un más amplio acceso y cobertura.

Gráfico 3

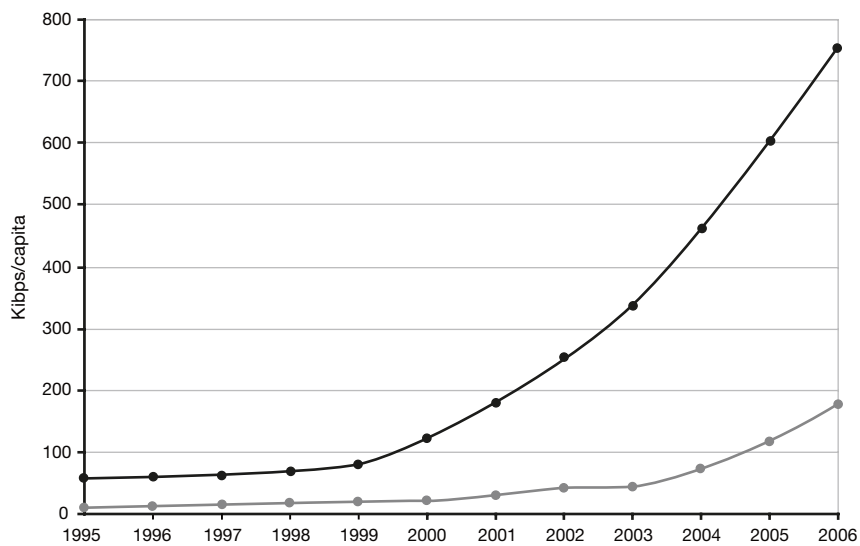
**Capacidad de almacenamiento de información en discos duros y flexibles, tarjetas de memoria y soluciones ópticas en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE**  
(en megabytes por habitante)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de Martin Hilbert y otros, "ICT innovation avenues and the amount of digital information: deepening comprehension of the digital paradigm", Santiago de Chile, 2008, y Martin Hilbert y O. Cairó, "Quo Vadis information and communication technology: technological trajectories, state of the art and perspectives of the digital systems", Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

Gráfico 4

**Capacidad de comunicación a través de telefonía fija, móvil e Internet en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE**  
(en megabytes por segundo por habitante)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de Martin Hilbert y otros, “ICT innovation avenues and the amount of digital information: deepening comprensión of the digital paradigm”, Santiago de Chile, 2008, y Martin Hilbert y O. Cairó, “Quo Vadis information and communication technology: technological trajectories, state of the art and perspectives of the digital systems”, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

Según los datos de las encuestas de hogares, las desigualdades de acceso son más marcadas en relación con las computadoras e Internet que con la telefonía fija y móvil. De hecho, en el primer caso los coeficientes Gini tienen valores superiores a 0,60, más altos que el coeficiente que registra la distribución del ingreso en la región. A la desigualdad en el acceso según los niveles de ingreso se suma la complejidad de uso de estas tecnologías y el nivel de instrucción formal que requiere su empleo. En general, las personas con más años de educación formal utilizan las TIC más avanzadas, lo que es particularmente evidente en el caso de Internet, ya que los usuarios de la red son personas con educación secundaria y postsecundaria. Más aún, estas últimas, en especial los estudiantes, presentan patrones de uso hasta cierto punto independientes de su nivel de ingreso, siempre que no pertenezcan a los estratos más pobres.

## ADAPTACIÓN EN PROCESOS PRODUCTIVOS Y NEGOCIOS ELECTRÓNICOS

La digitalización de los procesos de información reorganiza la producción global, transforma los procesos productivos y las estrategias empresariales. La oferta de mano de obra, las ventajas de la ubicación geográfica y la incorporación de las TIC en la gestión de los procesos productivos inciden en la organización de la producción a escala global. En el sector manufacturero, los procesos de subcontratación (*outsourcing*) de las empresas transnacionales se sustentan en la aplicación de herramientas electrónicas que permiten el establecimiento de plataformas productivas más eficientes, al hacer posible distribuir los distintos eslabones de producción en las áreas del mundo en las que se pueda ser más competitivo, en tanto que las herramientas electrónicas, a su vez, posibilitan un control global de la cadena productiva en tiempo real. Tal es también la situación de la industria turística, en la que las líneas aéreas utilizan en forma creciente sus soportes electrónicos, no sólo como puntos de venta de pasajes aéreos, sino también para la comercialización de paquetes turísticos, lo que implica invadir un rubro antes controlado exclusivamente por las agencias de viaje. Éstas, por su parte, han tenido que cambiar sus modelos de negocios por sistemas electrónicos más sofisticados que permitan brindar atención a los clientes por Internet, además de responder a la demanda local y extranjera. Para aprovechar los procesos de reorganización de la producción global y de los mercados es de central importancia reducir las barreras al acceso y uso de las TIC.

A pesar de que las empresas de la región reconocen cambios positivos ocasionados por la introducción de las TIC (principalmente en cuanto a satisfacción del cliente, reducción de costos y aumento de ingresos), aún se observan rezagos importantes en la calidad de la adopción de estas tecnologías, de su incorporación en los procesos internos de la empresa y de su interconexión con el mundo externo.

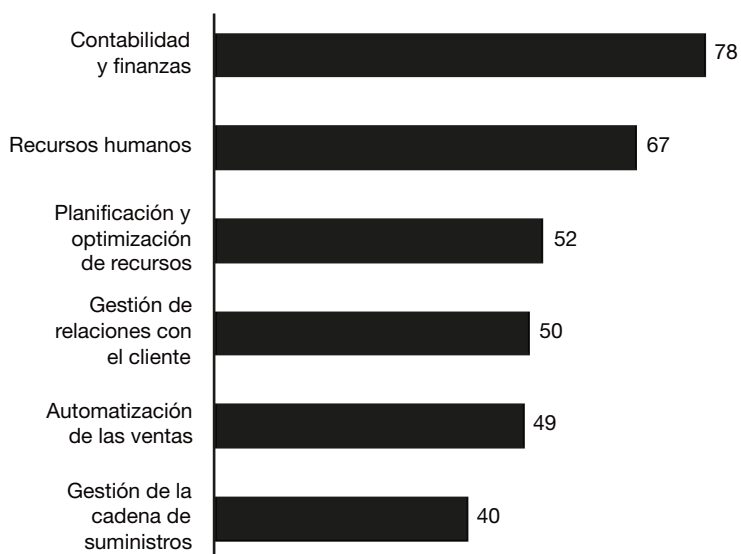
Las inversiones en tecnología empresarial en América Latina y el Caribe han apuntado a la automatización de los procesos internos más sencillos, de tipo administrativo más que productivo, tales como contabilidad, finanzas y gestión de recursos humanos. Como se muestra en el gráfico 5, menos de la mitad de las empresas que utilizan aplicaciones digitales ha empezado a incorporar estos instrumentos para la administración de la cadena de suministros, la automatización de las ventas y la gestión de las relaciones con los clientes. Esto es atribuible al nivel de aprendizaje que exige la reorganización de sus procesos internos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En materia de velocidad de conexión, las empresas de la región no muestran un rezago importante. Alrededor del 77% de las empresas con más de 25 empleados cuenta con conexión de banda ancha, aunque la gran mayoría accede a velocidades inferiores a los 1,544 Mbps, lo que supone una barrera para la realización de transacciones y procesos sustentados en medios electró-

Gráfico 5

**Empresas y organizaciones con aplicaciones en red según áreas de trabajo en América Latina y el Caribe, 2005\***

(en porcentajes)



**Fuente:** Cisco Systems/ICA (Instituto para la Conectividad de las Américas), "Net impact 2005 América Latina: de la conectividad al crecimiento", 2005, disponible en: <<http://www.icamericas.net/documents/Cisco/NET%20IMPACT%202005%20single.pdf>>.

\* Incluye empresas y organizaciones con más de 25 empleados de los sectores privado y público.

Se trata también de formular una estrategia para la digitalización y optimización de procesos internos (*back-office*) de las empresas y externos (*front-office*) a ellas. El objetivo de una estrategia de negocios electrónicos es mejorar la gestión de los procesos empresariales e institucionalizar los flujos de información y comunicación, lo que disminuye la incertidumbre y aumenta el control sobre los procesos productivos y administrativos. Al mismo tiempo, esto permite aumentar su flexibilidad y crear valor mediante la optimización de los canales de comunicación y comercialización con clientes y proveedores. Tal esfuerzo se sus-

nicos, que en general requieren de velocidades de conexión superiores a 1 megabyte por segundo.

tenta en una combinación de tecnologías que almacenan, traducen, intercambian y procesan grandes volúmenes de información en tiempo real entre diferentes áreas de negocios.

El hecho de que las empresas de la región se han interconectado sin antes digitalizar su información interna limita la calidad de los datos que se transmiten en las redes digitales y el potencial de uso de las nuevas tecnologías en cuanto a la automatización integral del proceso productivo. La diferencia entre el manejo de la información dentro y fuera de la organización es un obstáculo mayor para la digitalización integral de los procesos, ya que sólo cuando se enfrentan ambos desafíos puede desplegarse el potencial de los negocios electrónicos en su totalidad.<sup>3</sup> Para avanzar hacia una mayor digitalización de la gestión interna no sólo deben adaptarse las empresas usuarias, sino que también los proveedores de estas tecnologías tienen que ofrecer soluciones administrativas adecuadas a la cultura y necesidades de la región, a precios asequibles. La digitalización de los procesos, la reorganización de la gestión y la capacitación de los recursos humanos demandan tiempo y recursos. Las pequeñas y medianas empresas requieren sistemas de financiamiento que les permitan superar esa fase de transición.

En suma, es preciso que las empresas de la región no sólo incorporen el cambio tecnológico, mediante la importación de soluciones y prácticas de negocios desarrolladas en economías más avanzadas, sino que también sean capaces de actuar en el nuevo contexto con herramientas que correspondan a su realidad. Esto requiere un fortalecimiento de sus capacidades de adaptación y un esfuerzo mayor de aprendizaje.

<sup>3</sup> A mediados de la década en curso, la existencia de computadoras en empresas con más de 10 empleados era bastante similar en varios países de América Latina (80%) y en la mayoría de los países desarrollados (90%). Lo que diferencia el proceso de adopción de las TIC entre esas dos regiones es el patrón de difusión de las computadoras y la introducción de soluciones en línea, como Internet y sitios en la red. En 2000, el 90% de las empresas europeas contaba con computadoras, 21% tenía acceso a Internet y cerca de 10%, a redes cerradas e interempresariales (Intranet y EDI) (EUROSTAT, 2002). Por lo tanto, cuando las redes de comunicación digital llegaron a las empresas de los países desarrollados, éstas ya habían pasado por un proceso de aprendizaje y de digitalización de gran parte de sus flujos internos de información gracias al uso de computadoras no conectadas. Por el contrario, en América Latina y el Caribe ambos aspectos de la digitalización se están desarrollando simultáneamente. En Chile, por ejemplo, en 2001 el 64% de las empresas contaba con computadoras y el 44% con acceso a Internet (Chile, Subsecretaría de Economía, 2002).



## APRENDIZAJE EN LAS ÁREAS DE COMPONENTES Y EQUIPOS (HARDWARE) Y DE PROGRAMAS COMPUTACIONALES (SOFTWARE)

En América Latina y el Caribe, sólo unos pocos países han logrado incursionar en algunos segmentos del mercado mundial de producción de componentes y equipos computacionales. Los principales fabricantes son México y Brasil, en orden de importancia, pero ambos presentan comportamientos diferentes: el primero es un gran exportador de productos ensamblados para el mercado estadounidense bajo la modalidad de maquila o perfeccionamiento activo, mientras que el segundo orienta su producción al mercado interno, exceptuando algunas exportaciones hacia la región. En los demás países de América Latina y el Caribe existen operaciones menores, dedicadas casi exclusivamente al ensamblaje de partes y componentes importados, al igual que México.

Pese a que en la región están presentes las mayores empresas transnacionales productoras de componentes y equipos de TIC, el valor agregado local es muy bajo, lo que constituye un obstáculo para el desarrollo de la capacidad innovadora de la industria. Las recientes transformaciones mundiales en la organización industrial del sector y las nuevas tecnologías tienden a agravar esta situación, pues las barreras a la entrada son cada vez más altas como resultado del progreso técnico, el acortamiento del ciclo de vida de los productos y las mayores escalas de producción.

No obstante, la falta de capacidad productiva no impide la digitalización de la organización económica y social, pues los equipos necesarios son bienes transables en el mercado mundial. Para la mayoría de los países de la región, más que producir localmente los componentes y equipos, la clave está en fortalecer los esfuerzos internos para adaptar y crear capacidades en la industria de los programas computacionales y servicios conexos.

En el caso del *software*, es importante hacer uso de aquellos de última generación, disponibles en el mercado internacional, apropiadamente adaptados a las realidades locales. Dichos programas facilitan y formalizan los flujos de información y comunicación entre organizaciones de todo tipo, como empresas, hospitales, escuelas y municipios. Los programas dirigidos a empresas o sectores específicos son, sobre todo, herramientas fundamentales para aumentar la productividad y aprovechar el potencial de las sociedades de la información, pues su arquitectura determina la nueva forma organizativa e institucional de los actores. La participación de los técnicos de cada área (educación, salud, entre otras) es fundamental en el proceso de adecuación tecnológica, a fin de generar instrumentos que sean apropiados para las necesidades de estos grupos. Asimismo, es prioritaria la formación de recursos humanos de alto nivel, ya que, al contrario de lo observado en el caso de la producción de componentes y equipos, para la aplicación, adopción, adaptación y mantenimiento de sistemas de programas computacionales se requiere el conocimiento sobre los procesos locales. En general, la existencia de una masa crítica de actores con capa-

ciudades en este ámbito es clave para aprovechar las oportunidades que se abren en los servicios conexos para la adaptación de las TIC a los requisitos locales e incrementar las exportaciones, en la medida en que la producción se oriente hacia una demanda estandarizada internacionalmente.

La industria de programas computacionales y servicios es una fuente de crecimiento económico por dos razones. En primer lugar, porque promueve el incremento de la productividad de las empresas, así como también de los servicios de educación y salud, con el consiguiente efecto favorable sobre el capital humano. La elaboración de nuevos programas eleva los niveles de productividad del sistema y se ha convertido en una industria en rápida expansión. En segundo lugar, esta actividad genera empleos calificados y exportaciones de bienes y servicios producidos a distancia, particularmente luego de los avances tecnológicos registrados en las áreas de comunicaciones y arquitectura de sistemas.

Si bien en la industria global de programas y servicios la región no desempeña un papel consistente con su importancia relativa en la economía mundial, ha mostrado un aumento gradual de su participación, gracias a que ha aprovechado su creciente mercado interno y las oportunidades de exportación. La participación en las operaciones mundiales extraterritoriales (*offshore*) de las empresas ubicadas en catorce países latinoamericanos ha pasado del 1,9% en 2001 al 2,7%, en 2005 (WITSA, 2006). Esas empresas están concentradas en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, países que aportan cerca del 90% de los ingresos totales de la industria de programas y servicios en la región. Aun cuando la participación del rubro en la economía, al igual que los coeficientes de exportación, no son significativos, excepto en el caso de Costa Rica y Uruguay (véase el cuadro 2), el potencial de desarrollo de esta industria es significativo.

La difusión de las TIC en la región ha aumentado la demanda de profesionales calificados, no sólo en la industria de programas y servicios computacionales, sino también en las empresas usuarias.<sup>4</sup> En 2005, las empresas de esta industria empleaban 337 000 personas en América Latina y el Caribe, es decir, el 0,19% de la población ocupada (véase el cuadro 2),<sup>5</sup> sin incluir a los profesionales que trabajan en condiciones informales y en las empresas usuarias.<sup>6</sup> Para el conjunto

4 La actividad de diseño interno de programas de computación en empresas usuarias ocupó a 269 000 trabajadores en México en 2005, casi cinco veces más que los 54 000 empleados directamente en la industria de programas y servicios (Mochi y Hualde, 2006).

5 El hecho de que sólo uno de cada 500 ocupados en la región trabaje en la industria de programas y servicios contrasta notoriamente con la situación que se observa en países desarrollados, como Canadá, donde 1 de cada 50 ocupados trabaja en esas actividades (cálculos basados en OCDE, 2006).

6 Por ejemplo, según estimaciones de la Federación Nacional de las Empresas de Informática (FENAINFO), el rubro de los programas de computación ocupa a un millón de profesionales en Brasil, el 70% de ellos sin un vínculo laboral formal.

de las actividades TIC se estima que la fuerza de trabajo ocupada bordea el 1,9% del total (López y Ramos, 2007), proporción cercana a la mitad de la registrada en los países de la OCDE, en los que el 4% del total de los trabajadores está empleado en actividades directamente relacionadas con las TIC, sea en empresas del sector o en firmas usuarias. Además de los profesionales vinculados a las TIC, se estima que cerca del 20% de los trabajadores urbanos las utiliza en sus actividades laborales, aunque sus ocupaciones no se centren exclusivamente en ellas (OCDE, 2006).

En América Latina, el desarrollo de la industria de programas y servicios computacionales conexos se ha producido en forma esencialmente espontánea; sólo en los últimos años se han puesto en marcha políticas públicas de promoción del sector. Estas políticas, y las que se diseñen en el futuro, deberán perseguir diferentes objetivos económicos y sociales. La creación de una masa crítica de agentes calificados es la clave para la provisión e integración de programas computacionales adecuados a los procesos económicos locales. Desde el punto de vista de la creación de empleos y exportaciones, es necesario atraer la inversión de las grandes empresas, lo que requiere considerar dos factores determinantes para la localización de sus operaciones: los costos (en los que inciden el tipo de cambio, el nivel salarial, el tratamiento tributario y el acceso a servicios de telecomunicaciones) y la oferta de recursos humanos calificados.

Las políticas en materia de educación y desarrollo de infraestructura técnica y científica son probablemente las que tienen mayor potencial para el desarrollo del sector a mediano y largo plazo. Ningún país puede aspirar a desempeñar un papel destacado en la industria global de programas computacionales sin realizar considerables inversiones en la formación de recursos humanos. Esas políticas deben centrarse no sólo en aumentar la oferta y mejorar la calidad de los cursos técnicos superiores, sino también en preparar y motivar a los jóvenes para que estudien las TIC, a fin de ampliar la base de profesionales.

Por último, los planes de educación en programas y servicios de computación deben articularse con las estrategias nacionales de desarrollo del sector. En los países con gran población, la disponibilidad de recursos humanos puede sustentar una estrategia encaminada a atraer operaciones que requieran uso intensivo de trabajo. Para eso, es importante motivar a los estudiantes con el fin de que sigan cursos de educación técnica. En países con menor oferta de trabajo y que ya presentan coeficientes de exportación de programas de computación relativamente elevados, la estrategia de desarrollo debe poner el acento en la agregación de valor. Eso incluye la formación de recursos humanos de alto nivel, las inversiones en actividades de investigación y el estímulo de la cooperación internacional.

Cuadro 2

**Ventas y exportaciones de la industria de programas y servicios computacionales, 2004**

(en millones de dólares y porcentajes)

Países	Ventas	Exportaciones	Ventas/PIB total	Porcentaje de exportación	Porcentaje del empleo total
Argentina	1173	191,6	0,77	16,3	0,17
Brasil	8213	314,0	1,36	3,8	0,23
Chile	1385	68,8	1,46	5,0	0,44
Colombia	340 <sup>1</sup>	10,3 <sup>2</sup>	0,35	3,0	0,17
Costa Rica	173	80,0	0,91	46,0	0,28
México	2871	125,0	0,42	4,4	0,11
Uruguay	226	88,7	1,70	39,3	0,31
Total	14 381	878,4	0,85	6,1	0,19

**Fuente:** Andrés López y Daniela Ramos, "Oportunidades y desafíos de la industria de software en Argentina", Proyecto Sociedad de la Información, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, y "Complementación productiva en la industria del software en los países del Mercosur: impulsando la integración regional para participar en el mercado global", cap. 1, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, disponible en: <[http://www.redmercosur.org.uy/uploads/cms\\_news\\_docs/Informe\\_Final\\_Regional\\_Complementariedad.doc](http://www.redmercosur.org.uy/uploads/cms_news_docs/Informe_Final_Regional_Complementariedad.doc)>, 2007, y para Costa Rica, CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2356-P/B), Santiago de Chile, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E/S.08. II.G.1.

1. No incluye empresas de servicios locales. Estimado sobre la base de las ventas de 561 empresas: 542 diseñadoras locales de programas de computación (con ventas por 150 millones de dólares), y 19 filiales de empresas multinacionales (con ventas por 190 millones de dólares).
2. Exportaciones de 542 diseñadoras locales de programas de computación.

En síntesis, para aprovechar las nuevas oportunidades es necesario mejorar las complementariedades en materia de recursos humanos, de utilización de las TIC por parte de las empresas (procesos y negocios electrónicos) y de acceso a las computadoras e Internet, en especial de banda ancha. El diseño de programas de computación y sus utilidades en los procesos productivos locales ofrecen una oportunidad para mejorar tanto la productividad como la inserción internacional en los sectores de servicios.



## Capítulo 13

# Calidad e intensidad tecnológica de las exportaciones

Fuente: *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367[SES.32/3]), Santiago de Chile, mayo de 2008, capítulo III, pp. 131-138.



## COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO

Al igual que en varios trabajos empíricos sobre diferenciación vertical en el comercio internacional, aquí se considera que un mayor valor unitario de exportación (valor/volumen exportado) se manifiesta en un aumento de la disposición a pagar por un producto determinado, dado que su calidad incorporada ha sido incrementada.<sup>1</sup> Los datos sobre valores unitarios provienen de la base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI) del Centro de Información e Investigaciones Prospectivas Internacionales (CEPII), al más alto nivel de desagregación por productos disponible para la comparación internacional (seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías).<sup>2</sup>

En primer lugar se compara el posicionamiento en términos de calidad de las exportaciones latinoamericanas con el de las provenientes de los países desarrollados y de algunos de sus principales competidores en desarrollo, sobre todo

1 Véanse, por ejemplo, Aiginger (1997, 2001), Greenaway, Hine y Milner (1995), Fontagné y Freudenberg (1997, 2002), Fontagné, Freudenberg y Gaulier (2005), Fontagné, Gaulier y Zignago (2007) y Schott (2003, 2004). El valor unitario (precio) es, en general, un buen indicador de la calidad de un bien, pero existen varios factores que pueden alterar dicho valor sin que ello implique cambios en su calidad. Entre estos factores figuran, por ejemplo, variaciones de los costos de producción y del tipo de cambio, mercados no competitivos (en los que los precios pueden reflejar comportamientos monopolísticos u oligopólicos), barreras comerciales, transnacionalización de la producción o regímenes de franquicia, y utilización de precios de transferencia (como el caso de la maquila), entre otros. Véanse mayores detalles en Machinea y Vera (2007).

2 Mediante un mecanismo que armoniza las corrientes espejo de comercio registradas en la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas y en la base de datos BACI del CEPII se obtienen estimaciones del valor unitario de las importaciones en términos *job* equivalentes a valores unitarios de exportación. La base contiene datos sobre 240 países y 5000 productos desde 1995 hasta 2004 a un nivel de desagregación de seis dígitos (Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías). Véanse mayores detalles en el sitio del CEPII en: <<http://www.cepii.fr/anglais-graph/bdd/baci.htm>>.

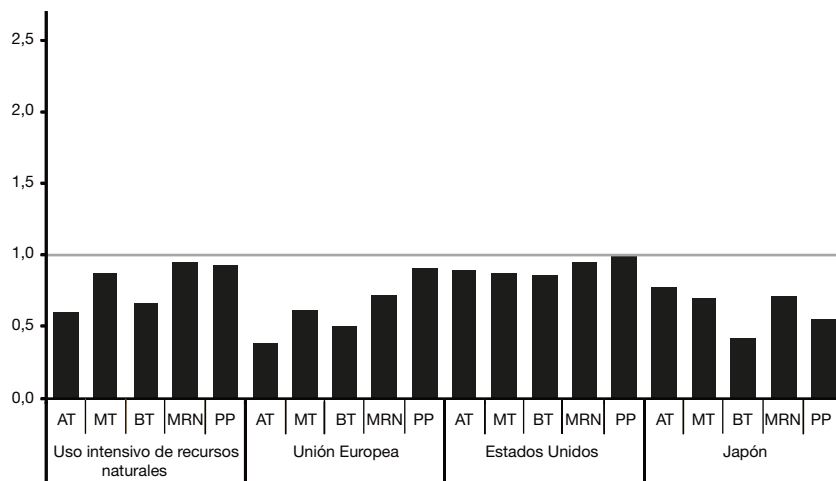


China y Asia en desarrollo (véase el gráfico 1). El análisis se realiza para las cinco categorías de la clasificación de Lall (2000) según el grado de intensidad tecnológica de las exportaciones: productos primarios o básicos (PP), manufacturas basadas en recursos naturales (MRN), manufacturas de baja tecnología (BT), manufacturas de mediana tecnología (MT) y manufacturas de alta tecnología (AT). Como ya se señaló, la relevancia de una u otra categoría en la canasta exportadora de los países de la región es muy variable y, por lo tanto, resulta útil efectuar el análisis a un mayor nivel de desagregación para observar el desempeño en términos de calidad. Además, se podría pensar que las posibilidades de emprender procesos de diferenciación vertical serán mayores en el caso de los bienes con más contenido tecnológico que en el de los productos primarios y sus manufacturas.

Gráfico 1

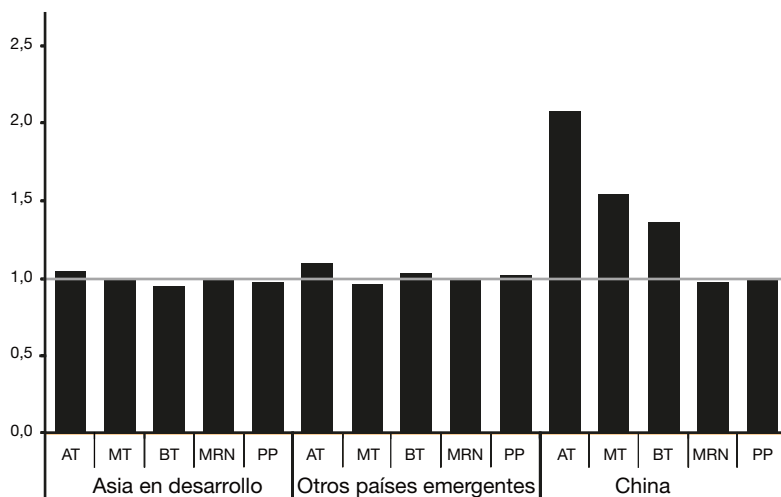
### Valores unitarios y calidad de las exportaciones por categorías de intensidad tecnológica, 2004\*

#### a) Cociente del valor unitario de las exportaciones de América Latina y el Caribe con respecto a los países desarrollados



\* Con respecto a los grupos considerados, el de "Uso intensivo de recursos naturales" comprende Australia, Canadá y Nueva Zelanda; el de "Asia emergente", Filipinas, Indonesia, República de Corea, Singapur, Tailandia y Vietnam, y el de "Otros países emergentes", el resto de los principales países en desarrollo (salvo la India). En los gráficos mismos, cada barra representa el cociente entre la mediana de los valores unitarios de exportación. Por ejemplo, la primera barra del gráfico 1a muestra que en 2004 el valor unitario de las exportaciones de bienes de alta tecnología realizadas por los países que hacen uso intensivo de recursos naturales fue casi el doble del valor unitario de las exportaciones latinoamericanas de dichos bienes.

**b) Cociente del valor unitario de las exportaciones de América Latina y el Caribe con respecto a los países emergentes**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

En lo que respecta a la comparación entre la región y los países desarrollados, se comprueba la existencia de considerables diferencias de precios, que en algunos casos llegan a más del 100% (véase el gráfico 1) a favor de los segundos. Por otra parte, las desventajas de la región en términos de precios son mayores en el caso de las manufacturas de baja, media y alta tecnología (50%, en promedio) que en el de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales (20%).

El rezago más considerable de la región se da en la calidad de los bienes con mayor contenido tecnológico, en los que las posibilidades de diferenciación por calidad son mayores. Sin embargo, es interesante observar que existe una brecha del 9% en lo que respecta a los bienes primarios, y del 27% en las manufacturas basadas en recursos naturales, cuyas exportaciones representan más de dos tercios de las ventas externas totales de los países de América del Sur.<sup>3</sup> Este

<sup>3</sup> Una observación adicional es que las mayores diferencias de precios que registran los productos manufacturados (de baja, media y alta tecnología) en comparación con los productos básicos y las manufacturas basadas en recursos naturales pueden responder no sólo al hecho de que las manufacturas ofrecen,

espacio ofrece una oportunidad muy importante para incrementar la calidad de esas exportaciones. Además, resulta altamente interesante el hecho de que incluso para estas categorías de bienes, en las que a priori se podría pensar que los márgenes para la diferenciación de producto serían menores, éstos tienen una magnitud nada despreciable.<sup>4</sup>

La comparación con algunos países en desarrollo (véase el gráfico 1) sugiere, por una parte, que para las categorías tecnológicas en su conjunto la calidad de las exportaciones de la región es similar a la de los países de Asia en desarrollo, así como a la del resto de los países emergentes. Por otra parte, la calidad de los productos de la región es muy similar a la de China en el caso de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, pero mayor en el de los bienes manufacturados de media y alta tecnología. Esto sugiere que China estaría abasteciendo nichos de mercado de menor calidad que la región y, por lo tanto, no competiría directamente con América Latina (en particular, con México) en productos manufacturados de media y alta tecnología.

Para verificar esta hipótesis se comparan las estructuras exportadoras de China y América Latina. Un primer acercamiento sugiere que las dos regiones compiten en los mismos productos. Sin embargo, un análisis más desagregado de las calidades de dichos productos sugiere que la competencia es de menor intensidad que la supuesta y que cada región se especializa en variedades distintas de un mismo producto. Por ejemplo, si bien China y México exportan televisores, los producidos por el segundo tienen un precio más alto, lo que significaría que sus exportaciones son de mayor calidad. Más aún, un análisis de las participaciones de ambas regiones en las importaciones estadounidenses (el mercado en el que ambos países compiten con más de nuevo en este tipo de bienes) muestra que China ha ganado mercado principalmente gracias a que ha desplazado a países de fuera de la región y, en mucho menor medida, a latinoamericanos y, en particular, a México (véase el recuadro 1).

---

en la práctica, mayores márgenes para la agregación de valor y conocimiento, sino también a un factor puramente estadístico, que puede distorsionar los resultados. En efecto, la insuficiente desagregación a nivel de rubros es más marcada cuanto mayor es el contenido tecnológico de los bienes. En este sentido, es probable que dentro de los bienes de alta tecnología se estén comparando precios de productos que, en rigor, son diferentes, aunque se hayan clasificado como iguales a nivel de seis dígitos. En las categorías primarias es menos probable que esto ocurra debido a la relativa homogeneidad de los productos.

4 Estos resultados confirman, de manera general, los obtenidos por Machinea y Vera (2007) en el caso de algunas manufacturas basadas en recursos naturales y otras de baja tecnología.

**LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES  
EN TÉRMINOS DE CALIDAD DE LOS PRODUCTOS**

Para analizar la evolución de la región en términos del mejoramiento de la calidad de sus exportaciones se consideran tres segmentos de calidad –baja, media, y alta– y se compara la participación de cada uno de ellos en las exportaciones latinoamericanas entre 1995 y 2004. Para los tres segmentos de calidad se utilizan los valores unitarios. Por lo tanto, si la exportación de un producto por parte de un país se realiza a un valor unitario más bajo que el promedio de todos los exportadores de ese producto, se concluye que tal exportación pertenece al segmento bajo; lo mismo ocurre en el caso contrario.<sup>5</sup>

Recuadro 1

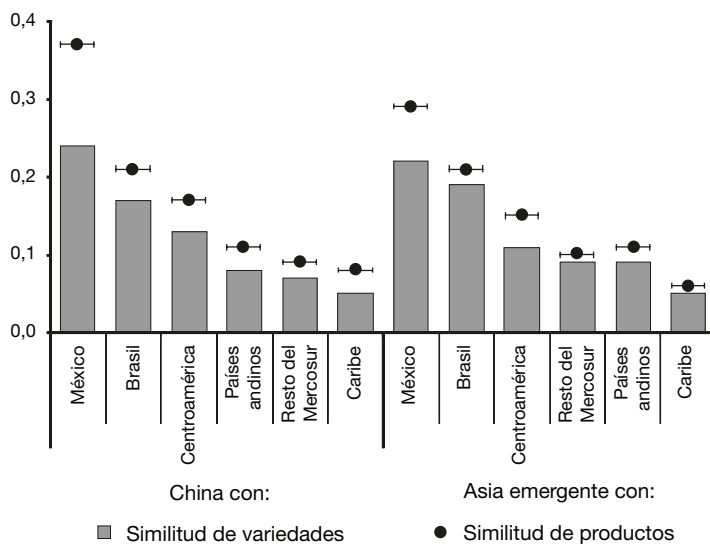
**Competencia en productos y variedades:  
los casos de China y México**

La competencia entre China y México en las distintas variedades de un producto es mucho más reducida que la competencia en cuanto al producto mismo. La primera se mide con el índice de similitud de variedades (segmentos de calidad), y la segunda, con el índice de similitud de productos. El índice de similitud entre estructuras de exportación se calcula como uno menos la suma de los valores absolutos de las diferencias entre las participaciones de cada producto o variedad (que es un segmento de calidad de un producto) en las exportaciones totales (Fontagné, Gaulier y Zignago, 2007). Estos índices comparan la estructura exportadora de dos países: su valor varía entre 0 y 1 y a mayor valor, mayor es la similitud y, por ende, también el grado de competencia.

5 Se aplica una función suavizada sobre la base de los valores unitarios, de manera de asignar cada corriente de comercio (a seis dígitos del Sistema Armonizado) a uno de los tres segmentos de calidad (baja, media y alta). Esto se realiza en dos etapas: i) se atribuye cada corriente a uno de dos grupos dependiendo de su valor unitario: si es inferior al promedio (geométrico) mundial del valor unitario se asigna el flujo al grupo bajo-medio, y si es superior, se asigna al grupo medio-alto; ii) se subdivide cada grupo y el valor de comercio es distribuido: el grupo bajo-medio en dos segmentos, bajo y medio, y el grupo medio-alto en dos segmentos, medio y alto. Esta subdivisión se hace con la función suavizada, que evalúa la distancia del valor unitario de esa corriente con respecto al valor mundial: mientras más lejos se encuentre el valor unitario del valor promedio mundial, menos proporción de la corriente será asignada al segmento medio. Véanse mayores detalles en Fontagné, Gaulier y Zignago (2007).

La información presentada en el gráfico siguiente sugiere que el índice de similitud de productos entre China y México es el más alto de toda la región, dado que en las exportaciones de los dos países predominan los mismos productos de media y alta tecnología. Sin embargo, al comparar sus estructuras exportadoras en forma más desagregada, o sea por variedades, se observa que el índice de similitud con China es menor, lo que estaría sugiriendo que este país se especializaría en segmentos de calidad (variedades) de productos de media y alta tecnología distintos de aquellos en los que México se especializa.\*

### Intensidad de la competencia entre la región, China y Asia emergente, medida por la similitud de productos y variedades exportados, 2004



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

Nota: Cada barra representa la similitud entre las estructuras de exportación de dos países por: i) productos, y ii) variedades, que son el cruce entre producto y segmento de calidad. Mientras mayor sea el valor del indicador, más intensa será la competencia.

\* La intensidad competitiva de Asia emergente con los demás países y subregiones muestra un nivel similar al de China, salvo en el caso de México.

A partir de 1995, China y México habrían aumentado su participación en las importaciones de bienes de media y alta tecnología en el mercado de los Estados Unidos. En el período más reciente (2001-2007), el notable incremento de la participación de China no implicó un desplazamiento de la de México, que mostró una cierta estabilidad respecto de estos bienes frente a la competencia de China. La explicación de esto radica, en parte, en el hecho de que ambos países competirían en distintos segmentos de calidad.

Sin embargo, cabe destacar que estas diferencias en cuanto a la especialización no dependen solamente de las capacidades propias, sino más bien de las decisiones estratégicas de las empresas multinacionales. Aun cuando México tiene una ventaja comparativa de naturaleza estática por su proximidad con el mercado de los Estados Unidos, no puede desconocerse la inversión en investigación y desarrollo, así como en recursos humanos, realizada en China. Por lo tanto, esta situación de limitada competencia de China en ciertos segmentos de bienes puede revertirse rápidamente en la medida en que los países de la región no emprendan un proceso similar.

**Fuente:** CEPAL.

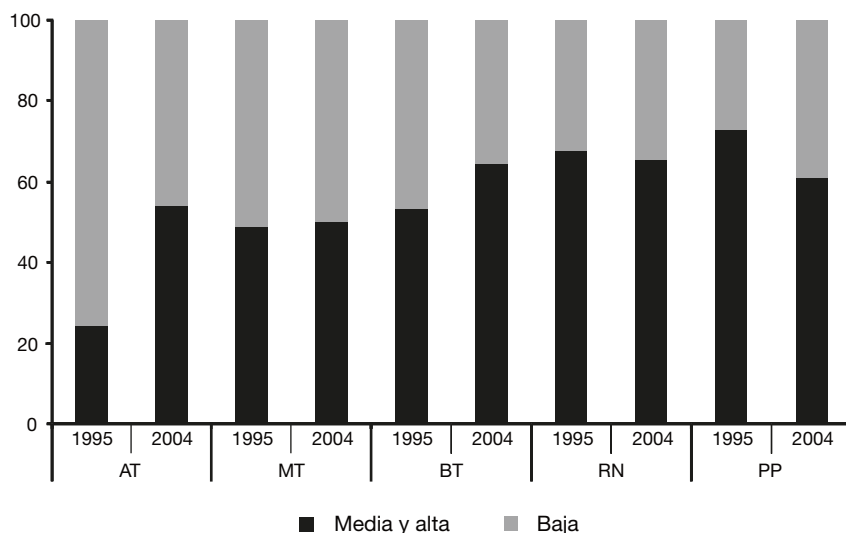
El gráfico 2 ilustra la participación de los distintos segmentos de calidad en las exportaciones de América Latina y el Caribe. Se observa que a lo largo del período considerado (1995-2004) la región logró mejorar la calidad de una parte significativa de las exportaciones (salvo en el caso de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales). Esta mejoría se refleja en los aumentos de la participación de los segmentos medio y alto y la consecuente disminución de la del segmento de calidad baja.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Algunos cambios de las participaciones de los segmentos de calidad en las exportaciones latinoamericanas a mercados específicos son notables. La cuota del segmento de alta calidad en las exportaciones de bienes de alta y baja tecnología a los Estados Unidos y de bienes de baja tecnología a Japón aumentó considerablemente. Por su parte, se redujo la del segmento de calidad media en las exportaciones de productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales a todos los destinos.

Gráfico 2

**América Latina y el Caribe: participación de cada segmento de calidad en las exportaciones totales de cada categoría tecnológica, 1995 y 2004\***

(en porcentajes)



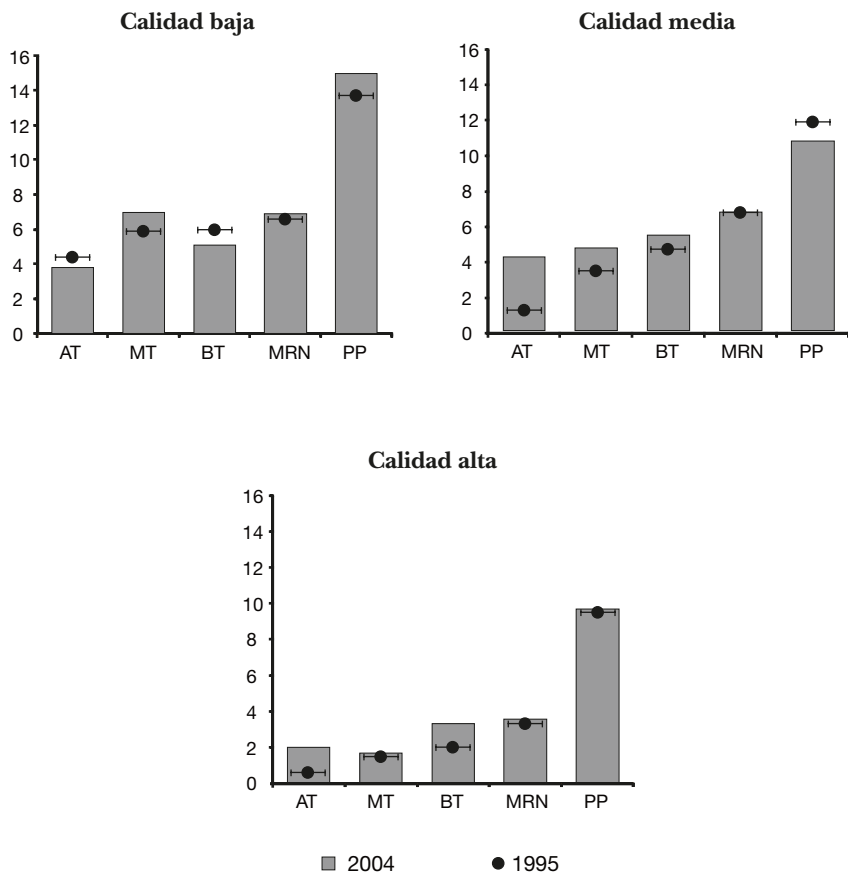
**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

\* Para facilitar la lectura, y a título de ejemplo, las primeras dos barras muestran que la participación de los segmentos de media y alta calidad en las exportaciones de la región de bienes de alta tecnología aumentó del 24 al 54% entre 1995 y 2004.

Si bien el examen anterior indica que la región mejoró, en promedio, la calidad de sus productos manufacturados, salvo los basados en recursos naturales, cabe preguntarse qué sucedió con su participación en el comercio internacional en los distintos segmentos de calidad. El gráfico 3 muestra que la cuota de la región en el comercio mundial de bienes de media y alta calidad aumentó y que se registraron incrementos de la participación en bienes de: i) alta tecnología y media calidad; ii) bienes de alta tecnología y alta calidad, y iii) bienes de baja tecnología y alta calidad. Cabe notar que, además, hubo aumentos de las cuotas de estos tres segmentos en el comercio mundial.

Gráfico 3

**América Latina y el Caribe: participación en el comercio mundial, por segmentos tecnológicos y de calidad, 1995 y 2004\***  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII).

\* Un ejemplo de la manera en que se lee el gráfico es el siguiente: la participación de América Latina y el Caribe en el mercado mundial de productos de alta tecnología (AT) de alta calidad aumentó del 0,6% en 1995 al 2% en 2004. Cabe hacer notar, además, que la cuota de la categoría de productos de alta tecnología-alta calidad en el comercio mundial pasó del 7,1 al 8,1% entre esos mismos años.



Los logros de la región en cuanto a ganancias de participación en el comercio mundial de bienes de alta tecnología (en los segmentos de calidad media y alta) deben, sin embargo, interpretarse con precaución. Para empezar, casi tres cuartas partes de los incrementos de cuotas de mercado corresponden a un solo país (México). En segundo lugar, en el período 1993-2006, una proporción similar (76%) de la producción de manufacturas de México provino de la industria de maquila o programas de importaciones temporales. En este tipo de producción, los indicadores de comercio internacional suelen duplicar la contabilidad de los insumos debido a que son reexportados y no representan necesariamente el valor agregado local.

El acelerado crecimiento de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos puede imputarse a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, que impulsó la inversión extranjera de las empresas transnacionales de las industrias automotriz, de piezas y partes de vehículos, y electrónica. Sin embargo, a pesar de integrar los rubros de media y alta tecnología, las actividades productivas se concentran en los eslabones de la cadena que requieren uso más intensivo de trabajo y menor densidad de conocimiento, diseño e investigación y desarrollo. Una característica notable de la producción en México bajo estos esquemas de fomento de las exportaciones es que, pese a que la productividad media del trabajo no ha aumentado, dichos procesos pueden ser muy competitivos, como lo demuestra su capacidad tanto para exportar y crecer como para producir bienes más complejos y con uso intensivo de tecnología. En este contexto, no debe olvidarse que el valor que agregan la tecnología y la capacidad de organización no se genera en el país y, por ende, no se contabiliza como tal.

En el comercio internacional de productos primarios (PP), si bien América Latina y el Caribe tienen la mayor participación en todas las categorías, las tendencias no han sido alentadoras entre 1995 y 2004. En efecto, la región ganó espacio en el segmento de baja calidad, lo perdió en el de calidad media y se estancó en el de alta calidad.<sup>7</sup> Este desempeño general encubre una cierta heterogeneidad intrarregional. De hecho, en el comercio mundial de productos primarios de alta calidad, Brasil ganó terreno, mientras que el resto del Mercosur y los países andinos perdieron espacio. A su vez, y para el mismo período de análisis, la cuota de México y Centroamérica en el comercio mundial de productos primarios de media calidad se redujo.

7 Sin embargo, entre 2003 y 2006, dado el gran dinamismo de América Latina y el Caribe, su participación en el comercio mundial de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales aumentó de un 8,5 a un 10,2%, según datos de COMTRADE.

**VALORIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES: MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL**

En las secciones precedentes se analizó el comportamiento de la región en términos de la calidad de sus productos de exportación y de la evolución de su participación en el comercio mundial. Sin embargo, el objetivo debiera ser mejorar la calidad del producto, para así elevar el precio en relación con el promedio de sus competidores y, simultáneamente, ganar participación de mercado. Lograr un fortalecimiento de la competitividad de esta manera implica un proceso de valorización (*upgrading*) de las exportaciones. A la inversa, cuando bajan a la vez el precio relativo y la cuota de mercado, se enfrenta una desvalorización (*downgrading*) de los productos exportados. Los otros dos casos posibles son más difíciles de interpretar, por cuanto la conclusión depende del grado de aumento (o descenso) del precio relativo y del grado de pérdida (o ganancia) de cuota del mercado.

Cuadro 1

**Matriz de desvalorización y valorización de las exportaciones**

		Cuota de mercado	
		Pérdida	Ganancia
Valor unitario en relación con el promedio del mercado	Aumenta	Ambiguo	Valorización
	Baja	Desvalorización	Ambiguo

Fuente: CEPAL.

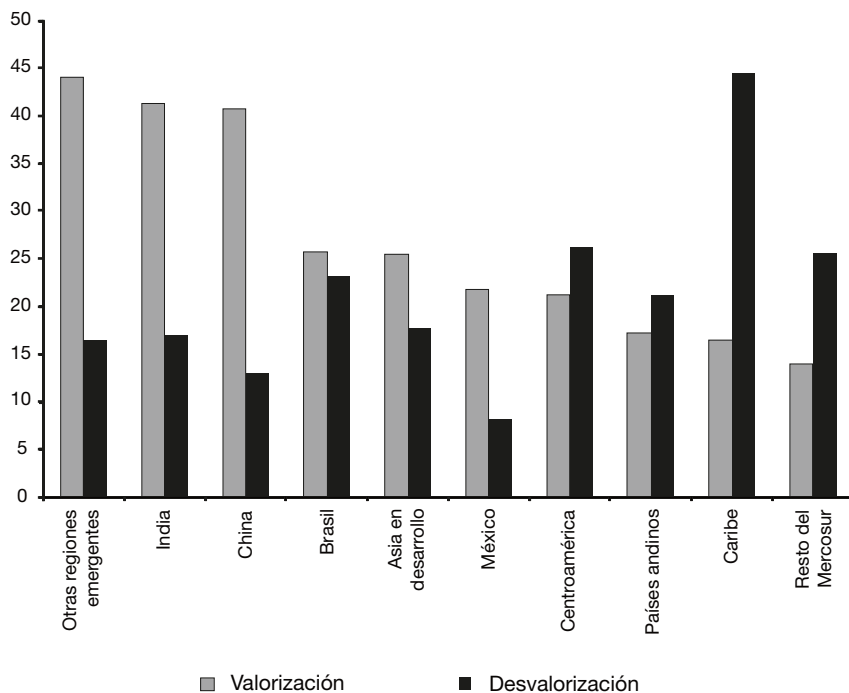
En esta sección se examina la medida en que América Latina y el Caribe y otras zonas emergentes lograron una valorización o sufrieron una desvalorización de sus exportaciones en dos subperíodos: 1995-1999 y 2000-2004.

En 2000-2004 (véase el gráfico 4), los logros de los países latinoamericanos fueron marginales, con una valorización máxima del 26% del total de sus exportaciones en el caso de Brasil, seguido de México, con el 22%. Este último se destacó también por registrar el menor porcentaje de desvalorización de sus exportaciones y su buen desempeño con respecto a este indicador confirma las ganancias de participación de mercado en los ya mencionados segmentos de media y alta calidad. Por su parte, la subregión del Caribe fue la que sufrió la mayor desvalorización de sus ventas externas (45%), seguida de Centroamérica y el resto del Mercosur. En ambos casos la desvalorización corresponde a los rubros textil y de la confección, en los que están siendo desplazados por China

Gráfico 4

**Valorización y desvalorización como proporción de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe y de otras regiones emergentes, 2000-2004\***

(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

\* A modo de ejemplo, la lectura de la primera barra correspondiente a "Otras regiones emergentes" indica que este grupo logró en el período 2000-2004 un aumento tanto del valor unitario con respecto al promedio del mercado como de la cuota de mercado (valorización) para el 44% de sus exportaciones. La segunda barra muestra que en el mismo período se redujo tanto el valor unitario en comparación con los competidores como la cuota de mercado (desvalorización) para el 17% de las exportaciones de este grupo. Cabe hacer notar que los porcentajes mencionados corresponden a las exportaciones para las cuales es posible calcular valores unitarios.

y algunos otros países asiáticos en el mercado estadounidense. En parte, este resultado viene a confirmar lo acaecido en el quinquenio precedente (1995-1999), al menos en términos de una valorización similar en Brasil y México.<sup>8</sup>

Un examen más detallado según los mercados de destino permite distinguir algunas peculiaridades. Por ejemplo, si bien el 42% de las exportaciones de México sufrió una desvalorización en el mercado de la Unión Europea entre 2000 y 2004, el 20% de ellas registró una valorización en el estadounidense. Por su parte, Brasil logró valorizar sus exportaciones en ambos mercados, mientras que en las dirigidas a la propia región latinoamericana sus avances fueron mucho más reducidos. En el mismo período, un porcentaje importante de las exportaciones de la subregión del Caribe experimentó una desvalorización tanto en la UE como en los Estados Unidos. Por su parte, todos los países andinos exhibieron las mayores valorizaciones en el mercado europeo y las menores en el estadounidense.

En resumen, el análisis expuesto sugiere que los avances de la región en términos de escalamiento de la calidad de sus productos fueron mixtos. La brecha absoluta entre la calidad de las exportaciones de la región y la de los países avanzados sigue siendo considerable, aunque en términos generales es menor en el caso de los productos básicos que en el de las manufacturas de media y alta tecnología. La región tiene, entonces, un espacio importante para mejorar la calidad de sus productos, incluso la de los bienes primarios. Otra conclusión interesante es que América Latina y el Caribe (y particularmente México) comercializan productos de media y alta tecnología de una calidad aparentemente superior a la que ofrece China y que, por lo tanto, no competirían directamente con ese país en los mismos segmentos de calidad. Además, la región ha logrado incrementar su participación en el comercio mundial de estos productos. Sin embargo, el análisis de la valorización de las exportaciones demostró que, comparada con la región, China ha avanzado mucho más rápido en cuanto al aumento del precio de sus productos con respecto al promedio de sus competidores y, simultáneamente, también ha incrementado más dinámicamente su participación en los mercados mundiales. Asimismo, gracias a los acelerados procesos de inversión en innovaciones y de la intensa capacitación de recursos humanos, la competencia de China en los segmentos de media y alta tecnología se puede intensificar rápidamente en la medida en que los países de la región no impriman un impulso similar a dichas actividades.

8 Sin embargo, en ese período el desempeño del Caribe, Centroamérica y los países andinos fue mucho mejor, resultado atribuible al mayor dinamismo de la demanda de los Estados Unidos durante ese quinquenio, a la aún reducida presión competitiva de China (antes de su incorporación a la Organización Mundial del Comercio [OMC]), y a una rivalidad limitada de los otros países asiáticos debido a la grave crisis financiera que los afectó en la segunda mitad de los años noventa.



Capítulo 14  
**La transformación productiva  
20 años después. Viejos problemas,  
nuevas oportunidades**

Fuente: *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368-SES.32/4), Santiago de Chile, mayo de 2008.



## PRESENTACIÓN

Hace casi veinte años, la CEPAL propuso la idea fuerza de la transformación productiva con equidad. Entonces, los países de la región venían transitando desde la profunda crisis de los años ochenta, con sus dificultades de estabilización interna y ajuste externo, y se dirigían hacia una década de reformas estructurales siguiendo el llamado Consenso de Washington. En una atmósfera de perplejidad y pesimismo respecto de las perspectivas de la región, la CEPAL proponía una visión contrapuesta al pensamiento ortodoxo que en ese momento dominaba la política económica.

La propuesta situaba a la región en el concierto de los países en desarrollo y destacaba la situación desmedrada con la figura del casillero vacío, es decir, sus dificultades para conciliar crecimiento y equidad. La transformación productiva aparecía así como la idea clave para promover, de manera simultánea y no secuencial, tanto el crecimiento económico como la equidad social. La reducción de las desigualdades fomenta la cohesión entre los distintos actores que participen directa o indirectamente en el proceso productivo. Por consiguiente, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo si en la sociedad persiste un alto nivel de inequidad.

En relación con el crecimiento económico, se partía reconociendo los grandes cambios que estaban ocurriendo en el mundo y la forma en que redefinían un tema recurrente en el pensamiento de la CEPAL: la generación y propagación del progreso técnico. En la propuesta se asignaba un papel fundamental a la industria manufacturera, dado su mayor contenido y potencial de difusión de los avances tecnológicos. Se rescataban, sin embargo, sus importantes complementariedades con el sector agrícola y el de servicios, señalando que el fortalecimiento de este tipo de vínculos contribuía de manera decisiva a la generación de derrames tecnológicos y encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante.

Además, se sostenía que, para alcanzar el progreso técnico y un incremento de la productividad, era preciso aumentar el nivel de apertura de las economías, aunque se distinguía entre la competitividad auténtica y la espuria y se hacía hincapié en su carácter sistémico. Asimismo, se postulaba que el tránsito hacia



una economía más abierta debía ser gradual, privilegiando las exportaciones y apoyándose en un tipo de cambio elevado y estable.

A lo largo de la década de 1990 y los primeros años de la siguiente, la CEPAL fue elaborando distintos aspectos vinculados a la transformación productiva con esta visión integradora, a veces acentuando los temas económicos, a veces los sociales, y siempre enmarcando sus propuestas en el entorno institucional de la región. Pese a este énfasis ocasional, nunca cambió la visión integral del proceso de desarrollo. En efecto, en el pensamiento de la CEPAL los temas económicos, sociales e institucionales se han considerado siempre de manera integral, en el sentido de que interactúan y se condicionan recíprocamente.

Sin embargo, también cuenta la forma de organizar el relato y el tiempo destinado a cada dimensión. En trabajos recientes se ha destacado la dimensión social, en la que están igualmente implícitas las consideraciones económicas e institucionales. Es el caso de los últimos documentos institucionales de la CEPAL: *La protección social de cara al futuro* y *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia*. Allí se ha hecho hincapié en los temas de la igualdad de oportunidades por la vía de la educación, las dinámicas excluyentes de los mercados de trabajo, la redistribución de los activos mediante el gasto social y la promoción del pleno ejercicio de la ciudadanía en un contexto de fortalecimiento de la democracia y consolidación de sociedades más incluyentes.

Los cambios ocurridos en el mundo que se destacaban en la propuesta de 1990 se han acelerado de manera considerable y han surgido nuevos actores que, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, han alterado sensiblemente el antiguo equilibrio de la economía mundial y han provocado cambios estructurales profundos. Por ello, parece oportuno retomar nuestra visión de la transformación productiva y examinarla a la luz de los tiempos actuales para averiguar, en última instancia, si las nuevas oportunidades que surgen a partir de los nuevos paradigmas tecnoeconómicos y la creciente hipersegmentación de los mercados pueden contribuir a superar los viejos problemas de heterogeneidad estructural de la región y a encontrar nuevos espacios de competitividad aún no plenamente aprovechados.

Los países de América Latina y el Caribe ocupan diversos espacios de competitividad y aprendizaje mediante los cuales se integran al mundo sobre la base de sus recursos y sus capacidades acumuladas. Diversificar y desarrollar dichos espacios es el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo productivo. Aunque las estrategias deben tener características nacionales, una mayor coordinación e integración económica entre los países de la región facilitaría enormemente la tarea, al permitir escalas, complementariedades y una acumulación del aprendizaje.

Avanzar en esta labor en el contexto de cada realidad nacional significa movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas y, en tal sentido, el papel de las políticas públicas es esencial. En primer lugar, para organizar la

búsqueda de una visión de cada país en el mundo con una perspectiva de mediano y largo plazo y para catalizar los esfuerzos que permitan detectar las oportunidades presentes y futuras. Segundo, para construir alianzas con el sector privado que sean perdurables y cuyos beneficios y compromisos sean recíprocos, a fin de formular e instrumentar estrategias que concreten progresivamente esa visión y permitan aprovechar las oportunidades.

Para lograr lo anterior se requiere construir amplios consensos orientados a forjar acuerdos en diversas áreas del quehacer nacional. Desde esta perspectiva, una vez más adquiere relevancia la visión integral del desarrollo que caracteriza al pensamiento de la CEPAL. Si bien las propuestas sobre determinados aspectos son analíticamente separables, los grandes consensos nacionales que pueden viabilizarlas son necesariamente multidimensionales. Es decir, en el más pleno espíritu de la transformación productiva con equidad, la concertación social debe abarcar un todo inseparable de acuerdos sobre crecimiento, equidad y desarrollo institucional.

De esta manera, el objetivo del presente documento –*La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*– es analizar cuáles son las oportunidades y los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe en el nuevo contexto económico internacional, marcado por el surgimiento de nuevos actores, la naturaleza e intensidad de las corrientes comerciales, la dinámica de los cambios estructurales y la continua aceleración del progreso técnico, a medida que se presentan y se consolidan nuevos paradigmas tecnológicos que afectan profundamente la dinámica competitiva de numerosos sectores.

En el capítulo I se examina el desempeño de América Latina y el Caribe en la economía mundial y las oportunidades que se abren para la región en el nuevo escenario global. Después de un análisis de las tendencias a largo plazo en materia de convergencia y disparidades en la evolución del producto por habitante, se presentan algunas consideraciones respecto de los procesos de crecimiento económico y transformación productiva. Seguidamente se revisan los principales cambios acaecidos en la economía mundial, tanto desde el punto de vista de la organización productiva y los modelos de negocios, como de las tendencias simultáneas de masificación y estratificación de la demanda internacional. Por último se analizan las fortalezas del desempeño económico de la región en los últimos años y las orientaciones básicas para emprender un proceso de transformación productiva que permita profundizar y diversificar las modalidades de inserción internacional de los países.

En el capítulo II se pasa revista al desempeño económico y exportador de la región en el último cuarto de siglo. En primer lugar se examina la evolución macroeconómica, destacando los elementos internos y externos que contribuyeron al bajo y volátil crecimiento económico desde 1980 hasta el auge iniciado en 2003. Más adelante se analiza el papel del incremento de la productividad como factor de crecimiento y su estrecha relación con la dinámica de la estruc-

tura productiva. En tal sentido, se hace hincapié en algunos factores determinantes de la evolución de la productividad, como la aplicación del conocimiento a las actividades económicas, la diversificación de la estructura productiva y la prestación eficiente de los servicios de infraestructura. Por último, se examina el modo en que las exportaciones han contribuido a la transformación productiva y el crecimiento desde 1980 mediante su aporte agregado, la diversificación por productos y destinos y la incorporación del conocimiento, así como las externalidades tecnológicas generadas por el comercio y la inversión extranjera directa.

La dinámica tecnológica en la región y las oportunidades para mejorar la calidad de los productos exportados constituyen el tema central del capítulo III. Después de comparar los esfuerzos nacionales de investigación y desarrollo y su eficacia relativa, se examina la conducta innovadora de las empresas manufactureras en varios países y su impacto en la productividad, los salarios y las exportaciones; también se identifican los obstáculos para un mayor desarrollo de innovaciones de procesos y productos. Seguidamente, utilizando los precios unitarios de los productos exportados, se investiga la capacidad de la región para mejorar su inserción internacional mediante la incorporación de calidad en las exportaciones. Al respecto, a fin de evaluar la calidad, se establece una comparación entre el precio de los bienes exportados por la región y el de productos similares provenientes del mundo desarrollado y en desarrollo; asimismo, se analiza la participación en el comercio mundial durante la última década según niveles de calidad. Por último, dada la importancia de América Latina y el Caribe en materia de productos agrícolas, se discute en mayor detalle el posicionamiento de la región en el mercado mundial de este tipo de bienes, con especial hincapié en los mercados de los países desarrollados. A la luz de estas evidencias se revisan algunas vías para mejorar esa situación en términos de la calidad de las exportaciones.

En el capítulo IV se examinan las oportunidades que pueden brindar a los países de la región los nuevos paradigmas tecnoeconómicos, que permiten captar la evolución de los cambios tecnológicos y del desarrollo económico para comprender cómo la región reacciona y acompaña la difusión de estas tecnologías en el ámbito económico y social. En particular, se describen, primero, las repercusiones de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y los requisitos necesarios para que el conjunto de la sociedad, el sistema económico, la infraestructura y la industria se adapten a los nuevos procesos y productos que se van gestando. En segundo lugar se analizan las tendencias que se manifiestan en la estrategia de las empresas y en la organización industrial a partir de la difusión incipiente de la biotecnología, así como los esfuerzos necesarios para crear un sistema capaz de incrementar y orientar las actividades de investigación y desarrollo y los recursos humanos de modo de estimular la adaptación e incorporación de estas nuevas tecnologías.

Considerando la heterogeneidad propia de la estructura productiva de los países de la región, para analizar las oportunidades y desafíos se requiere una evaluación sectorial. Esta evaluación se realiza en el capítulo V, donde se describen los procesos de aprendizaje y las capacidades tecnológicas en cuatro sectores que caracterizan, con distinta importancia relativa, la estructura productiva y la inserción internacional de los diferentes países de América Latina y el Caribe. Se trata del complejo agroindustrial, la minería, la industria manufacturera, tanto la heredada de la industrialización sustitutiva como la de exportación, y los servicios. En los cuatro espacios de competitividad y aprendizaje se discuten las ventanas de oportunidades que se abren como consecuencia de los nuevos paradigmas tecnológicos que cruzan transversalmente los sectores productivos. Su aprovechamiento requiere un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando de manera progresiva el perfil de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. Por último, se analizan las oportunidades de escalamiento en las cadenas globales de valor de los cuatro sectores mencionados.

A partir del análisis anterior sobre las oportunidades y desafíos para llevar a cabo una transformación productiva más dinámica, en el capítulo VI se examinan las modalidades estratégicas adoptadas por un grupo de países de fuera de la región que se consideran exitosos. El estudio se centra en cómo se organizaron los procesos institucionales del sector público relacionados con la formulación e implementación de estrategias nacionales de mediano y largo plazo, en el marco de una alianza público-privada. El examen de los diversos procesos de organización del sector público y de los programas de apoyo para impulsar la transformación productiva y la inserción internacional permitió formular doce “primeros principios” en esta materia. Con la misma óptica, se realizó un análisis de la situación de los países latinoamericanos y caribeños respecto de la construcción de visiones nacionales estratégicas, alianzas público-privadas y consensos, el cual sugiere que dichos principios son relevantes para una región que necesita profundizar y diversificar su aparato productivo en el marco de la globalización.

Por último, el capítulo VII está dedicado a las reflexiones finales, que incluyen algunos de los aspectos más relevantes examinados en este documento y las oportunidades que se presentan para que la región emprenda un proceso de transformación productiva que contribuya a potenciar el crecimiento y mejorar la equidad.

**UNA MIRADA A LARGO PLAZO**

La actual etapa del proceso de globalización brinda oportunidades desconocidas hasta el momento, pero, a la vez, genera incertidumbre y efectos negativos en la vida económica, social, política y cultural de millones de personas. El extraordinario aumento del comercio mundial y la dinámica del cambio tecnológico se dan simultáneamente con un aumento de las desigualdades entre las naciones y dentro de ellas. En dicho contexto, varias economías otrora en desarrollo han experimentado impresionantes transformaciones y en pocas generaciones transitaron de la pobreza a la prosperidad, conformando un nuevo grupo de actores emergentes en la economía global.

América Latina y el Caribe se incorporó tempranamente a la internacionalización de la economía mundial, sobre todo a partir de la revolución del transporte ocurrida en la segunda mitad del siglo XIX, que facilitó la globalización de los recursos naturales. Desde las fases iniciales de dicho proceso, los países de la región, junto con los de Europa central y oriental, formaron parte del grupo de países de ingreso medio, al que más tarde se unieron algunas naciones asiáticas.

La brecha del producto por habitante en relación con los Estados Unidos se amplió entre 1820 y 1870 y se mantuvo desde entonces en torno al 28%. Recién a partir de 1980 se acentuó el rezago de América Latina y el Caribe respecto del mundo desarrollado, principalmente a raíz de la crisis de la deuda externa. Además, la recuperación posterior a la década perdida de 1980 fue frustrante. El bajo crecimiento y una elevada volatilidad caracterizaron los resultados regionales desde 1990 hasta comienzos de la presente década.

El desempeño global de la región a largo plazo ha tenido episodios muy diferenciados según países y períodos. Entre los más importantes se cuentan los períodos de crecimiento acelerado de los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XX, de Cuba durante el primer cuarto del siglo XX, y de Brasil, Colombia y México a lo largo de algunas décadas de la segunda mitad del siglo XX. Hasta los años setenta, la historia de la región podría resumirse como un caso de estabilización situado en una posición intermedia en el concierto mundial y de “convergencias truncadas” en el plano individual, más que de divergencias permanentes con los países desarrollados y otros países en desarrollo. Sin embargo, en algunos de los más pobres se ha registrado una situación de deterioro más temprana y sostenida.

**LUCES Y SOMBRAS EN EL DESEMPEÑO RECIENTE  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Los resultados recientes de América Latina y el Caribe muestran que la región ha sido capaz de aprovechar las tendencias favorables del contexto externo, expresadas en una mayor demanda, más liquidez de los mercados financieros, mejores precios de las materias primas y un aumento de las remesas. Si bien la región ha crecido menos que otros países en desarrollo, a fines de 2008 completará un ciclo expansivo de seis años de duración, con un crecimiento medio anual del producto por habitante del 3,5%. En consecuencia, el último sexenio sería el período de expansión más grande y prolongada desde la segunda mitad de los años sesenta.

No sólo se registra un mayor crecimiento, sino que además este ciclo expansivo es de mejor calidad. En efecto, se ha reducido la vulnerabilidad de la región a las turbulencias externas gracias al mejor comportamiento fiscal y de las cuentas externas, lo que se tradujo en un menor nivel de endeudamiento público y de deuda externa respecto del producto y las reservas internacionales, respectivamente. La inversión extranjera directa se ha recuperado en los últimos años y en 2007 alcanzó un nuevo récord. Asimismo, se ha registrado una marcada disminución del desempleo y la pobreza, aunque ambos indicadores muestran todavía valores demasiado elevados. Finalmente, aunque por cierto no menos importante, en la región se han logrado un fortalecimiento de la democracia y una mayor autonomía política, que se expresan en la existencia de gobiernos de distinto signo político.

A lo anterior cabe agregar el dinamismo de las exportaciones en los últimos veinte años (9% anual en volumen físico), que le ha permitido a la región recuperar parte de la participación en el comercio mundial que había perdido en las tres décadas anteriores (véase el gráfico 1). Este cambio de tendencia se explica básicamente por la evolución de México, aunque en los últimos años Brasil y varios países del Pacífico de América del Sur han sido los más dinámicos.

Además, en las dos últimas décadas –salvo en los países andinos– aumentó la diversificación de productos de exportación, aunque no hubo mejoras generalizadas en la diversificación por destinos, donde se destaca la mayor concentración de las exportaciones de México al mercado estadounidense (véase el gráfico 2). No es de extrañar, entonces, que, en un análisis en el nivel de producto, más de un tercio del incremento de las exportaciones en este período corresponda a la diversificación de productos y sólo un cuarto a la diversificación por destino.

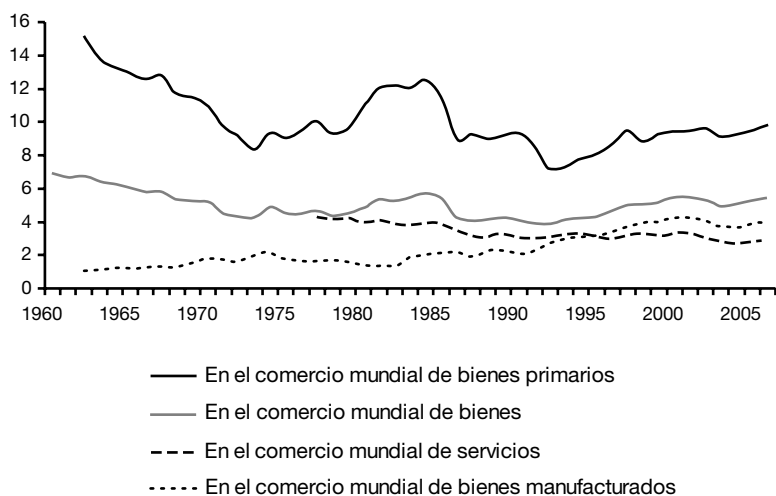
Sin embargo, en la región aún no se concretan avances significativos en los aspectos estructurales. En este sentido, cabe señalar, en primer lugar, la manera en que se distribuyen los frutos del crecimiento. Hoy, como hace veinte años señalaba la CEPAL en el documento sobre transformación productiva con equidad, la desigualdad en la distribución del ingreso y, en términos más generales,

en el acceso a los diferentes activos continúa siendo una realidad indiscutible de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, pese a que la inversión ha aumentado durante los últimos años al nivel más elevado desde 1980, aún no basta para sostener tasas de crecimiento superiores al 5% (véase el gráfico 3). En tercer lugar, en términos de transformación productiva la región no ha experimentado grandes variaciones en las últimas décadas, excepto la disminución de la participación de la industria manufacturera, en especial en América del Sur. Además, este sector se destaca por la escasa proporción de actividades de uso intensivo de ingeniería, sobre todo en comparación con otros países de fuera de la región que poseen ventajas comparativas en materia de recursos naturales. Más aún, en varios de los países en que se ha producido una gran diversificación de las exportaciones, ésta por lo general no se traduce en una estructura productiva más diversificada.

Gráfico 1

**América Latina y el Caribe: participación en el comercio mundial de bienes, bienes primarios, bienes manufacturados y servicios, 1960-2006**

(en porcentajes)

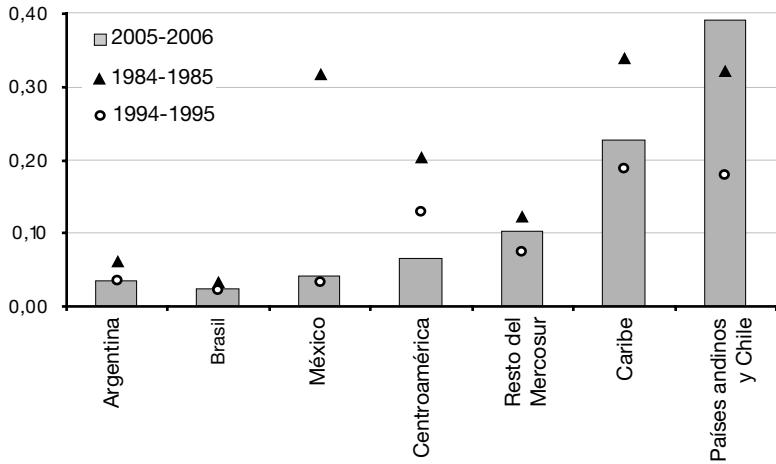


**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea].

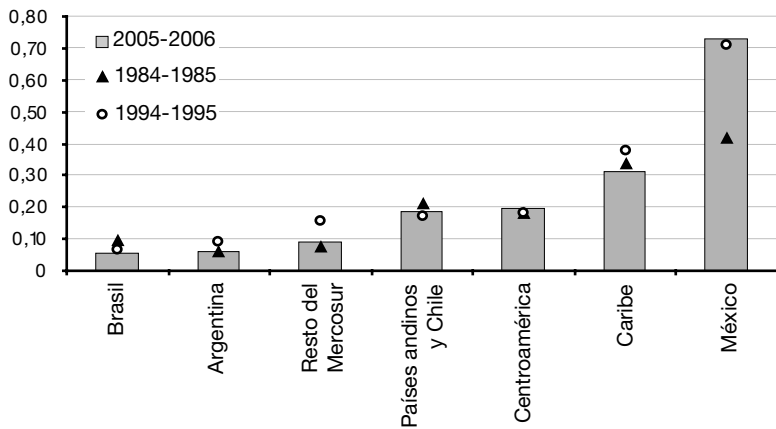
Gráfico 2

**Concentración de las exportaciones medida según el índice de Herfindahl-Hirschman, 1984-1985 a 2005-2006**

**a) Según productos**



**b) Según destinos**



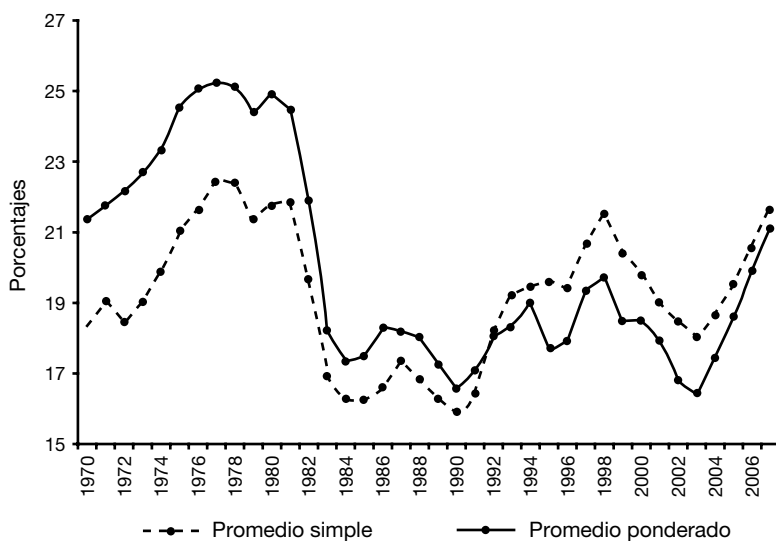
**Fuente:** Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE), sobre la base de la Revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev.2), salvo en los casos de México y Centroamérica, en los que se emplea la Revisión 1.



Gráfico 3

**América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB, 1970-2007\* (19 países)**

(Sobre la base de cifras en dólares a precios de 2000)

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\* Las cifras de 2007 son preliminares.

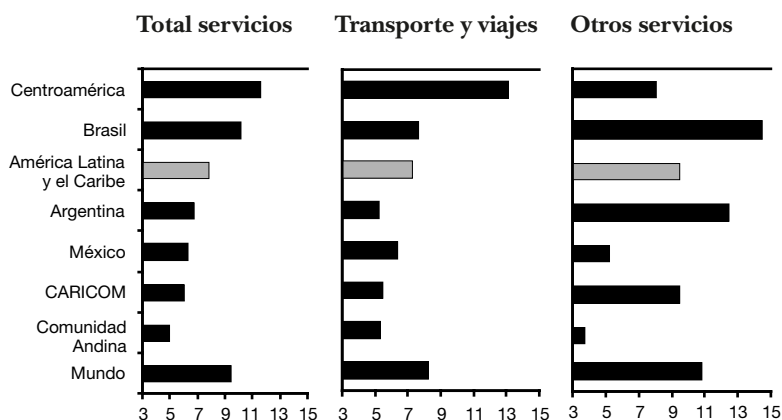
En cuarto lugar, pese a la mayor diversificación exportadora, no se ha logrado reducir la excesiva dependencia de las exportaciones tradicionales ni incorporar, en general, mayor conocimiento y valor agregado en las distintas actividades y cadenas productivas. Asimismo, el incremento de las exportaciones de manufacturas, en particular las vinculadas a diferentes regímenes especiales, no se ha traducido en el escalamiento hacia actividades productivas y sectores en los que se profundicen, difundan y aceleren los procesos de aprendizaje tecnológico, o que generen más capacidades tecnológicas y productivas. En quinto lugar, con excepción de México y Brasil, la región ha tendido a perder participación en los sectores más dinámicos del comercio mundial de bienes. Además, el crecimiento que ha experimentado la participación de México en estos últimos no corresponde, en la mayoría de los casos, a los productos “más sofisticados” del comercio mundial, entendiendo como tales los que exportan los países de ingresos altos. En otras palabras, las exportaciones de México (y también de China) se componen del mismo tipo de bienes que exportan en forma creciente los países en desarrollo, como consecuencia de las estrategias de descentralización y subcontratación

de las grandes empresas multinacionales y que, usualmente, representan el último eslabón de la cadena de valor. En sexto lugar, la región ha perdido participación en el comercio mundial de servicios, en particular en el sector más dinámico, que corresponde básicamente a la informática, la ingeniería, la investigación y el desarrollo y las telecomunicaciones (véase Otros servicios en el gráfico 4). En séptimo lugar, los esfuerzos en materia de innovación siguen siendo escasos y su eficacia es reducida. Las brechas son cada vez más profundas si se consideran los crecientes esfuerzos públicos y privados que realizan los países de Asia, sobre todo China, en materia de investigación y desarrollo (ciencias básicas y aplicadas) y de acceso a los mercados del conocimiento.

Por último, si bien se observan procesos espontáneos de integración regional, las iniciativas formales –salvo en algunos casos específicos de Centroamérica y el Caribe– aún adolecen de deficiencias y falta de dinamismo. La enumeración podría continuar, pero lo que vale la pena subrayar es que, aunque actualmente se observa un período de gran bonanza externa y de importantes logros internos, la región no parece estar haciendo los progresos suficientes para enfrentar los desafíos que imponen las profundas transformaciones del actual proceso de globalización.

Gráfico 4

**América Latina y el Caribe y el mundo:  
exportaciones de servicios, 1985-2005**  
(en tasas medias de crecimiento anual)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), “Balance of Payments Statistics (BOP) database”, disponible en: <<http://www.imfstatistics.org/bop>>, 2007.

Los escasos avances de la región en su conjunto en varias de estas áreas no reflejan necesariamente una ausencia de progresos reales en ciertos países, actividades y empresas. Por el contrario, existen numerosos casos notables e historias de éxito –algunos de los cuales se analizan en el documento– que constituyen la plataforma a partir de la cual es necesario evolucionar para superar ciertas inercias y sentar las bases de un desarrollo sostenible con mejoras simultáneas en materia de competitividad y equidad.

### **CAMBIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL CONTEMPORÁNEA**

A partir de esta realidad, el primer interrogante es si la región podrá superar algunos desafíos de larga data a partir de los logros de los últimos años, sentando las bases para un crecimiento sostenible a largo plazo. Para ello es importante analizar los estímulos y barreras que emanan del nuevo contexto internacional y que definen una nueva situación. Entre ellos se destaca, en primer lugar, la consolidación de tres polos de desarrollo de singular peso económico, financiero, tecnológico y comercial en el mundo, que son Asia y el Pacífico, Europa y América del Norte, con estrechos lazos y complementariedades entre sí. Sin desconocer las oposiciones y contradicciones en el interior de estos polos, su existencia y fuerza centrífuga plantean un dilema para los que quedan fuera.

En segundo lugar, en el ámbito manufacturero y de los servicios a las empresas se ha producido una amplia fragmentación funcional y geográfica de las actividades productivas. La modularización, aun en las etapas de concepción y diseño, ha revolucionado el quehacer manufacturero, estandarizando muchos componentes y aumentando explosivamente el comercio de bienes intermedios y la integración productiva de los países en un número cada vez mayor de cadenas globales de valor y redes internacionales de producción, engarzadas en un sinnúmero de variedades. Esta fragmentación funcional y geográfica de actividades ha estado acompañada de una creciente concentración a escala global, como consecuencia de importantes economías de escala no sólo en la producción, sino también en la comercialización y en las actividades de investigación y desarrollo. El hecho de formar parte de estas cadenas de valor no es *prima facie* un desafío menor, aunque lo realmente difícil es ascender dentro de ellas, lo que depende de los esquemas de gobierno de esas cadenas y de las capacidades tecnológicas que logren desarrollar los países en los distintos sectores productivos.

En tercer lugar, el crecimiento económico acelerado de China, la India y algunos países de Europa oriental y la ex Unión Soviética demanda ingentes volúmenes de recursos naturales y, al mismo tiempo, representa una oferta casi infinita de mano de obra de bajo costo en el mercado mundial y un número creciente de científicos e ingenieros muy calificados, además de otras poderosas

ventajas de localización para la industria manufacturera y los servicios empresariales. En consecuencia, los márgenes de rentabilidad de la globalización se reducen, en especial en la producción de los sectores de uso más intensivo de tecnologías y capacidades de la industria manufacturera y de los servicios, y en los que se basan en una mano de obra abundante y de bajo costo (por ejemplo, las manufacturas para la exportación, tales como la maquila).

En cuarto lugar, los consumidores de China, la India y la ex Unión Soviética, antes inalcanzables para las empresas occidentales debido a las barreras políticas y comerciales, ahora están disponibles y tienen amplias perspectivas de percibir ingresos crecientes. Progresivamente, esto se ha ido reflejando en una demanda masiva de enorme magnitud, cuya composición varía de conformidad con el aumento del ingreso por habitante en esos países. Ello se traduce en la actualidad en una demanda creciente de proteínas y bienes primarios y, a mediano y largo plazo, de bienes intermedios y manufacturas de consumo final.

En quinto lugar, el elevado nivel de ingresos del mundo desarrollado y la creciente concentración personal del ingreso tanto en los países desarrollados como en desarrollo, así como la mayor diversidad de estilos de vida, gustos y preferencias, van diversificando y estratificando la estructura del consumo. Ello genera en forma creciente el surgimiento de nichos muy especializados de consumo personalizado y de altos precios.

Por último, se han registrado cambios en los paradigmas “tecnoeconómicos” –noción que capta la evolución entre el cambio tecnológico y el desarrollo económico– y se avizoran grandes transformaciones vinculadas a la difusión más amplia del paradigma de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y al desarrollo y la difusión de la biotecnología, que están destinados a producir profundas transformaciones en los ámbitos de la producción y los servicios. Cabe prever, además, que otras tecnologías de propósitos generales, como la nanotecnología, los nuevos materiales y las fuentes de energía renovable, también impulsarán grandes innovaciones de procesos, productos y modelos de negocios.

En ese sentido, suele afirmarse que los cambios en los paradigmas tecnoeconómicos redefinen la trayectoria no sólo de los ámbitos tecnológico y económico, sino también del social. La existencia de este tipo de innovaciones requiere que confluyan algunos requisitos tales como la oferta amplia y a bajo costo de un insumo clave (por ejemplo, petróleo durante el paradigma metal-mecánico, y chips y semiconductores en el de las tecnologías de la información), la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías en una amplia gama de sectores (*pervasiveness*) y un ajuste en el marco social e institucional que genere incentivos a la innovación y la difusión del nuevo paradigma. Como se sostiene en el documento, este proceso es evidente en el caso de las TIC y todavía incipiente en el de la biotecnología.

**LOS PARADIGMAS TECNOECONÓMICOS: DIFUSIÓN Y APRENDIZAJE  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El crecimiento sostenible depende de la acumulación permanente de capacidades tecnológicas y de innovación. Siendo así, cabe preguntarse qué caminos se abren para esos efectos y cuáles son viables dadas las ventanas de oportunidades a que han dado lugar los paradigmas de las tecnologías de la información, las comunicaciones y la biotecnología. Estos paradigmas tecnoeconómicos reconfiguran las capacidades tecnológicas y productivas de las empresas, su competitividad externa y las relaciones entre los distintos sectores de la economía. Son convergentes y capaces de afectar o redefinir la trayectoria de un conjunto muy amplio de sectores. Por esta razón, independientemente del tipo de inserción que cada país haya logrado en la economía internacional, sus resultados futuros dependerán cada vez más de la capacidad de absorber en forma creativa los nuevos paradigmas. Las actividades de adopción y adaptación desempeñan un papel clave cuando un paradigma determinado ya se ha establecido y difundido a nivel internacional y, como en el caso de la biotecnología, cuando es incipiente. En efecto, si la frontera tecnológica no se amplía con rapidez, es posible ganar terreno a partir de un esfuerzo sistemático por invertir en educación y tecnología.

**LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC)**

La difusión del paradigma de las TIC en América Latina y el Caribe requiere que el conjunto de la sociedad, la infraestructura y el sistema productivo se adapten a los nuevos procesos y productos que se gestan, para generar así un aumento sustantivo de la productividad y el bienestar.

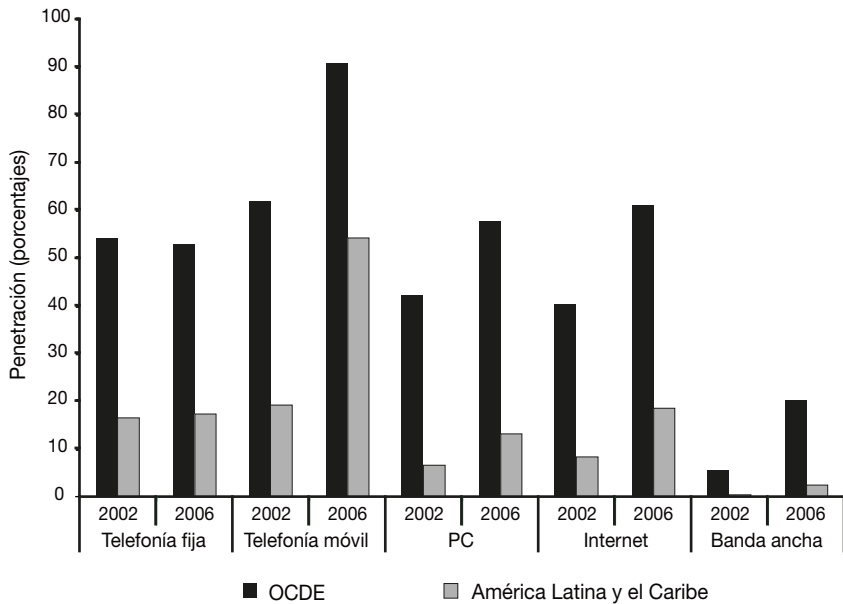
La diferencia entre la velocidad con que se innova en los países líderes (y el consiguiente avance de la frontera tecnológica) y la rapidez con que los de menor desarrollo consiguen aprender, imitar, adaptar y, de ese modo, reducir la brecha tecnológica respecto de la frontera es clave para redefinir el mapa de las capacidades tecnológicas y las formas de inserción internacional. El rezago en relación con el nuevo paradigma puede tener consecuencias a largo plazo para la competitividad y el crecimiento. Cabe hacer notar, asimismo, que el proceso de reducir la brecha no es necesariamente uniforme en todos los sectores. Si bien para los países de América Latina y el Caribe es difícil desarrollar capacidades tecnológicas y abrir nuevos espacios de competitividad en la producción de componentes de computadoras y equipos, gracias a la adaptación y explotación de las TIC surgen grandes oportunidades en otras áreas, como la producción y adaptación de *software*.

Sin embargo, para analizar el impacto de estas tecnologías es preciso considerar que lo relevante no es sólo la brecha tecnológica externa (la que separa a las empresas del país de las mejores prácticas internacionales), sino también la bre-

cha interna. De hecho, ambas interactúan para determinar la tasa de aprendizaje en una economía en desarrollo. Por su capacidad de cortar transversalmente toda la economía, para maximizar sus efectos en la competitividad sistémica y el crecimiento, las TIC deben estar difundidas. Si ciertos sectores o empresas funcionan con el viejo paradigma, las externalidades y su capacidad de interacción con las que adoptaron el nuevo son menores. De la misma manera, muchos negocios por vía electrónica dependen de la difusión y el conocimiento de las TIC, que permiten al público acceder a esa emergente modalidad.

Gráfico 5

**Grado de penetración de las TIC en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2002 y 2006**  
(en porcentajes de la población)



**Fuente:** OSILAC, sobre la base de la información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, "World Telecommunication/ICT Indicators Database 2007" [CD-ROM].

En América Latina y el Caribe se observa un ritmo de adaptación desigual y heterogéneo en los distintos segmentos de población y sectores productivos, lo que dificulta la creación de estas complementariedades. Como se observa en el gráfico 5, si bien durante los últimos años en la región se han registrado importantes progresos en cuanto al acceso a las TIC, que le han permitido reducir la brecha

en el caso de la telefonía fija y, muy especialmente, de la móvil, los avances han sido insuficientes para evitar que se amplíe la distancia en términos de acceso a computadoras e Internet. Más aún, el crecimiento de la brecha se ha dado no sólo en el acceso a las TIC, sino también en la calidad de ese acceso. Una muestra de ello es el tema de la banda ancha, ya que a pesar de los progresos de la región, la diferencia en relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sigue aumentando (véase el gráfico 5).

#### LA BIOTECNOLOGÍA

A diferencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la difusión de la biotecnología ha sido menor y todavía no se ha extendido suficientemente. Los continuos avances científicos en las áreas de la biología molecular y de las ciencias conexas, así como las oportunidades que se abren a mediano y largo plazo para el desarrollo de nuevos productos y procesos, permiten definir a la biotecnología como un nuevo paradigma tecnológico y una de las tecnologías de impacto generalizado más poderosas del siglo XXI. Existe amplio consenso en que se trata de una tecnología genérica y multidisciplinaria, que puede afectar a un conjunto muy amplio de actividades y sectores. La biotecnología muestra además una fuerte convergencia con otras tecnologías, como las TIC y la nanotecnología. Treinta años después de sus primeras aplicaciones y pese a que aún no se ha desplegado todo su potencial, el paradigma biotecnológico ya ha redefinido el funcionamiento y la configuración de sectores sociales y económicos muy diversos, especialmente en las áreas de la medicina, la salud humana y la producción agroalimentaria.

El hecho de que los cambios y la creación de las nuevas ventajas competitivas que acompañan al nuevo paradigma no se hayan difundido completamente constituye una fuente de oportunidades para la región, pero representa al mismo tiempo una amenaza si los países no realizan los esfuerzos necesarios para crear un sistema capaz de incrementar y orientar las actividades de investigación y desarrollo y los recursos humanos hacia las nuevas tecnologías, estimulando así la competitividad en los distintos sectores. La creación de un sistema precompetitivo para la biotecnología puede considerarse como una etapa previa de acumulación de conocimientos, que permitiría adaptar la nueva tecnología y avanzar desde actividades menos complejas, como es el caso de los marcadores moleculares o la micropropagación vegetal, que no implican aún desplazamientos en la frontera de conocimientos, hacia otras de creciente complejidad.

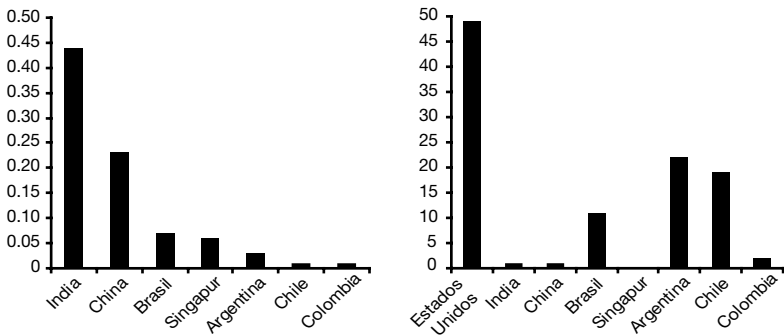
Las áreas actuales y potenciales de aplicación de la biotecnología abarcan un amplio rango de sectores económicos y servicios: la salud humana (productos biofarmacéuticos, terapias, diagnósticos *in vitro*, vacunas recombinantes y drogas), la agricultura (cultivos genéticamente modificados, inoculantes, micropropagación de plantas, control biológico y marcadores moleculares), la salud animal (vacunas, diagnósticos y mejora de las especies), las industrias de la

alimentación (procesos de fermentación, alimentos funcionales, probióticos y prebióticos), el medio ambiente (tratamiento de desperdicios, biorremediación, purificación del agua), el procesamiento industrial (bioprocésamiento en las industrias textil, del cuero, de pulpa y papel y otras; usos no alimentarios de plantas y cultivos), los servicios de soporte (testeo de productos, control de calidad, servicios de asesoramiento tecnológico; servicios de producciones piloto) y la extracción de recursos naturales.

La transversalidad del nuevo paradigma, la complementariedad con diversas disciplinas científicas y la reformulación de los sistemas de propiedad intelectual han abierto importantes oportunidades para la adopción de la biotecnología, que se manifiestan, entre otras cosas, en la evolución de las patentes biotecnológicas. Es evidente que las oportunidades creadas por los avances en materia de biotecnología han provocado una reestructuración industrial, el surgimiento de empresas especializadas y la creación de alianzas estratégicas. La reglamentación de la demanda por parte de las instituciones sanitarias, las organizaciones médicas y el sistema de salud y seguridad alimentaria ha desempeñado un papel clave en la difusión de las biotecnologías. Esto sitúa claramente a la región ante el desafío de captar las oportunidades del paradigma biotecnológico. Al respecto, es preciso potenciar las capacidades tecnológicas incipientes que algunos países poseen en este campo (véase el gráfico 6).

Gráfico 6

### Indicadores de desempeño y capacidades biotecnológicas en algunos países



**Fuente:** National Science Foundation, “Science and Engineering Indicators 2006”, disponible en: <[http://www.nsf.gov/statistics/seind06/pdf\\_v2.htm#c5](http://www.nsf.gov/statistics/seind06/pdf_v2.htm#c5)>; J. Niosi, “La Biotecnologie en Amérique Latine”, *La chronique des Ameriques*, diciembre de 2006; L. Orozco y D. Olaya, “Indicadores del Programa Nacional de Biotecnología”, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*, 2004; R. Bisang y otros (comps.), *Biotecnología y desarrollo. Un modelo para armar en la economía argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.



El seguimiento de las transformaciones mencionadas, ya sea en el caso de los países que tienen la capacidad de generar y desarrollar nuevos conocimientos o de aquellos cuyas capacidades permiten la adaptación del nuevo paradigma, requiere un esfuerzo en la esfera de la investigación y el desarrollo y una masa crítica de capital humano muy elevada, dada la velocidad de los descubrimientos científicos y sus aplicaciones.

### **INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE TECNOLÓGICO**

En este contexto, ¿qué situaciones podrían aprovechar América Latina y el Caribe en una economía global caracterizada por las transformaciones señaladas? Diversificar y desarrollar espacios donde se conjuguen el aprendizaje tecnológico y la competitividad es el núcleo de cualquier estrategia factible de desarrollo futuro. Es posible mejorar casi todo lo que se hace y también explorar caminos hasta ahora desconocidos. Al parecer, hay dos orientaciones generales que hasta cierto punto son fundamentales. La primera, generar una cultura de la innovación, puesto que las oportunidades se crean y aprovechan sobre la base de nuevas propuestas y no transitando por sendas ya recorridas. La segunda, abrir las antenas hacia el exterior para detectar y construir las nuevas oportunidades, aplicando los avances alcanzados en otras latitudes. Sin embargo, insertarse en el mundo no significa entregarse a éste, sino, por el contrario, identificar las oportunidades reales y no ilusorias y formular estrategias que permitan aprovecharlas con una visión a largo plazo.

En esencia, se trata de aprovechar la expansión global para emprender un proceso de transformación productiva que permita a los países de la región agregar conocimiento y valor a sus esquemas tradicionales de inserción en la economía mundial. Mediante la innovación es posible crear nuevos patrones de aprendizaje y nuevos mercados, lo que dará lugar a una estrecha relación entre los ciclos prolongados de crecimiento y el surgimiento de un conjunto de innovaciones encadenadas, con fuertes efectos de arrastre e interconexiones entre diversos sectores. El potencial de impulsar el desarrollo de los distintos países depende en gran medida de su capacidad de participar en este tipo de ciclos y de las oportunidades que ofrece la transformación productiva, al incorporar las innovaciones de procesos y productos en las empresas y sectores.

El impulso principal proviene de la interacción entre las actividades de investigación y desarrollo (públicas y privadas) y la capacidad de las empresas de generar, adoptar y difundir las innovaciones de procesos y productos. Los esfuerzos públicos de investigación y desarrollo crean las bases para que la ciencia aporte y se relacione con las actividades productivas. Los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas se orientan a las innovaciones permanen-

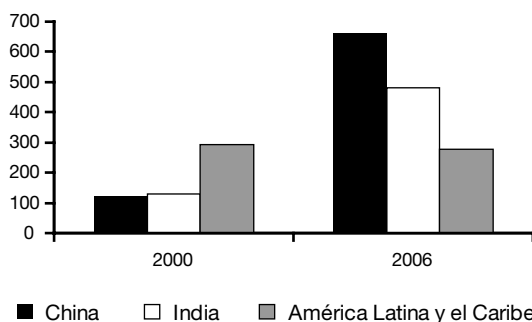
tes que contribuyen a encontrar nuevas ventajas competitivas. Muchas veces las innovaciones se crean a partir de los esfuerzos sistemáticos de estos laboratorios, que cuentan con un volumen considerable de recursos financieros y tecnológicos. En su surgimiento y difusión hay un componente sistémico que refuerza el papel de las externalidades vinculadas a la interacción con los centros de investigación públicos y privados.

#### UN ANÁLISIS AGREGADO

¿Cuáles son las principales características de la inversión en investigación y desarrollo en América Latina y el Caribe? Hay tres indicadores que vale la pena destacar. Primero, los gastos en investigación y desarrollo en la región siguen siendo muy bajos en comparación con el resto del mundo, incluso de los países en desarrollo más dinámicos. Las excepciones al respecto son, hasta cierto punto, Brasil y, en menor medida, Chile. En segundo lugar, la participación de los gobiernos casi duplica la del sector privado, mientras que en los países más desarrollados sucede lo contrario. Sin embargo, es necesario tener en cuenta dos factores que le restan importancia a estos resultados: i) el gasto de los gobiernos tendió a ser predominante en las primeras etapas de la investigación y el desarrollo en los países cuyo actual nivel de ingresos es más elevado y ii) en los países desarrollados de uso intensivo de recursos naturales, tales como Australia, Nueva Zelandia y Canadá, la participación del sector público es mayor

Gráfico 7

#### Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, 2000 y 2006



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO), disponible en: <[http://www.uspto.gov/go/taf/cst\\_utl.htm](http://www.uspto.gov/go/taf/cst_utl.htm)>.

que en el resto del mundo desarrollado. Por último, en cuanto a la eficacia de los gastos en el campo científico y tecnológico, la región se compara bastante bien con otros países en desarrollo en materia de publicación de artículos sobre el tema, pero su eficacia en relación con el número de patentes es menor. Es especialmente preocupante la dinámica que se observa en la región respecto de China y la India en cuanto a la evolución de las patentes (véase el gráfico 7).

#### LAS ENCUESTAS DE INNOVACIÓN

Teniendo en cuenta que en el análisis de las grandes tendencias agregadas sólo se toma en cuenta una parte limitada de las relaciones entre innovación y crecimiento, en el documento se realiza una evaluación más desagregada, a nivel de empresas y sectores. Ello es fundamental, porque la decisión de innovar depende de las primeras y se adopta en un contexto estratégico y tecnológico específico de cada sector. Asimismo, las oportunidades se identifican más claramente a la luz de la heterogeneidad de las respuestas y de las diferencias de capacidad de las empresas.

Sin dejar de reconocer que los esfuerzos de investigación y desarrollo son una actividad importante en este proceso, el análisis microeconómico sugiere que las variables que afectan a las empresas y los sectores en la trayectoria de aprendizaje y en la adaptación y difusión de los nuevos paradigmas tecnológicos son determinantes para individualizar e identificar las oportunidades que enfrenta la región. Al respecto, las encuestas de innovación realizadas en varios países muestran que sus efectos son significativos en los resultados de las empresas manufactureras, tanto desde el punto de vista de la productividad como de las exportaciones y los niveles salariales. Las repercusiones en la productividad se extienden a todas las empresas sin importar el tamaño y se reflejan en una demanda de mano de obra más calificada. Asimismo, las compañías latinoamericanas han demostrado una baja capacidad de emprender actividades de innovación que se traduzcan en novedades importantes. La dinámica de las empresas en este sentido está estrechamente relacionada con la compra de maquinaria y equipos (o insumos intermedios), pero pareciera que no se han explotado lo suficiente los esfuerzos por adaptarlos y mejorarlos. El bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo interno y la escasa cooperación con los institutos de investigación externos siguen siendo características de las empresas de la región. Esto influye en sus resultados, puesto que, tal como revelan las encuestas, las empresas que cooperan tienen mayores posibilidades de innovar.

Si bien existen diferencias intersectoriales en cuanto a la intensidad de la innovación, también hay diferencias muy significativas entre América Latina y el Caribe y las economías desarrolladas en los propios sectores manufactureros y de uso intensivo de recursos naturales. Estas diferencias señalan oportunidades que pueden explorarse por la vía de la diversificación vertical (de productos y

mercados). Para ello es preciso hacer esfuerzos por mejorar la calidad, imitar las técnicas o procesos más eficientes, aplicar ciertos estándares o certificaciones de calidad a los procesos productivos, introducir mejoras en la organización de las empresas, aumentar la calificación de la mano de obra y perfeccionar las estrategias de comercialización.

#### CALIDAD Y DIFERENCIACIÓN VERTICAL DE LAS EXPORTACIONES

La capacidad de agregar valor depende crucialmente del esfuerzo de innovación, entendido en un sentido amplio. A través de los procesos de diferenciación vertical en materia de calidad se producen encadenamientos virtuosos con el resto de la economía para contribuir así a la diversificación de la estructura productiva. En los países en desarrollo el mejoramiento de la calidad depende en gran medida de la imitación de las técnicas o los procesos más eficientes, la aplicación de ciertos estándares o certificaciones de calidad a los procesos productivos, la introducción de mejoras en la organización de las empresas, la mejora en la calificación de la mano de obra y el perfeccionamiento de las estrategias de comercialización.

Una manera de medir los avances en calidad es comparar el precio de los productos exportados por la región con el de productos similares exportados por otros países.

Al respecto, el documento muestra que los avances de la región en términos de escalamiento de la calidad de sus productos fueron mixtos. Primero, la brecha absoluta entre la calidad de las exportaciones de la región y la de los países avanzados, aproximada según el diferencial de precios de los productos exportados por cada uno, sigue siendo considerable. Las diferencias de precios son mayores para los productos de media y alta tecnología que para los basados en recursos naturales, aunque también son significativas en este último caso (27%). Estas diferencias han persistido en el tiempo, reflejan los escasos esfuerzos de innovación de la región y demuestran que existe la posibilidad real de agregar valor a los actuales productos de exportación. La región tiene, entonces, un espacio importante para mejorar la calidad de sus productos, incluso la de los bienes primarios.

En segundo lugar, América Latina y el Caribe (sobre todo México) comercializan productos de media y alta tecnología de una calidad aparentemente superior a los que ofrece China, lo que sugiere, por lo tanto, que no competirían directamente con ese país en los mismos segmentos de calidad. Sin embargo, no puede desconocerse la inversión en creación de capacidades de China, por lo que esta situación de limitada competencia puede revertirse rápidamente en la medida en que los países de la región no emprendan un proceso similar.

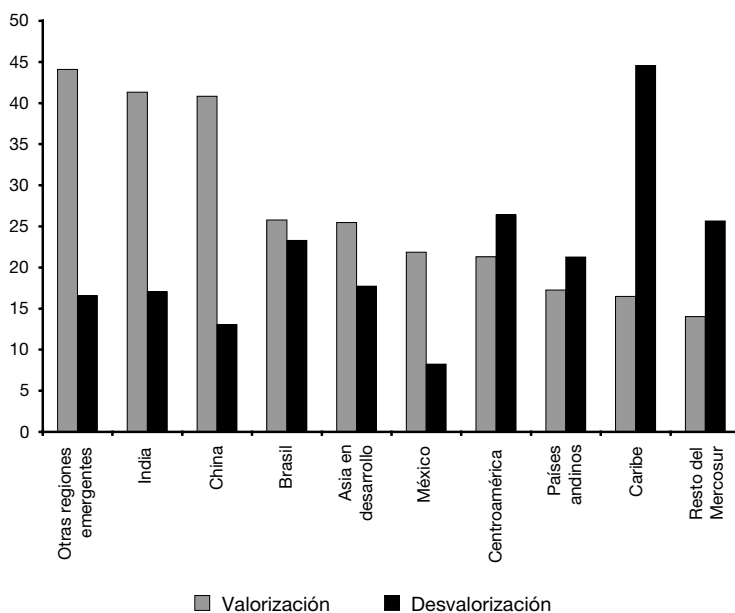
Tercero, comparados con los de China, los avances de la región en materia de aumento de precios de sus productos (respecto del promedio de sus competido-

res) y de participación en los mercados mundiales han sido muy modestos. Si un país progresa en ambos aspectos, “valoriza” sus exportaciones. En particular, de 2000 a 2004 los bienes exportados por China, la India y los demás países asiáticos que lograron aumentar su precio y su participación en el mercado mundial representaron el 40% del total de exportaciones, mientras que el porcentaje para los países de la región osciló entre el 15 y el 25% (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

**Valorización y desvalorización como proporción de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe y de otras regiones emergentes, 2000-2004\***

(en porcentajes)



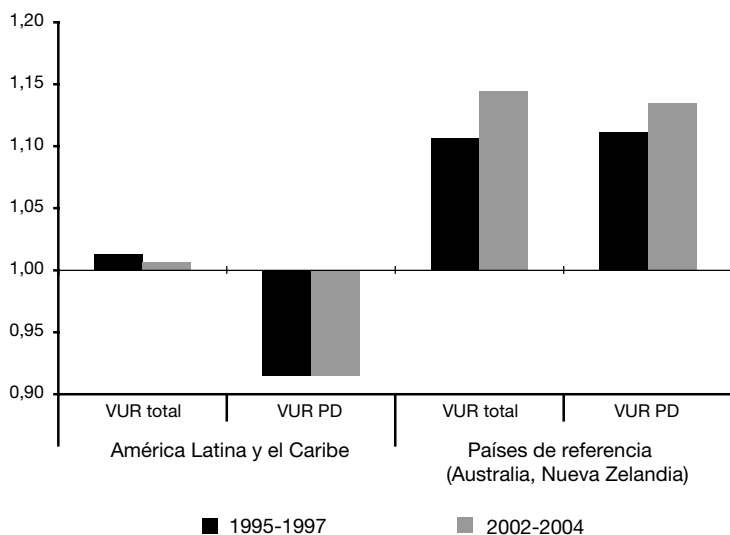
**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

\* A modo de ejemplo, la lectura de la primera barra correspondiente a “Otras regiones emergentes” indica que en el período 2000-2004 este grupo logró un aumento tanto del valor unitario respecto del promedio del mercado como de la cuota de mercado (valorización) del 44% de sus exportaciones. La segunda barra muestra que en el mismo período se redujo tanto el valor unitario en comparación con los competidores como la cuota de mercado (desvalorización) del 17% de las exportaciones de este grupo. Cabe hacer notar que los porcentajes mencionados corresponden a las exportaciones para las cuales es posible calcular valores unitarios.

Cabe destacar la mayor presencia de una serie de innovaciones que han permitido la incorporación de características especiales a los productos agrícolas, hasta hace un tiempo homogéneos, en un proceso conocido como *descomoditización* de la agricultura. Al respecto, el análisis según las cadenas de productos de origen agrícola revela que la región ha perdido algunas oportunidades importantes de escalar posiciones dentro de ellas con productos de mayor valor agregado. En algunos casos se trataba de productos frescos, mientras que en otros, de procesados. Por ejemplo, en el caso de las flores, las frutas y las verduras, los principales exportadores latinoamericanos obtuvieron diferencias favo-

Gráfico 9

**América Latina y el Caribe y países de referencia: valores unitarios relativos de importación en los mercados de países desarrollados,\* 1995-1997 y 2002-2004**  
(promedio ponderado)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), base de datos para el análisis del comercio mundial (BACI).

\* Las barras “VUR total” y “VUR PD” resultan de dividir el valor unitario de las exportaciones de América Latina a los países desarrollados por el valor unitario de las exportaciones de todos los países (total) hacia los países desarrollados (PD). Por ejemplo, la primera barra de “VUR total” sugiere que en el período 1995-1997 el VU de las exportaciones latinoamericanas a los países desarrollados fue mayor (sólo el 1%) que el de las exportaciones de todos los países que exportaron a esos mismos mercados.

rables en productos procesados, pero en este caso el mayor valor agregado se encuentra justamente en los productos frescos. Este proceso está impulsado por la creciente sofisticación de la demanda de los consumidores, así como por las posibilidades que ha abierto la biotecnología.

El análisis en detalle del complejo agrícola revela un panorama similar al cuadro general. Es decir, pese a que la región cuenta con significativas ventajas comparativas en este sector, no ha logrado mejorar la calidad de las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales en relación con la de sus competidores. Por ejemplo, el valor de los productos e insumos agrícolas exportados por los países de América Latina y el Caribe es casi un 10% inferior al de los que exportan los competidores desarrollados (VUR PD) (véase el gráfico 9). En cambio, en 2000-2004 los países de referencia (Australia y Nueva Zelandia) vendieron los mismos productos a un precio casi un 15% superior respecto del grupo de países desarrollados. Lo preocupante es que en los últimos años éstos lograron incrementar la diferencia positiva en el precio de sus productos, de manera que se amplió la brecha con los países de América Latina y el Caribe en su conjunto.

En síntesis, los avances de la región en cuanto a calidad de los productos de exportación han sido limitados. Sin embargo, el mismo análisis revela que, casi independientemente del tipo de bienes, existe la posibilidad de escalar posiciones en esta materia en los mercados internacionales.

### **LOS PATRONES SECTORIALES DE APRENDIZAJE**

Para identificar las oportunidades de competitividad es preciso retomar la heterogeneidad de los patrones de aprendizaje sectoriales. Existen oportunidades cuando se cuenta con una base competitiva inicial que puede utilizarse para avanzar hacia nuevos productos de mayor valor agregado y de mayor dinamismo tecnológico. Cuatro sectores fueron estudiados desde este punto de vista: la industria manufacturera “tradicional” y la manufacturera de exportación (como maquila y zonas francas), el complejo agroindustrial, la minería y los servicios.

#### **INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DE EXPORTACIÓN**

Un primer espacio de competitividad se configura en torno a la industria manufacturera de intensidad tecnológica media y alta, en dos vertientes principales. En primer lugar, algunos sectores heredados de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, pero que se transformaron profundamente en los años noventa, después de la apertura económica. Muchos de ellos no sólo lograron sobrevivir, sino que han incursionado con éxito

en los mercados internacionales. Si bien su ponderación en las exportaciones totales es modesta, presentan una combinación de competitividad y capacidades que es susceptible de expansión.

La creciente orientación de la industria hacia el mercado externo es el resultado de la combinación de dos factores: la solidez de los procesos previos de aprendizaje que hicieron posible ese ajuste y la reorientación del aparato productivo, y la fuerza de las señales económicas derivadas de la liberalización del comercio exterior. Si bien esta reconversión fue reducida en las actividades manufactureras menos competitivas en términos de escala y diferenciación de productos, se consolidó en torno a un núcleo que mostró mayor competitividad internacional.

Aun cuando se trata de un proceso difícil de documentar, su evolución en los países más industrializados de la región siguió un patrón relativamente común. Lo importante del proceso de reconversión fue que permitió la sustitución de los insumos, componentes y rubros menos eficientes por sus equivalentes importados, lo que abrió paso a una exportación mucho mayor de bienes industriales a partir de la combinación de elementos importados con componentes nacionales competitivos. Esto fue especialmente notorio en la industria automotriz, donde, si bien se redujo el índice de contenido local por unidad de producto, se multiplicaron las escalas desde algunos centenares de miles de vehículos a cifras superiores a los dos millones de unidades anuales tanto en Brasil como en México.

En casi todos los países de la región, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales es significativamente mayor cuando éstas se dirigen hacia otros países latinoamericanos o caribeños, lo que muestra la importancia del comercio intrarregional para el aumento del contenido tecnológico. El fundamento de esta dinámica virtuosa ha sido la complementación de los esfuerzos internos con los resultados de procesos de integración comercial de larga data, que han ofrecido espacios de capacitación y aprendizaje para incrementar la participación en las importaciones de manufacturas de los Estados Unidos, incluso, en algunos casos, de las de mayor contenido tecnológico.

En segundo lugar, cabe destacar la industria manufacturera de exportación en México, Centroamérica y algunos países del Caribe, como República Dominicana, que aprovechan sus ventajas comparativas estáticas producto de las economías de localización respecto del mercado estadounidense, la abundancia de mano de obra de bajo costo, el acceso preferencial en el mercado de los Estados Unidos (TLCAN, CAFTA-RD, CBTPA) y la existencia de incentivos fiscales a la inversión productiva y el fomento de las exportaciones, lo cual les permite operar con regímenes como el de la maquila, las zonas francas, el perfeccionamiento activo o las importaciones temporales para la exportación. A pesar de estos factores, en este espacio de competitividad se da una dura competencia con China y otros países asiáticos, así como también un lento proceso de escala-

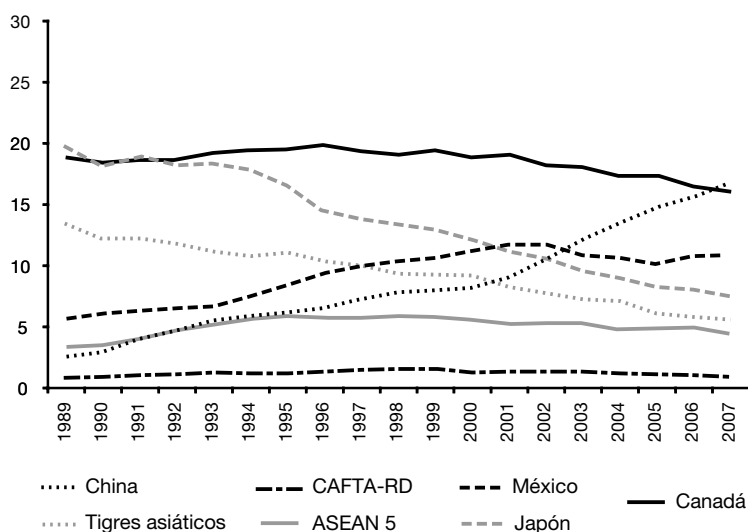


miento en las respectivas cadenas globales de valor, y escasos avances en la generación de procesos productivos de mayor valor agregado y encadenamientos productivos (véase el gráfico 10).

Gráfico 10

### Importaciones de los Estados Unidos: participación de algunos países, 1989-2007

(productos manufacturados en porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, sobre la base de la información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Sin embargo, en determinados nichos y segmentos de las industrias textil, automotriz y de partes de vehículos y electrónica que operan con algún régimen de promoción de las exportaciones, a los cuales se han agregado últimamente algunos como la fabricación de equipos médicos y el sector aeroespacial, se está experimentando con nuevos modelos de organización de la producción y se han intensificado los esfuerzos por desarrollar o consolidar la base de proveedores e incrementar la interacción con las instituciones de fomento productivo y tecnológico. Pese a que hay avances puntuales que indican que existe un considerable potencial de desarrollo, en general se observa la falta de una estrategia integral de largo plazo que sincronice la formación de habilidades y que permita la transformación progresiva de las operaciones manufactureras de uso intensivo de mano de obra en un conglomerado integrado de manufacturas y

servicios complementarios a la manufactura, que incorpore actividades de rediseño de los productos de uso intensivo de ingeniería y servicios para la automatización de procesos.

De esta manera, en los párrafos anteriores se ha sugerido que es incorrecto afirmar que las empresas latinoamericanas (sobre todo las vinculadas a los diversos regímenes de maquila) no realizan esfuerzos de creación de conocimientos tecnológicos y desarrollo de capacidades en sus tareas productivas. Simplemente no es así. Las empresas mejoran sus productos y procesos, experimentan con nuevos modelos de organización de la producción y surgen sinergias y externalidades muy significativas. El problema es que, como la cantidad de este tipo de actividades es reducida, no permite aglutinar una masa crítica capaz de movilizar las funciones de producción imperantes, por lo que el desafío estructural de hace veinte años continúa, sin duda, más vigente que nunca.

#### COMPLEJO AGROALIMENTARIO

Por otra parte, para muchos países de América Latina y el Caribe el complejo agroalimentario es una gran fuente de competitividad y encierra un considerable potencial de aprendizaje tecnológico para desarrollar actividades productivas de mayor complejidad. Ofrece oportunidades de eslabonamientos hacia adelante para la integración de nuevos productos y actividades relacionados con las cadenas de valor agroalimentarias, todavía poco exploradas en la región. También hay grandes oportunidades de eslabonamientos hacia atrás en la generación de insumos para la agricultura (maquinaria, semillas, productos agroquímicos y servicios de asistencia técnica) a partir de la interacción con industrias tecnológicas de punta, como demuestran las experiencias de varios países desarrollados. Cabe señalar que el camino hacia la producción de bienes de mayor valor agregado no necesariamente supone un procesamiento industrial más complejo, pero sí la existencia de un mayor contenido de conocimientos e innovación, no sólo respecto de la materia prima de origen agropecuario, sino también de las restantes etapas del complejo agroalimentario, incluso las actividades de logística y comercialización.

El potencial tecnológico vinculado al complejo agroalimentario ha cambiado sustancialmente con el impacto de los nuevos paradigmas tecnológicos, entre los cuales se destacan la biotecnología y, en forma complementaria, las tecnologías de la información y las comunicaciones. La aplicación de estos adelantos al cultivo de tejidos libres de virus, las semillas modificadas genéticamente, el diagnóstico molecular de las enfermedades en plantas y animales, la transferencia de embriones en el ganado y el uso del genoma para identificar y transferir genes portadores de características deseables (por ejemplo, la resistencia a plagas y enfermedades y al estrés hídrico y de temperatura) han dado origen a importantes innovaciones de productos y procesos.

Aunque la mayoría de estas aplicaciones tuvo y tiene lugar en un conjunto acotado de centros de investigación y grandes empresas de países desarrollados, las tecnologías respectivas no pueden trasladarse de manera automática. Varios elementos señalan la necesidad de realizar esfuerzos locales complementarios. Por una parte, las modificaciones genéticas en plantas y animales generan respuestas y resultados muy sensibles a las particularidades del suelo y el clima. Como no hay una respuesta única, las adaptaciones de cada país son activos complementarios clave sin los cuales no se obtienen los resultados esperados con la tecnología importada. Lo mismo ocurre con la aplicación de la biotecnología a la producción de alimentos y al desarrollo de vacunas y mejoras de las especies animales. Por otra parte, es importante notar que las capacidades complementarias relacionadas con la base tecnológica, productiva y comercial desarrollada previamente en la región también han servido de base para impulsar y acelerar la trayectoria de aprendizaje local.

La biotecnología está reconfigurando la trayectoria tecnológica de varias actividades primarias y manufacturas conexas que afectan de distinta forma la estructura de mercado, el tipo de agentes y las estrategias competitivas. En general, hay una marcada tendencia de convergencia entre sectores y de concentración y fusión de grandes empresas multinacionales y de comerciantes, que buscan fortalecer su posición competitiva mediante el dominio de una combinación de activos complementarios. Desde el punto de vista de la región es fundamental realizar un buen seguimiento de esta dinámica y, sobre todo, fortalecer las capacidades tecnológicas locales para aprovechar al máximo su dotación de recursos clave.

#### LA MINERÍA METÁLICA

Varios otros países de la región son protagonistas en los mercados mineros y, en muchos casos, han logrado generar ciertas capacidades locales, sobre todo en nichos específicos. De tal manera, el aprendizaje tecnológico no se restringe a las grandes empresas de extracción, sino que se extiende a una amplia red de proveedores de bienes y servicios que se benefician de los estímulos tecnológicos y la demanda. No obstante, para ingresar a los segmentos de mayor contenido tecnológico es preciso formular estrategias públicas que permitan construir capacidades tecnológicas para la exploración y extracción minera y metalúrgica como, por ejemplo, la teledetección satelital, las tecnologías de perforación geofísicas, el procesamiento de datos e imágenes de los yacimientos, la utilización de equipos de perforación más sofisticados y el uso de métodos de extracción por solventes y la biolixiviación. Asimismo, es importante la actual tendencia a la internacionalización de varias empresas mineras de la región para asegurar mercados, participar en las actividades aguas abajo que generan mayor valor agregado y adquirir canales de comercialización en los países desarrollados y en algunas economías emergentes.

## LOS SERVICIOS

Finalmente, otro espacio de competitividad y aprendizaje corresponde al sector servicios en dos ámbitos específicos: turismo y servicios empresariales. En el primero, varios países de la región han acometido la puesta en marcha de importantes proyectos, pero la región encierra un tremendo potencial de diversificación y personalización de la oferta, para obtener una mayor rentabilidad de sus recursos. Por ejemplo, algunos países de la Cuenca del Caribe han sido capaces de agregar valor evolucionando desde el turismo de masas de los complejos hoteleros y de los cruceros hacia el turismo de nichos (carnaval, eventos deportivos, veleros de lujo, ecoturismo, patrimonio cultural, entre otros) y atrayendo IED de grupos internacionales de hoteles y otras cadenas de turismo.

Estos cambios se dieron incluso en un contexto de pérdida de la participación regional en el comercio mundial de turismo. Contrariamente a esta tendencia general, República Dominicana, Puerto Rico, Bahamas, Cuba y Jamaica adquirieron importancia en el mercado turístico mundial. En Centroamérica aumentó la participación de Costa Rica y Guatemala, este último gracias a la revaloración de su patrimonio cultural. Para aprovechar mejor estas oportunidades se requiere un esfuerzo coordinado de los sectores público y privado orientado a diversificar y renovar en forma permanente la oferta turística y a fortalecer los vínculos con cada economía local. Para lograr esto último es preciso aumentar los multiplicadores, controlar las filtraciones y profundizar los encadenamientos de esta actividad con el resto de la economía.

En materia de servicios empresariales, la región presenta algunos avances incipientes, pero todavía no ha logrado captar una parte significativa de un sector que está experimentando una vigorosa expansión en el mundo. Construir capacidades para exportar servicios lleva tiempo, sobre todo si se quiere avanzar más allá de las actividades de escasa complejidad que prácticamente requieren sólo mano de obra de mediana calificación (centros de llamadas y de servicios compartidos). Algunos ejemplos exitosos de inserción exportadora en esta área son ilustrativos al respecto. Es el caso de los servicios de ingeniería y construcción que se brindan a partir de los conocimientos adquiridos a lo largo de un sendero que se basa en atender primero el mercado local, luego los países vecinos y finalmente los mercados globales. Lo mismo ocurre con las empresas más nuevas que operan en el sector de los programas y servicios informáticos, cuya trayectoria data de varias décadas (véase el cuadro 1). También las actividades de investigación clínica se basan en la existencia de profesionales e instituciones internacionalmente reconocidos en el área de la biomedicina, al igual que los servicios relacionados con la publicidad, que han obtenido premios y distinciones en competencias internacionales.

Sin embargo, es difícil que los países de la región se conviertan de manera repentina en estrellas emergentes de los mercados mundiales de exportación de servicios. Además de detectar los espacios en los que existan capacidades relativamente desarrolladas que puedan explotarse con éxito, es preciso explo-

rar áreas nuevas. Un primer paso para avanzar en esta dirección sería incorporar el tema en la agenda del Estado y del sector privado de los países de la región. Si bien se trata de estrategias cuyo nivel de riesgo es mayor que el de las que se basan únicamente en las ventajas comparativas estáticas existentes, son opciones que tal vez haya que elegir, sobre todo en los países más grandes, si se quieren aprovechar las potencialidades que ofrece el mercado mundial de servicios tanto en materia de generación de divisas y empleo como de derrames tecnológicos y de conocimiento. Aunque estas estrategias son a largo plazo, habría que comenzar por diseñarlas cuanto antes, puesto que en estas áreas el desarrollo de capacidades se mide en décadas y no en años.

Cuadro 1

**Ventas y exportaciones de la industria de programas y servicios computacionales, 2004**

(en millones de dólares y porcentajes)

	Ventas	Exportaciones	Ventas/PIB total	Porcentaje de exportación	Porcentaje del empleo total
Argentina	1173	191,6	0,77	16,3	0,17
Brasil	8213	314	1,36	3,8	0,23
Chile	1385	68,8	1,46	5,0	0,44
Colombia	340 <sup>1</sup>	10,3 <sup>2</sup>	0,35	3,0	0,17
Costa Rica	173	80	0,91	46,0	0,28
México	2871	125	0,42	4,4	0,11
Uruguay	226	88,7	1,70	39,3	0,31
Total	14 381	878,4	0,85	6,1	0,19

**Fuente:** A. López y D. Ramos, "Oportunidades y desafíos de la industria de software en Argentina", *Proyecto Sociedad de la Información*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, y "Complementación productiva en la industria del software en los países del Mercosur: impulsando la integración regional para participar en el mercado global", cap. 1, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, disponible en: <[http://www.redmercosur.org.uy/uploads/cms\\_news\\_docs/Informe\\_Final\\_Regional\\_Complementariedad.doc](http://www.redmercosur.org.uy/uploads/cms_news_docs/Informe_Final_Regional_Complementariedad.doc)>, 2007, y para Costa Rica: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2007 (LC/G.2356-P/B), Santiago de Chile, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.08.II.G.1.

1. No incluye empresas de servicios locales. Estimado sobre la base de las ventas de 561 empresas: 542 diseñadoras locales de programas de computación (con ventas por 150 millones de dólares), y 19 filiales de empresas multinacionales (con ventas por 190 millones de dólares).

2. Exportaciones de 542 diseñadoras locales de programas de computación.

## CADENAS GLOBALES DE VALOR

Muchas de estas actividades productivas forman parte y dependen de la organización de las cadenas de valor a nivel global. Los esquemas de gobierno en estas cadenas condicionan las posibilidades y la capacidad de escalamiento hacia actividades de mayor valor agregado. Por lo general, quienes gobiernan las cadenas no están dispuestos a transferir los conocimientos necesarios para permitir el escalamiento de las empresas locales y el consiguiente acceso a nuevas fuentes de ingresos, aunque las posibilidades de ingreso y progreso en las cadenas de valor también dependen de las capacidades tecnológicas que logren desarrollar los países en los distintos sectores productivos. Es por ello que los procesos de aprendizaje tienen una función fundamental. En los sectores reseñados se identificaron cuatro posibles tipos de escalamiento: de procesos (reorganizando el proceso productivo o introduciendo mejores tecnologías), de productos (desarrollando productos de mayor valor unitario), de funciones (cambiando las existentes por otras en que se requiera mayor capacidad tecnológica y de gestión) e intersectoriales (aprovechando las capacidades adquiridas en una cadena de valor determinada para aplicarlas en otras).

Si bien no cabe duda de que gracias al cambio tecnológico en los países desarrollados se ha ampliado la oferta de bienes y que éstos benefician a grandes sectores del mundo en desarrollo, el papel dominante de las grandes empresas multinacionales a escala global, ya sea como principales focos de innovación, producción o adquisición, genera nuevamente el interrogante de quién se apropia de los ingresos generados por el progreso técnico. Como figura en el documento, al analizar las cadenas de valor en los diferentes sectores que conforman el entramado productivo de los países de la región se desprende que las empresas multinacionales desempeñan un papel clave en los canales de producción, comercialización y financiamiento. Dado que la mayoría de esas empresas tienen su origen en los países desarrollados, hoy, como hace sesenta años destacó Raúl Prebisch, la apropiación de la renta del progreso tecnológico sigue concentrada en el centro.

También hoy, como hace sesenta años, existen oportunidades para la región. Éstas vienen de la mano de la expansión de la demanda mundial y la difusión de los paradigmas tecnoeconómicos con potenciales efectos en la productividad y competitividad de los distintos sectores. Sin embargo, el cambio técnico y la transformación productiva no son procesos espontáneos, de modo que hoy, tal como lo señaló la CEPAL en múltiples oportunidades, la realización de esos objetivos requiere la aplicación de políticas públicas y el desarrollo de capacidades.

**LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA  
PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

De acuerdo con las pautas descritas, para llevar adelante un proceso de transformación productiva que aumente la productividad y genere altas tasas de crecimiento, se requieren ingentes y complejos esfuerzos del sector privado, pero también en materia de políticas públicas. En una era de globalización, cambios tecnológicos e intensa competencia internacional, el desarrollo de políticas públicas en el contexto de una estrategia de país proactiva a mediano y largo plazo es una herramienta imprescindible. Esta perspectiva amplía el foco de las políticas públicas más allá del corto plazo, hacia un ejercicio más estratégico, con una mirada hacia el futuro y orientada hacia metas, en busca de maneras específicas de apoyar los cambios estructurales y el crecimiento.

Estas estrategias, características de los países exitosos, han estado ausentes, al menos en las últimas décadas, en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Su formulación e implementación constituyen el primero de un total de doce principios que se analizan en el documento en torno de aspectos operacionales de políticas públicas proactivas, estratégicamente proyectadas al futuro.

La inspiración de los principios surgió de un estudio de diez países externos a la región que han arrojado buenos resultados en términos de transformación productiva, inserción internacional y convergencia de ingresos por habitante, o que se han desempeñado mejor que América Latina y el Caribe, teniendo una dotación de recursos similar.<sup>1</sup> Los diez países analizados son economías pequeñas y medianas, cada una con características muy distintas que, por lo general, son imposibles de replicar. Sin embargo, se detectaron doce principios básicos organizacionales (denominados “primeros principios”), que revelan sus éxitos o dificultades. Los primeros son genéricos por naturaleza y se los ilustra a partir de las diferentes experiencias concretas de los países en cuestión. Además, se aprecia la gran relevancia para América Latina y el Caribe a través de un examen de hechos estilizados de la situación de la región en esta materia.

La formulación y aplicación de estrategias nacionales integrales de cambio estructural e inserción internacional han sido una característica, con modalidades distintas, de estos países. Más aún, varios de ellos cuentan con planes nacionales formales. En estas estrategias se da prioridad a ciertos “fundamentos”, como la estabilidad macroeconómica, la fortaleza fiscal, la inversión, la educación y la infraestructura, pero se combinan con políticas públicas proactivas,

1 Los diez países son Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, República Checa, República de Corea, Singapur y Suecia. También hay un estudio subnacional de una estrategia de innovación en la provincia de Alberta (Canadá).

tendientes a inducir los cambios estructurales necesarios, cada vez más con énfasis en promover la innovación. Además, incluyen: i) esfuerzos sistemáticos por anticipar e identificar oportunidades futuras para expandir y mejorar el valor y contenido del conocimiento y el valor agregado en la producción y las exportaciones, así como las principales restricciones –internas y externas– que deben superarse para explotar esas oportunidades; ii) la priorización de objetivos realistas que son, a su vez, una expresión de “ambición” nacional; iii) la formulación de programas públicos e incentivos en el plano macro, micro y meso que contribuyan a lograr los objetivos, y iv) la suficiente flexibilidad para corregir el rumbo a mitad de camino si surgieran problemas o las circunstancias cambiaran dentro del país o en el extranjero.

Metodológicamente, mientras se analizaba el “qué” de las políticas públicas de dichos países, se prestó especial atención al “cómo”; es decir, a los procesos institucionales que subyacen a esas políticas. Se utilizó esta perspectiva relativamente inexplorada porque, aunque las políticas importan en cuanto son determinantes del éxito, “cómo” esas políticas se desarrollan e implementan tiene igual o mayor significación. El enfoque prioritario estuvo dirigido a programas públicos destinados a incentivar la inserción internacional mediante un programa de transformación productiva, un área donde América Latina ha quedado muy rezagada frente a muchos competidores.

El segundo principio es que, en una era de economías de mercado y globalización, es mejor diseñar estrategias dentro de un marco de alianzas público-privadas que puedan movilizar la plena capacidad nacional, maximizar los flujos de información y construir los consensos necesarios que permitan a las estrategias mantener su coherencia, más allá de los ciclos políticos. Las alianzas público-privadas basadas en el concepto de bien público son más funcionales a estrategias inteligentes y socialmente inclusivas. Por una parte, el sector privado (en su concepto amplio) es más cercano al mercado y al conocimiento práctico, comercial y científico, pero tiene una visión parcial de las cosas debido a diversos tipos de fallas de mercado relacionadas con la información y la coordinación. Como se examina en el documento, las fallas de mercado son de especial relevancia en el área de la innovación.

Si bien el sector público no siempre está mejor posicionado para descubrir estas fallas y resolverlas, puede ofrecer un liderazgo político en la construcción de una visión de país de la transformación productiva y el escalamiento de posiciones en el ámbito internacional. También puede movilizar recursos y buscar consensos para superar los obstáculos que el sector privado enfrenta en el proceso de diversificación productiva con fuerte énfasis en la innovación.

En los casos de países exitosos ajenos a la región, se observa que las alianzas público-privadas, tanto en su estructura como en la modalidad de operación, están altamente condicionadas por el contexto político nacional y, por ende, varían bastante en su formulación. Tales estructuras se clasifican en cuatro categorías:



formal estructurada, formal y espontánea, informal/tácita e híbrida (en que se combinan dos o tres de las categorías anteriores), según la estructura que predomina en cada país. Además, se examina la amplitud de la alianza en términos de su representatividad social y del grado de generación de consensos, como así también su profundidad, determinada por su grado de inserción en el aparato público responsable de la formulación e implementación de las estrategias.

Aquellos países con alianzas público-privadas más consolidadas y profundas son los que se han desempeñado mejor en términos de desarrollo y de implementación de ágiles estrategias nacionales en pos de cambios estructurales y desarrollo exportador. Además, las estrategias que emergen de estas alianzas están apuntaladas por el entendimiento y el consenso públicos, que permiten su proyección coherente a mediano y largo plazo. Sin embargo, el consenso es un proceso y no un acontecimiento, y para lograrlo los países debieron realizar arreglos institucionales “a medida”, pasar por procesos de prueba y error, y contar con evidencia de éxito de las estrategias mismas. Si se pasa revista a América Latina y el Caribe, se advierte que las alianzas público-privadas son inexistentes, incipientes o fragmentadas; cuando se implementan carecen de continuidad y suelen ser captadas por intereses especiales, o se paralizan debido a problemas de gobernabilidad.

Hay otros diez principios relacionados con la gobernabilidad de los procesos institucionales que se inspiran en experiencias extrarregionales. Entre ellos cabe mencionar que la conducción de las estrategias debe estar a cargo de ministerios y organismos públicos competentes en los sectores reales de la economía, que deben contar con apoyo político y supervisión al más alto nivel –sobre todo para iniciativas prioritarias–, además de los recursos financieros suficientes previstos en el presupuesto nacional para instrumentar la estrategia. La necesidad de contar con organismos públicos especializados y mecanismos de coordinación en múltiples niveles –tales como directorios cruzados para las agencias ejecutoras y comités interagenciales “en cascada” por cada iniciativa– surge de la especificidad y naturaleza integral de la estrategia y el número de agentes activos. En los casos de los países exitosos de fuera de la región, la estructura de las agencias públicas especializadas suele estar periódicamente expuesta a “mutaciones” (“rebranding”) para acomodarlas a las nuevas prioridades estratégicas emergentes.

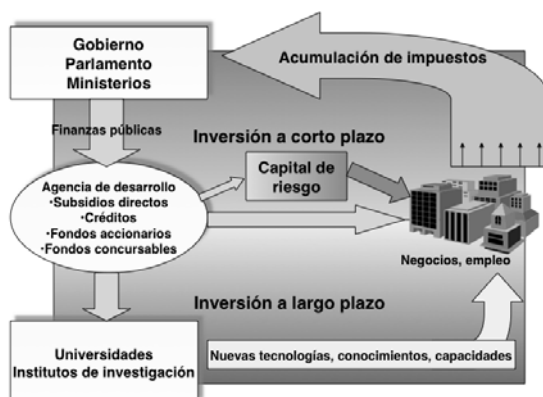
Se observa que en América Latina y el Caribe las actividades de apoyo a la industria y los servicios no financieros están marginadas de las políticas prioritarias, aún dominadas por temas macro de corto plazo. Además, cuando existen, aún de forma incipiente, no cuentan con financiamiento suficiente, sufren grandes problemas de coordinación y operan en un marco institucional relativamente estático. Estas debilidades derivan en una dispersión de los limitados recursos disponibles para programas públicos de apoyo, duplicaciones, vacíos en la cobertura de actividades estratégicas del sector privado y falta de continuidad en el financiamiento de actividades con períodos de larga gestación, como la innovación.

Para desarrollar e implementar estrategias con credibilidad frente al sector privado, los ministerios del sector real también deben contar con un cuerpo estable no politizado de personal técnico y gerencial altamente competente y especializado, que tenga la capacidad de actuar con cierta autonomía y de articularse efectivamente con experiencias internacionales. Para lograr esta meta en la región y reproducir los niveles de competencia relativamente altos de muchos bancos centrales y ministerios de finanzas, deben reformarse las políticas de contratación y remuneración en el resto del sector público.

Otros principios apuntan al manejo eficaz de programas públicos de incentivos para el apoyo de la transformación pública. Por ejemplo, los programas de incentivos tienen mayor probabilidad de éxito cuando están asignados a industrias o actividades en las que el sector privado ya tiene cierta capacidad de coordinación, aun cuando ésta sea incipiente. Un riguroso y constante monitoreo y evaluación del impacto de los programas de incentivos públicos y la necesidad de transparencia facilitan la eficacia y previenen el riesgo de captura del Estado por parte de intereses especiales. Además, mediante una cultura de eficacia en materia de incentivos públicos, éstos no son considerados subsidios sino más bien inversiones para el crecimiento del país, que incluso pueden rendir beneficios para el fisco. En el gráfico 11 se ilustra el ciclo y el retorno de los incentivos en uno de los países examinados no pertenecientes a la región que es conocido por su cultura de evaluación y transparencia.

Gráfico 11

## El ciclo del retorno de los incentivos en Finlandia



**Fuente:** H. Kotilainen, "Building Long Term Strategies and Public-Private Alliances for Export Development The Finnish Case", disponible en: <[http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/7/29947/Kotilainen\\_Finland\\_Sevilla.pdf](http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/7/29947/Kotilainen_Finland_Sevilla.pdf)>, 2007.

En este documento no se pretende probar los vínculos causales entre las políticas basadas en alianzas público-privadas estratégicamente orientadas y el crecimiento registrado en los países analizados de fuera de la región. Más bien se informa sobre las dimensiones institucionales y se elaboran los primeros principios ilustrados que pueden estimular la reflexión en la región sobre el valor de las estrategias de país a mediano y largo plazo, las alianzas y la construcción de consensos. Está en manos de los países de la región decidir si diseñan versiones autóctonas de esta herramienta extrarregional para el crecimiento y el desarrollo, y cómo las aplican.

### **REFLEXIONES FINALES**

La situación y las perspectivas actuales de América Latina y el Caribe son las mejores de las últimas décadas. Existen múltiples oportunidades de progreso en una economía global que se caracteriza por cambios muy significativos. La diversificación productiva-comercial y el desarrollo de nuevos espacios en los que se conjuguen el aprendizaje tecnológico y la competitividad es el núcleo de cualquier futura estrategia de desarrollo.

Hace sesenta años, los cambios tecnológicos se centraban en el sector manufacturero y no se difundían mediante menores precios del centro a la periferia, provocando, junto con las distintas elasticidades de demanda de los productos primarios y manufacturados, un deterioro de los términos del intercambio que, entre otras cosas, generaban problemas de estrangulamiento en el sector externo. Por consiguiente, la principal recomendación de política económica de la CEPAL, adecuada a esa realidad, fue la necesidad de desarrollar la industria manufacturera en la periferia, primero a través de la sustitución de importaciones y luego mediante la promoción de las exportaciones.

En la actualidad, tal como se analiza en el documento y en esta síntesis, el contexto externo es bastante diferente y es probable que siga siéndolo por un tiempo prolongado. En efecto, estamos presenciando un aumento sin precedentes de la demanda de consumo que, entre otras cosas, contribuirá a mantener un precio elevado de las materias primas (aunque tal vez no a los niveles actuales) y se prevé que esta tendencia continúe. Asimismo, la hipersegmentación de los mercados ha dado lugar a nichos de demanda de alto valor y bajo volumen, en muchos casos relacionados con los productos primarios, pero también con los manufacturados y los servicios. Además, la incorporación de casi la mitad de la población mundial al proceso de globalización ha generado una oferta casi infinita de mano de obra de bajo costo, al tiempo que se amplían los procesos de investigación y desarrollo y la formación de científicos e ingenieros en varios países en desarrollo, sobre todo en China. Ello restringe la posibilidad

de competir sobre la base de bajos salarios y también dificulta el acceso a la producción de bienes de alto contenido tecnológico.

Así pues, al tiempo que se restringen ciertos espacios en la industria manufacturera, sin desconocer que varios países de la región tienen una gran ventaja de localización o de capacidades tecnológicas acumuladas durante décadas y potenciadas en los últimos años, que les permitirá ser competitivos en este sector, aumenta la posibilidad de lograr progresos en muchos otros sectores, en especial a la luz del desarrollo y la difusión de los paradigmas tecnoeconómicos que, a diferencia de varias décadas atrás, brindan oportunidades de innovación en distintas áreas.

Por lo tanto, hoy cobra cada vez más relevancia cómo se produce en lugar de qué se produce. Esta afirmación no desconoce que gran parte del cambio tecnológico continúa centrado en algunos sectores industriales, pero reconoce que, como nunca, se presentan oportunidades de progreso técnico en los bienes primarios y los servicios. Este último sector también muestra el mayor crecimiento del comercio mundial y la mayor capacidad de creación de empleos.

Sin embargo, el cambio técnico y la transformación productiva no son procesos espontáneos, de modo que hoy, tal como señalaba Prebisch hace sesenta años, se requiere formular políticas públicas adecuadas y desarrollar las capacidades productivas y tecnológicas locales. Más aún, la actual fase de desarrollo de América Latina y el Caribe y la importancia de los recursos naturales en la estructura productiva de la región representan un argumento a favor del papel protagónico del sector público en los esfuerzos nacionales de innovación. En primer lugar, si bien en la mayoría de los países desarrollados la participación privada en la innovación representa actualmente alrededor de dos tercios del esfuerzo nacional en esta área, décadas atrás la proporción en varios de ellos era casi la inversa, lo que indica que las políticas públicas fueron esenciales para desencadenar ese proceso. En segundo lugar, aunque existen crecientes posibilidades de incorporar progreso técnico en los recursos naturales, no puede desconocerse que los incentivos privados para innovar por lo general no son equivalentes a los que se dan en bienes de media y alta tecnología, donde la falta de innovación puede traducirse en una elevada pérdida de participación en el mercado a corto plazo. Por lo tanto, no es sorprendente que en países desarrollados de uso más intensivo de los recursos naturales el esfuerzo público sea superior al 50%. A estos argumentos podría agregarse que la innovación dentro de la frontera tecnológica no es fácilmente apropiable y que es necesario iniciar el proceso de escalamiento en las cadenas de valor. En síntesis, en la región la relevancia de las políticas públicas para impulsar el proceso de innovación se ve reforzada por la etapa de desarrollo y por la importancia de los recursos naturales en su estructura productiva.

Las estrategias de desarrollo productivo y de búsqueda de una mayor equidad requieren financiamiento para implementar las políticas necesarias. Como se

ha señalado en repetidas oportunidades, en la región es preciso realizar mayores esfuerzos para aumentar los recursos fiscales. En este sentido, dada la actual coyuntura internacional, en varios países existe la convicción de que el aumento de la rentabilidad vinculada al precio de los productos primarios puede producir los recursos necesarios para transformar la estructura productiva y mejorar la equidad. Al respecto, se plantean dos desafíos. El primero es cómo alcanzar esta meta sin eliminar los incentivos a la inversión privada y al cambio tecnológico en la explotación de los recursos naturales. El segundo desafío consiste en decidir no sólo dónde invertir los recursos públicos adicionales, sino también cómo hacerlo. Para abordar el desafío en forma sistemática es importante que las políticas se expresen en una estrategia de mediano y largo plazo sustentada en consensos, en el contexto de una alianza público-privada y en una gestión eficaz del sector público. Para asegurar la gestión eficaz, como muestra la experiencia de los países exitosos, es preciso contar con una adecuada institucionalidad, que permita formular políticas públicas compatibles con la estrategia de transformación productiva e inserción internacional, evaluar sistemáticamente su impacto en relación con las metas establecidas y evitar o reducir perceptiblemente los riesgos de captura por parte del sector privado.

El logro de avances en la transformación productiva de los países de la región mediante la combinación de políticas económicas y sociales sobre la base de tres ejes fundamentales como son el progreso técnico, el empleo productivo y la acumulación de capital humano, seguramente nos acercará a la meta de llenar el “casillero vacío” del crecimiento con equidad que planteó la CEPAL hace ya casi veinte años. En este sentido, las estrategias de transformación productiva deberían formar parte de la búsqueda de consensos más amplios, cuyo objetivo central sea el crecimiento acompañado por una mejora de la equidad y una mayor cohesión social, lo que resulta necesario para avanzar hacia la conquista de una ciudadanía plena.

PARTE IV

## **Desarrollo social**



## Capítulo 15

# **Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999**

Fuente: “Introducción”, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Libros de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.





## INTRODUCCIÓN

La década final del siglo XX ha tenido especial importancia para América Latina. Durante sus primeros siete años, la economía creció a tasas relativamente elevadas, con lo cual se quebró un largo período de retroceso y estancamiento. Sin embargo, el impacto de la crisis asiática puso de manifiesto la vulnerabilidad de la región ante los bruscos cambios de la economía internacional, lo cual hizo que, hacia fines del decenio, la situación económica estuviera marcada por la inestabilidad y la desaceleración del crecimiento. Los efectos de la retracción se hicieron sentir en numerosos países latinoamericanos, y la persistencia de tal situación ha llevado a plantear que la región sufrió, en el período 1997-2002, otra media década perdida.

En este libro se intenta presentar una visión equilibrada de lo sucedido a lo largo de la década con el desarrollo social, entendido como los cambios que se dan en la estructura de la sociedad y en los procesos de movilidad social que tienen lugar en ella.

El análisis intenta responder, además, estas preguntas: ¿qué ha sucedido con el bienestar de la población, en especial con el correspondiente al sector que tiene dificultades para satisfacer sus necesidades esenciales? ¿Cuán importantes son las desigualdades que median entre individuos y grupos, en particular en lo que concierne a la distribución del ingreso? ¿Qué ha pasado en materia de empleo, variable considerada tradicionalmente clave en la articulación entre la estructura económica y la social? ¿En qué sentido se ha modificado la inserción ocupacional de las personas, uno de los elementos definitorios de la estratificación social? Y, por último, es preciso averiguar en qué forma ha contribuido el Estado al proceso de integración social, lo cual puede medirse por la magnitud de los recursos destinados a las políticas y los programas sociales.

Aquí se presenta una síntesis del libro. En las reflexiones finales se revisará de qué manera han percibido los latinoamericanos las variaciones económicas y sociales que experimentó la región en la década analizada y, finalmente, se pasará revista a algunas de las tareas que forman parte de la agenda regional.

**POBREZA**

En los años noventa, aunque la proporción de personas en situación de pobreza sobre el total de la población se redujo en la mayoría de los países, aumentó el número de individuos en esa condición de 200 millones a 211 millones. Las variaciones de la pobreza estuvieron en gran medida determinadas por las oscilaciones del crecimiento económico. Sin embargo, hubo una marcada asimetría entre los efectos de los períodos de recesión y de auge, en el sentido de que el aumento de la pobreza derivado de los episodios recesivos no se vio contrarrestado totalmente durante los períodos de auge posteriores.

La pobreza se redujo en once países, en los que habita la mayoría de la población pobre de la región, aumentó notablemente en uno, y no experimentó cambios significativos en otros tres países. En cuanto a su distribución espacial, continuó el incremento relativo de la pobreza urbana. No obstante, en el medio rural la pobreza es más intensa, ya que allí predominan los indigentes (46 millones), mientras que los pobres urbanos son, en su mayoría, no indigentes (91 millones). La incidencia de la pobreza rural continúa siendo muy elevada, pues afecta al 64% de la población correspondiente, contra el 37% en el caso de la población urbana.

En la mayoría de los países se recuperó el ritmo de crecimiento económico en la primera mitad de la década, fenómeno del que se exceptuaron la Argentina, México y Uruguay, debido a la crisis que los afectó en el bienio 1994-1995. En los países sudamericanos se registró, después de 1997, un período de débil crecimiento, con recesión en varios de ellos. Por el contrario, en México y los países de Centroamérica hubo una considerable expansión en el quinquenio 1996-2000. Debido en parte a tales disparidades, el proceso de reducción de la pobreza no siguió una pauta similar en los diferentes países, y en algunos casos incluso se invirtió hacia fines de la década.

El incremento o la reducción del ingreso por habitante tuvieron una fuerte incidencia, a lo largo de toda la década, en el descenso o el aumento de la pobreza, fenómeno que fue particularmente notorio en los casos extremos, en particular en Chile y Venezuela. Sin embargo, hubo también desviaciones significativas con respecto a esa tendencia general. En efecto, países con tasas similares de crecimiento registraron importantes diferencias de sus niveles de reducción de la pobreza. En Chile, por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) per cápita tuvo un incremento del 55% entre 1990 y 2000, lo que se tradujo en un descenso del 50% (16 puntos porcentuales) de la pobreza, mientras que en Uruguay, con un incremento mucho menor del PIB per cápita (28%), la pobreza registró en el mismo lapso una mayor baja relativa (53%), esto es, una disminución de 6 puntos porcentuales.

La productividad del trabajo aumentó en forma dispar en los distintos sectores, ramas y empresas. En el caso de estas últimas, el incremento tendió a con-

centrarse en las de mayor tamaño, vinculadas a la economía internacional, en las cuales, sin embargo, se crearon pocos empleos.<sup>1</sup> Paralelamente, en casi todos los países se expandieron los empleos de baja productividad, en su mayoría informales. Debido a ello, la tasa de desempleo abierto, pese a haber sido elevada a lo largo de la década, no permite por sí sola ilustrar los efectos del mercado del trabajo sobre la pobreza.

Hubo, al mismo tiempo, diferencias notables entre los países en lo concerniente al mercado de trabajo. Por ejemplo, en Brasil y México se registraron tasas de desocupación abierta relativamente bajas e índices altos de densidad ocupacional. En cambio, en la Argentina se dieron tasas de desocupación elevadas y bajos índices de densidad ocupacional en los hogares de menores ingresos, aunque en este país los ingresos del trabajo son más elevados que en Brasil y México.

Las retribuciones al trabajo constituyen una proporción muy elevada de los recursos de los hogares,<sup>2</sup> y por ello los bajos ingresos laborales explican una proporción importante de la incidencia de la pobreza. No obstante, los cambios experimentados por los precios relativos en el curso de la década tendieron a incrementar el poder adquisitivo de los estratos de bajos ingresos, ya que en la mayoría de los países se abarató la canasta de consumo, en particular los alimentos.<sup>3</sup> Las transferencias públicas cumplieron un papel importante en la reducción de la pobreza o de su intensidad. En la Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay, las transferencias superaron el 20% del ingreso total de los hogares urbanos, mientras que en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela fluctuaron en torno al 10%.

Asimismo, la migración rural-urbana afectó los niveles y la distribución de la pobreza urbana y rural. El hecho de que entre los migrantes del campo a la ciudad predominasen los jóvenes redundó, como es fácil colegir, en el descenso de la proporción de este grupo etario en el ámbito rural y en un aumento concomitante en el ámbito urbano, con lo cual se modificó la pirámide poblacional de ambos medios. En Brasil, por ejemplo, el 67,5% de la población urbana tiene entre 15 y 64 años, proporción que baja al 60,4% entre la población rural. En

1 En general, los nuevos empleos de las grandes empresas recayeron en personas de alta calificación, que perciben, en consecuencia, salarios relativamente elevados.

2 Cerca del 70% de los ingresos de los hogares urbanos de los distintos estratos se generan en el mercado de trabajo. A su vez, 66% de los ingresos familiares que provienen del trabajo corresponden a sueldos y salarios.

3 En algunos países, el efecto favorable de esta tendencia fue parcialmente contrarrestado por un aumento importante de las tarifas de los servicios básicos (agua, electricidad, transporte urbano), que se incrementaron por sobre el promedio de los respectivos índices de precios al consumidor.

Bolivia, sólo el 3,4% de la población urbana tiene 65 años o más, frente al 5,1% en las zonas rurales.

En síntesis, la lentitud del crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no resultaron favorables, en general, para la reducción de la pobreza.

### **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

En la mayoría de los países se mantuvo o se acentuó a lo largo de la década la ya característica mala distribución del ingreso de América Latina. Debe destacarse que alrededor del 75% de los hogares perciben ingresos inferiores al promedio. Asimismo, la proporción del ingreso nacional captada por los hogares del decil superior se incrementó, en los años noventa, en ocho países, disminuyó en cinco, aunque sólo en dos de manera importante, Honduras y Uruguay, y se mantuvo en uno, México. Esa mayor participación de los más ricos se dio incluso en países históricamente caracterizados por su mejor distribución del ingreso, como la Argentina, Costa Rica y Venezuela. En Uruguay, la participación de ese estrato disminuyó entre los años extremos de la década, pero se elevó del 26 al 27% entre 1997 y 1999.

Por otra parte, se advierten situaciones disímiles en lo referente a la participación en el ingreso total del 40% de los hogares de menores ingresos: se redujo en cinco países, aumentó en ocho y se mantuvo en uno, Nicaragua. Las caídas más acentuadas tuvieron lugar en Ecuador y Venezuela, en ambos casos en consonancia con una crisis intensa; pero también se dieron retrocesos en Costa Rica, El Salvador y México. Allí donde hubo mejoras, fueron relativamente leves, y sólo en el caso de Colombia, entre 1994 y 1997, la mejora sobrepasó los 2 puntos porcentuales, aunque fue seguida por un pequeño deterioro entre 1997 y 1999.

En los estratos correspondientes al 50% de los hogares que se ubican entre el 40% más pobre y el 10% de mayores ingresos también hubo variaciones, que sin embargo no son asimilables a las que se dieron en los grupos extremos. En al menos siete países, el aumento o el descenso de la participación de estos grupos no excedió de 2 puntos porcentuales. Sólo en El Salvador –entre 1995 y 1999–, Honduras y Uruguay se elevó en forma apreciable el ingreso captado por estos estratos. En Brasil y Ecuador, las pérdidas superaron los 3 puntos porcentuales, en beneficio de los estratos de altos ingresos, y en la Argentina llegaron a 2,6. Pese a estas oscilaciones, la evolución de su ingreso relativo evidencia que estos grupos disponen, en varios países, de mecanismos para defender su participación en el ingreso total.

Los mayores incrementos del coeficiente de Gini se observaron en Costa Rica y Venezuela. También hubo retrocesos en la Argentina (Gran Buenos Aires) y

Ecuador (área urbana), mientras que lo inverso se dio en Colombia, entre 1994 y 1999, Honduras y el área urbana de Uruguay. No hay una relación clara entre grado de desarrollo y distribución del ingreso. Esto puede ilustrarse con los casos de la Argentina y Uruguay, ambos con ingresos altos en comparación regional y con niveles históricamente similares en lo concerniente a distribución. Sin embargo, al final de la década la distribución mostraba estructuras y tendencias muy distintas. Cabe señalar que en los años ochenta y noventa, algunos países mantuvieron sus características distributivas, mientras que en otros se modificaron sustancialmente. La Argentina y Chile destacaban en los años sesenta por su buena distribución del ingreso, pero a fines de los noventa se situaban en torno al promedio regional. Por el contrario, en Costa Rica y Uruguay sigue prevaleciendo una distribución más igualitaria, independientemente de los cambios económicos vividos en los últimos años. También en Venezuela la desigualdad continúa siendo menor que la predominante en la región, pese a la crisis de la segunda mitad de los años noventa.

Entre los factores que inciden en la distribución del ingreso, destacan la educación, el patrimonio, las peculiaridades demográficas y la densidad ocupacional. Respecto al primero, puede sostenerse que, mientras mayor sea el nivel educativo, mayores serán los ingresos, aunque no hay una relación directamente proporcional entre ambas variables. Cabe reconocer que en la región predomina un alto grado de concentración educacional, medido por el número de años de estudio, que ha desempeñado un papel negativo en la distribución del ingreso. En segundo lugar, la distribución del patrimonio está altamente concentrada, hasta el punto de que el promedio del ingreso que se deriva de ello se sitúa entre los deciles séptimo y noveno. La concentración patrimonial puede llegar a ser un factor determinante en la reproducción de las desigualdades y en la diferenciación de los individuos en cuanto a sus oportunidades futuras de bienestar.

En tercer lugar, hay diferencias demográficas que desempeñan un papel trascendental en la distribución del ingreso. En promedio, los hogares pobres tienen mayor número de miembros, perciben ingresos ocupacionales reducidos y exhiben, debido a la cantidad de sus integrantes, una elevada tasa de dependencia demográfica, por lo cual el ingreso per cápita del hogar es bajo.

En cuarto lugar, cuando se comparan los deciles extremos de la distribución en lo concerniente a la relación entre el número de ocupados y de miembros del hogar, se advierte que el decil superior tiene una capacidad de generar ingresos por la vía de la ocupación por lo menos dos veces mayor que el decil inferior.

**EMPLEO**

La población económicamente activa (PEA) rural y la urbana crecieron a tasas muy dispares, fenómeno en el que influyeron poderosamente los procesos migratorios: la primera creció a una tasa de sólo el 0,8%, frente al 3,3% de la segunda.

También influyeron en la evolución demográfica los procesos de emigración internacional, que afectaron en mayor grado a México y los países centroamericanos. De no haber ocurrido estos procesos, la respectiva PEA podría haber experimentado un aumento de cierta consideración, por lo menos en aquellos países donde la emigración en gran escala lleva ya veinte años.

En la década de 1990, la economía regional creció a una tasa del 3,2% anual, mientras la PEA lo hacía al 2,6%, y el empleo al 2,2%. Al mismo tiempo, aumentó la productividad media de la fuerza de trabajo con respecto a la década anterior. No obstante, se anotaron también algunos resultados negativos: por ejemplo, pese a la disminución del ritmo de crecimiento de la PEA, el empleo se incrementó a una tasa 0,4% inferior a la de los años ochenta; por otra parte, hacia fines de la década reapareció la tendencia a un crecimiento del empleo (1,6%) mayor que el del PIB (1,3%), lo que volvió negativa la tasa de expansión de la productividad media del trabajo y aumentó la absorción laboral de tipo espurio. A ello se agregó una ampliación de la distancia entre PEA y PEA ocupada (0,8%), pese a la reducción del ritmo de crecimiento de la primera al 2,4%. En consecuencia, el desempeño económico de los años noventa no logró contrarrestar de manera apreciable las tendencias negativas de la década anterior. La dificultad de lograr una adecuada absorción de la PEA fue especialmente evidente en el medio urbano. Ésta se incrementó a una tasa anual promedio del 3,3%.

Otra característica destacable en materia de empleo fue su terciarización e informalización. Las tasas reducidas de crecimiento económico se combinaron con una intensa transformación de la estructura ocupacional. El empleo continuó con la tendencia a disminuir en forma relativa en los sectores primario y secundario, y a aumentar en el comercio y los servicios. Asimismo, la productividad se elevó de manera notoria en un grupo muy minoritario de ramas y sectores, pero creció poco o se estancó en todos los restantes. O sea, la modernización de una parte de las ocupaciones estuvo acompañada de una creciente informalización de la fuerza laboral.

En efecto, dos tercios de los nuevos empleos urbanos se generaron en el sector informal. Con ello aumentó la participación de los trabajadores no calificados por cuenta propia en el comercio y los servicios (24,2%), seguida por la de los trabajadores (empleadores y asalariados) de las microempresas (18,2%), la del personal doméstico (9,4%), los trabajadores por cuenta propia no calificados de la industria y la construcción (8,1%), y la de las personas que se desem-

peñan en ocupaciones primarias (6%).<sup>4</sup> Esta evolución se dio en la mayoría de los diecisiete países examinados, en especial en los más populosos, como Brasil, Colombia y México. En la Argentina y Chile, en cambio, la mayoría de los nuevos empleos correspondieron al sector formal, aunque en la Argentina hubo un importante aumento del desempleo abierto.

El empleo informal urbano, que representaba el 41% del empleo urbano total en 1990, aumentó al 46,3% en 1999. En el sector formal, en igual período, la proporción de los asalariados privados que no son profesionales ni técnicos se redujo del 35,9 al 29,1%, y la de los asalariados públicos bajó del 16 al 12,9%. Las disparidades salariales entre los sectores formal e informal se incrementaron en todos los países sobre los que se tiene información. Lo mismo sucedió con el ingreso medio de los ocupados en ambos sectores, con excepción de Costa Rica, Honduras y Panamá. También se ampliaron las disparidades de ingreso entre las ocupaciones de mayor y menor calificación dentro de cada sector. Ello ocurrió en todos los países, con la sola excepción de la Argentina, pero el notable incremento del desempleo abierto que se registró en este país resta algún valor a la comparación.

Hubo en la década diversos cambios en las condiciones laborales, muchos de ellos perjudiciales para los trabajadores, como la falta de contrato, la proliferación de los empleos temporales o de tiempo parcial, la carencia de seguridad social, la ampliación de las causales de término de contrato, la reducción de las indemnizaciones por despido y las limitaciones impuestas al derecho de huelga, la negociación colectiva y la afiliación sindical. La precariedad del empleo se advierte también en la falta de previsión y seguros de salud, lo que afectó más a quienes trabajan en microempresas, aunque hubo a este respecto importantes diferencias nacionales.

Una cuarta característica fue el aumento del desempleo, fenómeno que se hizo sentir principalmente en los países sudamericanos: en efecto, creció en forma persistente en la Argentina, Brasil y Colombia, aunque en Brasil alcanzó niveles equivalentes a la mitad de los registrados en los otros dos países. También mostró una tendencia al alza en Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile sólo se incrementó a partir de 1998, luego de haber disminuido de manera sistemática desde comienzos de la década. En contraste, la desocupación tendió a disminuir en México y en la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe.

4 En el sector formal, que creó el 34,1% de los nuevos empleos, destacan los aumentos correspondientes a profesionales y técnicos asalariados (20,1%), empresarios y profesionales y técnicos independientes (6,5%), asalariados que no son profesionales ni técnicos (5,4%), y empleados públicos (2,1%).



**ESTRATIFICACIÓN OCUPACIONAL**

La población ocupada en América Latina desempeña actividades que se diferencian notoriamente entre sí en cuanto a jerarquía, prestigio social y, en especial, el ingreso que generan. El acceso a éstas depende sobre todo del grado de posesión o control de activos productivos y de las calificaciones profesionales, elementos que, unidos a otros factores, como el grado de autoridad en la empresa, su tamaño y la rama productiva a que pertenece, determinan el lugar en que se sitúan las personas en la estructura ocupacional y, por lo tanto, influyen de manera decisiva en sus condiciones y oportunidades de vida. Sobre la base de tales criterios, las ocupaciones pueden agruparse en nueve estratos, y éstos, en tres niveles. El nivel superior abarca el 10,3% de la fuerza de trabajo ocupada, y los ingresos correspondientes son considerablemente más elevados que los de las demás ocupaciones. El nivel intermedio engloba al 14,5% de la fuerza de trabajo ocupada, y el inferior, por consiguiente, al 75% restante de los ocupados, muchos de los cuales obtienen ingresos insuficientes para mantener fuera de la pobreza a una familia típica latinoamericana de cuatro miembros.

El nivel superior agrupa ocupaciones no manuales cuyo desempeño requiere la posesión de activos productivos (empleadores), o de un alto nivel de calificación profesional (profesionales), o de autoridad en el lugar de trabajo (personal directivo). El ingreso ocupacional medio es de 12,5 líneas de pobreza, y sus integrantes han cursado en promedio 11,6 años de estudio. El nivel medio está formado por ocupaciones no manuales, a las que corresponde un grado intermedio de calificación profesional o de autoridad. Sus integrantes son supervisores, profesionales de nivel intermedio, técnicos o empleados administrativos, cuyo ingreso ocupacional promedio equivale a 4,9 líneas de pobreza, con una media de 11,2 años de estudio. El nivel inferior abarca un conjunto heterogéneo de ocupaciones manuales y no manuales, que corresponden a quienes no poseen activos productivos, ni posiciones de autoridad, ni un grado muy alto de calificación profesional. Como se dijo, este conjunto abarca el 75% de la fuerza de trabajo, con un ingreso ocupacional promedio de 2,4 líneas de pobreza y una media de 5,5 años de estudio. Con todo, este nivel está dividido en dos subgrupos de aproximadamente el mismo tamaño, que se diferencian por sus niveles de ingreso y educación. Uno está formado por los trabajadores del comercio, los obreros, los artesanos y los conductores, que tienen en promedio un ingreso de 3 líneas de pobreza y 6,5 años de estudio. El otro lo forman los trabajadores de los servicios personales y los agrícolas, con un promedio de 1,8 líneas de pobreza y 4,3 años de estudio.

Como primera característica de lo sucedido en materia de estratificación en la década de 1990 cabe destacar que apenas hubo cambios en la importancia relativa de los distintos estratos ocupacionales, lo que pone de manifiesto una

escasa movilidad ascendente. En aquellos países en los que aumentó el ingreso ocupacional promedio, se incrementó la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en los niveles superior y medio, mientras que sucedía lo contrario en aquellos en que se redujo el ingreso ocupacional medio.

La estructura de la estratificación ocupacional descrita es la que predomina básicamente, con muy pocas variaciones, en la mayoría de los países de América Latina. En efecto, hay una relación bastante estrecha entre el grado de desarrollo económico y la distribución que se verifica en los tres niveles de estratificación ocupacional. Sin embargo, también hay algunas diferencias. Por ejemplo, en Chile, donde se registra el ingreso ocupacional medio más alto, 7,3 líneas de pobreza, se da al mismo tiempo el estrato inferior más reducido, equivalente a 65,5% de su fuerza laboral. Brasil y México tienen una proporción de la fuerza de trabajo en el nivel superior -9,3 y 10% respectivamente- semejante a la de Guatemala y casi la mitad de la de Chile. El estrato medio alcanza en Brasil y México una proporción que se aproxima a la de Chile y más que duplica la de Guatemala. En cuanto al nivel inferior, en Brasil hay todavía 16% de campesinos por cuenta propia o no remunerados, y en México casi 10%, proporción tres veces mayor que la que se registra en Chile.

En segundo lugar, el grado de desigualdad en cuanto a distribución de los ingresos ocupacionales es, en América Latina, mucho mayor que en los países desarrollados. Sin embargo, cabe hacer notar que en la región hay países que, pese a registrar ingresos semejantes entre sí, exhiben un grado de desigualdad diferente y, a la inversa, países con un ingreso medio muy distinto que presentan un grado de desigualdad semejante. Ilustra esas diferencias la cantidad de veces que el ingreso de los medianos y grandes empleadores no agrícolas supera el promedio nacional: tal relación es de 2 veces en Costa Rica y 16 veces en Guatemala, frente a 6 veces en Brasil y 11 veces en México.

También es ilustrativo comparar a Chile y Costa Rica, que poseen los mayores ingresos ocupacionales. En el primero existe una desigualdad apreciable en la distribución de los ingresos ocupacionales, en contraste con la distribución bastante más igualitaria de Costa Rica. En este país, los ingresos ocupacionales fluctúan levemente en torno al promedio nacional: por ejemplo, los trabajadores agrícolas reciben el 74% del ingreso promedio, y en Chile sólo el 48%; los grandes y medianos empleadores captan 2,2 veces el ingreso promedio, frente a 6,8 veces en Chile.

En cuanto al nivel educativo, el conjunto de la fuerza de trabajo de diez países tenía en 1999, como promedio ponderado, 6,9 años de estudio. El promedio de los profesionales era de 14,6 años, seguido por el de los directores y gerentes (11,7), los técnicos (11,5), los empleados administrativos (10,9), los empleadores (8,9), los trabajadores del comercio (7,1), los obreros, artesanos, operarios y conductores (6,2), los trabajadores de los servicios personales y de seguridad (5,9) y los trabajadores agrícolas (3,1).

Finalmente, si se clasifican los hogares a partir de la ocupación del principal receptor de ingresos ocupacionales, el promedio per cápita de los hogares reproduce con bastante exactitud el orden del ingreso medio de los estratos ocupacionales. Ello pone de manifiesto la importancia que reviste la ocupación del receptor principal en la estratificación de los hogares. No obstante, el hecho de que en casi la mitad de los hogares latinoamericanos haya más de un ocupado influye en el ingreso per cápita del hogar, pues ello contribuye a reducir, sobre todo en el caso de las ocupaciones de remuneración relativamente baja, la intensidad o los porcentajes de pobreza, dependiendo del ingreso promedio del país y el tamaño de los hogares. En el nivel superior, la existencia de más de un ocupado en el hogar influye menos que en el caso anterior, porque el ingreso del principal receptor suele ser bastante alto. La mayor influencia de este factor se manifiesta en el nivel medio y en la parte más elevada del nivel inferior, donde los hogares con más de un ocupado suelen tener ingresos medios que los diferencian de los hogares con sólo un ocupado.

#### **TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES DE BIENESTAR**

Pese a los esfuerzos realizados en la región por masificar el acceso al sistema educativo formal, no se ha podido evitar que la adquisición de capital formativo continúe condicionada por las dinámicas intergeneracionales. El hecho de que las oportunidades de educación y, por consiguiente, de acceso a empleos más estables y mejor remunerados, sean en alto grado heredadas constituye un elemento clave para que las desigualdades socioeconómicas actuales se reproduzcan indefinidamente en las sucesivas generaciones más jóvenes.

En efecto, la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está determinada en gran medida por el grado de educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen: hacia fines de los años noventa, alrededor del 75% de los jóvenes urbanos provenían de hogares en los que los padres disponían de una educación insuficiente –menos de 10 años de estudio– y, en promedio, más del 45% no había terminado el ciclo secundario, que equivale en la mayoría de los países a 12 años de estudio, y que hoy se considera el umbral educativo mínimo, en las zonas urbanas, para acceder al bienestar.

Las posibilidades de los jóvenes de las áreas rurales son aún más limitadas, pues alrededor del 80% no alcanzó siquiera lo que se considera el umbral mínimo de las zonas rurales, esto es, el ciclo primario. Aunque no tan notorias como las desigualdades entre los jóvenes en lo referente a la terminación del ciclo secundario por efecto del nivel educacional del hogar, también hay impor-

tantes diferencias en el porcentaje de jóvenes que completan el ciclo primario en función de este factor.

Con todo, las disparidades en cuanto a número de años de estudio no son la única fuente de desigualdad en materia de capital educacional. En efecto, hay importantes diferencias entre las escuelas públicas y las privadas en lo referente al nivel de aprendizaje. La calidad de la educación que reciben los jóvenes de los distintos estratos sociales refuerza también las desigualdades en este campo, pues quienes cursan más años de estudio reciben además, en general, mejor educación. La mayoría de los jóvenes que cuentan con un capital educativo insuficiente tendrán dificultades para encontrar empleo, y lograrán acceder sólo a algunos mal remunerados que, a su vez, tampoco les permitirán generar las condiciones adecuadas para brindarles a sus hijos el capital educativo mínimo.

Por otra parte, entre los jóvenes actualmente ocupados que cuentan con educación postsecundaria, esto es, de más de 12 años de estudio, es posible distinguir dos grupos. El primero, que representa alrededor del 45% del total, está formado por individuos que son profesionales y técnicos o desempeñan cargos directivos, y cuyo ingreso medio mensual llega a 6,5 líneas de pobreza, en el caso de los profesionales y técnicos, y a 10 en el de los directivos. El segundo grupo, que representa el 55% restante, está formado por individuos que, en general, pese a haber alcanzado el nivel postsecundario, tienen menos años de estudio que los del grupo anterior. Las ocupaciones más fácilmente accesibles para sus integrantes son las de empleado administrativo, contador, vendedor y dependiente, que devengan en promedio un ingreso mensual que fluctúa entre 3,5 y 5,5 líneas de pobreza.

En cambio, entre los trabajadores urbanos con sólo 8 años de estudio o menos, cerca del 80% suelen desempeñarse como obreros, vigilantes, mozos o empleados domésticos, con un ingreso promedio mensual que fluctúa entre 2 y 3 líneas de pobreza, monto insuficiente para garantizar el bienestar familiar. Este porcentaje aumenta a medida que los países exhiben una mayor cobertura de educación secundaria, pues, al registrarse una mayor oferta de fuerza de trabajo calificada, los menos calificados tienden a concentrarse en ocupaciones por lo general manuales de menor prestigio, calidad y remuneración. El progresivo predominio de las ocupaciones que aportan un grado insuficiente de bienestar entre quienes no completaron la enseñanza secundaria da cuenta, además, del proceso de devaluación educativa al que simultáneamente se ven expuestas las generaciones más jóvenes, al aumentar la cobertura y los logros en los niveles educacionales básicos.

En la transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar influyen, además, los contactos sociales que derivan del hogar de origen. La vasta red de la que gozan ciertos hogares, junto con su mayor capital cultural, se traducen en un aumento promedio del 40% de los ingresos que perciben los jóvenes provenientes de esos hogares con respecto a los que no cuentan con tales ven-

tajas, aun si unos y otros trabajan en los mismos grupos ocupacionales y tienen similar nivel de educación.

Por último, el estrecho vínculo existente entre el perfil de la estructura ocupacional y la distribución del ingreso, nexos que explican la rigidez de esta última, queda de manifiesto en el hecho de que en el 10% de los hogares de más altos ingresos alrededor de la mitad de los ocupados son profesionales, técnicos o directivos, que perciben ingresos en torno a las 17 líneas de pobreza al mes. Estos ocupados, que representan alrededor del 5% del empleo total, captan cerca del 21% del ingreso total. En cambio, entre los que pertenecen al 40% de los hogares de menores ingresos, poco menos del 75% son operarios, obreros, vigilantes, mozos o empleados domésticos. Estos últimos representan, a su vez, el 25% del empleo total, pero captan sólo el 11% de los ingresos. El perfil ocupacional de la fuerza de trabajo que seguirá definiendo en el futuro la estructura de las remuneraciones, así como su relación con la distribución del ingreso, se encuentra ya en gran medida configurado de antemano por las características de los hogares de origen, lo que significa, por ejemplo, que dentro de diez años la distribución ocupacional de la fuerza de trabajo será muy parecida a la que impera actualmente.

A la luz de estos antecedentes, cobra más fuerza la tesis de que las reformas educacionales, así como el conjunto de las políticas sociales, deben orientarse fundamentalmente a mejorar la equidad en lo que respecta al nivel educativo de los niños y jóvenes de los estratos sociales de menores recursos, por ejemplo, con programas masivos de becas, por ser éste el único capital que heredan. El aumento reciente del número de puestos de trabajo para asalariados con dos, tres o cuatro años de educación postsecundaria deja ver que el empleo correspondiente a este nivel de calificación bien puede expandirse. La reducción de la desigualdad educacional también parece factible porque, a medida que los estratos bajos y medios aumentan su nivel educativo, se agotan las posibilidades de los estratos altos de diferenciarse por el número de años de estudio.

Sin embargo, una estrategia para reducir la inequidad social no puede descansar sólo en la política educacional, pues, según se ha comprobado, los esfuerzos centrados sólo en este ámbito han sido insuficientes para cortar los lazos de transmisión intergeneracional de las oportunidades.

En primer lugar, la política educacional debe estar complementada por una estrecha colaboración estratégica con otras dimensiones, que implique mejorías en vivienda, alimentación, salud y otras áreas que afectan el rendimiento escolar. En segundo lugar, la reducción de la inequidad en el corto y mediano plazo depende de las políticas de ingreso, del funcionamiento de diversos servicios públicos, y de la creación de capital humano y social fuera del sistema educacional formal, pues por este conducto se redistribuyen, de hecho, diversos tipos de activos productivos. Y, en tercer lugar, la reducción de las diferencias de ingreso

–principal factor de la reproducción de la desigualdad de oportunidades– se logra a través de medidas como el salario mínimo y, también, de reformas legales que garanticen a los asalariados el ejercicio de sus derechos en el campo de la negociación colectiva.

#### **EL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Los recursos públicos orientados a los sectores sociales –concepto que en el marco del gasto público alude a las áreas de salud, asistencia social, seguridad social, vivienda y otras– experimentaron un considerable aumento en los años noventa. Ello se tradujo en que el gasto social, entendido como el porcentaje del gasto público total que se destina a los sectores sociales, se elevó de un promedio de 360 dólares anuales per cápita a 540 dólares entre comienzos y fines de la década, lo que representa un incremento del 50%. Este aumento, que tuvo lugar en la mayoría de los países, se originó en la recuperación del crecimiento económico y, asimismo, en la creciente prioridad fiscal otorgada al gasto social. Con ello, la fracción del PIB destinada a lo social pasó del 10,4% al 13,1% en el curso del período, aunque el ritmo de expansión fue más intenso durante la primera mitad de la década.

Hay una enorme heterogeneidad entre los diecisiete países examinados en cuanto a la fracción del PIB que asignaron a lo largo de su historia al gasto social. Aunque entre los que lo elevaron se encuentran varios con un gasto tradicionalmente bajo, casi no hubo variaciones a este respecto en el curso de la década: en efecto, los países tradicionalmente de mayor gasto social por habitante, esto es, la Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, siguieron destinando a lo social una proporción del PIB superior a lo esperado de acuerdo con su nivel de ingreso per cápita. Por su parte, los países con un nivel histórico bajo o muy bajo de gasto social per cápita, como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana, continuaron asignando a lo social una fracción de su producto muy inferior al promedio regional.

Sin embargo, pese al notable incremento del gasto social, los niveles actuales son aún insuficientes para satisfacer las necesidades de amplios sectores de la población, meta no imposible de alcanzar, dado que en la mayoría de los países hay un margen bastante amplio para expandir la base de ingresos públicos y elevar el gasto destinado a fines sociales. Pese a que en 1999 el PIB cayó, con mayor o menor fuerza, en varios países, como en la Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela, los recursos destinados a los sectores sociales resultaron protegidos, en parte como consecuencia del carácter inercial de muchas de las partidas de gasto corriente. En casi todos los países, el gasto público total creció en el bienio 1998-1999, con excepción de Venezuela, aunque in-

cluso en este país se recuperó entre 1999 y 2000, lapso en el que creció prácticamente a las mismas tasas prevalecientes antes de la crisis.

Se ha señalado que los países de la región deben mejorar la focalización de los recursos destinados a lo social para favorecer más directamente a las poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. Según se ha comprobado, los gastos más progresivos, esto es, aquellos que benefician en mayor grado a los hogares más pobres, son los efectuados en educación primaria y secundaria, seguidos por los destinados a salud y nutrición, y, en tercer lugar, los asignados a vivienda y servicios básicos, como agua y saneamiento.

En conjunto, el gasto social fue redistributivo en todos los países, especialmente si se excluye la seguridad social. En efecto, descontada ésta, el 20% de los hogares de menores ingresos recibió el 28% de los recursos públicos, en tanto que el 20% más rico recibió el 12%. Así, los primeros percibieron una fracción del gasto social –excluida la seguridad social– que, en promedio, sextuplicó su participación en la distribución del ingreso primario (28,2% del gasto social frente a 4,8% del total del ingreso primario). En el 20% de los hogares más ricos esta relación se invierte y representa sólo la cuarta parte de su participación en la distribución del ingreso (12,4% del gasto social frente a 50,7% del total del ingreso primario).

El efecto redistributivo neto del gasto público social derivó de la gravitación de las transferencias monetarias y de bienes y servicios gratuitos o subsidiados dentro del ingreso total de los hogares. Tal gravitación fue mucho mayor en los estratos de menores ingresos, donde representó el 43% de su ingreso. En cambio, en los estratos de mayores ingresos representó el 13 y el 7%, en el caso del cuarto y el quinto quintil respectivamente. Sin embargo, pese a tratarse de porcentajes bajos, el gasto social destinado al estrato más rico involucró un cuantioso volumen de recursos, que en varios de los países superó e incluso duplicó el asignado al estrato más pobre, lo que se explica por la cuantía de las transferencias de la seguridad social. El aumento del gasto social tuvo un efecto redistributivo mayor en los países de ingreso per cápita más bajo, a causa del marcado incremento del gasto público en educación y salud. En los países de ingreso per cápita más alto, en cambio, el impacto redistributivo fue menor, debido a que cerca del 50% del aumento del gasto público social correspondió a la seguridad social, su componente menos progresivo.

## REFLEXIONES FINALES

En esta sección se han sintetizado los resultados de encuestas de opinión que describen las reacciones de la población latinoamericana frente a los acontecimientos de los años noventa. En ellas se advierte un desencanto, al final del

período, por los resultados obtenidos, una reclamación por la desigualdad, que parece haberse convertido en la principal preocupación, por encima incluso de la pobreza, y un malestar con muchas de las instituciones clave de la sociedad, en especial con la política, los partidos y los políticos mismos. Dichos estados de ánimo tienen que ser tomados en consideración cuando se planteen los desafíos de la agenda de desarrollo social para los próximos años. Una tarea más que se agrega, y tal vez la primera, porque sin ello será difícil reorientar estas sociedades hacia el desempeño que deben tener, consistente en lograr un nuevo compromiso ciudadano con la participación política, a través de lo cual se tomarán decisiones de políticas públicas orientadas a alcanzar los objetivos de crecimiento y mayor equidad. Entre las tareas que también están pendientes, además de la de avanzar en la reducción de la pobreza y la superación de la indigencia, figuran las de progresar en la construcción de sociedades de consumo y promover canales aptos para la movilidad social. Se trata sin duda de un conjunto muy amplio de desafíos que deben perseguirse de consuno, porque se encuentran estrechamente enlazados entre sí.





## Capítulo 16

# **Educación para la equidad, la competitividad y la ciudadanía**

Fuente: *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2000, capítulo IV.



## AVANCES Y DESAFÍOS

En el desarrollo de la región durante el siglo XX la educación ha sido concebida como instrumento privilegiado para fomentar una mayor integración sociocultural, acelerar la modernización de las estructuras productivas y formar las elites dirigentes de la nación. En este sentido, los logros registrados en gran parte de los países de América Latina y el Caribe a fines de los años setenta mostraban el efecto virtuoso de la expansión de la educación formal en las décadas previas, a saber: una población adulta alfabetizada en una alta proporción, una población infantil mayoritariamente inserta en el sistema educativo, una población juvenil con crecientes años de escolaridad, una elite que llevaba a cabo las tareas del Estado y estaba capacitada para hacerlo, y un porcentaje de profesionales y operarios calificados en continuo aumento.

Entre 1950 y 1980 la región gozó, en efecto, de una acelerada expansión del sistema educativo, si bien con grandes diferencias entre países. Esto se tradujo en una marcada reducción del analfabetismo, produjo un incremento espectacular de la cobertura escolar primaria y una importante expansión de la educación secundaria y superior.

Durante la década de 1980, la reducción del gasto social, provocada por la crisis de la deuda y los posteriores ajustes, impactó negativamente en las inversiones en el sector educativo. Esta restricción no afectó las tasas de matrícula, cuya evolución expansiva se mantuvo, aunque, como se verá, tendió a rezagarse con respecto a los patrones exhibidos por países con igual o mayor nivel de desarrollo que los de la región. Sus repercusiones más marcadas fueron el deterioro de los salarios docentes y la infraestructura escolar, así como la falta de actualización curricular. Coincidió la crisis, además, con una década de cambios importantes en las formas de adquisición de conocimientos en los países industrializados, lo cual agravó el rezago en cuanto a estilos y recursos pedagógicos de la educación pública en la región.

En la década de 1990 volvió a aumentar el gasto social dedicado a educación, y en algunos países de la región este incremento fue sostenido e intenso. Esto permitió una recuperación parcial de los salarios docentes y de las inversiones en infraestructura educacional. Al mismo tiempo, los años noventa han

sido ya considerados como la década en que se impulsaron las reformas educativas. En efecto, en casi todos los países de la región se reconoció la urgencia de actualizar los sistemas educativos, lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y reforzar su impacto en el sentido de elevar la calidad de la educación. Por lo mismo, las reformas de los sistemas educacionales han introducido profundos cambios administrativos, institucionales, pedagógicos y financieros.

¿Cuál es la situación actual en la región? Si bien los avances en cuanto a cobertura son importantes, la dinámica interna del sistema educativo ha tenido poca conexión con la evolución del sistema productivo y con las transformaciones que ocurrían en la sociedad; esto le impidió incorporar a los programas de estudio y las prácticas escolares contenidos que respondieran a las demandas de la economía y del ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que se refleja en la debilidad de los sistemas de capacitación y en los anacronismos en materia de contenidos y modelos de aprendizaje. A esto se agrega el deterioro de la calidad de la educación pública y la marcada falta de equidad en cuanto al acceso y los logros educativos, que quedan en evidencia cuando se comparan los logros por niveles de ingreso y población urbana y rural. Además, existe una altísima tasa de repetición promedio en la región, que se concentra en los primeros grados y tiene como expresión más dramática el hecho de que el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Todo ello hace que el sistema educativo sea simultáneamente un mecanismo de integración y de segmentación.

Si se comparan las tasas de escolarización brutas<sup>1</sup> por grados de enseñanza de la región con las del conjunto mundial de países en desarrollo y de países desarrollados, América Latina y el Caribe se ubican en una situación intermedia (véase el cuadro 1), cuya característica más importante es la persistencia de un gran déficit en la educación secundaria y superior. En la educación primaria, la región ostenta tasas de cobertura elevadas, comparables con las de otros países. Por el contrario, mientras en la enseñanza secundaria los países desarrollados tienen una cobertura casi total y cercana a la mitad en la terciaria, los de la región, aunque superan los promedios del conjunto de los países en desarrollo, están lejos de alcanzar esos niveles.<sup>2</sup> Cabe destacar también, tal como se observa

1 Las tasas brutas del cuadro 1 deben tomarse con cautela. Esto obedece a que no son un reflejo exacto de la situación, pues se basan en la relación entre las cifras de matrícula que habitualmente proveen los ministerios de Educación, y las cifras de población en edad correspondiente al grado o ciclo que proveen los censos de población. De allí que en algunos casos se supere el 100%.

2 El tema del mayor desarrollo comparativo de la situación educativa de la región con respecto a la de países industrializados o de industrialización reciente se trata en la sección "Recursos humanos: la región en el contexto global" (p. 575) del presente capítulo.

Cuadro 1  
Tasas de escolaridad brutas por nivel de enseñanza, 1996

Continentes, grandes regiones y grupos de países	Grado de enseñanza											
	Primaria			Secundaria			Superior			Todos los grados		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Países en desarrollo	100,0	105,8	93,8	50,4	55,1	45,3	9,6	11,1	8,1	57,8	62,1	53,3
América Latina y el Caribe	113,0	115,8	110,2	57,2	54,5	60,0	18,4	18,5	18,4	70,9	71,6	70,2
Países desarrollados	103,0	102,8	103,2	100,3	98,8	101,8	50,5	46,8	54,4	85,9	84,1	87,7

**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Tasas de escolarización brutas por grado de enseñanza", en: <[http://unesco.stat.unesco.org/yearbook/Table\\_2\\_10.htm](http://unesco.stat.unesco.org/yearbook/Table_2_10.htm)>, 1998.

igualmente en el cuadro 1, que América Latina y el Caribe exhiben un nivel bastante alto, y por lo tanto aceptable, de igualdad entre géneros, muy superior al promedio del conjunto de los países en desarrollo, y más cercano al que registran los países desarrollados.

Estas tasas comparativas muestran que todavía es necesario avanzar sustancialmente en materia de logros educativos en la región, concretamente en la escolaridad correspondiente a la enseñanza secundaria y terciaria, si se pretende lograr un notable progreso en los niveles de competitividad de los recursos humanos, y que la mayor parte de la población cuente con suficientes años de escolaridad para poder aspirar a mejores opciones de movilidad ocupacional y bienestar social en el futuro.

El desarrollo del sistema educacional así como el dinamismo de las sociedades y las economías en las últimas dos décadas plantean nuevos desafíos y obligan a readecuar sobre la marcha los sistemas de educación y transmisión de conocimientos.

En primer lugar, dado que en la región se cuenta ya con una matrícula universal en primaria, aunque no en todos los países, el reto que se enfrenta actualmente es lograr avances importantes en materia de *continuidad educativa* dentro del sistema educacional, con vistas a llegar dentro de los plazos más cortos posibles a una cobertura universal en la educación secundaria y *mejorar sustancialmente la calidad* de la oferta educativa.

En segundo lugar, pese a la expansión del sistema educativo, se observa que el acceso a una buena educación sigue estando muy segmentado por estratos socioeconómicos; por lo tanto, falta una *segunda ola democratizadora* que vaya más allá de la ampliación de la cobertura, es decir, que permita reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso. La diversificación institucional de la educación y la consiguiente distancia entre escuelas de elite y la educación pública, junto con la diversificación de los medios de acceso al conocimiento, obligan a promover una reforma educativa que permita igualar las oportunidades de acceso a una educación de calidad y la trayectoria de los alumnos en el sistema educacional. Esto implicaría garantizar a los sectores más desposeídos una oferta educativa que les ayude a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socioocupacional en el futuro.

En tercer lugar, la creciente competitividad que se les exige a las economías nacionales en el concierto de la globalización financiera y comercial fuerza a adecuar los sistemas educativos a las exigencias productivas. Para los países de la región esto implica impartir formación para un desarrollo productivo que debe tomar en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento. Este desafío está lejos de recibir una respuesta adecuada de nuestros sistemas educacionales, en los que el cambio de orientación y estilos pedagógicos todavía es incipiente.

En cuarto lugar, a medida que los países de la región progresan en materia de logros educativos de la población, se va dando un proceso de *devaluación educativa*, dado que a mayor promedio de años de escolaridad del conjunto de la sociedad mayores son las exigencias de capacitación para acceder al empleo. Además, el hecho de que la generación de empleo presente rezagos en comparación con el aumento de los logros educativos incide inevitablemente en forma negativa en la rentabilidad de la educación, y amplía las brechas de ingreso por nivel de educación alcanzado. En la actualidad, los años de instrucción formal requeridos para contar con grandes probabilidades de evitar la pobreza oscilan entre diez y doce, según el perfil educacional de cada país (véase el cuadro 2, en p. 567). Por lo mismo, a medida que se avanza en la enseñanza media, también aumentan las exigencias del mercado de trabajo en cuanto a años de escolaridad de quienes ingresan a él.

En quinto lugar, la consolidación de la democracia como sistema político en casi la totalidad de los países de la región y el duro aprendizaje acumulado en largas décadas de sistemas autoritarios o clientelistas obligan a construir una cultura ciudadana moderna y de vocación democrática. No hay que olvidar que el ejercicio de la ciudadanía –caracterizado esencialmente por el intercambio mediático, el diálogo público, el procesamiento informado de las demandas de distintos grupos sociales y la autoafirmación cultural– pasará a ser fundamental en los espacios emergentes de la vida social.

Por todo lo anterior, ya a comienzos de los años noventa tanto los gobiernos como el medio académico y los organismos de apoyo técnico percibían con claridad la necesidad de reformar profundamente los sistemas educativos.

#### **EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FRENTE A LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA**

Las inversiones y los esfuerzos destinados a incrementar los logros educativos mediante la reducción de las tasas de deserción y repetición tienen diversos efectos positivos en términos de reducir la pobreza y la desigualdad. Primero, porque dado que la repetición y la deserción escolares más agudas se dan en los grupos más vulnerables (pobres, sobre todo de las áreas rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo de redistribución progresiva.

Segundo, porque los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, principalmente, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos produce un efecto favorable en el desempeño educacio-



nal de los niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición, y aumenta el número de años de estudio completados, al tiempo que permite que se cursen en forma más oportuna.

Tercero, existe una evidente correlación entre el aumento de la educación de las mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, pues la escolaridad de las mujeres es un factor determinante de la reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, el mejoramiento de la salud y nutrición familiares, y la disminución de las tasas de fecundidad.

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación en la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza. El efecto de la educación en este ámbito es triple: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; incide positivamente en la salud reproductiva e infantil y, por último, permite una mayor movilidad socioocupacional ascendente de quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza. Por otra parte, la educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Al examinar el número promedio de años de estudio, tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación: a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos. Lamentablemente, el 80% de los jóvenes urbanos proviene de hogares cuyos padres cuentan con un capital educativo insuficiente (menos de diez años de estudio), y entre el 60 y el 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar, que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de doce años de estudio.

Esto significa que aproximadamente entre el 48 y el 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen, y la situación de los que viven en áreas rurales es aún más crítica. Esta elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente se traducirá a lo largo de su vida en empleos mal remunerados, lo que prefigura desde ya limitaciones a sus oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen. Así, dependiendo del país, entre el 72 y el 96% de la familias en situación de pobreza o indigencia tienen padres con menos de nueve años de instrucción, en promedio. Por lo tanto, las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho o menos años de estudio y, en general, no superan la condición de obrero u operario, con un ingreso mensual promedio cercano a 2,5 líneas de pobreza, lo que es insu-

ficiente para asegurar el bienestar familiar. Por el contrario, quienes crecen en hogares con más recursos por lo general cursan doce o más años de estudio, lo que les permite desempeñarse como profesionales, técnicos o en cargos directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor, con un ingreso promedio mensual superior a 4 líneas de pobreza (véase el gráfico 1).

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, indica que en gran medida las oportunidades quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. En efecto, pese a la importante expansión educacional registrada en la región, en los últimos quince años se mantuvieron las acentuadas desigualdades entre las posibilidades de los jóvenes de diferentes estratos sociales de completar el ciclo secundario. Actualmente, sólo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho ciclo. En cambio, ese porcentaje supera el 60% entre los hijos de padres que cursaron al menos diez años de estudio (véase el gráfico 2). Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita seriamente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye, para la mayoría de la población, el principal recurso para su inserción laboral y movilidad social futuras. Dado que esta relación no mejora a lo largo del tiempo, se convierte en un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la inequidad.

Además, el incremento del promedio de años de escolaridad de los jóvenes durante las recientes décadas, en comparación con el de sus padres, ha sido insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de estratos sociales pobres. Más aún, los que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos que son inferiores en un 30 a 40% a los de los jóvenes del mismo nivel educativo pero provenientes de hogares cuyos padres tienen ingresos mayores. En consecuencia, el aumento del nivel educativo es una condición necesaria, pero no suficiente, de la mayor igualdad de oportunidades.

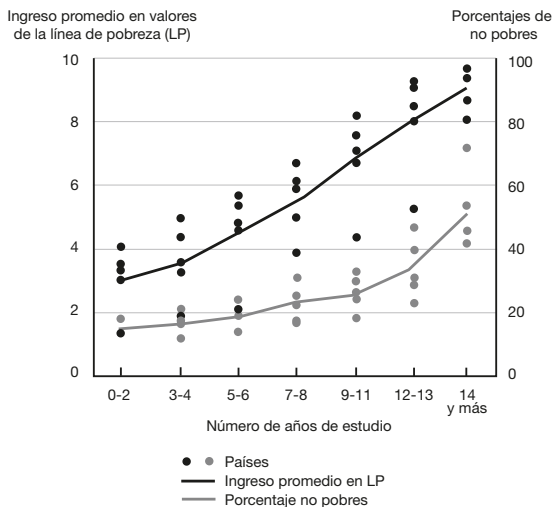
## **EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD**

Aun en una estructura ocupacional que presenta grandes diferencias de ingreso es posible mejorar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos (conocimientos y

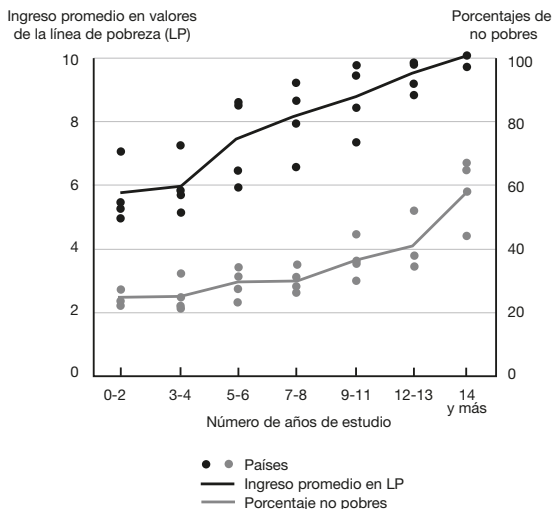
Gráfico 1

**Doce años de estudio: un capital educativo mínimo para acceder al bienestar (áreas urbanas)**

**Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Venezuela**



**Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay**

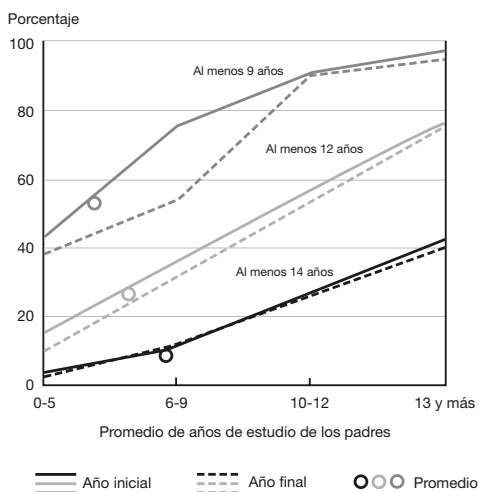


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

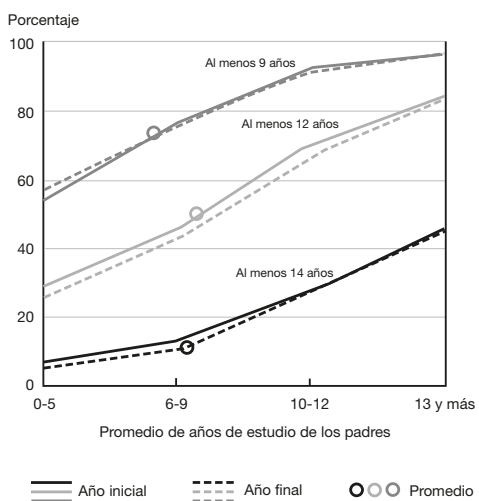
Gráfico 2

**Las desigualdades educacionales se transmiten de padres a hijos: jóvenes de 20 a 24 años que completaron al menos 9, al menos 12 y al menos 14 años de estudio, según nivel educacional de sus padres**  
**Áreas urbanas, 1980-1994**

**Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Venezuela**



**Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

destrezas útiles) contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten enfrentar la competitividad futura en una posición de mayor igualdad de oportunidades. De ahí la influencia decisiva de la educación en la equidad.

Visto desde esta perspectiva, uno de los desafíos de todas las reformas educacionales es su efecto potencial en la equidad de la oferta educativa, en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva en el futuro. Es imprescindible que estas reformas tengan un mayor impacto en términos de los logros educativos de los sectores pobres, lo que exige medidas que influyan en las condiciones tanto de la oferta educativa como de la demanda. Por una parte, es necesario intervenir en el sistema educativo formal para reducir la segmentación de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Y, por otra parte, deben mejorarse las condiciones de la demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo de los estratos más rezagados y sus posibilidades de capitalizarse a través del sistema.

La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlo. Las potencialidades de aprendizaje no son homogéneas, incluso en un universo con condiciones socioculturales uniformes en el origen y en el proceso. La equidad implica, pues, dar oportunidades a todos los educandos para desarrollar sus potencialidades y para hacer el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades en el futuro.

#### CONTINUIDAD EDUCATIVA Y COMPROMISO DE LA COMUNIDAD

La adopción de medidas que permitan mejorar los logros educativos de los sectores pobres es prioritaria desde el punto de vista de la equidad social, y los resultados se miden, sobre todo, en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que muestran una mayor tendencia a tener un rendimiento más bajo. Dicha continuidad se expresa en tres aspectos: la asistencia efectiva a clases, la progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repetición) y la permanencia en el sistema (minimización de la deserción). Hay abundante evidencia que demuestra la interdependencia negativa en el caso de deficiencias en alguno de estos tres aspectos; entre otras cosas, la baja asistencia genera repetición y la repetición reiterativa genera deserción.

Lamentablemente, al respecto la región muestra un contraste entre altas tasas de ingreso al sistema y baja permanencia en éste hasta el final de la enseñanza secundaria, junto con altos niveles de repetición, deserción e inasistencia escolares concentrados en las zonas más pobres o dispersas, y en las familias con menores ingresos. En la región, sólo la mitad de los estudiantes que se matriculan en la educación primaria termina dicho ciclo.

Esta discontinuidad tiene directa relación con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Cabe recordar que existe una dinámica de devaluación educativa debido a la cual, a medida que aumentan los logros educativos promedio de una sociedad y se acrecientan las exigencias productivas y culturales, se requieren más años de educación formal para contar con opciones de mejor inserción productiva y mayor movilidad social. Por este motivo, la discontinuidad afecta con mayor dureza a quienes abandonan tempranamente el sistema escolar. Según estimaciones de la CEPAL, en la actualidad se requiere, como promedio regional, un mínimo de diez a once años de educación formal y, en muchos casos, completar el ciclo medio (doce años de educación), para contar con un 90% o más de probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza (véase el cuadro 2). Asimismo, sólo dos años menos de estudio implican una pérdida de ingresos de alrededor del 20% durante toda la vida activa.

Cuadro 2

**Años de educación necesarios para tener buenas probabilidades de no caer en la pobreza**

(América Latina, áreas urbanas de algunos países, inicio de los años noventa)

<b>País</b>	<b>Años de educación</b>	<b>Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza</b>	<b>Porcentaje de no pobres</b>
Brasil, 1990	10 - 11	7,1	87
Chile, 1992	12 - 14	5,7	86
Colombia, 1991	12 - 14	5,4	87
Costa Rica, 1992	10 - 11	6,2	89
Guatemala, 1989	12 - 14	6,1	90
Honduras, 1990	10 - 11	6,3	82
Panamá, 1991	12 - 14	7,0	91
Uruguay, 1991	12 - 14	5,8	98
Venezuela, 1992	10 - 11	4,6	84

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En este contexto, se necesitan políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres, concretamente para que los hijos de familias con exiguos ingresos asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año, lo que exige que la escuela, además de proveer una educación de buena calidad, amplíe el horario de clases a fin de compensar las limitaciones que el clima familiar (baja educación de los padres, insuficiente in-

fraestructura, desorganización familiar, entre otros factores) impone a la capacidad de aprender. También exige la provisión de complementos nutricionales e, incluso, de un subsidio por el costo de oportunidad que significa desistir de una inserción laboral temprana.

Hay muy diversas formas de fomentar la continuidad en el ámbito educativo, y la experiencia internacional ofrece una amplia gama de intervenciones posibles. Si los contenidos de la educación son pertinentes –vale decir, percibidos por sus usuarios como relevantes, motivadores y útiles–, los alumnos y las familias de bajos ingresos evalúan de distinta manera los costos de oportunidad que implica la permanencia en el sistema escolar, y se sienten más motivados para asistir a clases. Si la educación es de calidad, eleva los logros y la motivación de los propios educandos, fomentando la permanencia en el sistema con rendimientos progresivos. Esto es especialmente notorio en los sectores pobres, que acceden a una oferta desfasada tanto con respecto a su situación sociocultural como a las exigencias que impone el mundo laboral.

En este marco es importante tomar en cuenta que el mejoramiento de la calidad de un proceso educativo depende, en importante medida, de cómo un establecimiento *capitaliza* los nuevos recursos que recibe. Es decir, del *capital cultural* de los alumnos y del establecimiento, las *capacidades profesionales* de los docentes y las *motivaciones* tanto de los docentes como de los alumnos.

Lo anterior conduce a dos conclusiones adicionales. Primero, si el capital cultural disponible en una unidad educativa incluye también el capital cultural que los alumnos llevan a la escuela, los recursos destinados a elevar la calidad beneficiarán a los distintos sectores según el nivel inicial en que cada uno se encuentre. Segundo, es indispensable mejorar las condiciones de la demanda educativa para capitalizar toda innovación en la oferta tendiente a incrementar la calidad y los logros educativos.

Mejorar las condiciones de acceso al sistema y de permanencia en éste con un criterio de equidad exige, pues, apoyar la *demanda educativa* y, para ello, la *participación de la comunidad*. La inversión de recursos técnicos, financieros y humanos en medidas orientadas a estos fines tiene efectos muy positivos en la distribución social de las capacidades de niños y jóvenes para aprovechar la oferta educacional y mantenerse en el sistema educativo. El apoyo a la comunidad y a la demanda educativa se hace tanto más importante si se considera que un problema central de los sectores de bajos ingresos, sobre todo rurales, es la *informalidad en la asistencia escolar*, vale decir, una discontinuidad educativa cuyas causas están relacionadas con el clima educacional del hogar y el trabajo estacional en las zonas rurales.

Dada la estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad de las familias y las comunidades pobres y el rendimiento y la continuidad escolares de los niños y jóvenes que las integran, es necesario concertar a diversos actores en torno de un conjunto de programas que gradualmente contribuyan a romper el círculo

vicioso. En este punto, la focalización se combina con la integralidad de las acciones de apoyo, sobre todo para compensar las deficiencias del clima educacional de las familias pobres. Se requiere movilizar asociaciones de padres, animadores comunitarios, trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social, es decir, todos aquellos agentes que puedan hacer un aporte al mejoramiento de las condiciones de uso (demanda) de la oferta educativa.

¿Cómo combinar focalización, integralidad y movilización de los agentes múltiples en este ámbito? Básicamente, bajo la forma de redes de apoyo a la continuidad y el rendimiento educativos de los niños y jóvenes pertenecientes a familias en zonas de bajos ingresos. En efecto, el apoyo familiar y comunitario a la continuidad educativa es crucial en condiciones socioeconómicas adversas. Una alternativa es la creación, en zonas de mayor incidencia de la pobreza, de centros comunales de apoyo a los establecimientos escolares cuya función sea la de asesorar a los miembros de la comunidad escolar (director, profesores, padres) en la formulación de estrategias conducentes a elevar el rendimiento de sus alumnos. Otro elemento es facilitar el acceso a información oportuna a los hogares de bajos ingresos, para lo cual puede recurrirse a distintos instrumentos (medios de comunicación, animadores comunitarios y centros vecinales de información, entre otros) a fin de que hagan uso de todas las opciones disponibles.

La incorporación de los padres y la comunidad a los procesos educacionales tiene múltiples efectos positivos. Una comunidad más protagónica y una demanda más organizada de los sectores pobres contribuyen a una detección más oportuna de deficiencias educativas, un mayor acopio de propuestas para acercar la escuela a las necesidades de la población local y un apoyo focalizado en la superación de los rezagos más apremiantes. Además, cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la escuela, más se incrementa también el capital educativo en el hogar, lo que repercute directamente en el rendimiento de los educandos.

El refuerzo de la comunidad reviste especial importancia en las zonas rurales. Las estadísticas son concluyentes en la región y muestran diferencias importantes entre logros educativos por corte rural-urbano, que revelan la desfavorable situación de las zonas rurales. Tanto mayor es el problema si se considera que aquellos que muestran un mejor rendimiento educacional en las zonas rurales migran hacia las ciudades, dado que en los centros urbanos tendrán mejores oportunidades. Por lo tanto, la población que permanece en el campo sigue siendo la menos educada y capacitada, lo que refuerza el círculo vicioso de la pobreza rural. Por lo mismo, es necesario desplegar esfuerzos especiales en las zonas rurales, sobre todo en las poblaciones más dispersas. Éstos deben orientarse principalmente a las comunidades en las que la deserción escolar temprana está ligada al hecho de que los niños suelen trabajar, al menos estacional-



mente, en el marco de la economía familiar campesina, por lo que su permanencia en la escuela implica un costo de oportunidad para los hogares.

Lo anterior también se aplica a la educación secundaria. La mayor continuidad y pertinencia del ciclo de enseñanza secundaria constituyen medios de integración social y de aumento de la igualdad de oportunidades a mediano plazo. En efecto, dados los avances en materia de educación primaria, así como las mayores exigencias económicas y culturales, la meta de la continuidad educativa se desplaza hacia la educación secundaria. El logro de una mayor cobertura, continuidad y adecuación en este nivel educativo exige intervenir tanto en la demanda como en la oferta de educación, y también en la forma en que ésta debe adaptarse para asegurar una mayor adecuación y continuidad. Dicha intervención es especialmente importante en el caso de los sectores pobres, que acceden a una oferta más desfasada respecto de la dinámica del mundo laboral y de los nuevos patrones de integración social, y en los que se registran los más altos índices de deserción y repetición en la enseñanza media.

El mejoramiento de la continuidad educativa es económicamente viable en términos de la extensión de la escolaridad a lo largo del ciclo de educación secundaria. Según estimaciones de la CEPAL, los gastos en que habría que incurrir para expandir la proporción de población que completa la educación media están al alcance de los países. Se requiere aumentar el gasto anual en educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB para alcanzar metas significativas. En el caso de los países con tasas más bajas de escolarización secundaria, se necesitan mayores recursos para lograr un cambio profundo en el mismo plazo (en torno de dos puntos del PIB).<sup>3</sup>

#### EQUIDAD PRESISTEMA, INTRASISTEMA Y POSTSISTEMA

La noción misma de equidad en educación es compleja y puede entenderse en varios sentidos. En primer lugar está la *equidad presistema*, vale decir, la capacidad para absorber la oferta educativa que tienen los usuarios que se incorporan al sistema educacional procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales. Esta equidad se refiere básicamente a las condiciones de acceso al sistema educacional, que determinan posteriormente los logros dentro de él.

3 Véase CEPAL (1996c). En este documento se presenta un cálculo de la relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa y expandir la proporción de la población que completa la educación media en distintos países de la región, agrupados por niveles de escolaridad. Se tomó como ejemplo un país con nivel educativo alto (Uruguay), otro con nivel educativo intermedio (Costa Rica) y un tercero con nivel educativo más bajo (Brasil).

En segundo lugar puede hablarse de *equidad intrasistema*, expresión que alude a la homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales. La trayectoria de los alumnos dentro de los ciclos educacionales responde a una combinación de equidad presistema e intrasistema, y es posible comprobar la diferencia en cuanto al rendimiento pedagógico según su nivel socioeconómico (véanse los cuadros 3 y 4).

Cuadro 3

**Rendimiento promedio según nivel socioeconómico**  
**(cuarto año de educación básica)\***  
 (en porcentajes)

Rendimiento	Nivel bajo	Nivel medio	Nivel alto
Lenguaje	47,9	58,4	71,9
Matemáticas	43,8	49,8	59,0
Total	46,0	54,1	65,5

**Fuente:** Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Medición de la calidad de la educación: resultados, serie *Estudios*, vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD), 1994.

\* Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

Cuadro 4

**Distribución porcentual de los alumnos según el nivel socioeconómico y el cuartil de rendimiento total\***

Nivel socioeconómico	Cuartiles de rendimiento			
	0-25	26-50	51-75	76-100
Bajo	8,9	60,6	26,4	2,2
Medio	3,1	40,0	48,0	8,9
Alto	1,4	15,3	55,1	28,1

**Fuente:** Ídem.

\* Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

En tercer lugar, puede hablarse de *equidad postsistema*, es decir la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo. En este nivel es clave la articulación entre el egreso del sistema educacional y el acceso al empleo.

Desde esta perspectiva, las acciones en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, nivel que es más susceptible de ser abordado por las políticas pertinentes. Si bien se han invertido esfuerzos con el objeto de elevar la calidad de la educación, debe reconocerse que también se han logrado avances en cuanto a la equidad presistema, fundamentalmente a través de los programas de alimentación complementaria, de educación bilingüe para poblaciones indígenas cuya lengua materna no es el castellano ni el portugués, de mayor acceso al sistema para la población de zonas rurales y de participación de la comunidad, todo lo cual reduce los obstáculos que dificultan la inserción en el sistema. En cuanto a la equidad postsistema, corresponde destacar los esfuerzos desplegados en algunos programas en curso destinados a brindar alternativas, tanto en la escuela básica como en la media, de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

Estos distintos aspectos de la equidad, así como de la calidad de la educación, suelen tener los mismos destinatarios, dado que quienes presentan carencias en un área también sufren de ellas en otras. La población que padece las peores condiciones presistema se encuentra asimismo en una situación más precaria en la etapa intrasistema, y en la adquisición de conocimientos y saberes funcionales. Las carencias se dan sistémicamente y se refuerzan entre sí, creando los círculos viciosos de la pobreza y la privación. De allí que el impacto de las políticas en pro de la equidad en la educación *dependa en gran medida de que se vayan superando complementariamente las carencias en los distintos frentes*, aun cuando el mejoramiento de un aspecto de la calidad de la educación (por ejemplo, lo que ocurre dentro de la sala de clases) pueda irradiar positivamente hacia otros (el capital cultural de la familia, por ejemplo). Así es como una política en favor de la equidad en el ámbito de la educación debe detectar los grupos vulnerables que padecen distintas formas de mala calidad formativa, pero también debe localizar a aquellos afectados por una situación especialmente crítica en cualquiera de las demás esferas (rezago escolar, precariedad fuera del ámbito escolar y otras).

Esto requiere un conjunto diversificado de políticas, cuya combinación dependerá de los distintos contextos nacionales o locales. En la práctica ya se han establecido objetivos orientados a favorecer a los grupos más vulnerables, tales como aplicar medidas compensatorias en zonas de menor rendimiento escolar, promover programas intersectoriales que influyan más sistémicamente sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal, reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los gru-

pos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo, y movilizar a las comunidades para que realicen actividades destinadas a mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

El aumento tanto de la equidad como de la calidad de la educación requieren hoy esfuerzos sistémicos y sostenidos en el tiempo. Pero mientras menor es la calidad o mayor el número de variables de la calidad sobre las que se debe actuar, más sistémico y constante debe ser el esfuerzo si en realidad se aspira a lograr incrementos sostenidos y prolongados. Además, es precisamente en los niveles más rezagados en los que un mayor número de variables incide negativamente en la calidad educativa. De esto se infiere que una política educativa en pro de la equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre las capacidades educativas preexistentes de un grupo determinado y la integralidad, duración e intensidad de la política cuyo objetivo es realzarlas.<sup>4</sup>

Una mención especial merece el caso de las mujeres en lo relativo a la equidad postsistema. En el interior del sistema educacional no hay diferencias por sexo. La matrícula en los distintos niveles es casi pareja y los rendimientos medidos son, en general, más altos entre las mujeres que entre los varones. Pero al enfrentarse al mercado laboral, las mujeres ven reducidas sus opciones por factores de tiempo (carreras más cortas) y valoración (carreras menos remuneradas). Además, las remuneraciones en el empleo muestran una clara discriminación en detrimento de las mujeres, pues a igual nivel educacional o puestos de trabajo con similares requerimientos los salarios de las mujeres son notoriamente inferiores a los de los varones. El hecho de que, en muchos casos, los logros en términos de acceso a la educación formal no hayan mejorado ni la curva de ingresos de las egresadas de los distintos niveles educativos ni su participación en los diversos ámbitos de toma de decisiones en la sociedad, ha permitido identificar importantes problemas relacionados con la calidad de la educación, que influyen en la equidad y la configuración de valores que conduzcan a una sociedad menos discriminatoria. Por lo tanto, la equidad postsistema exige tanto un cambio cultural que lleve a las mujeres a optar por carreras más valorizadas como una política de Estado que permita reducir en forma sistemática la brecha salarial entre mujeres y varones.

#### EDUCACIÓN ADECUADA Y OPORTUNA:

##### HACIA UNA EDUCACIÓN MEDIA COMPLETA

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que hacerlo más

4 Si bien es cierto que a un nivel más bajo “con poco se puede hacer mucho”, también es cierto que allí mismo “en poco tiempo, mucho se deteriora”.

tarde en programas compensatorios de capacitación. Los beneficios de una inversión oportuna en la educación media obedecen a que los programas compensatorios de educación de adultos no sólo reducen el ámbito de la formación, sino que tienen costos que superan ampliamente los de los cursos regulares equivalentes a cuatro años de formación secundaria. Baste mencionar que los programas de educación de adultos destinados a suplir esos cuatro años, incluso reduciendo el ámbito de estudio, entrañan costos que en general duplican, triplican e incluso quintuplican los de los cursos regulares de la enseñanza media (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

**Valor presente de los programas compensatorios de educación de adultos (equivalentes a educación secundaria) en comparación con el valor de los cuatro años de educación secundaria convencional\***  
(en dólares de los Estados Unidos)

País	Programa compensatorio (20 meses) (A)	Cuatro años de educación secundaria (B)	A/B
Argentina	2 300	1 100	2,1
Brasil	1 200	790	1,5
Chile	1 700	770	2,2
Colombia	1 400	400	3,5
Ecuador	1 400	320	4,4
Guatemala	650	190	3,4
Honduras	900	320	2,8
Jamaica	1 100	750	1,5
República Dominicana	1 000	190	5,3

**Fuente:** G. Labarca, *Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas* (LC/L.956), Santiago de Chile, CEPAL-OREALC, 1996.

\* El valor presente de la educación se ha estimado con una tasa de descuento de 10% anual sobre el gasto efectuado en 1990. El valor presente de los programas compensatorios se estimó sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de descuento de 0,8% mensual.

Extender la proporción de egresos de la educación media reporta grandes utilidades a los educandos y sus futuras familias, así como también a la sociedad en su conjunto. Tanto más eficiente y oportuna es la inversión cuanto mayores son los logros educacionales obtenidos.

Una educación de baja calidad y con escasos años de escolarización tiene costos tanto individuales como sociales. Para los individuos significa una disminución de sus posibilidades de acceso a un trabajo remunerado y a un mayor bienestar. Entre los costos sociales se cuentan los derivados de la repetición, la capacitación laboral y la educación de adultos.

De lo anterior se deduce que la inversión educacional oportuna, es decir, realizada en el período de edad correspondiente, es económicamente más conveniente y produce, a su vez, mayores externalidades positivas. En cuanto a estas últimas, cabe reiterar que esta inversión realza el desarrollo cultural y social de los jóvenes y complementa actividades realizadas en otros ámbitos, como la formación en salud y la educación sexual, contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización, y proporciona, además, una preparación intelectual más adecuada a quienes aspiren a niveles superiores de educación. Por otra parte, como ya se señaló, la notable utilidad que genera la inversión en educación se refleja también en el mejoramiento del ambiente educacional futuro de los hogares, lo que a su vez constituye una variable de suma incidencia en el rendimiento educativo de los niños y jóvenes de la próxima generación.

La posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación secundaria eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad, vale decir, su capacidad para centrar el valor agregado en la incorporación de progreso técnico y, cada vez más, en el uso intensivo de la información y el conocimiento. A medida que se eleva el umbral medio de logros educativos de una sociedad, el nivel medio de productividad del conjunto también se desplaza hacia un umbral más alto.

## **EL DESAFÍO DE LA COMPETITIVIDAD**

### **RECURSOS HUMANOS: LA REGIÓN EN EL CONTEXTO GLOBAL**

La calidad de los recursos humanos es un factor determinante de la competitividad. La principal limitación de la región ha sido, en este sentido, la restringida disponibilidad de jóvenes que cuenten con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa. Este factor es especialmente crítico cuando consideramos las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria en casi todos los países de la región. Por otra parte, es necesario mejorar la calidad y pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria, adecuando la oferta a las características de los sistemas productivos y del mercado laboral de cada país. Por último, para que América Latina y el Caribe compitan en la economía global, sobre todo en los nichos donde se requiere innovación tecnológica intensiva, sus sistemas universitarios deben ser

capaces de formar un número mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados.

Como puede verse en el cuadro 6, los países de la región muestran un claro rezago respecto de sus principales competidores industrializados en lo que se refiere a la disponibilidad de fuerza de trabajo semicalificada y altamente calificada, requisito indispensable para aumentar la productividad y mantener un mayor ímpetu competitivo en el mercado global. Además, durante las últimas dos décadas las economías asiáticas recientemente industrializadas —Hong Kong, Singapur, República de Corea, China, Malasia y Tailandia— han aventajado a América Latina y el Caribe tanto en educación secundaria como terciaria. Al mismo tiempo, se ha ampliado la brecha entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los de la región. El problema no estriba sólo en que los países latinoamericanos y caribeños estén por debajo de sus competidores en términos de tasas de escolaridad en los niveles secundario y terciario; más grave es el hecho de que estas tasas crecen en la región a un ritmo mucho más lento.

Cuadro 6

**Tasas de escolaridad en educación secundaria y terciaria, 1985-1995**

Grupos de países	Tasas brutas de escolaridad					
	Educación secundaria			Educación terciaria		
	1985	1995	Aumento de tasas de escolaridad	1985	1995	Aumento de tasas de escolaridad
América Latina y el Caribe	50,2	56,6	6,4	15,8	17,3	1,5
Países de la OCDE	92,3	105,8	13,5	39,3	59,6	20,3
Economías asiáticas recientemente industrializadas (EARI)*	57,3	71,3	14,0	14,8	24,0	9,2

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World*, París, 1998.

\* Grupo integrado por Hong Kong, República de Corea, Singapur, China, Malasia y Tailandia.

En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios y la mayor parte de ellos (85%) los completa. En América Latina y el Caribe el porcentaje sólo asciende al 50% y menos de un tercio egresa al final de dicho ciclo. En las economías asiáticas recientemente industrializadas cerca del 75% cursa estudios secundarios. La duración de la educación media también es muy inferior en la región. Además, la tasa de escolaridad en educación técnica, como proporción de la tasa total correspondiente a la secundaria, es muy inferior en la región comparada con otras, así como la proporción de alumnos graduados de la educación superior en campos estratégicos como las ingenierías, las ciencias naturales y la agricultura (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

**Formación de recursos humanos: perfil educativo en 1996**

Grupos de países	Duración de la educación		Matrícula en educación secundaria técnica como % del total de matrícula secundaria	Graduados de educación superior en ciencias naturales, ingenierías y agricultura como % del total de graduados universitarios
	Número obligatorio de años	Años de educación secundaria		
América Latina y el Caribe	7,3	5,0	26,3	23,9
Países de la OCDE	9,8	6,4	40,3	27,2
Economías asiáticas recientemente industrializadas	7,7	6,3	36,2	39,0

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Anuario estadístico de la UNESCO, 1998*, París, 1998, y *World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World*, París, 1998.

Mientras en los países de la OCDE se observa que un porcentaje creciente de alumnos de educación secundaria –de hecho, más del 50% de los que cursan ese nivel de estudios– se encauza al terminar dicho ciclo hacia programas voca-



cionales o de aprendizaje, en América Latina y el Caribe la tendencia claramente prevaleciente en esa misma fase sigue siendo hacia “programas generales”. En los países de la OCDE, un tercio de los alumnos que cursan programas vocacionales o de aprendizaje técnico recibe capacitación tanto en la escuela como en lugares de trabajo (educación “dual”), mientras que en la región dichos programas se realizan, casi en su totalidad, dentro de los establecimientos escolares. Al respecto, cabe considerar que el desarrollo de sistemas duales de aprendizaje es una vía para expandir la educación técnica en la región y, al mismo tiempo, mejorar la oferta de trabajadores debidamente capacitados a corto y mediano plazo.

De lo anterior se deduce claramente que la región debe realizar grandes esfuerzos para elevar las tasas de egreso de la educación secundaria y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria. Paralelamente, debe mejorar la calidad y realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios de las ramas de ingeniería y ciencias naturales.

Es evidente que no basta con dar formación a las cohortes futuras del mercado laboral, también hay que preocuparse de la productividad de los trabajadores actuales, que todavía tienen años de vida activa por delante. Este sector se encuentra en una situación más crítica, dado que no está considerado en ningún sistema de actualización de conocimientos y, junto con eso, se enfrenta a la más inmediata amenaza de desempleo debido al desarrollo tecnológico. A la vez, los cambios demográficos registrados en la región, que se traducen en una prolongación de la vida activa y un aumento de la edad promedio de la población, hacen que este sector incluya un número cada vez mayor de personas.

#### EDUCACIÓN Y PRODUCTIVIDAD: LAS NUEVAS DESTREZAS

La merma de la capacidad de los sistemas productivos para generar suficiente empleo es un fenómeno de carácter global y tema de una literatura cada vez más amplia.<sup>5</sup> Por cierto, el problema presenta en la región características específicas y distintas de las que se observan en países industrializados con graves situaciones de desempleo. Esto obedece al hecho de que el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no han contribuido a generar más empleo en los sectores que hacen un uso más intensivo de mano de obra.

Simultáneamente, se observa una relativa concentración del desempleo en los deciles de menores ingresos, lo que refuerza el círculo vicioso creado por la pobreza y el desempleo. Por otra parte, *el sector informal*, que comprende mayo-

5 Véase, por ejemplo, Rifkin (1995).

ritariamente actividades de baja productividad y con escasa protección de los trabajadores, *representa una proporción creciente de la población ocupada* y absorbe a gran parte de los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se ensanchan las brechas salariales entre trabajadores con bajos y altos niveles de educación, en especial entre aquellos con educación superior y el resto, así como la diferencia de ingresos entre los trabajadores de las grandes y las pequeñas empresas.<sup>6</sup> De esta manera, se agudiza la heterogeneidad estructural que subyace tras el patrón histórico de modernización en América Latina, lo que significa que la inserción de la población trabajadora en el sistema productivo trae aparejada una profundización de las brechas en materia de recursos humanos, incorporación de progreso técnico y remuneraciones. Mientras un sector de la economía se ubica más cerca de la frontera tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo, otro sector, muchas veces mayoritario, trabaja en condiciones que presentan décadas de rezago tecnológico y organizativo, y escasa articulación con los mercados ampliados.

Si la heterogeneidad estructural ha sido un problema endémico del sistema productivo en los países de la región, que acompañó a la modernización industrial durante las décadas precedentes, ¿qué se puede esperar en esta etapa de surgimiento de nuevos horizontes productivos, propios de la Tercera Revolución Industrial, la de la información y el conocimiento? Hoy en día nos encontramos en una encrucijada en la que las opciones deben ser claras. Mientras por una parte se plantea la amenaza de que dicha heterogeneidad se vea incrementada si la difusión de nuevas tecnologías y formas de conocimiento mantiene su estilo concentrado, por otra parte la difusión de nuevas destrezas para desenvolverse en un medio cuyos principales factores son la información y el conocimiento permitiría controlar la heterogeneidad aprovechando la flexibilidad de las tecnologías de la información y las nuevas formas de producir conocimientos, sobre todo por la vía informática. Esta flexibilidad puede aprovecharse en la medida en que las personas amplíen su capacidad para utilizar los nuevos medios y adaptarlos a su entorno productivo.

La educación constituye una de las principales áreas de intervención para mitigar en el futuro la heterogeneidad estructural, pero para lograrlo se requiere un esfuerzo intensivo a fin de transmitir destrezas productivas pertinentes a los sectores de menores ingresos. El sistema educativo deberá, por ende, institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando al sector empresarial y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Además, dado que la

6 De acuerdo con Weller, existe una segmentación creciente en el mercado laboral entre trabajos bien pagados y estables, desempeñados por personas con alto nivel educativo, y trabajos mal pagados, inestables y con menores beneficios.

mayor parte de la población económicamente activa que ingresa al mercado laboral es absorbida por la pequeña y mediana empresa, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional formal o de programas de capacitación, que sean adecuadas para elevar la productividad de las PyME y facilitar su mejor inserción en mercados ampliados.

En este marco, la competitividad actualmente no depende tanto de la adquisición de conocimientos enciclopédicos o de oficio, sino de la capacidad necesaria para generar y procesar información, y para adaptarse a los cambios en los procesos productivos. No sólo es cuestión de aprender más, sino de otra manera y, en particular, de *“aprender a aprender”* de modo constante. Es necesario adquirir las técnicas que hoy se requieren para incorporarse creativamente en las nuevas formas de producción y para participar con racionalidad comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones.

Para esto se precisan activos que las personas tendrán que adquirir de distintas fuentes de producción y difusión de conocimientos. La oferta para difundir progresivamente las destrezas o “códigos de la modernidad” debe consistir en diversas combinaciones de educación e industria cultural.<sup>7</sup> Además de destrezas operativas, estos códigos incluyen la disposición al cambio y la capacidad de adaptación a los nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la aptitud interactiva y de gestión, la habilidad para traducir información en aprendizaje, la destreza para emitir mensajes a distintos interlocutores, la aptitud para trabajar en grupos, y otras. Todo esto apunta al protagonismo, la interacción y el espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de la modernidad supone un cambio cultural: de la memorización a la comprensión, de la incorporación de información a la discriminación de mensajes, de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva, del aprender al aprender a aprender.

En la actual sociedad del conocimiento, gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de toda estructura organizada o institucional y, por ende, de la escuela. Este proceso se da mediante una interacción creciente en el mundo de las comunicaciones, incluidos los medios de masas y las redes. El sistema educativo debe recrearse y fortalecerse a partir de esta rea-

7 CEPAL y OREALC han definido los códigos de la modernidad como “el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna”. Tales capacidades “suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo” (CEPAL-UNESCO, 1992: 157).

lidad para que aumente su relevancia y pertinencia. De lo contrario, los interesados en adquirir habilidades y conocimientos los buscarán fuera del sistema formal, probablemente en forma desordenada y aleatoria. El sistema educativo sólo puede, pues, recuperar su rol protagónico en la medida en que incorpore a tiempo el lenguaje de las nuevas tecnologías, y refuerce por esa vía una propuesta para el desarrollo de destrezas indispensables para el desempeño de ocupaciones competitivas. La difusión de lenguajes informáticos, que familiaricen con las nuevas formas de producción, selección y uso de la información, resulta capital en este sentido (véase el recuadro 1).

#### Recuadro 1

##### **La informatización en la educación formal: ejemplos nacionales**

En Brasil, el Programa Nacional de Informática en Educación (ProInfo) implementado por el Ministerio de Educación y Deportes tiene por objetivo equipar con computadoras a todas las escuelas con más de 150 alumnos y que tengan cursos de quinto a octavo año de enseñanza básica y media, a fin de promover el desarrollo de la informática como instrumento de apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje, la capacitación docente y la modernización de la gestión escolar. Por su parte, en materia de medios de comunicación el Programa Nacional de Educación a Distancia: TV Escuela tiene por objetivo apoyar la actividad docente de la red pública de enseñanza en aspectos de metodologías, tecnologías de enseñanza y material de apoyo para el trabajo en la sala de clases, a través de un canal de televisión dedicado exclusivamente a la educación. Iniciado en 1995, hasta julio de 1996 el Programa había logrado alcanzar una cobertura de 45 000 escuelas públicas en todo el país y más de 2004 horas de emisión. En Costa Rica, el Programa de Informática Educativa (PIE MEP-FOD), desarrollado desde 1988 por el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en todo el país, busca mejorar la calidad de la educación mediante el uso de computadoras en las escuelas primarias públicas costarricenses. Está dirigido a estudiantes de preescolar, primero y segundo ciclos de la educación básica. Después de diez años de funcionamiento, atiende anualmente a casi la mitad de los estudiantes de enseñanza primaria del país y a más de 7000 maestros y autoridades educacionales.

En Chile, el proyecto Red Enlaces, desarrollado por el Ministerio de Educación Pública, tiene por objetivo establecer una red

interescolar de comunicaciones, a través de computadoras, entre alumnos, profesores y profesionales de otras instituciones relacionadas con la educación. Iniciado en forma experimental en 1992, en 1998 se contabilizaba un total de 955 liceos y más de 2000 escuelas interconectadas a través de esta red, teniendo como meta atender 5300 establecimientos hacia el año 2000. Sus principales beneficios, detectados por las pruebas estándares de medición de la calidad educativa en 1993 y 1995, han sido el incremento de la creatividad y la mejoría de la comprensión de lectura en alumnos de octavo básico al cabo de un año de permanencia en Enlaces. En el caso de México, destacan los proyectos Telesecundaria y Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), desarrollados ambos por la Secretaría de Educación Pública. El primero de ellos, iniciado en 1968, tiene por finalidad fortalecer por medio de programación televisiva la educación de jóvenes pertenecientes a localidades rurales y marginadas de todo el país; opera actualmente en 13 000 planteles y beneficia a cerca de 800 000 alumnos y 38 000 maestros. En el caso del segundo, implementado desde 1995, se emiten programas sobre temas científicos, culturales, históricos, pedagógicos e informativos a planteles escolares y otras instituciones educativas, completándose en 1998 la instalación de un total de 33 500 equipos en todo el país y más de 15 000 horas de programación televisiva.

**Fuente:** Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), "Base de datos. Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa", <<http://www.preal.cl/innovaciones/index-ca.htm>>, 1999.

La educación es el instrumento privilegiado para elevar la competitividad sistémica de las economías, una competitividad ya no centrada en bajos salarios o explotación excesiva de los recursos naturales, sino en la incorporación de progreso técnico. La competitividad sistémica requiere, a su vez, un incremento sistémico de la calidad de los recursos humanos y la adquisición de nuevas destrezas. No basta con elites productivas en la frontera tecnológica. La productividad media de una economía nacional es clave para un proceso integrado de incorporación de progreso técnico. Al elevarla, aumenta la competitividad del conjunto de la economía, lo que mejora los ingresos de todos los estratos y difunde el impulso del crecimiento.

Además, tanto las empresas pequeñas como las microempresas generan una demanda de personas capaces de desempeñarse en todas las etapas de un proceso de trabajo sin especializaciones muy definidas. A diferencia de las

empresas grandes, en las que se requiere flexibilidad y adaptación constante, lo que implica más desarrollo de habilidades que adquisición de conocimientos, en las de menor tamaño es necesario conocer todas las etapas del proceso. Por lo tanto, no habría que abandonar, sino más bien reforzar las profesiones y los oficios adquiridos, y sumarles un importante componente tecnológico y de gestión.

#### EDUCACIÓN SUPERIOR Y DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante, no sólo porque es el agente que puede promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, sino también porque las inversiones en investigación y desarrollo exigen cuantiosos recursos, parte sustancial de los cuales debe provenir del sector público.

El sistema universitario enfrenta un cambio institucional significativo en la medida en que se va reformulando la articulación entre los ámbitos público y privado. En este nuevo escenario, cuya creación se ha impulsado desde la década pasada, es imprescindible corregir las imperfecciones tanto en uno como en el otro.

En cuanto al primero, el Estado no puede renunciar a su responsabilidad fundamental de asegurar la continuidad de las universidades públicas con financiamiento estatal, además de distintas formas de aporte de los usuarios. Muchas de estas universidades han desempeñado un papel histórico en la formación de las elites republicanas y regionales que construyeron las naciones latinoamericanas, y son un factor gravitante de integración cultural. Sin embargo, para no perder su predominio histórico requieren urgentes cambios que permitan potenciar su acervo patrimonial de conocimientos, como base para avanzar hacia el desarrollo de investigaciones en los distintos campos de las ciencias. Lo que se necesita es un esfuerzo por actualizar sistemas de producción y recolección de conocimientos, un sistema efectivo de evaluación de la calidad de la docencia y la investigación, una mejor articulación con el sistema universitario internacional, y esquemas de financiamiento que incluyan mecanismos flexibles y adaptables de aporte de otros actores (empresas, los mismos alumnos y sus familias, fundaciones).

En cuanto a las universidades privadas, es necesario promover su desarrollo por varias razones: primero, permiten canalizar una masa considerable de recursos privados hacia la educación superior; segundo, la diversidad de la oferta garantiza la variedad de enfoques, y tercero, la competencia por captar alumnos

puede ser instrumental para elevar la calidad de la oferta educativa. El Estado debe asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad de la educación superior, que proporcionen una información adecuada a los estudiantes; también tiene que poder regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada, que deberían incluir *niveles mínimos de calidad y preparación de los docentes*, de investigación y de infraestructura de acceso a conocimientos.

Por otra parte, para lograr una mayor competitividad sistémica se requieren drásticas intervenciones en los eslabones más cercanos a la frontera tecnológica. Por lo mismo, también se hace necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. En este terreno, el objetivo es crear estrechos vínculos entre las actividades de investigación y las productivas, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente tecnología extranjera y a emplear y difundir la tecnología en forma eficaz para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuir a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior.

Es imprescindible, por lo tanto, que el sistema universitario forme parte activa de los sistemas nacionales de innovación, y que se incrementen sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico. Éste es un campo en el que día a día la posición relativa de los países de la región retrocede con respecto al mundo industrializado, lo que hace necesario un esfuerzo conjunto. Pero tal esfuerzo requiere una universidad pública con capacidad de liderazgo, como parte de un sistema en el que participen también las universidades privadas, el sector empresarial y sus organizaciones, el sistema estatal de fomento del desarrollo productivo y las fundaciones activas en el mundo de la investigación y la transferencia de tecnología.

#### **LA FORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA**

Las propuestas centrales de la CEPAL buscan impulsar la materialización de escenarios en los que la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo incidan significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, debido a que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de los códigos de la modernidad permite incrementar la capacidad de adaptación a los

nuevos escenarios productivos, una mayor participación en el intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de la ciudadanía moderna (Hopenhayn y Ottone, 2000).

Un sistema educativo que se plantee como objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de componentes ligados a valores, tales como los derechos humanos, la democracia, la equidad, la solidaridad y la cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Por eso es importante que los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos sean dotados de un estilo que induzca a los sujetos a usar el conocimiento con mayor autonomía, a estar más dispuestos a participar en debates y en trabajos de grupo como complemento sustantivo, y a adquirir mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos.

La necesidad de transmitir códigos de modernidad que permitan participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna es compatible con el rescate de la identidad cultural, la promoción de la ciudadanía y una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía (o en la razón instrumental frente a la identidad cultural), deben dejar de ser opciones alternativas, por lo que se hace necesario buscar las formas en que ambas caras de la moneda puedan potenciarse mutuamente.

La sociedad del conocimiento, a diferencia de la sociedad industrial clásica, invita a combinar códigos y visiones de mundo de manera abierta y creativa. En este sentido, la multiplicidad cultural de la región encuentra, en las nuevas formas de intercambio simbólico, una vía de desarrollo inédita. En esta posibilidad de autoafirmación cultural hoy concurren al menos cuatro elementos decisivos: los nuevos sistemas de redes en la transmisión horizontal de conocimientos entre agentes múltiples y descentralizados; la incorporación de la variable cultural y el énfasis de los regímenes democráticos en el pluralismo; la importancia de la gestión local en los procesos de desarrollo; y el vínculo cada vez más estrecho entre el ejercicio de la ciudadanía y la expresividad de sujetos que se afirman en sus diferencias específicas.

Estos procesos, en los que se entrecruzan la afirmación de identidades culturales (y de combinaciones de identidades), el protagonismo local y el ejercicio de la ciudadanía, deben ser asumidos en forma plena por los sistemas educacionales. La transformación educativa debe, pues, vincularse a un concepto de modernidad que rompa con la separación entre razón y sujeto, entre ciencia y conciencia, entre tradición y progreso, así como promover complementariedad



des e interacciones. Y esto debe plasmarse tanto en prácticas pedagógicas como en contenidos curriculares.

#### **ÁMBITOS DE LA REFORMA EDUCACIONAL Y ELEMENTOS DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

Las reformas educativas llevadas a cabo en la región durante las últimas dos décadas han estado marcadas por decisiones públicas encaminadas a producir transformaciones en cuatro ámbitos: organizativos, financieros, cualitativos y de articulación sistémica. Aunque existen experiencias diversas, los énfasis han tendido a recaer en las dos primeras áreas.

En relación con los aspectos organizativos, se ha buscado:

- Replantear el papel del Estado por la vía de potenciar sus funciones de orientación estratégica, regulación, fomento de las autonomías y evaluación de los resultados.
- Avanzar en los procesos de descentralización, en procura de incrementar los logros, la pertinencia y la eficiencia del sistema.
- Con la misma racionalidad, impulsar el establecimiento de esquemas mixtos público-privados y el incremento de la autonomía de las escuelas.
- Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente mediante sistemas más meritocráticos.

En cuanto a los aspectos financieros, se ha pretendido:

- Incorporar esquemas flexibles de subvención y focalización, que permitan al Estado ejercer funciones compensatorias y redistributivas.
- Complementar las políticas centradas en la oferta educativa con mecanismos de promoción y subvención de la demanda.
- Sustituir el financiamiento estatal mediante la movilización de diversas fuentes de financiamiento que incluyan un volumen creciente de recursos privados.

En lo relativo a los aspectos de calidad, se ha procurado:

- Equilibrar la importancia fundamental otorgada a la cobertura educativa y la que se asigna al incremento de la calidad y los logros educativos.

- Fomentar el desarrollo de instrumentos confiables de evaluación que permitan calificar los sistemas en función de los beneficios que aportan a la economía, la sociedad y la cultura.

Finalmente, respecto de la articulación sistémica, se ha planteado la conveniencia de:

- Avanzar hacia un enfoque sistémico que integre la educación, la capacitación y la investigación entre sí y con el sistema productivo.
- Establecer una nueva relación entre educación, capacitación y empresa.
- Promover, en función de lo anterior, un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos con el objeto de que el conocimiento que se imparta contribuya a elevar la competitividad.

Un proceso de cambio de esta envergadura requiere un consenso amplio y permanente entre los diversos actores económicos, políticos y sociales con respecto a la educación, que, además, permita llegar a acuerdos básicos en torno de la agenda a la que dé lugar este desplazamiento de enfoque. Tales consensos no son fáciles y se han ido construyendo lenta e irregularmente en los países de la región durante la presente década. Un referente importante ha sido la propuesta estratégica sobre transformación educativa formulada por la CEPAL y la UNESCO (CEPAL/UNESCO, 1992), cuyos criterios básicos son la equidad, entendida como igualdad de oportunidades y compensación de diferencias, y el desempeño, referido a la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación.

Por cierto, el contenido y el ritmo de las reformas han dependido considerablemente del perfil educativo de cada país, lo que no se limita sólo a los niveles de analfabetismo, las tasas de escolaridad y los logros en cuanto a continuidad educativa, que en la región pueden variar mucho entre países. También han influido la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y el compromiso docentes, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos, y la pertinencia de los contenidos y métodos pedagógicos utilizados. Como parte de este proceso, en la vasta mayoría de los países de la región el gasto social y, en particular, el gasto en educación han aumentado entre 1990 y 1997 en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto (véase el cuadro 8).

Sin embargo, estos procesos han enfrentado diversos obstáculos, tanto técnicos como políticos, que han limitado sus resultados. Los primeros derivan de la dificultad para capitalizar más eficazmente los mayores recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otros aspectos, con la

resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos, no inherentes a su situación laboral y salarial; la oposición al aumento de la carga tributaria; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera. Otros rasgos observados en los procesos de reforma son la dificultad para lograr que éstos incidan positiva y directamente en la equidad social; la excesiva uniformidad de la secuencia de las reformas ante realidades nacionales heterogéneas, lo que lleva a algunos actores a perder de vista el sentido de estos procesos, y a soslayar el campo pedagógico y la profesionalización docente; y la necesidad de definir estrategias de acción específicas que sirvan de nexo entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa.

Cuadro 8  
Gasto público en el sector educativo

País	Tasas de matrícula (porcentajes)						
	Primaria (neta)		Secundaria (bruta)		Superior (bruta)	Gasto social	Educación/ PIB
	Niños	Niñas	Niños	Niñas			
	1995	1995	1991-1994	1991-1994	1991-1994	1990-1991	1996-1997
Argentina	99	89	66	70	36	3,3	3,8
Bolivia	97	93	40	34	22	3,1	5,9
Brasil	86	88	42	49	11	3,7	3,4
Chile	86	85	66	70	27	2,6	3,3
Colombia	96	65	59	70	18	3,1	4,4
Costa Rica	89	91	47	51	30	4,7	5,8
El Salvador	95	63	27	30	15	2,1	2,6
Guatemala	91	46	25	23	8	1,6	1,7
México	99	99	57	58	14	2,6	3,4
Nicaragua	78	81	40	47	10	4,9	4,3
Panamá	99	96	63	68	28	4,7	5,5
Paraguay	89	90	38	40	10	1,2	3,9
República Dominicana	79	83	34	47	18		
Uruguay	94	94	74	88	27	2,7	3,0
Venezuela	98	83	29	41	29	3,4	3,1

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *World Cultural Report, 1998: Culture, Creativity and Markets*, París, 1998, y CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Algunos de estos cambios merecen comentarios particulares. En materia institucional y administrativa, las modificaciones realizadas han ido ajustándose a las posibilidades nacionales y no son homogéneas. Esto es evidente cuando se considera el tema de la *descentralización* administrativa, y a veces sustantiva, del sistema educacional. Se argumenta, en este marco, que los gobiernos nacionales deben dejar de controlar directamente el manejo de las escuelas, para concentrarse en generar fondos, establecer estándares, promover la equidad, supervisar los progresos y evaluar los resultados. Al mismo tiempo, tienen que permitir que las escuelas vayan logrando un mayor control de sus propias actividades, que las comunidades participen más efectivamente en la administración de las escuelas, y que las autoridades estatales (departamentales) o municipales puedan manejar aspectos de financiamiento de los que tradicionalmente se ha encargado el nivel central. Sin embargo, en algunos países este proceso ha sido lento, debido tanto al interés de las autoridades nacionales en mantener el control del sistema educativo como a que, en el caso de los países más pequeños, las virtudes de la descentralización son menos evidentes. Por otra parte, no pocos analistas han argumentado que, en ausencia de mecanismos adecuados que compensen las diferencias interregionales, la descentralización puede profundizarlas. No menos importante es el hecho de que la descentralización, entendida como la transferencia de recursos y mayores capacidades de decisión a los entes territoriales, puede no traducirse en una más amplia autonomía de las escuelas, lo que, de acuerdo con muchos defensores de las ideas de descentralización, debe ser el objetivo real de este proceso.

Otro instrumento de política que ha sido objeto de amplio debate es el de los subsidios a la demanda y subsidios a la oferta con criterio de demanda. La idea subyacente tras este esquema, en el caso en cuestión, es que “los fondos siguen al niño”. Para ello, los gobiernos subsidian las “escuelas de elección” en proporción al número de alumnos matriculados, mediante un sistema de bonos (*vouchers*). Este sistema ha funcionado, con diferente peso relativo, en Chile, Colombia, Guatemala, Puerto Rico y en países industrializados, como Suecia, Polonia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Existen, claro está, variantes nacionales: bonos selectivos según los ingresos familiares o bonos universales; cheques que reciben los padres para pagar los colegios que eligen, o subvenciones directas a los colegios según matrículas vigentes; bonos sólo para acceder a escuelas privadas, o también a escuelas públicas, o a una instancia intermedia, como es el caso de las escuelas subvencionadas en Chile.

Hasta la fecha, la experiencia sugiere que es importante tomar en consideración los riesgos y beneficios de estos esquemas. El mecanismo del subsidio no siempre produce los resultados previstos por los partidarios de tales políticas y puede generar ciertos efectos a los que la teoría económica resta importancia o pasa por alto. Un ejemplo es el problema de la discriminación en el ingreso de alumnos que ejercen algunas escuelas, dado que compiten entre ellas por man-

tener altos niveles de logros como parte de su “capital”. ¿Qué pasa entonces con los derechos de los estudiantes más lentos y con los grandes objetivos sociales de la educación?

Otro elemento que se debe tener presente es que la analogía del mercado a la que tanto se alude para referirse a los subsidios educacionales tiene sus limitaciones. Primero, porque las escuelas no funcionan necesariamente como empresas privadas. Segundo, porque no todos los padres se comportan como consumidores “racionales”. Tercero, porque las familias suelen no contar con información suficiente, lo que inhibe una competencia transparente y la disponibilidad de una más amplia y mejor base para que los padres elijan las escuelas de destino de sus hijos. Finalmente, porque la educación es un bien de valor social (*merit good*) y no sólo un artículo de consumo.

Se presume que el expediente de la subvención, principal instrumento de la combinación de *Estado* y *mercado* en el sistema educativo, es la clave para elevar simultáneamente la cobertura y la calidad. Pero, para que la combinación público-privada optimice el funcionamiento del sistema, es indispensable que el Estado asuma un fuerte papel regulador a fin de asegurar, entre otras cosas: mayor transparencia en la información sobre oferta educacional a los usuarios y sus familias; sanciones claras a establecimientos que, debido al régimen competitivo del mercado, discriminen a los alumnos de bajo rendimiento; un control público de la pertinencia de los currículos y la calidad de la enseñanza; y el apoyo focalizado a escuelas de bajo rendimiento donde se concentran alumnos de escasos recursos.

Otro componente importante para que las reformas sean viables es *la flexibilidad de los sistemas*, cualidad necesaria para impedir los dualismos que han originado opciones separadas y sin puentes entre sí (educación humanista-científica o técnica-profesional). La devaluación educativa requiere del sistema educacional una capacidad continua de adaptación para expandir la gama de opciones, a medida que se prolonga la vida escolar de los estudiantes. En la medida en que se va desplazando el umbral educativo requerido para contar con mejores oportunidades de inserción productiva (post-sistema), el sistema educacional debe ir ampliando las oportunidades de mayor capacitación ofrecidas a los educandos. Como ya se señaló, el avance de la matrícula secundaria hacia su universalización va a la par con el aumento del número de años de estudio requeridos para competir en el mercado del trabajo. Anticipándose a esta situación, es necesario impedir opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. Se trataría entonces de “ofrecer un núcleo educacional mínimo centrado en torno al desarrollo de las competencias esenciales adquiridas durante el ciclo de la educación general y una experiencia de preparación para

la vida de trabajo, junto con ofrecer diversidad de opciones intercomunicadas entre sí, que permitan al alumno elegir entre cursos de diverso tipo y orientación, manteniendo abiertas las posibilidades de cambio de programas y, sobre todo, de poder en el futuro seguir estudiando en el nivel superior o incorporarse al mundo laboral” (Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, 1994: 93).

A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

### **LA PROFESIÓN Y LA CONDICIÓN DOCENTES**

Finalmente, es necesario recalcar que las reformas educativas, por más que impliquen mejor equipamiento y cambios curriculares para adecuar las escuelas a los desafíos productivos del futuro, serán infructuosas si no se acompañan, además, de cambios importantes en la profesión docente. En toda la región los profesores perciben bajos salarios, tienen pocos incentivos y escaso entrenamiento. La profesión docente se ha deteriorado, asimismo, porque el aumento sostenido de las plazas para maestros, correlato de la expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, no ha ido aparejado a un mejoramiento de la profesión docente. Debe recordarse al respecto que las metas tradicionales del sector educacional se referían a la cobertura y, por lo tanto, los esfuerzos se concentraron en expandir la matrícula, sin considerar la necesidad de mejorar la formación y actualización de los docentes para cubrir dicha expansión y traducirla en una mayor calidad de la propia profesión.

Por lo mismo, es de vital importancia fortalecer la profesión docente para acompañar el proceso de reforma en todos sus eslabones. Sin profesores capacitados en la sala de clases es improbable que se obtengan mejoras sustanciales en los logros de los alumnos, y muy difícil que se incorporen efectivamente los cambios deseados en el currículo y los sistemas de enseñanza. En consecuencia, los gobiernos deben ofrecer a los docentes más y mejor entrenamiento, disponer incentivos por mejor desempeño o mayor capacitación, e invertir en las carreras universitarias pedagógicas –carreras que se han visto erosionadas por carencia de recursos, pérdida de prestigio social y falta crónica de actualización–. Elevar la calidad de la labor docente es un imperativo, y los gobiernos de la región están aplicando programas con tal objeto (véase el recuadro 2).

Debe considerarse que, en promedio, el ingreso anual de los maestros de la enseñanza pública en la región alcanza sólo a representar una quinta parte del

que obtienen los profesores en los países desarrollados con igual número de años de experiencia y de horas trabajadas. Si bien esta diferencia se correlaciona con la brecha entre los PIB de ambos grupos de países, la relación entre el ingreso de los docentes y el de otros grupos de profesionales es menor en los países industrializados que en la región. Como muestra el cuadro 9, en la mayoría de los casos la remuneración que perciben los docentes en América Latina es entre 25 y 50% inferior a la de los demás profesionales y técnicos asalariados, y se sitúa incluso por debajo del promedio de los asalariados.<sup>8</sup> Más aún (como se observa en el cuadro 10), en aquellos países de la región donde la incidencia de la pobreza es mayor, una alta proporción de los profesores vive en hogares pobres o en situación de alta vulnerabilidad económica. Este estado de cosas no sólo es crítico desde el punto de vista material, sino también en el plano simbólico, porque los profesores cuentan con un número de años de formación equivalente al de técnicos y profesionales, y por lo tanto sus niveles de vida, cuando son cercanos a la condición de pobreza o caen en ella, acusan un desfase muy marcado entre su aporte a la sociedad y lo que de ella reciben. Por lo tanto, no es de extrañar que se sientan desvalorizados por la sociedad. Y esta carga simbólica negativa también gravita pesadamente cuando se trata de llegar a consensos respecto de reformas educacionales de largo aliento.

#### Recuadro 2

---

#### **Fortalecimiento de la labor docente: programas nacionales**

La necesidad de dotar a los profesionales docentes de condiciones adecuadas para que puedan implementar los cambios requeridos por las distintas reformas educativas ha sido reconocida por los gobiernos de la región. En procura de ese fortalecimiento se han elaborado proyectos que apuntan a mejorar tanto la formación inicial como la capacitación permanente del profesorado. En la Argentina, el proyecto Red Federal de Formación Docente Continua, desarrollado por el Ministerio de Cultura y Educación, tiene por objetivo brindar formación permanente acorde con las políticas nacionales diseñadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Benefició durante 1994 a cerca de 49 000 docentes en la modalidad presencial y a más de 286 000 por multiplicación en cada jurisdicción, distribuyéndose más de 8 millones de fascículos en 47 000 escuelas de todo el país.

8 Debe señalarse, sin embargo, que esta diferencia está parcialmente compensada por el mejor régimen prestacional con que generalmente cuentan los educadores.

En Brasil, el Ministerio de Educación y Deportes, en conjunto con el Centro de Investigación para la Educación y la Cultura (CENPEC), lanzaron en 1995 el proyecto Raíces y Alas, marco en el que distribuyó a las escuelas públicas de todo el país, por intermedio de las secretarías municipales y estatales, una serie de fascículos, programas de video y un libro con 16 artículos como material de apoyo a los educadores y gestores del sistema público de enseñanza, con el fin de diseñar e introducir mejoras en los mecanismos pedagógicos.

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional ha impulsado desde la década de 1980 el proyecto Micro Centros: Estrategia Nacional de Formación de Profesores, para experimentar estrategias alternativas de formación docente orientadas a prevenir el fracaso escolar y a reforzar la actividad del profesor mediante la creación de grupos de trabajo docente distribuidos en todo el país; el propósito de estos grupos es identificar necesidades locales y buscar soluciones para satisfacerlas dentro de la sala de clases, la institución educacional y la comunidad.

En México, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), puesto en práctica en 1995 por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y las entidades educativas estatales de apoyo, tiene por finalidad poner a disposición de los docentes oportunidades flexibles de actualización y mejoramiento profesional permanente, a través de la creación de Centros de Maestros, Cursos Nacionales de Actualización y Talleres Generales de Actualización. Hasta la fecha se han establecido 327 centros en 32 entidades federativas, de los cuales hay 275 en operación, que beneficiaron durante 1998 a cerca de 312 000 docentes (38% del magisterio mexicano).

En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, por intermedio de su Secretaría de Capacitación Docente, ha impulsado recientemente el proyecto Centros Regionales de Formación de Profesores, cuyo objeto es superar la escasez de docentes debidamente calificados en el ámbito de la enseñanza media, que afecta en especial a las zonas del interior. Para mejorar su formación curricular se han creado tres centros de formación, más otro adicional proyectado para 1999, e implementado diversos beneficios económicos y laborales para los egresados de los centros. En Chile, el Ministerio de Educación Pública tiene en marcha diversos programas de capacitación docente. El proyecto Perfeccionamiento Fundamental de Docentes en Servicio: Los



Grupos Profesionales de Trabajo (GPT) busca fomentar el trabajo docente en equipo, el aumento de conocimientos y el gusto por hacer clases. En 1997 había un total de 3500 GPT formados, de los cuales funcionaba efectivamente el 84%. Por su parte, el proyecto de Perfeccionamiento Fundamental de Docentes en Servicio: los Microcentros Rurales promueve la misma estrategia de trabajo, pero orientada a comunidades rurales. Iniciado en 1992 con 104 centros, en la actualidad cuenta con cerca de 500, los cuales han contribuido en casi un 40% al logro de mejores resultados de aprendizaje por parte de los alumnos.

**Fuente:** Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), “Base de datos. Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa”, <<http://www.preal.cl/innovaciones/index-ca.htm>>, 1999.

Si bien la insuficiencia de recursos humanos para educar genera un problema de calidad en todo el sistema, tiene asimismo una segmentación específica. La distancia entre calidad requerida y calidad existente de los recursos humanos aumenta allí donde los ingresos decrecen. Como en toda actividad sujeta al mercado, también aquí los profesionales más capacitados eligen el lugar que les ofrece mejores remuneraciones o condiciones generales de trabajo. Hace ya algunos años, Aldo Solari observaba que “la consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un mejor personal docente para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas” (Solari, 1994: 31).<sup>9</sup>

De esta manera, en el problema de la calidad docente hay diferencias por estratos. No sólo se trata de profesores con mayor o menor capacitación, sino de su *disposición y expectativas* respecto de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos. Como señala Aldo Solari, “numerosas investigaciones han demostrado que los maestros que sirven en áreas deprivadas ingresan a ella dominados por un gran ‘fatalismo’ acerca de las posibilidades de éxito de los niños que deben atender”, lo que “se convierte en una profecía autocumplida puesto que lleva a prestar muy poca atención a aquellos que, desde el principio, demuestran dificultades importantes de aprendizaje por considerarlas insuperables” (Solari, 1994: 43).

9 En Brasil se ha creado el Fondo para la Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio, con el propósito de asegurar una inversión mínima por alumno y mejorar la remuneración de los docentes en las regiones más pobres.

Cuadro 9

América Latina (ocho países): remuneración promedio efectiva<sup>1</sup> y estandarizada,<sup>2</sup> horas trabajadas<sup>3</sup> y número de años de educación<sup>4</sup> de los profesores, los profesionales y técnicos y la población asalariada total y del sector público

País	Año	Total profesores		Profesores				Total profesionales y técnicos <sup>6</sup>		Total población asalariada	
				De primaria <sup>5</sup>		De secundaria					
				Total	Públicos	Total	Públicos				
Bolivia	1997	2,4	2,4	2,4	2,3	2,6	2,5	7,1	6,2	3,3	3,5
		4,8	4,7	4,4	4,3	5,5	5,5	8,1	7,6	3,6	4,9
	Remuneración promedio efectiva estandarizada	25,0	25,0	26,0	26,0	22,0	22,0	42,0	40,0	46,0	37,0
	Horas semanales trabajadas	14,6	14,6	14,5	14,4	15,0	14,9	14,3	15,1	10,1	13,3
Brasil	1996	4,2	4,2	3,3	3,4	5,6	5,4	8,1	9,4	4,2	6,2
		6,7	6,5	5,3	5,4	9,0	8,3	9,5	11,7	4,7	7,8
	Remuneración promedio estandarizada	29,0	30,0	29,0	29,0	31,0	32,0	41,0	37,0	43,0	37,0
	Horas semanales trabajadas	12,2	12,3	11,3	11,3	13,8	13,8	12,1	12,6	6,8	9,8
Chile	1995	6,7	6,3	6,6	6,3	7,2	6,1	15,4	10,1	5,3	6,7
		8,0	7,7	7,8	7,8	8,4	7,4	14,9	10,4	5,0	7,0
	Remuneración promedio estandarizada	39,0	37,0	39,0	37,0	39,0	38,0	46,0	44,0	48,0	44,0
	Horas semanales trabajadas	15,8	15,5	15,6	15,2	16,5	16,3	15,6	14,8	10,1	12,8

País	Año	Total profesores		Profesores				Total profesionales y técnicos <sup>b</sup>		Total población asalariada	
		Total	Públicos	De primaria <sup>a</sup>		De secundaria		Total	Públicos	Total	Públicos
				Total	Públicos	Total	Públicos				
Costa Rica	1997	7,9	8,2	8,0	8,3	7,7	8,1	9,2	10,4	5,2	7,9
		10,1	9,8	10,4	10,2	9,6	9,1	9,5	10,5	5,1	8,0
		38,0	39,0	38,0	39,0	38,0	40,0	46,0	46,0	48,0	46,0
		14,5	14,6	14,2	14,3	15,0	15,1	13,3	14,0	8,3	11,9
Ecuador	1997	3,3	3,3	3,4	3,6	3,2	3,0	5,6	4,7	3,1	3,9
(urbano)		3,7	3,6	3,9	3,9	3,4	3,2	5,6	4,7	3,1	4,0
		41,0	42,0	40,0	41,0	43,0	43,0	46,0	45,0	47,0	44,0
		15,3	15,3	14,7	14,7	16,2	16,2	15,1	15,6	10,6	13,5
México	1996	3,6	...	3,4	...	4,0	...	4,5	...	3,2	...
		5,3	...	5,1	...	5,7	...	4,6	...	3,2	...
		32,0	...	31,0	...	34,0	...	45,0	...	48,0	...
		14,4	...	14,1	...	15,3	...	13,6	...	8,8	...

Panamá	1997	Remuneración promedio efectiva	6,6	7,1	5,7	6,1	8,2	8,8	9,8	10,2	5,1	7,3
		Remuneración promedio estandarizada	8,1	8,5	6,9	7,2	10,1	10,8	10,1	10,6	5,3	7,8
		Horas semanales trabajadas	38,0	38,0	37,0	38,0	39,0	39,0	45,0	43,0	45,0	43,0
		Años de educación	15,3	15,2	14,2	14,0	17,4	17,4	14,7	15,1	10,6	12,7
Paraguay	1996	Remuneración promedio efectiva	3,9	4,0	3,3	3,4	4,7	4,9	6,2	6,0	3,1	4,3
(urbano)		Remuneración promedio estandarizada	5,0	4,8	4,1	3,9	6,2	6,1	6,6	7,1	3,2	5,1
		Horas semanales trabajadas	35,0	37,0	36,0	39,0	33,0	34,0	47,0	42,0	49,0	42,0
		Años de educación	14,8	14,6	14,0	14,1	16,0	15,5	14,5	15,1	9,3	12,6
Uruguay	1997	Remuneración promedio efectiva	4,5	4,2	4,4	4,3	4,5	4,1	8,4	7,4	4,5	5,4
(urbano)		Remuneración promedio estandarizada	6,8	6,6	6,8	6,7	6,7	6,4	8,9	8,2	4,9	6,0
		Horas semanales trabajadas	32,0	32,0	31,0	31,0	33,0	32,0	44,0	43,0	44,0	43,0
		Años de educación	13,6	13,5	13,3	13,8	13,8	13,1	13,3	13,4	9,2	10,3

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99. II.G.4.

1. Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, para el número de horas semanales trabajadas.
2. Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, estandarizada sobre la base de una jornada semanal de 44 horas.
3. Se refiere al promedio de horas semanales trabajadas.
4. Corresponde al promedio de años de estudio.
5. Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.
6. Excluye a los profesores de la enseñanza primaria y secundaria.

Cuadro 10

**América Latina (nueve países): incidencia de la pobreza<sup>1</sup> y la vulnerabilidad<sup>2</sup> entre los profesores, los profesionales y técnicos y el total de los asalariados<sup>3</sup> (en porcentajes)**

País	Año	Total profesores		Enseñanza primaria <sup>4</sup>			Enseñanza secundaria			Total profesiona- les y técnicos <sup>5</sup>		Total asalariados			
		31	36	Total	Pública		Total	Pública	Total	Pública	Total	37	38	30	
					33	34									37
Bolivia (urbano)	1992	31	36	33	36	34	37	28	37	31	38	11	22	37	30
	1997	29	38	30	37	32	38	28	39	30	42	13	22	42	29
Brasil	1990	18	20	22	23	...	...	6	11	...	...	12	18	38	26
	1996	11	19	16	23	17	23	4	11	4	12	6	14	27	26
Chile	1990	5	27	5	28	6	31	5	23	5	25	4	15	30	35
	1995	2	10	2	11	1	13	2	9	2	12	2	7	14	31
Costa Rica	1990	2	9	0	11	0	11	5	6	4	6	3	15	16	31
	1997	0	11	0	9	0	10	1	13	0	10	3	12	12	29
Ecuador (urbano)	1990	31	46	36	43	35	43	23	50	22	55	20	32	50	30
	1997	30	42	31	43	28	47	30	41	30	46	17	32	45	32
México	1989	12	45	11	48	...	...	15	34	...	...	11	29	38	33
	1996	6	37	6	39	...	...	5	33	...	...	12	26	44	31
Panamá	1989	2	20	2	23	1	23	0	14	0	12	4	15	33	27
	1997	2	9	3	12	2	13	0	5	0	5	3	12	21	27
Paraguay (urbano)	1990	33	36	44	33	45	44	23	39	19	41	7	30	32	36
	1996	7	41	8	50	9	52	6	30	4	42	6	21	28	37
Uruguay (urbano)	1990	1	16	1	17	1	19	1	16	1	18	2	10	11	30
	1997	0	4	0	5	0	6	1	3	1	3	1	6	6	21

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.20/50-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.II.G.4.

1. Corresponde al porcentaje de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingreso por miembro inferior al valor de la línea de pobreza per cápita.
2. Corresponde al porcentaje de ocupados en hogares con ingreso por miembro comprendido entre 1 y 2 líneas de pobreza per cápita.
3. Las cifras en negritas corresponden al porcentaje de ocupados que residen en hogares vulnerables.
4. Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.
5. Excluye a los profesores de la enseñanza primaria y secundaria.

En la medida en que se viven diversas experiencias de reforma educativa, el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones que ellas conlleven adquiere una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los profesores, o de los sindicatos de maestros, es vista por los gobiernos como uno de los obstáculos mayores en los procesos de transformación educativa. Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida, que sobrevive en un pacto de mediocridad (“ganan poco, pero no se evalúan sus resultados”); y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos “extremistas vocacionales”, son considerados como incapaces de haber optado por profesiones más prestigiosas, sea por sus antecedentes académicos, sus escasos recursos, o ambas cosas a la vez. Desde otra perspectiva, los docentes integran la “dimensión micropolítica” de la institución pedagógica, y la resistencia al cambio viene determinada por “tradiciones pedagógicas diversas cristalizadas en determinadas formas ideológicas; intereses y valores consolidados por grupos institucionales; modalidades organizativas y estilos de gestión generados idiosincrásicamente; relaciones y conflictos de poder entablados por y entre los distintos grupos que interactúan en los centros formadores, etc.” (Suárez, 1998: 103).

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos, también es cierto lo que señala Fernando Savater: “Quienes asumen que los maestros son algo así como ‘fracasados’ deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso. Porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros” (Savater, 1999: 9).

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, y obliga a fortalecer la profesión docente por la vía de aumentar sus responsabilidades, generar nuevos incentivos, proveer formación permanente y recompensar el mérito. Como en toda reforma impulsada desde el Estado, el cambio educativo y, sobre todo, el curricular debe buscar los mecanismos que propicien la aceptación de sus operadores, los docentes. Tales mecanismos pueden incluir “desde recompensas materiales que se adicionan a los salarios, como por ejemplo las ‘horas para la definición y puesta en marcha de proyectos institucionales’ o los ‘incentivos a la productividad’, hasta sanciones simbólicas que refuerzan la conveniencia de participar o aceptar la propuesta, tales como invocaciones cargadas de valor acerca de la ‘misión’ a la que fueron convocados o la promesa de ‘profesionalizar’ la docencia” (Suárez, 1998: 97).

Por lo mismo, en el consenso en torno de la reforma no se pueden postergar los *cambios en la condición docente*, que son los siguientes:

- Mejorar las retribuciones de los docentes de manera significativa y en clara correlación con sus esfuerzos por capacitarse y su compromiso con las reformas.
- Propiciar la recuperación de la autoestima profesional de los docentes mediante la promoción sistemática de un mayor reconocimiento social de su papel en el desarrollo futuro de nuestras sociedades.
- Establecer acuerdos con los sindicatos de maestros sobre las formas de mejorar la formación docente y trazar agendas claras al respecto.
- Fijar conjuntamente normas sobre rendimiento en el trabajo y calidad y actualidad de las prácticas pedagógicas, para luego, sobre esa base, avanzar en materia de mejoras salariales y otras compensaciones.

En relación con este último aspecto, es necesario señalar que si se considera que cuatro quintas partes o más del gasto público en educación se destinan al pago de los salarios de los docentes, los esfuerzos por aumentar sus remuneraciones tienen un impacto fiscal no despreciable que compite, además, con otros objetivos que se han mencionado a lo largo de este capítulo, especialmente la ampliación de la cobertura de la educación media, el acceso a mejores materiales y equipos (incluidos equipos informáticos) para elevar la calidad de la educación, y la asignación de recursos a la ciencia y la tecnología. Si bien está claro que un aspecto esencial del éxito de la transformación educativa pasa por un aumento consistente de la profesionalización de los educadores, lo que incluye remuneraciones dignas y premios al mérito, se enfrentan opciones complejas en cuanto a la asignación de recursos, que en cada país deben seleccionarse en el marco del propio Pacto Fiscal, teniendo siempre presente la centralidad de la educación para avanzar en materia de equidad, desarrollo y ciudadanía.

## Capítulo 17

# Pobreza y gasto público social

Fuente: *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P),  
Santiago de Chile, 2008, pp. 17-35.





## SÍNTESIS

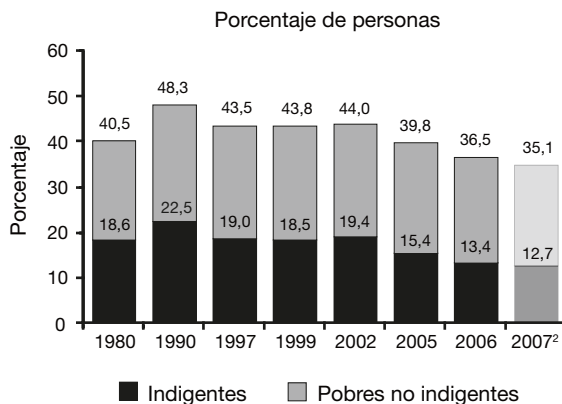
### SITUACIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN

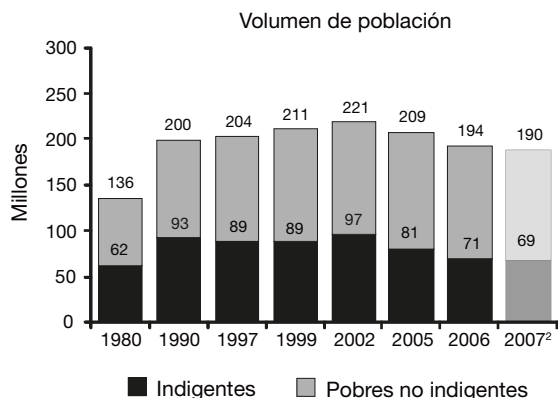
Según las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes a 2006, en ese año el 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba al 13,4% de la población. De manera que el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes (véase el gráfico 1).

Al comparar estas cifras con las de 2005 se aprecia un nuevo avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. En efecto, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia descendió 2 puntos porcentuales respecto de dicho año. En términos del volumen de población, estas cifras indican que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas y que 10 millones dejaron de ser indigentes.

Gráfico 1

**América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2007<sup>1</sup>**





**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1. Estimación correspondiente a dieciocho países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color gris claro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

2. Proyecciones.

Si se adopta una perspectiva a más largo plazo, la comparación de las cifras de 2006 con las de 1990 revela que la tasa de pobreza ha disminuido 11,8 puntos porcentuales y la de indigencia 9,1 puntos porcentuales. La magnitud de estas variaciones se ha traducido en una baja superior a los 20 millones de personas indigentes. Más aún, por primera vez desde entonces, el número de individuos en situación de pobreza ha logrado situarse por debajo de los 200 millones.

El crecimiento previsto del producto por habitante de los países latinoamericanos para 2007 permite augurar una reducción adicional de los porcentajes de pobreza e indigencia correspondientes. Dichos indicadores podrían situarse en torno al 35,1 y 12,7%, respectivamente, con lo cual el número de personas pobres e indigentes volvería a disminuir y totalizaría 190 millones y 69 millones respectivamente. Nótese que éstas no sólo serían las tasas más bajas registradas para América Latina desde los años ochenta, sino que representan el menor número de personas en situación de pobreza de los últimos diecisiete años (véase el gráfico 1).

Las nuevas estimaciones de pobreza e indigencia hasta el año 2006 disponibles para doce países de la región dan cuenta de una tendencia descendente generalizada. En todos ellos se produjeron avances perceptibles, que en la mayoría de los casos permitieron dar continuidad a la tendencia a la baja registrada el año anterior.

En comparación con las mediciones efectuadas en torno a 2002, la Argentina (datos del área urbana) presentó el progreso más importante, dado que redujo

24,4 puntos porcentuales la tasa de pobreza y 13,7 puntos porcentuales la de indigencia. El año 2006 contribuyó a este resultado con una baja de ambos indicadores de 5,0 y 1,9 puntos porcentuales. De esta manera, se ha logrado contrarrestar el deterioro sufrido entre 1999 y 2002, ya que la tasa de pobreza es 2,7 puntos porcentuales inferior a la de 1999, aun cuando la tasa de indigencia supera todavía la de ese año en 0,6 puntos (véase el cuadro 1).

Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela logró disminuir sus tasas de pobreza e indigencia 18,4 y 12,3 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2002 y 2006. La elevada tasa de crecimiento del producto, así como la implementación continua de programas sociales de gran amplitud permitieron que tan sólo entre 2005 y 2006 la tasa de pobreza pasara del 37,1% al 30,2%, y la de indigencia, del 15,9% al 9,9%. Este acelerado avance señala una mejora sustantiva de las perspectivas de reducción de la pobreza e incrementa significativamente la probabilidad de cumplir con la primera meta del Milenio, que se analiza en el siguiente acápite.

A los países mencionados les siguen en orden de magnitud Perú,<sup>1</sup> Chile, Ecuador (áreas urbanas), Honduras y México, que han acumulado una reducción de la tasa de pobreza superior a los 5 puntos porcentuales entre 2000-2002 y 2006. Con la excepción de Perú, en estos países más de la mitad del avance logrado se produjo en el período más reciente, hecho particularmente evidente en el caso de Chile, pues de los 6,5 puntos porcentuales en que se redujo la pobreza entre 2000 y 2006, 5 corresponden al período comprendido entre 2003 y 2006.<sup>2</sup> Además, dichos países registraron disminuciones significativas del porcentaje de indigentes, sobre todo Perú, Ecuador y Honduras, donde alcanzaron 8,3, 6,6 y 5,1 puntos porcentuales, respectivamente. También es notable el resultado obtenido por Chile, pues si bien la disminución expresada en términos absolutos es de 2,4 puntos porcentuales, representa una reducción del 43% de la tasa de indigencia de 2000.

Por su parte, Brasil consigna disminuciones de 4,2 puntos porcentuales tanto en la pobreza como en la indigencia entre 2001 y 2006. Este avance tiene un impacto significativo en el nivel regional, ya que implica una reducción de 6 millones del número de indigentes. Un factor que ha incidido decisivamente

1 Las cifras de Perú para 2004 en adelante no son enteramente comparables con las de los años anteriores, ya que las primeras se refieren al año completo, mientras que las segundas únicamente al último trimestre. Sin embargo, no cabe esperar mayores diferencias entre las estimaciones trimestrales y anuales. A manera de referencia, en 2006 las tasas de indigencia y pobreza estimadas para el año completo superan en 0,7 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente, las del último trimestre.

2 En Chile solamente se cuenta con estimaciones de indigencia y pobreza para los años 2000, 2003 y 2006, por lo que no es posible hacer un análisis de lo sucedido durante dichos períodos.

Cuadro 1

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2005 y 2006 (en porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2005			2006		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>1</sup>	2002	45,4	20,9	2005	26,0	9,1	2006	21,0	7,2
Bolivia	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2005	36,3	10,6	2006	33,3	9,0
Chile	2000	20,2	5,6	2003	18,7	4,7	2006	13,7	3,2
Colombia	2002	51,1	24,6	2005	46,8	20,2	...	...	...
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2005	21,1	7,0	2006	19,0	7,2
Ecuador <sup>1</sup>	2002	49,0	19,4	2005	45,2	17,1	2006	39,9	12,8
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
Guatemala	2002	60,2	30,9	...	...	...	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2003	74,8	53,9	2006	71,5	49,3
México	2002	39,4	12,6	2004	37,0	11,7	2006	31,7	8,7
Nicaragua	2001	69,4	42,4	...	...	...	...	...	...
Panamá	2002	34,0	17,4	2005	33,0	15,7	2006	30,8	15,2
Paraguay	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1	...	...	...
Perú	2001 <sup>2</sup>	54,8	24,4	2005 <sup>2</sup>	48,7	17,4	2006 <sup>2</sup>	44,5	16,1
Rep. Dominicana	2002	44,9	20,3	2005	47,5	24,6	2006	44,5	22,0
Uruguay <sup>1</sup>	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1	2006	18,5	3,2
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2005	37,1	15,9	2006	30,2	9,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1. Áreas urbanas.

2. Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2004 y 2006 se refieren al año completo.

en este desempeño son los programas públicos de transferencias implementados en el país, en especial el llamado Bolsa familia.

Costa Rica y República Dominicana también lograron reducir sus niveles de pobreza entre 2002 y 2006, aunque en menor medida que los países mencionados anteriormente. De hecho, República Dominicana registra un pequeño aumento de la indigencia, a consecuencia del retroceso experimentado entre 2002 y 2004, que la mejora de los años posteriores aún no ha logrado contrarrestar completamente. Algo similar sucede en Uruguay, donde la disminución de las tasas de pobreza e indigencia de 2005 y 2006 todavía no ha permitido recuperar los niveles registrados en 2002.

#### AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO

La tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2007 alcanza el 12,7%, 9,8 puntos porcentuales menos que el nivel de 1990 (22,5%). Este resultado equivale a un avance del 87% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, mientras que el porcentaje de tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta es de 68%.<sup>3</sup> En virtud de esta evidencia, cabe concluir que la región como un todo se encuentra bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad para 2015 la pobreza extrema vigente en 1990 (véase el gráfico 2).

Las proyecciones de pobreza extrema hasta 2007 dan cuenta de una situación favorable en un gran número de países. Las nuevas cifras para Ecuador (áreas urbanas) y México indican que ambos lograron situarse, junto con Brasil y Chile, entre los que ya cumplieron con la primera meta del Milenio. Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentan un progreso similar o superior al esperado (68%). Aunque todos los demás países registran tasas de pobreza extrema inferiores a las de 1990, algunos de ellos se han quedado rezagados en su marcha hacia la consecución de la meta. En efecto, la Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se encuentran aún a más del 50% de la distancia total de la meta.

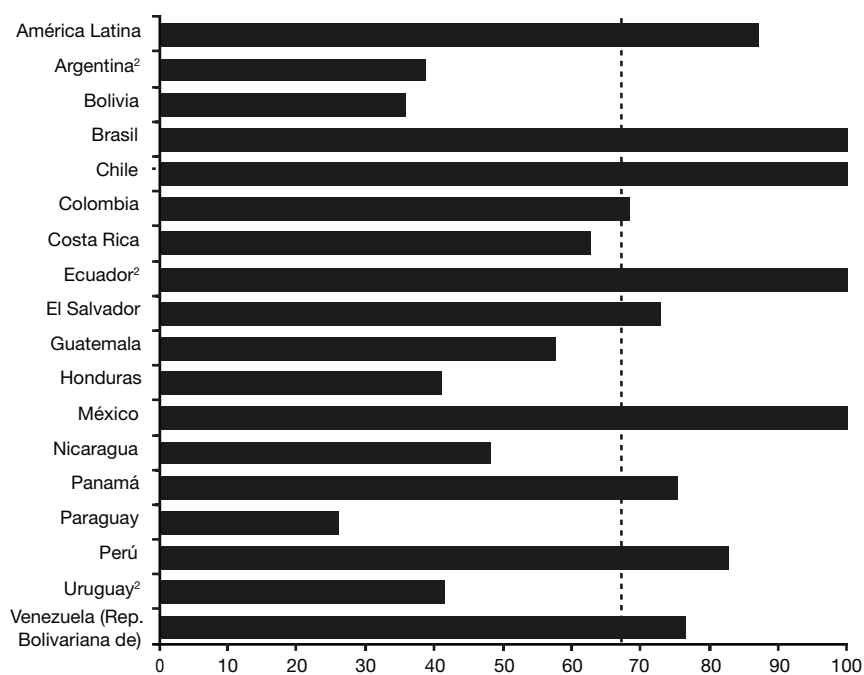
La región en su conjunto tiene grandes posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio. En el supuesto de que la distribución del ingreso no sufra cambios importantes en los próximos años, América Latina requiere una tasa de crecimiento del PIB del 1,1% anual, lo que representa menos que la tasa de crecimiento poblacional. A esta reducida tasa de crecimiento contribuye el hecho de que cuatro países hayan sobrepasado la meta, puesto que “subsidian” a

<sup>3</sup> La meta contempla un plazo total de veinticinco años (desde 1990 hasta 2015), de los cuales han transcurrido diecisiete, lo que representa un 68% del tiempo previsto.

otros que se encuentran más rezagados, particularmente cuando entre ellos figuran Brasil y México, que abarcan más de la mitad de la población regional. En efecto, la tasa de crecimiento de los países que no han alcanzado aún la primera meta del Milenio promedia el 4% anual, equivalente a un crecimiento del PIB per cápita del 2,7% anual.

Gráfico 2

**América Latina (17 países): porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2007<sup>1</sup>**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o el aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado para 2007 (68%).

2. Áreas urbanas.

## FACTORES VINCULADOS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En esta sección se analiza la incidencia de ciertos factores demográficos, familiares y laborales en la reducción de la pobreza que se observó en los países de América Latina y el Caribe en el período comprendido entre 1990 y 2005. Dados los avances alcanzados en la disminución de la extrema pobreza, en esta ocasión se tuvo en cuenta para el análisis una meta más amplia, propuesta en el informe interinstitucional de 2005 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en la región:<sup>4</sup> disminuir a la mitad el porcentaje de población que vive en situación de pobreza y no solamente los que se hallan en pobreza extrema.

En general, la evolución de la pobreza puede entenderse a partir de las variaciones de tres determinantes del ingreso per cápita de los hogares: la relación entre el número de ocupados y la población total, el ingreso laboral por ocupado y los ingresos no laborales (transferencias públicas, remesas, entre otros).<sup>5</sup> A medida que en los hogares de bajos ingresos se incrementa la proporción de ocupados, crecen los salarios por ocupado y aumentan los ingresos no laborales, la pobreza tiende a disminuir. A su vez, estos determinantes pueden desglosarse en una serie de factores: las variaciones de los ingresos laborales se vinculan con el comportamiento del capital humano y la productividad,<sup>6</sup> los cambios de los ingresos no laborales se originan en las transferencias públicas y privadas y en la rentabilidad del capital, y las modificaciones de las tasas de ocupación encuentran su explicación en los cambios demográficos y de la estructura de las familias y en la forma en que éstas reaccionan ante las oportunidades de empleo.

Un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza son las altas tasas de dependencia demográfica<sup>7</sup> que presentan las familias pobres. En América Latina las familias pobres, debido a sus mayores tasas de fecundidad, tienen más miembros que las no pobres y la mayor parte de sus integrantes son niños, lo cual conduce a repartir los ingresos familiares entre una mayor cantidad de personas y al mismo tiempo restringe la participación laboral de las personas en edad de trabajar, sobre todo de las mujeres. No obstante, en los últimos años se

4 Véase Naciones Unidas, *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, CEPAL, 2005.

5 Este desglose es válido desde una perspectiva de medición de la pobreza basada en los ingresos monetarios, que sirven como aproximación a la capacidad de las personas y los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias.

6 Por cierto, hay otros factores que inciden en los ingresos laborales, que revelan la relación, por ejemplo, con el grado de protección y con el poder de negociación que tiene la fuerza laboral (niveles de sindicalización, existencia de negociación colectiva, entre otras cosas).

7 Relación entre las personas en edad de trabajar y la población total.



ha observado en la región una disminución de las tasas de dependencia, el denominado “bono demográfico”, que se ha caracterizado como una ventana de oportunidad para la reducción de la pobreza.

Por su parte, los escasos ingresos de las familias pobres se relacionan, entre otros factores, con el bajo capital humano de sus miembros activos. Esto se vincula con sus pocas oportunidades de empleo y plantea otro círculo vicioso: por una parte, quienes viven en hogares pobres tienen una formación laboral deficiente y acceden a trabajos precarios; por otra, los niños y jóvenes de estos hogares tienen pocas oportunidades para educarse y capacitarse, carecen de capital social y acceden a ocupaciones de baja productividad, si es que logran emplearse.

El análisis de la evolución de la pobreza en el período 1990-2005 de acuerdo con este esquema muestra una gran diversidad de situaciones (véase el cuadro 2) y de él se derivan tres consideraciones. En primer lugar, el compromiso con los objetivos de desarrollo del Milenio se ha dado en un período caracterizado por un aumento de la proporción de miembros activos de las familias dentro del total de la población. En segundo lugar, durante todo el período no se detectan aumentos de los ingresos laborales por ocupado que beneficien a las familias más pobres, con las excepciones de Chile, Brasil y Ecuador (áreas urbanas). En tercer lugar, el incremento del ingreso no laboral en los estratos pobres ha sido más o menos generalizado, aunque responde a causas cuyo análisis excede las posibilidades de este trabajo, por la falta de desagregaciones de la amplia variedad de fuentes de ingresos incluidas en este componente (transferencias estatales, remesas, entre otros).

Sólo cinco de los dieciséis países analizados han logrado importantes reducciones de la pobreza desde principios de los años noventa: los tres que se beneficiaron con las mejoras de los ingresos laborales por ocupado (Chile, Brasil, Ecuador), así como México y Panamá, cuya proporción de ocupados aumentó significativamente. Los países restantes no registraron progresos o éstos fueron muy leves y su principal limitación ha sido el magro desempeño de sus mercados de trabajo. Así, en los países que registraron una notable reducción de la pobreza, el principal factor del cambio es el comportamiento de las familias en cuanto a su composición y participación en el mercado de trabajo. Aunque esta tendencia ha sido generalizada en todos los países restantes, no ha sido suficientemente reforzada con aumentos de remuneraciones ni con transferencias hacia las familias.

Cuadro 2

**América Latina (16 países): tipología según tendencias de la tasa global de ocupación, ingresos laborales por ocupado e ingresos no laborales en los deciles que incluyen hogares pobres, 1990-2005**

Tendencia de la pobreza (promedio anual)/Países <sup>1</sup>	Pobreza inicial <sup>2</sup>	Tasa global de ocupación <sup>3</sup>	Ingresos laborales por ocupado	Ingresos no laborales per cápita	Pobreza final <sup>2</sup>
Fuerte reducción <sup>4</sup> (variación superior al -1,5% anual)					
Chile 1990-2003	38,3	++	++	++	18,6
Ecuador 1990-2005	61,8	++	+	+	45,1
Brasil 1990-2005	47,4	++	+	++	36,2
Panamá 1991-2005	42,8	++	-	+	32,7
México 1989-2005	47,4	++	-	+	35,5
Leve reducción <sup>4</sup> (variación entre un -1,5% y un -0,5% anual)					
El Salvador 1995-2004	54,0	+	-	+	47,5
Costa Rica 1990-2005	26,2	+	+ -	+	21,1
Colombia 1991-2005	55,6	+	=	+	46,8
Guatemala 1989-2002	70,3	++	=	++	58,4
Nicaragua 1993-2001	73,6	++	--	=	69,3
Honduras 1990-2003	80,5	++	--	++	74,6
Sin progresos <sup>4</sup> (variación entre un -0,5% y un 0,5% anual)					
Venezuela (Rep. Bolivariana de) 1990-2005	40,0	++	--	-	37,1
Bolivia 1989-2004	52,1	++	--	+	51,6
Argentina 1990-2005	21,1	+	-	=	22,6
Uruguay 1990-2005	17,8	=	-	+	19,1
Aumento (variación superior a un 0,5% anual)					
Paraguay 1990-2005	42,2	+ -	--	+	47,7

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países. Nota: ++: avance significativo; +: avance; = / +: sin cambios/avances y retrocesos; -: retroceso; --: retroceso significativo.

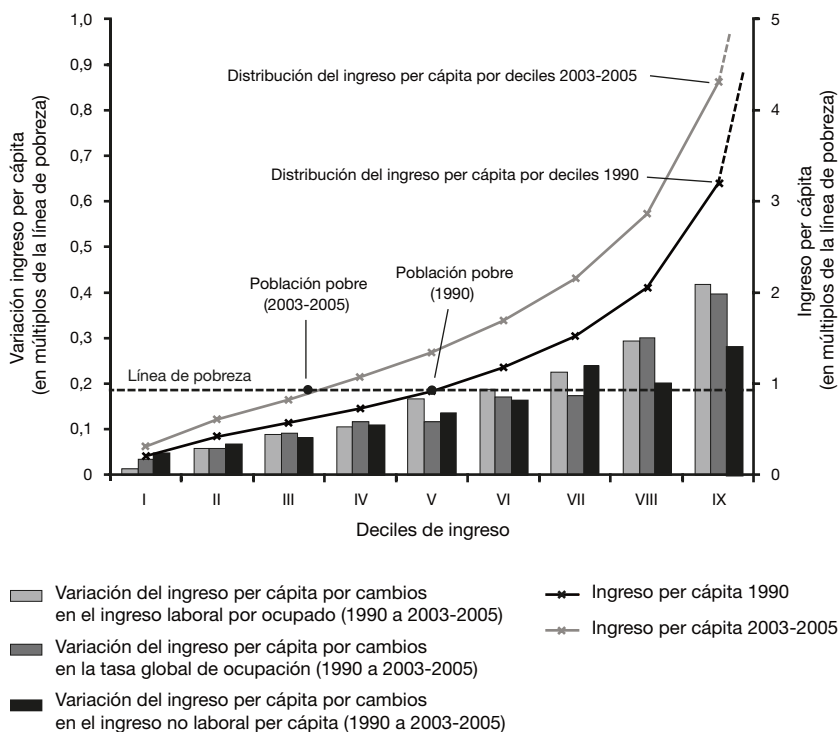
1. Por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza inicial y final no consideran en todos los países los años 1990 y 2005. 2. Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el *Panorama social de América Latina, 2006*, debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, fue preciso hacer ajustes en el procesamiento de datos para compensar la ausencia de mediciones que incluyeran a la población menor de 10 años en 1989 y de 7 años en 2002.

3. Corresponde a la cantidad de ocupados respecto de la población total. 4. La tasa de reducción anual de la pobreza total para cada país, que permitió la clasificación de los países en grupos, se estimó sobre la base de la fórmula:  $TRA = \frac{PF-PI}{PI} * 100/a$ , donde TRA = reducción anual de la pobreza, PF = porcentaje de pobreza final, PI = porcentaje de pobreza inicial y a = número de años contenidos en el período.

Gráfico 3

### Determinantes de los cambios en la incidencia de la pobreza, deciles I-IX

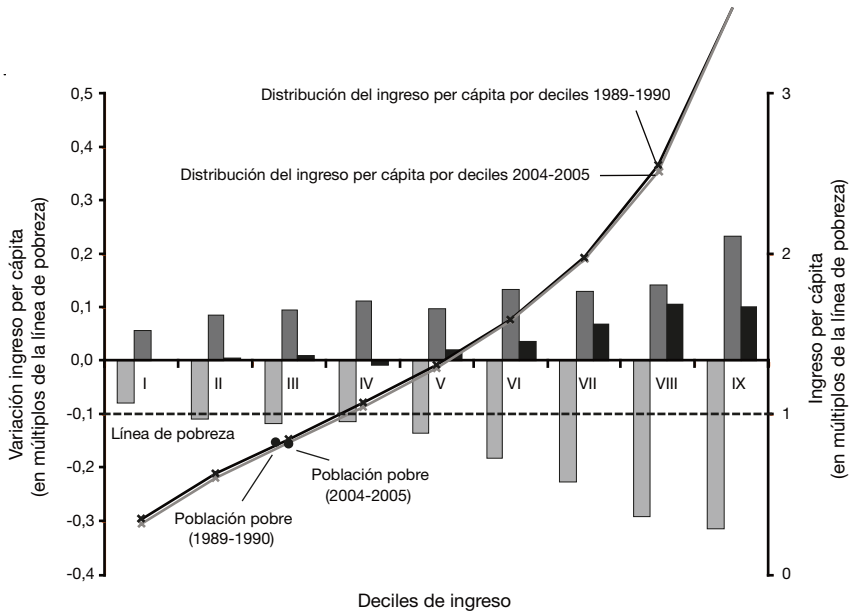
a) Países que registran una fuerte reducción de la pobreza y aumentos de la productividad laboral  
(Brasil, Chile y Ecuador, promedio simple), 1990-2005



De este modo, varios países de la región se encuentran en el camino de cumplir la primera meta del Milenio, a lo cual ha contribuido en gran medida el aprovechamiento del bono demográfico. Así, los niveles de dependencia decrecientes han estado acompañados por una mayor ocupación de los integrantes de las familias más pobres en el mercado de trabajo. Sin embargo, existe un déficit en los incrementos de los ingresos laborales y de las oportunidades de empleo para los más pobres. Un aspecto que los países de la región deben tener en cuenta es que las ventajas del bono demográfico acabarán por compensarse y que, para seguir avanzando, se requerirán políticas públicas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, mejorar la productividad de las ocupaciones donde se desempeñan los más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, focalizar el gasto social hacia las demandas de los grupos más vulnerables.

Gráfico 3 (continuación)

**b) Países que no registran progresos o que registran un aumento de la pobreza (Argentina, Bolivia, Paraguay, Rep. Bolivariana de Venezuela y Uruguay, promedio simple), 1990-2005**



- Variación del ingreso per cápita por cambios en el ingreso laboral por ocupado (1989-1990 a 2004-2005)
- Variación del ingreso per cápita por cambios en la tasa global de ocupación (1989-1990 a 2004-2005)
- Variación del ingreso per cápita por cambios en el ingreso no laboral per cápita (1989-1990 a 2004-2005)
- Ingreso per cápita 1989-1990
- Ingreso per cápita 2004-2005

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

#### POBREZA Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL URBANA

En América Latina se observan claros indicios de que las transformaciones de los mercados del trabajo y de la vivienda están acelerando la segregación territorial de los hogares urbanos de menores recursos (y también de los segmentos medios y altos) y hay preocupación por las posibles consecuencias negativas de este aislamiento creciente, entre ellas el endurecimiento de la pobreza y su reproducción intergeneracional. Al mismo tiempo, estas dinámicas podrían amenazar la cohesión social, por cuanto la segregación residencial reduce y dete-

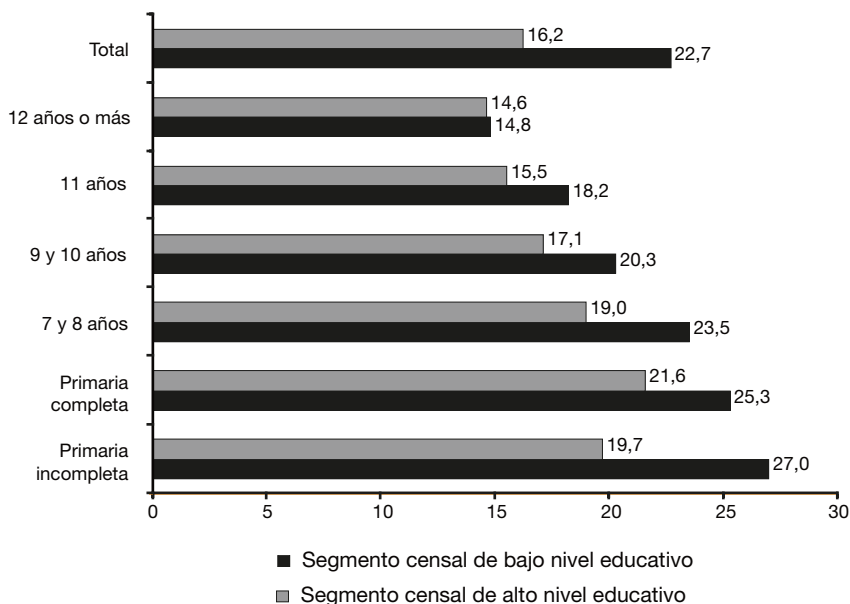
riora los ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad, y disminuye las oportunidades de establecer puentes entre los distintos grupos sociales.

Dadas las restricciones metodológicas y de disponibilidad de datos, aún es prematuro afirmar que la segregación residencial urbana tiene efectos causales en la reproducción de la pobreza a lo largo del tiempo. Sin embargo, la evidencia en América Latina revela vinculaciones entre los patrones de segregación urbana de los más pobres y algunos resultados conductuales, como la inserción en el mercado de trabajo, el logro educativo, las decisiones reproductivas y las pautas de desafiliación institucional de los adolescentes.

Gráfico 4

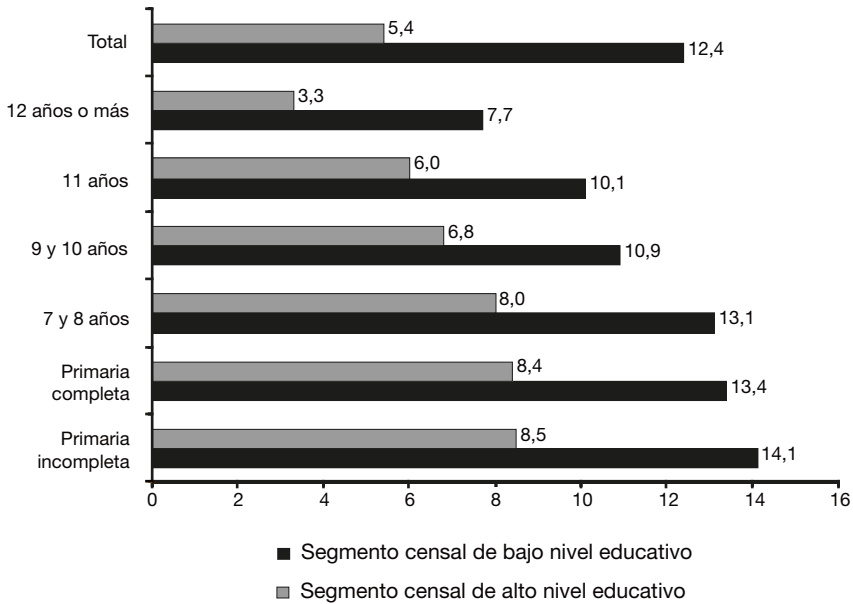
**Uruguay (Montevideo): tasa de desempleo abierto según el nivel medio de educación del segmento censal, por edad y años de educación, 1996\***  
(en porcentajes)

**a) Grupo de 15 a 29 años**



\* En Uruguay, la educación primaria tiene una duración de seis años y la educación media se divide en dos ciclos, de tres años cada uno. Se emplearon los datos de 1996 porque no se cuenta con este procesamiento de datos sobre la base de la información del censo de 2004.

## b) Grupo de 30 años o más



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del Censo de población y vivienda de Uruguay, 1996.

En lo que se refiere a la inserción en el mundo del trabajo, las probabilidades de conseguir empleo y de acceder a ocupaciones formales se vinculan a la composición social del barrio de residencia, independientemente de los niveles educativos individuales. Por ejemplo, en los segmentos censales de Montevideo de bajo nivel educativo, las tasas de desempleo son mayores que en los segmentos censales de nivel alto, relación que se mantiene aun cuando varíen los años de escolaridad (véase el gráfico 4). Una situación similar se observa al analizar las tasas de ocupación por cuenta propia y el porcentaje de empleados privados sin cobertura de salud o con atención en el Ministerio de Salud Pública. Entre los factores que explicarían estas tendencias se encuentran la distancia entre las zonas de residencia y los lugares de trabajo, la estigmatización de los residentes de los barrios pobres, su reducido acceso a la información y los contactos necesarios para obtener empleos, y la socialización de los niños y adolescentes de estos barrios en modelos de comportamiento antisocial, que refuerzan el desánimo en cuanto a la educación y el trabajo como vías para superar la pobreza.

Los barrios también pueden incidir en el capital humano. Según un estudio efectuado en México, en tanto se deteriora la situación socioeconómica del ve-

cindario, se incrementa la probabilidad de abandono de la escuela después del término del primer ciclo de la educación secundaria. Algunas investigaciones realizadas en Buenos Aires, Santiago y Montevideo revelan que los niños y adolescentes que residen en barrios carenciados obtienen peores resultados en las pruebas de aprendizaje, independientemente de sus características individuales, familiares y escolares. En un estudio desarrollado en São Paulo se obtuvieron datos que indicarían que los efectos en los resultados educativos de la composición social de los barrios pueden transmitirse indirectamente a los niños, a través del impacto de los barrios sobre los maestros, por cuanto el sistema de normas que regula la distribución de docentes en las escuelas estatales o municipales ubica en los establecimientos de la periferia a los maestros con bajas puntuaciones en el concurso público y a los que recién ingresan en el sistema de educación.

La segregación residencial urbana también puede tener relación con mayores tasas de embarazo adolescente y con niveles más altos de desafiliación institucional. Por ejemplo, en un estudio realizado en Montevideo se encontró que los jóvenes que residen en barrios carenciados presentan porcentajes más altos de desafiliación institucional (sujetos que no estudian y que tampoco trabajan), cualquiera sea el nivel educativo de sus padres. Asimismo, los resultados de investigaciones sobre los efectos de los vecindarios urbanos en la fecundidad adolescente en Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo indican que la composición social del lugar de residencia explica en gran medida las diferencias en la prevalencia de la maternidad temprana.

Más allá de las restricciones metodológicas para esclarecer las relaciones causales entre la segregación residencial y la reproducción de la pobreza, en esta sección se aporta evidencia que ilustra que el barrio importa y, al mismo tiempo, se pone de manifiesto la necesidad de que las entidades responsables de las políticas públicas otorguen una mayor atención a los cambios de la segregación residencial urbana, dispongan de un mayor control sobre los determinantes de esos procesos y efectúen una profunda revisión de las medidas de ordenamiento territorial urbano y de los programas de vivienda social. Los cambios de las localizaciones de las viviendas sociales, los subsidios al transporte y a los alquileres y los créditos para que las familias de escasos recursos puedan comprar su vivienda en las áreas formales de la ciudad son algunas de las medidas que podrían incidir en el acortamiento de las distancias entre residencia y trabajo o en la corrección de sus efectos negativos.

#### POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL: BRECHAS PSICOSOCIALES

El análisis de la pobreza y la inequidad no puede limitarse a sus componentes materiales. La exploración de algunas brechas psicosociales en dieciocho países de América Latina permitió constatar la existencia de grandes distancias

entre los distintos estratos socioeconómicos respecto de las expectativas de movilidad social, la confianza en las instituciones del Estado, la participación ciudadana y las percepciones de ser discriminado. Estas brechas constituyen los correlatos subjetivos de la pobreza y la inequidad, obstaculizan la inclusión de los más pobres, amenazan la cohesión social y ponen de manifiesto la necesidad de instrumentar políticas multidimensionales que complementen las transferencias materiales con iniciativas que permitan disminuir las distancias subjetivas.

En cuanto a las expectativas de movilidad intergeneracional, las personas de los hogares más vulnerables tienen menores expectativas sobre el bienestar futuro de sus hijos que las que pertenecen a los hogares en mejor situación económica (véase el gráfico 5). Las percepciones de la estructura social inciden en las expectativas de movilidad: en todas las condiciones de bienestar de los hogares, las personas que creen que la estructura social es abierta o igualitaria tienen mayores expectativas con respecto a sus hijos que quienes opinan que la estructura social es cerrada o no igualitaria.

El hecho de que los más vulnerables tengan las menores expectativas de movilidad intergeneracional no significa que piensen que sus hijos vivirán peor que ellos. Las personas de todos los grupos socioeconómicos creen que la situación de sus hijos será mejor que la que ellas tienen en la actualidad y el mayor “salto” en las expectativas se verifica en quienes pertenecen a los hogares más pobres de las ciudades capitales, mientras que las menores diferencias se observan en las personas más vulnerables de las zonas menos pobladas. Por ello, el desafío de las políticas en las grandes capitales es mayor, sobre todo en lo relativo a la creación de oportunidades de educación, empleo e inclusión social.

La confianza en las instituciones del Estado se asocia con el bienestar económico de los hogares y con el PIB per cápita de los países, siendo más alta en las personas más acomodadas y que viven en los países más ricos y más baja en quienes presentan menores grados de bienestar y residen en los países más pobres. A su vez, la menor confianza en las instituciones del Estado se observa en las personas de hogares más vulnerables, en las que habitan en las zonas urbanas más pobladas y en las que muestran los grados más bajos de confianza en sus vecinos. Una tendencia relativamente similar se verifica al analizar las conductas de participación política: los más vulnerables muestran los menores niveles de participación.

Lo anterior permitiría señalar que un segmento de la población urbana más pobre estaría afectado por un síndrome de desconfianza, que se expresaría en bajas expectativas con respecto a las instituciones públicas, en una escasa participación cívica y en el refugio en las relaciones basadas en la familia, lo que se articularía con valores marcadamente individualistas. Esto no solamente amenaza con limitar el acceso al apoyo social por parte de los más pobres (por el deterioro de las relaciones en sus comunidades de origen), sino que puede

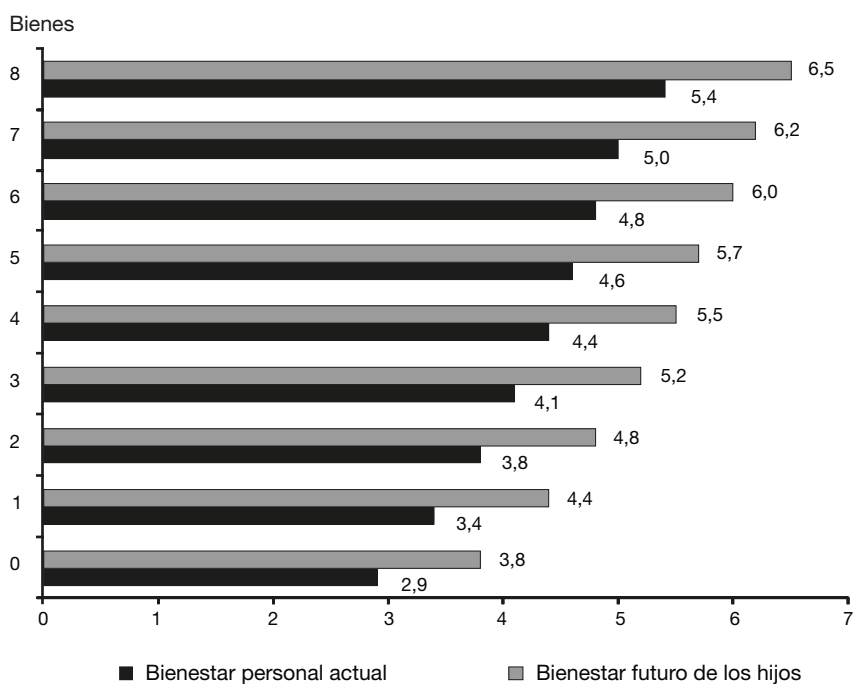


constituirse en un obstáculo importante para que se organicen y planteen sus necesidades y demandas ante las instituciones públicas.

Gráfico 5

**América Latina (18 países): bienestar personal actual, bienestar futuro de los hijos y disponibilidad de bienes y servicios básicos en los hogares, 2006<sup>1, 2</sup>**

(valores expresados en promedios, escala de autoevaluación de 1 a 10, donde 1 = personas más pobres y 10 = personas más ricas)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latino-barómetro 2006.

1. La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basa en una escala de autoevaluación, en la cual se pide a las personas que califiquen su nivel de bienestar personal actual y el bienestar futuro que, según creen, tendrán sus hijos.

2. En el indicador de tenencia de bienes durables y servicios básicos en el hogar se incluye la posesión de: 1) heladera/refrigerador; 2) lavarropas; 3) teléfono de red fija; 4) computador; 5) agua caliente de cañería; 6) automóvil; 7) alcantarillado y 8) teléfono celular.

En los dieciocho países analizados, el porcentaje de personas que afirman sentirse discriminadas es mayor entre quienes viven en hogares con ingresos insuficientes y menor entre los que cuentan con ingresos suficientes. Al introducir el factor zona de residencia, los valores más altos de discriminación percibida se encuentran en las personas de los hogares más vulnerables y que viven en áreas con más de 100 000 habitantes. Una explicación posible es que en las zonas urbanas más pobladas las exclusiones fundadas en la adscripción serían más salientes por su disonancia con los valores igualitarios y meritocráticos ampliamente difundidos. También es plausible que en las zonas urbanas existan más oportunidades de ser discriminado debido a la mayor diversidad de actores e identidades sociales.

Entre las causales de discriminación mencionadas por los más vulnerables se destacan las vinculadas con la negación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida y ascender en la escala social, por no contar con distintos tipos de “capitales” (falta de educación y de contactos). Por su parte, la edad, la adscripción étnica (color de la piel, raza), la discapacidad y el género representan el 31% de las causas de la discriminación, lo que indica que los más pobres pueden sentirse discriminados por su pertenencia a diferentes categorías sociales. Entre estas últimas causales, se destacan las que consisten en la negación de oportunidades de integración social, por obsolescencia o déficit de capacidades (ser una persona adulta mayor o con discapacidad).

#### **EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

En América Latina, el nivel y la estructura del gasto público social sigue mostrando deficiencias para atender las necesidades sociales de la población vulnerable, lo que incide en los lentos progresos de alivio de la pobreza no extrema y reducción de la desigualdad en la región, a pesar de los notables logros en la reducción de la indigencia. Por una parte, el nivel de gasto público es insuficiente y éste se administra con severas restricciones presupuestarias; por otra parte, su estructura debe adaptarse permanentemente a las necesidades sociales emergentes, sin que antes se hayan satisfecho las ya existentes.

Adaptar el nivel y la estructura del gasto público social a los constantes cambios en los perfiles de riesgo y necesidades sociales debería ser parte esencial de un nuevo contrato social, en el que los derechos sean el horizonte normativo y las desigualdades y las restricciones presupuestarias, las limitaciones que deben enfrentarse. En este sentido, la asignación del gasto público social debería aumentar la cobertura y calidad de las prestaciones de los programas sociales mediante la combinación de financiamiento contributivo y no contributivo, con un alto componente de solidaridad.

En esta oportunidad se examinan las principales características del nivel y la estructura del gasto público social en la región, así como su evolución en los últimos quince años. También se analiza a qué grupos de ingreso se ha destinado preferentemente el gasto social y el impacto que éste tiene en el incremento del nivel de bienestar de la población. Por último, a efectos del diseño de un nuevo contrato social, se identifican diversos grupos de países sobre la base de un indicador que resume la distancia entre las necesidades sociales y los riesgos emergentes y los recursos que el Estado asigna a la política social.

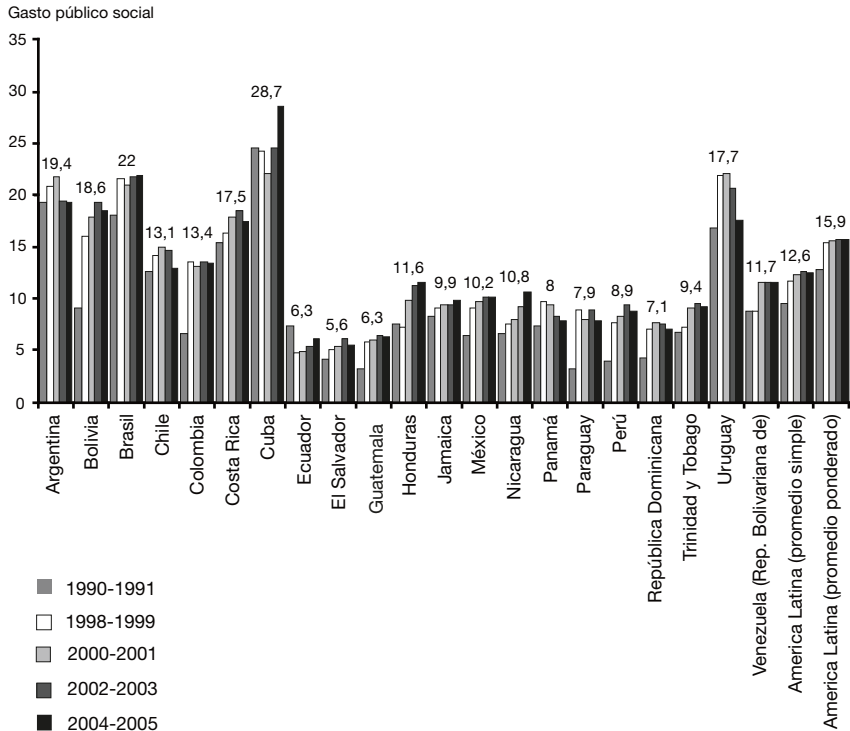
#### CARACTERÍSTICAS DEL NIVEL Y LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Los niveles de gasto público social aumentaron casi un 10% entre 2002-2003 y 2004-2005 y llegaron a 660 dólares per cápita (a precios de 2000). Sin embargo, hay enormes diferencias entre países. El gasto por habitante es quince veces mayor en el país en que más se gasta, si se compara con aquel en que menos se gasta. Doce de los veintiún países analizados gastan menos de 350 dólares per cápita anuales, seis gastan entre 550 y 870 dólares per cápita y sólo dos superan los 1000 dólares de gasto anual por persona.

Al observar las cifras del gasto público social se destacan cinco características, a saber:

- La tendencia a asignar mayores recursos públicos a las políticas sociales se detiene, pero no se revierte. El porcentaje del PIB que los gobiernos destinan al gasto social, es decir, la prioridad macroeconómica de este gasto –que mide el esfuerzo gubernamental por asignar recursos a las políticas sociales–, muestra desde el período 2002-2003 un cambio en su tendencia creciente hasta el período 2000-2001 (véase el gráfico 6). Sin embargo, el solo hecho de que en el ámbito regional se mantenga esta prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social –aunque con algunas excepciones– ofrece garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional a la política social.
- El gasto público social sigue supeditado a intensas restricciones presupuestarias y, en muchos casos, está asociado a bajas cargas tributarias. Esto lo torna insuficiente en varios países de la región, pues los márgenes de holgura que resultan de la ayuda internacional y el endeudamiento muestran señales de haberse agotado como opciones de financiamiento para los países que ya no reciben asistencia oficial para el desarrollo.

Gráfico 6

**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 a 2004-2005**


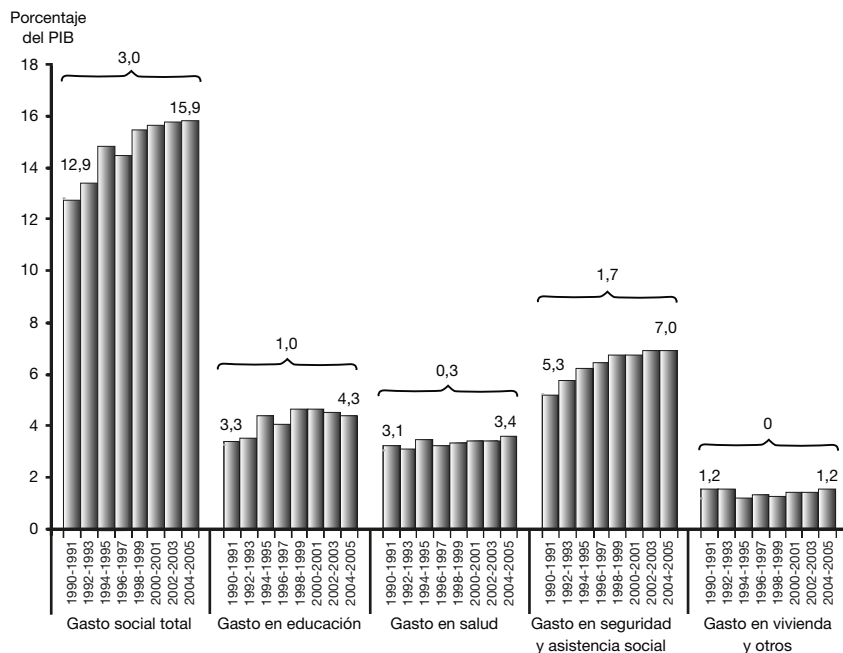
**Fuente:** CEPAL, a partir de la información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- Durante la última década y media, los países de menor desarrollo relativo son los que muestran mayores avances en su esfuerzo por destinar recursos a las políticas sociales. Ese esfuerzo disminuye a medida que aumenta la riqueza de los países. Los de menor desarrollo relativo, pero que acceden a financiamiento proveniente de la asistencia oficial, han tendido a incrementar más su esfuerzo en comparación con los de mayor desarrollo. Son los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua, países considerados prioritarios en materia de asistencia oficial para el desarrollo.

- Las principales prioridades se mantienen en el área de la asistencia y la seguridad social, seguidas por la educación.<sup>8</sup> En el ámbito regional, en el largo plazo (1990-1991 a 2004-2005), el incremento del esfuerzo realizado equivale a 3 puntos porcentuales del PIB. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar la educación y, en menor medida, la salud (véase el gráfico 7). Estas asignaciones serían un reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores a causa del envejecimiento poblacional.

Gráfico 7

**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como porcentaje del PIB, según sectores, 1990-1991 a 2004-2005\***



**Fuente:** CEPAL, a partir de la información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

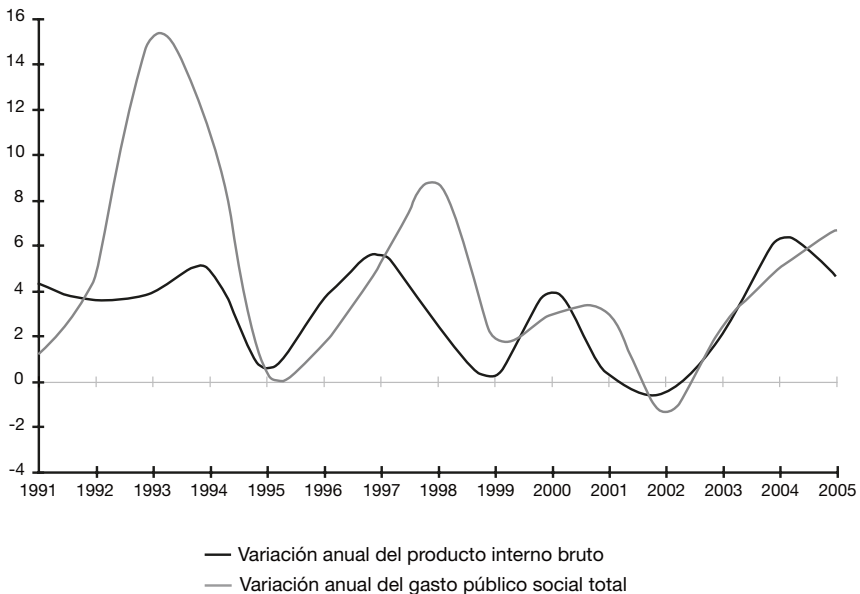
\* Promedio ponderado de los países.

<sup>8</sup> La diversidad de clasificaciones funcionales del gasto público social que coexisten en la región dificulta la diferenciación entre el componente de seguridad social y el referido a la asistencia social a efectos de hacer comparaciones entre países de la serie temporal.

- La región continúa sin implementar políticas contracíclicas de gasto público social. En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, de modo que aumenta cuando se incrementa el producto y disminuye cuando éste se retrae. Este comportamiento refleja no sólo la existencia de una política macroeconómica equivocada sino que, además, no permite la aplicación de una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción de la actividad económica (véase el gráfico 8), lo que merma la capacidad pública para mantener un sistema de protección social dirigido a la población más vulnerable.

Gráfico 8

**América Latina y el Caribe (21 países): variación anual del gasto público social total y el producto interno bruto\***  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los datos de gasto social y de cuentas nacionales de los países.

\* Promedio ponderado de los países.

ORIENTACIÓN E IMPACTO REDISTRIBUTIVO  
DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

En contextos de restricción presupuestaria cabe esperar que se realicen esfuerzos para que los recursos se orienten a proveer servicios sociales a los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, los compromisos presupuestarios, así como las características del acceso a los servicios públicos, influyen en que varios de los componentes del gasto público no muestren el grado de progresividad esperado, a pesar de la voluntad de los gobiernos y los instrumentos de focalización que se aplican.

De acuerdo con los antecedentes recabados, existe una situación bastante variable respecto del nivel de progresividad absoluta de la orientación del gasto público social: sólo en tres de quince países el gasto registrado es de carácter progresivo y se orienta significativamente a los estratos de menores ingresos. Sin embargo, en ninguno la orientación del gasto social es más regresiva que la distribución del ingreso primario, lo que indica que, en mayor o menor medida, la ejecución del gasto público social en la región disminuye la desigualdad (véase el gráfico 9).

La política pública social de las últimas décadas –con matices entre países– ha debido contrarrestar el impacto de las reformas del Estado que han aumentado paulatinamente el financiamiento y la provisión de servicios sociales por parte de actores privados, y ha tendido a beneficiar en mayor medida a los sectores de mayores recursos.<sup>9</sup> La orientación del gasto social se ha hecho más progresiva en la medida en que se ha expandido la cobertura de los servicios públicos, en particular los de educación y salud, hacia zonas geográficas más deprimidas o alejadas (como las rurales), lo que beneficia proporcionalmente a los estratos de menores ingresos.<sup>10</sup>

De la información general sobre la orientación del gasto social pueden extraerse las siguientes cuatro características:

- Existe una progresividad vinculada a los aumentos de la cobertura de los gastos en educación. El aumento a lo largo del tiempo de la cobertura de la educación pública en los diferentes niveles (preescolar, primario, secundario y terciario) ha permitido incorporar paulatinamente a los sectores de población de menos recursos al sistema educativo. Es así como en la educación primaria

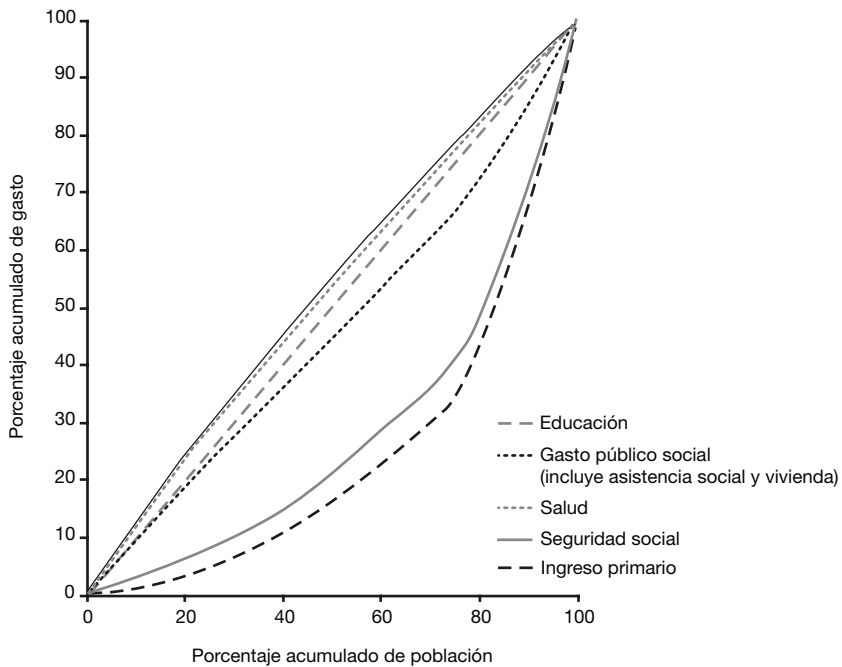
9 Sectores con mayor capacidad de pago o de presión política debido, en parte, a su concentración en las grandes metrópolis.

10 Esto permite el acceso paulatino de sectores de ingresos medios y bajos a la educación y la salud y, al mismo tiempo, en el marco de esfuerzos explícitos de lucha contra la pobreza, la atención de poblaciones tradicionalmente excluidas.

el gasto es hoy altamente progresivo, lo que no ocurre en los restantes ciclos. Como los avances a lo largo de los ciclos educativos están vinculados a la situación socioeconómica de los estudiantes, el financiamiento público en los niveles más altos tiende a favorecer a quienes tienen más recursos. De hecho, en todos los países el financiamiento público de la educación terciaria es altamente regresivo.

Gráfico 9

**América Latina (18 países): distribución del gasto público social según quintiles de ingreso primario, 1997-2004\***  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

\* Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país. Los gastos progresivos en términos absolutos están sobre la diagonal, que representa la "equidistribución".

- La composición y la ubicación de las prestaciones determinan el impacto sobre la equidad de los gastos en materia de salud. Éstos



han aumentado su impacto redistributivo y han alcanzado una mayor progresividad que los orientados a la educación debido a la importancia que han adquirido los gastos en servicios de carácter preventivo o de primeros auxilios y ambulatorios dirigidos a los sectores más pobres, en contraposición a los dirigidos a los servicios hospitalarios que, según el país analizado, pueden resultar poco progresivos o abiertamente regresivos. La principal causa de este fenómeno son los altos costos de inversión que supone expandir la cobertura hospitalaria, lo que muchas veces significa que se restrinja a las zonas de alta concentración poblacional y llegue a quienes tienen capacidad de copago.

- La naturaleza eminentemente contributiva de la seguridad social supone la regresividad de sus gastos. El diseño de los sistemas de seguridad social generalmente condiciona el acceso a sus prestaciones a la capacidad contributiva de los afiliados y, por ende, a su inserción en el mercado de trabajo. Es así como los gastos en seguridad social resultan altamente regresivos, lo que favorece a quienes tienen una mejor inserción laboral (empleos formales con mayor capacidad contributiva). Los esfuerzos por aumentar la cobertura han tendido a mantener o extender los esquemas de financiamiento contributivo diseñados décadas atrás y, en algunos casos, subsidiados o con componentes solidarios.
- La asistencia social asume una modalidad de gasto social propobre. La asistencia tiene el propósito de compensar los desequilibrios en el acceso a los recursos productivos y el mercado de trabajo, así como a las restantes prestaciones sociales. En este tipo de gastos la focalización opera como un principio de la política social a efectos de asignarle prioridad a un nivel de prestaciones mínimas para los sectores más pobres.

La asistencia social debería tener un carácter contracíclico de modo que, en situaciones de crisis económica, mediante la extensión de sus prestaciones fuera posible contener o aminorar el deterioro de los niveles de bienestar de sectores vulnerables al ciclo económico. La diversidad de programas que componen esta asistencia se orienta a los sectores que sufren mayor exclusión social. En general, el gasto en asistencia social en la región es bastante progresivo: en promedio, el 55% de los recursos destinados a la asistencia social son captados por el 40% más pobre de la población y el 60% llega al quintil de menores recursos.

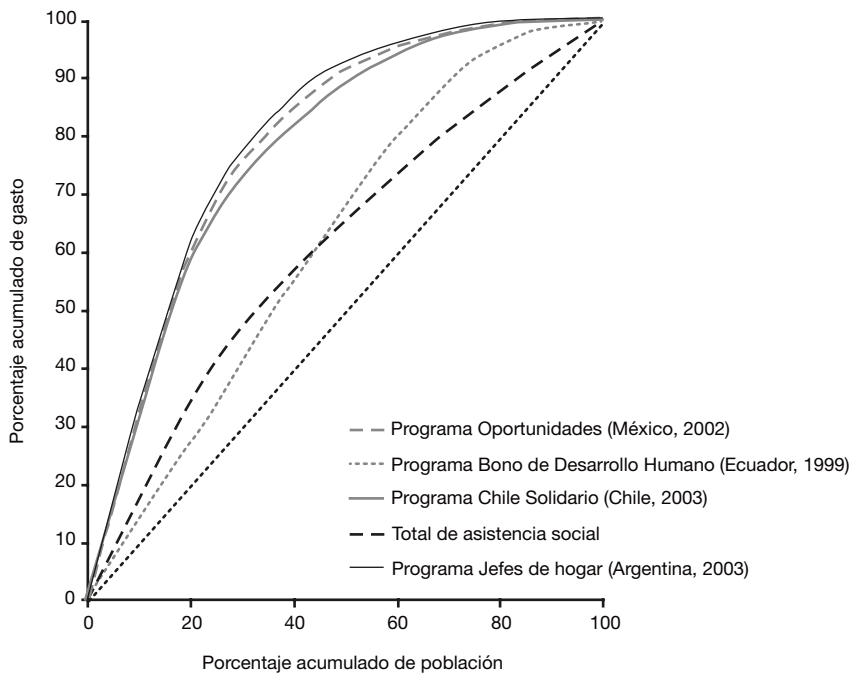
Entre los gastos de mayor progresividad se destacan los dirigidos a los programas de lucha contra la pobreza, en particular los que utilizan mecanismos de transferencias condicionadas (véase el gráfico 10). Sin embargo, según los ante-

cedentes recopilados, aun en este tipo de programas es posible observar cierto grado de “filtración” hacia sectores de mayores ingresos, lo que sugiere la existencia de algunas dificultades de focalización.

Gráfico 10

**América Latina (11 países): distribución del gasto público en programas de asistencia social según quintiles de ingreso primario, 1997-2004\***

(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

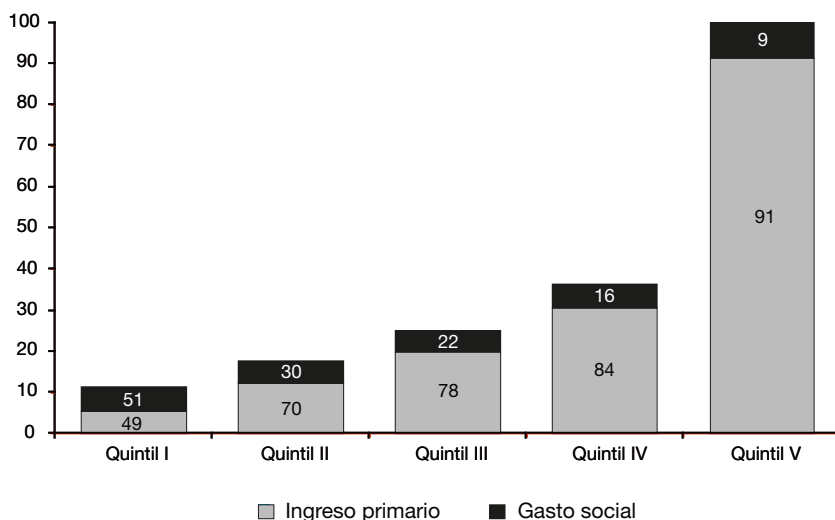
\* Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL<sup>11</sup>

Una manera de evaluar la gestión de la política pública y los programas sociales es medir el efecto que tienen en la distribución del ingreso primario, lo que requiere cuantificar los bienes y servicios que se transfieren a la población y valorarlos en términos monetarios. Se puede examinar entonces la forma en que los programas sociales contribuyen a incrementar el ingreso disponible de los hogares y a alterar, en el corto plazo, la distribución primaria de éste.

Gráfico 11

**América Latina (18 países): impacto redistributivo del gasto público social en el ingreso según quintiles de ingreso primario, 1997-2004\***  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

\* Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

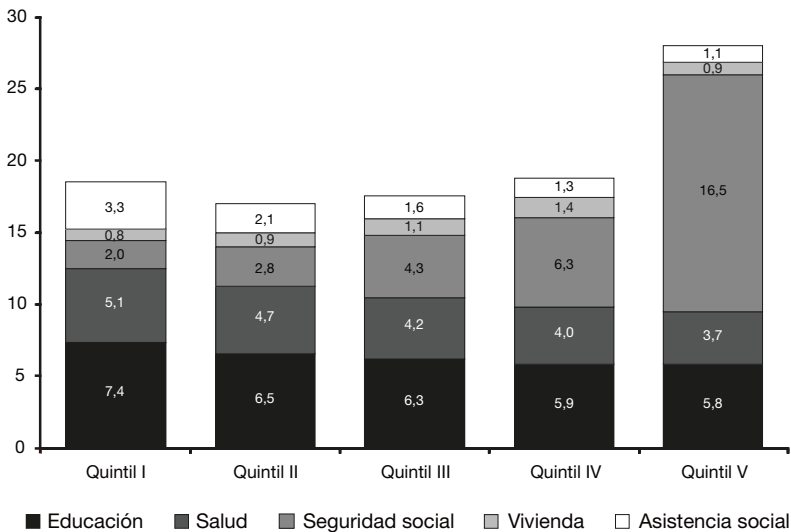
- 11 Si bien es importante mejorar los instrumentos de focalización para optimizar el uso de los recursos por parte de quienes más los requieren, también es necesario aumentar la relación entre el costo y el beneficio de los diversos programas sociales. Muchas veces, las medidas de bajo costo (como la distribución de raciones de alimentos para combatir o evitar la desnutrición infantil) tienen un impacto relevante en la mejora de una situación social o disminuyen los riesgos de los hogares o del Estado.

Al respecto, el gasto público social no tiene un efecto redistributivo significativo en el sentido de disminuir sustantivamente la concentración de los ingresos, debido a que apenas representa el 19,4% del ingreso primario de los hogares y a que este recurso no se asigna exclusivamente con el criterio de mejorar la equidad. El gasto social produce un incremento muy significativo en el bienestar de los más pobres: en promedio, duplica el ingreso disponible del quintil más pobre, pero también produce efectos significativos en los estratos siguientes. Para el quintil más rico, el gasto social representa un incremento del 9% de su ingreso (véase el gráfico 11). De todas las partidas del gasto social, la que tiene un mayor impacto en el ingreso primario de los más pobres es la de educación, pues representa el 40% de las transferencias que recibe el primer quintil, es decir el 7,4% del gasto social total (véase el gráfico 12). Le siguen en importancia la salud y la asistencia social. La relación es similar en el segundo quintil. La seguridad social comienza a cobrar mayor relevancia relativa en el tercer quintil, y en el cuarto y quinto quintil constituye la transferencia más significativa, ya que representa el 59% de los recursos públicos que capta el quintil superior de ingresos.

Gráfico 12

**América Latina (18 países): estructura de los gastos según quintiles de distribución del ingreso primario, 1997-2004\***

(como porcentaje del gasto social total)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

\* Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

El margen de acción de las políticas públicas para aumentar la progresividad del gasto social no es grande, pues la distribución de algunas partidas de gasto que suponen grandes proporciones de recursos (como las de seguridad social) surge de compromisos contractuales de largo plazo. Además, la focalización de los gastos, como los de educación y salud, depende de la extensión de la cobertura y la masificación del acceso a los servicios públicos. También depende de las combinaciones entre la actividad pública y la privada que garanticen el acceso de los más pobres y brinden alternativas de oferta privada de servicios de calidad a precios asequibles para los estratos de menores recursos, lo que requiere un acuerdo sobre los componentes a los que debe darse énfasis según el principio de universalidad y los gastos que deben focalizarse. Teniendo en cuenta el principio de eficiencia en la asignación de recursos, debe decidirse acerca de los mecanismos solidarios y no contributivos para ofrecer prestaciones que deberían ser universales en un sistema de protección social.

#### GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPOS DE PAÍSES:

##### HACIA UNA TIPOLOGÍA SINTÉTICA

Para comprender los desafíos del financiamiento de las políticas sociales es útil recurrir a un nuevo indicador de dependencia entre ciudadanos activos en el sector formal y el resto de la población.<sup>12</sup> El propósito de este indicador es evaluar la capacidad que tendrían los sistemas de protección social, financiados a partir de mecanismos contributivos a los que acceden los trabajadores formales, para cubrir las necesidades de la población que no accede directamente a los servicios sociales vinculados a este esquema de financiamiento. Los resultados del indicador permiten diferenciar a los países tanto por el nivel de desarrollo alcanzado como por las fases de transición demográfica y de maduración del mercado de trabajo en las que se encuentran (véase el gráfico 13).

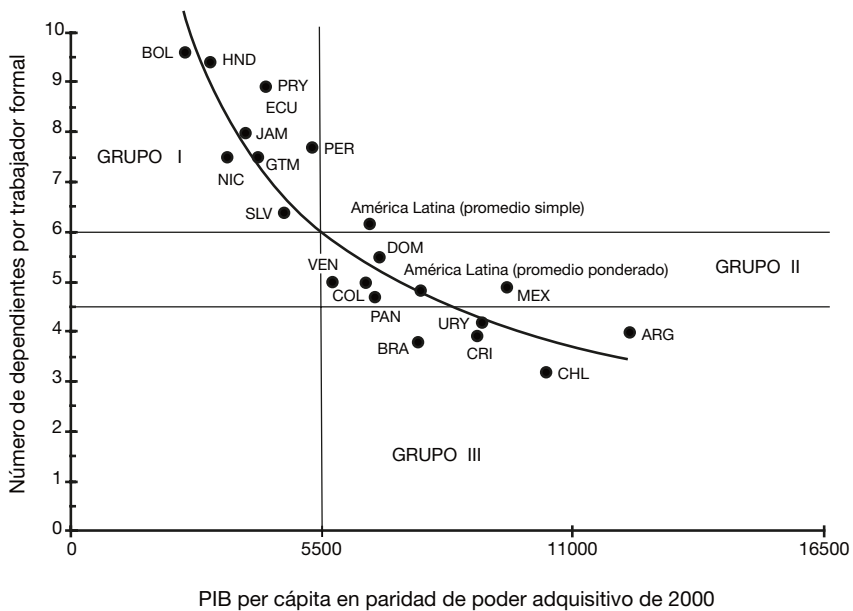
Es posible distinguir un primer grupo de países cuyo PIB per cápita es inferior a 5500 dólares (en paridad de poder adquisitivo de 2000), lo que coincide con mayores rezagos en su transición demográfica y en la maduración de su mercado de trabajo; por ende, en ellos se registran niveles elevados de dependencia por cada trabajador formal. En este caso las necesidades tienden a concentrarse mayoritariamente en los jóvenes y subempleados. Un segundo grupo de países ya ha superado el umbral de desarrollo equivalente a un PIB per cápita de 5500 dólares, pero todavía presenta considerables rezagos en su

12 Relación entre el número de menores de 15 años, personas adultas mayores, personas inactivas y personas desempleadas u ocupadas en el sector informal y cada trabajador ocupado en el sector formal. Véase CEPAL-Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Espacios iberoamericanos* (LC/G.2328), Santiago de Chile, octubre de 2006.

transición demográfica y en la maduración de su mercado de trabajo; el nivel de dependencia en estos países es de entre 4,5 y 6 dependientes por cada trabajador formal y en ellos continúan primando las necesidades –aunque menos marcadas– de los jóvenes, si bien hay una creciente presencia de personas inactivas, además de las subempleadas. Un tercer grupo de países, al igual que el segundo, ya ha superado el umbral de PIB per cápita de 5500 dólares, pero registra entre 3 y 4,5 dependientes por cada trabajador formal. En los países de este grupo los jóvenes tienen necesidades importantes y surgen otras como consecuencia del subempleo, la existencia de personas inactivas y adultos mayores (véase el cuadro 3).

Gráfico 13

### Número de dependientes por trabajador formal, según PIB per cápita



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las cuentas nacionales y encuestas de hogares de los respectivos países.

A partir de esta tipología se destacan seis características de los contratos sociales implícitos que guían la asignación del gasto. En primer lugar, las sociedades en transición del grupo II tienen necesidades que se asimilan cada vez más a las del



Grupo II	más de 5500	más de 2800	4,5 a 6	500-1210	200-845	Jóvenes	38,7	Educación	36,8	Educación	0,116
						Personas adultas mayores	10,0	Salud	21,9	Salud	-0,073
						Inactivos	24,4	Seguridad social y asistencia social	27,1	Seguridad social	0,568
						Desempleados y trabajadores informales	26,9	Vivienda y otros	14,2	Asistencia social	-0,154
						Total de dependientes	100,0			Vivienda y otros	0,067
						Porcentaje de trabajadores formales*	45,9			Total del gasto público social	0,042
Grupo III	más de 5500	más de 2800	3 a 4,5	1400-2400	700-1550	Jóvenes	35,4	Educación	21,6	Educación	-0,138
						Personas adultas mayores	12,0	Salud	21,3	Salud	-0,192
						Inactivos	23,5	Seguridad social y asistencia social	52,2	Seguridad social	0,349
						Desempleados y trabajadores informales	29,1	Vivienda y otros	4,9	Asistencia social	-0,484
						Total de dependientes	100,0			Vivienda y otros	-0,026
						Porcentaje de trabajadores formales*	54,2			Total del gasto público social	0,044

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de la información oficial de los países, estudios nacionales, encuestas de hogares, estimaciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea], <[www.worldbank.org/data/onlinebases/onlinebases.html](http://www.worldbank.org/data/onlinebases/onlinebases.html)>.

\* Se refiere a los ocupados de 15 a 59 años, en el sector formal respecto del total de ocupados de ese grupo de edad.



grupo III, pero mantienen una estructura de gastos más parecida a la del grupo I, con una marcada carencia de gastos en seguridad y asistencia social.

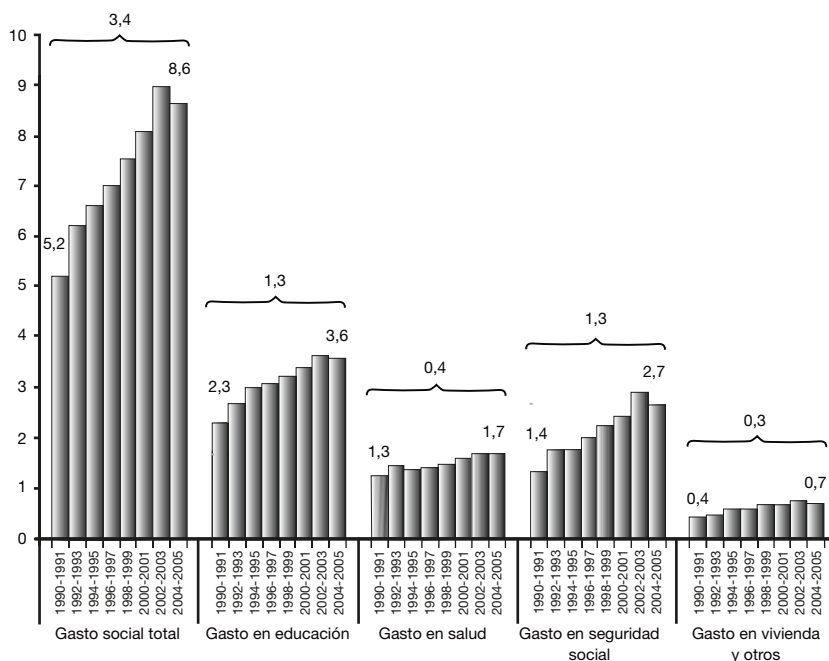
En segundo lugar, independientemente de su nivel de desarrollo, en todos los países se asigna un porcentaje relativamente similar del gasto público social a salud. En cambio, se reducen los gastos en vivienda a medida que el país se desarrolla. La participación de los gastos en salud se mantiene en torno al 20% del gasto público social. Los destinados a vivienda, por el contrario, difieren entre países según el nivel de desarrollo y la relación de dependencia.

En tercer lugar, el mayor contraste entre los grupos de países se da en la asignación de recursos a la educación y la seguridad y la asistencia social. Los países de los grupos I y II destinan los mayores porcentajes –entre el 30% y el 40% de sus gastos– al sector de la educación, y el resto en forma combinada tanto a la seguridad y la asistencia social como a la vivienda (pero con mayor énfasis en los primeros). En los países del grupo III los gastos en vivienda representan sólo el 5% del total, pero se destina más del 50% a la seguridad y la asistencia social.

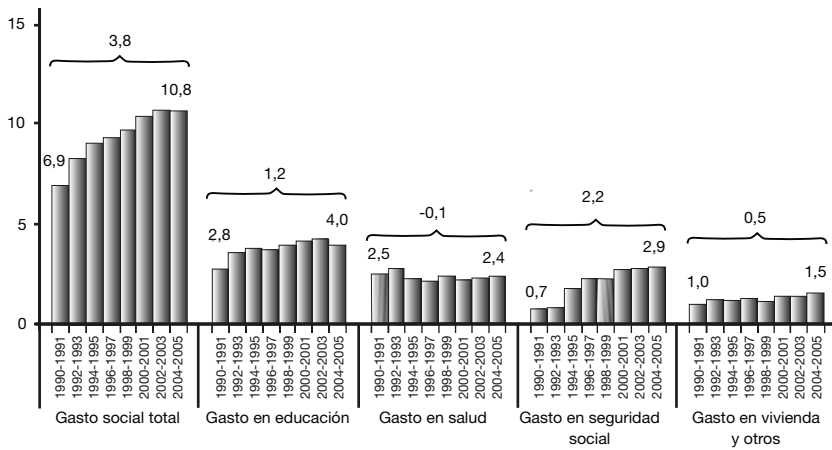
Gráfico 14

### Evolución del gasto público social por grupos de países, como porcentaje del PIB

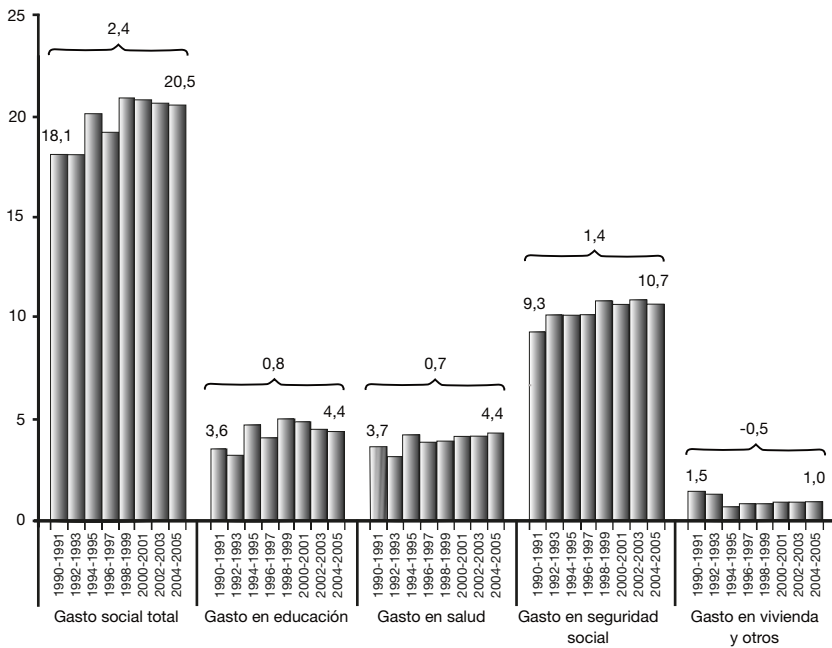
#### a) Grupo I: Bolivia, Honduras, Jamaica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, El Salvador, Perú



**b) Grupo II: República Bolivariana de Venezuela, Panamá, República Dominicana, México y Trinidad y Tobago**



**c) Grupo III: Brasil, Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de la información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

En cuarto lugar, el esfuerzo por destinar más financiamiento público a las políticas sociales entre 1990-1991 y 2004-2005 ha sido mayor en los países con menor nivel de desarrollo (véase el gráfico 8). En todos los países las prioridades son la seguridad y la asistencia social, seguidas por la educación. Esto refleja una creciente preocupación por el financiamiento de los sistemas de pensiones y jubilaciones, así como la prioridad que los gobiernos asignan a la cobertura de la educación y la mejora de su calidad. A pesar de estos avances, en los grupos I y II se observan aún enormes rezagos en los gastos en seguridad, asistencia social y salud respecto de los que realizan los países del grupo III, cuyas sociedades están más envejecidas.

En quinto lugar, persiste en los tres grupos una tendencia a administrar el gasto público social en forma totalmente procíclica (véase el gráfico 14), lo que se explica tanto por la importancia que tienen en todos los países los gastos en remuneraciones, como por la necesidad de administrar el riesgo país. Sólo se advierte una tendencia contracíclica en el grupo I como consecuencia de la naturaleza de la asistencia oficial que reciben para el desarrollo y para desastres naturales.

En sexto lugar, la mayor cobertura de la seguridad social que se observa en los países más desarrollados y más envejecidos supone destinar mayores recursos a programas que no tienen un impacto notable en la reducción de la inequidad. Sin embargo, a medida que los países aumentan la cobertura de la seguridad social, la regresividad del gasto en estos programas disminuye.

#### GASTO PÚBLICO Y CONTRATO SOCIAL

Los esfuerzos por incrementar los gastos públicos sociales buscan cerrar la brecha entre las necesidades y los riesgos emergentes y los escasos recursos de los sistemas de protección social.

Se han creado sectores para la gestión de créditos hipotecarios, lo que ha significado un traspaso paulatino de la provisión de viviendas del sector público al privado, así como ha habido un traspaso de su financiamiento a las familias, que reciben apoyo mediante subsidios estatales. Lo mismo ha ocurrido con la educación en los países más desarrollados, en los que ha crecido la oferta educativa privada hacia la cual convergen las demandas de los sectores de mayores ingresos. En varios países se ha modificado la forma de financiar y proveer las prestaciones de seguridad social y salud, que se basan en contribuciones de los trabajadores a los sistemas de seguridad social.

La inserción cada vez mayor de la región en los mercados mundiales ha hecho necesario vincular las políticas de gasto al ciclo económico con el propósito de no dañar el acceso de los países a los mercados de crédito, excepto cuando se han establecido políticas de superávit fiscal en períodos de marcado crecimiento que permiten dar mayor estabilidad a la inversión social en tiempos de estancamiento,

como en el caso de Chile. Asimismo, las reformas a favor del mercado y la sujeción de los beneficios sociales a los contratos individuales de aseguramiento ponen en evidencia la necesidad de una mayor regulación y disponibilidad de financiamiento no contributivo para conciliar eficiencia y solidaridad. Estos elementos deberían estar presentes en el debate sobre un nuevo contrato para la cohesión social, pues los procedimientos actuales dejan muchos riesgos sin cubrir y requieren correcciones que permitan redistribuir recursos a los grupos más vulnerables y administrar el gasto con criterios contracíclicos.<sup>13</sup>

Las sociedades latinoamericanas no pueden abstraerse de los desafíos implícitos en las características del gasto social. Tarde o temprano será necesario debatir en torno a sus patrones y modalidades. Los cambios sociales obligan a las autoridades a diseñar una estrategia viable para atender nuevas necesidades sin que se hayan satisfecho las anteriores. Dados los bajos niveles actuales de gasto, los recursos deberán asignarse con creciente transparencia según una redefinición de las prioridades.<sup>14</sup> La correcta combinación de esfuerzos de las familias y el Estado deberá ser un elemento central de un contrato social.<sup>15</sup> En este contrato deberá examinarse la correcta dimensión del financiamiento público social e identificarse las prioridades de las principales inversiones en esa área.<sup>16</sup>

#### **CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: LAS DESIGUALDADES MÁS ALLÁ DEL ACCESO Y LA PROGRESIÓN EDUCATIVA**

La marcada expansión de la cobertura educativa, que en algunos países alcanza a la totalidad de la población en edad escolar, es uno de los avances destacables de este sector en las últimas décadas y es el resultado de políticas sociales y educativas activas, que han significado muchas veces transformaciones de las formas de gestión de los sistemas educacionales, aumentos presupuestarios sostenidos,

13 Véase CEPAL y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero de 2007.

14 Mediante la universalización en ciertos niveles de la educación en los países del grupo I, la prestación de apoyo a la familia para conciliar trabajo y cuidados en el hogar en el grupo II y garantías básicas en materia de pensiones y salud en el grupo III.

15 En ausencia de un contrato social, la región ha puesto en práctica diferentes propuestas destinadas a fortalecer el mercado y reducir el tamaño del Estado que han resultado excluyentes y costosas. En contraposición, la CEPAL y la SEGIB señalan la necesidad de un acuerdo para recomponer las políticas sociales públicas y mejorar el bienestar.

16 Véase CEPAL, *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SSES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero de 2006.

diversificación de los esquemas de financiamiento y de participación de los agentes económicos y actores sociales, entre otras medidas.

Sin embargo, los logros no han sido similares en las distintas esferas de la educación, lo que ha mostrado las insuficiencias respecto de la calidad educativa. En buena medida, los diversos problemas relacionados con ella y otras dificultades del sistema educativo (retención y repetición, deserción escolar) son expresiones de una situación mucho más profunda y arraigada en América Latina: la desigualdad social.

En el *Panorama social de América Latina 2007* se analizan los diversos avances educativos en la región, las distintas manifestaciones de la desigualdad a lo largo del ciclo educativo y la medida en que algunas de ellas forman parte del problema de la calidad de la educación.

#### LOS AVANCES EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: ACCESO, PROGRESIÓN Y CONCLUSIÓN

Respecto del acceso a la educación, uno de los logros más importantes ha sido el aumento del acceso de los niños y jóvenes a los sistemas educativos formales. En parte, esto es resultado de inversiones significativas de los países en infraestructura, lo que ha permitido extender la cobertura de los servicios educativos, aunque no siempre ha ido de la mano con la adecuada expansión del cuerpo docente y la provisión de los materiales necesarios para apoyar los procesos de aprendizaje.

Desde comienzos de los años noventa, el acceso a la educación de la población en edad escolar ha aumentado en todos los niveles educativos, sobre todo en los más altos, lo que refleja principalmente el incremento de distintos logros en la educación primaria, necesarios para la promoción en los ciclos superiores. Sin embargo, los avances en el acceso al nivel preescolar han sido moderados pese a la importancia que se le otorga a esta etapa para estimular el proceso de aprendizaje posterior. Alrededor de 2005, poco más del 84% de los niños y niñas de América Latina asistían al último año de la educación inicial.

La asistencia a la enseñanza primaria de los niños en edad escolar es prácticamente universal (97%) en América Latina, aunque ya a inicios de la década pasada el acceso era generalizado (91%). También se registraron incrementos significativos en el acceso neto de jóvenes (estudiantes que asisten al nivel que corresponde a su edad) al ciclo inferior y superior de enseñanza secundaria, así como al postsecundario: la tasa neta de asistencia en el primer caso pasó del 45 al 69%; en el segundo casi se duplicó del 27 al 47% y el porcentaje de jóvenes que estudian en el nivel postsecundario pasó del 11 al 19%.

Los avances generales en materia de cobertura y acceso favorecieron en mayor medida a los estratos de menores recursos, pero la disminución progresiva del acceso a lo largo de los niveles educativos también los afecta más.

Con respecto a la progresión educativa, el rezago y la repetición escolar actúan como desincentivo para la retención de los estudiantes de menores recursos al aumentar el costo-oportunidad de conclusión de los ciclos educativos, lo que también entraña costos elevados para los sistemas educativos. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se calcula que la región gastaría unos 12 000 millones de dólares al año por concepto de repetición escolar.

De acuerdo con la información proveniente de encuestas de hogares, entre 1990 y 2005 se registró un incremento notable en el porcentaje de niños de entre 10 y 14 años que fueron promovidos oportunamente a lo largo del nivel educativo primario y una parte del secundario (del 55 al 78%).<sup>17</sup> El porcentaje de estudiantes de 15 a 19 años que progresan oportunamente también se incrementó en forma significativa (del 43 al 66%).

En la cohorte más joven los avances han favorecido proporcionalmente más a los estudiantes de menores recursos, salvo los del primer decil de ingresos. En la cohorte de 15 a 19 años los avances han sido más desiguales y han favorecido mayormente a los estudiantes provenientes de los estratos medios de ingreso (véase el gráfico 15). A pesar de haberse incrementado considerablemente el acceso en los estratos de ingreso más desfavorecidos, éstos tienen mayores dificultades en la progresión, sobre todo al llegar a los ciclos inferior y superior de la enseñanza secundaria. Por ello, la disparidad en el rezago escolar ha aumentado.

En cuanto a la conclusión de los niveles educativos, los avances han sido aún más importantes que los relativos al acceso, en gran parte debido a que los niveles de logro registrados a fines de los años ochenta y comienzos de la década pasada eran ostensiblemente menores.

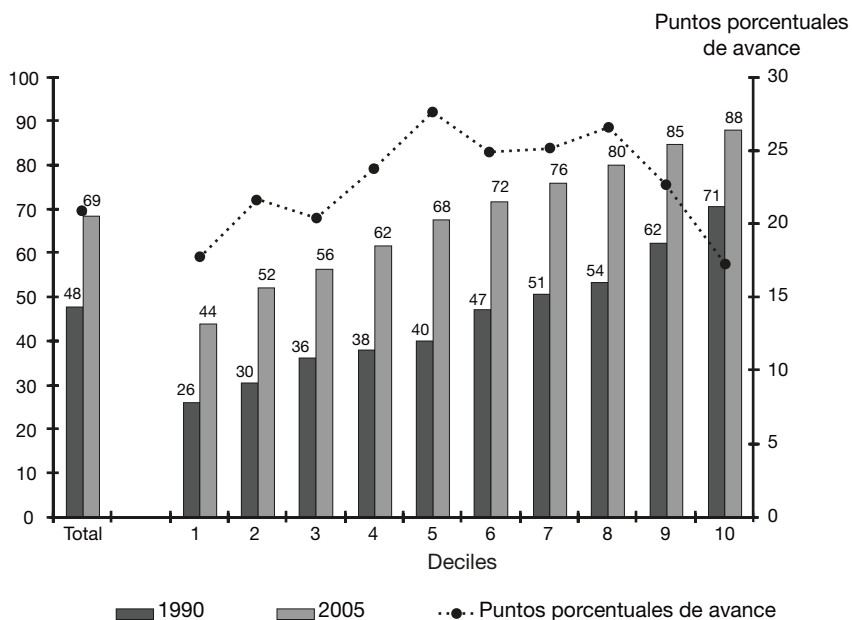
Alrededor de 2005 un 92% de los jóvenes de entre 15 y 19 años habían completado la enseñanza primaria. La conclusión del ciclo inferior de la enseñanza secundaria se incrementó del 53 al 71%, lo que se debe en parte al esfuerzo en una cantidad importante de países de la región por darle carácter obligatorio a este ciclo. El progreso más significativo se dio en el término del ciclo superior de enseñanza secundaria. En alrededor de una década y media, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que culminaron este nivel de enseñanza casi se duplicó (pasó del 27 al 50%). En el caso de la conclusión de la educación terciaria también hubo mejoras, aunque las magnitudes son aún bastante reducidas: el porcentaje de jóvenes de entre 25 y 29 años que habían culminado al menos cinco años de estudios superiores se incrementó del 4,8 al 7,4%.

17 Cabe señalar que en la mayoría de los países existen procesos de promoción automática en los dos primeros años de la enseñanza primaria y en algunos llega hasta el cuarto grado de ese nivel, lo que disminuye en forma significativa el retraso escolar de la cohorte analizada.

Si bien los diversos avances han reducido la desigualdad en el logro educativo, lo han hecho de manera menos significativa en los niveles más avanzados, al punto que en la educación terciaria los avances en materia de conclusión del nivel han alcanzado a una pequeña parte de los jóvenes de menores recursos y han beneficiado casi exclusivamente a los de los estratos altos y medios.

Gráfico 15

**América Latina (17 países): jóvenes de 15 a 19 años en progresión oportuna en el ciclo educativo secundario por deciles de ingreso per cápita de sus hogares, alrededor de 1990 y 2005\***  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Se considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar.

#### TRANSMISIÓN DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

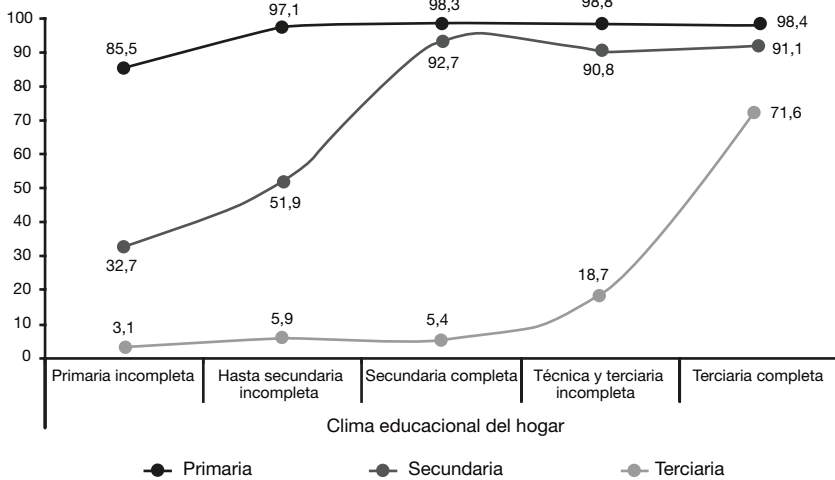
El principio de universalización del acceso educativo busca otorgar las oportunidades necesarias para que las personas accedan, progresen y completen un proceso de aprendizaje y lo certifiquen. Si bien la igualdad de oportunidades educativas no

garantiza el bienestar individual y familiar, la desigualdad asegura la persistencia de la pobreza y actúa como factor reproductor, pues favorece o daña el mecanismo principal de acceso al bienestar en el largo plazo. Esto ha llevado a afirmar que hay un cierto grado de transmisión intergeneracional del capital educativo.

En la medida en que se avanza en las edades de los niños, aumentan las diferencias de acceso a la educación entre los que provienen de hogares con bajo capital educativo y aquellos cuyos padres completaron la educación terciaria. Esta diferencia en las oportunidades educativas no es muy grande hasta los 14 o 15 años, pero después se incrementa de tal forma que en los jóvenes de 18 y 19 años y más, cuyos padres tienen un bajo nivel de educación, sólo el 26% continúa estudiando. También se observan diferencias importantes en cuanto a la progresión escolar.

Gráfico 16

**América Latina (18 países): conclusión de la educación primaria (jóvenes de 15 a 19 años), secundaria (jóvenes de 20 a 24 años) y terciaria (jóvenes de 25 a 29 años) según el clima educacional del hogar, alrededor de 2005\* (en porcentajes)**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres. Cabe señalar que entre los jóvenes de 25 a 29 años el indicador tiene mayor sesgo pues un porcentaje relativamente significativo de ellos ha constituido nuevos hogares. Sin embargo, considerar jóvenes que a esa edad declaran ser hijos del jefe de hogar reduce considerablemente los tamaños muestrales.



El aumento generalizado del logro primario ha beneficiado particularmente a los hijos de padres con menor nivel educativo. También hay un avance importante en los niveles de conclusión de la educación secundaria, pero las diferencias son las mismas de antes y afectan a los dos estratos de estudiantes cuyos padres tienen menor educación. Con respecto a la educación terciaria no se registra ninguna mejoría: pese a que se ha incrementado el nivel de conclusión de la educación terciaria, se mantiene la misma estructura de logros según el clima educativo del hogar (véase el gráfico 16). Esto mantiene el alto grado de rigidez de la estructura social latinoamericana y sigue dificultando la movilidad social debido a que, en la medida en que se masifica la conclusión de la educación primaria –lo que también está ocurriendo con la educación secundaria–, ésta disminuye su valor relativo.

#### LA CALIDAD EDUCATIVA: OTRA MANIFESTACIÓN DE LA DESIGUALDAD

Los niños se incorporan a un sistema educativo que ofrece servicios muy diferenciados y desde el momento de su ingreso se ven afectados por desigualdades estructurales. Las desigualdades iniciales se mantienen o se acentúan en el sistema y no es posible asumir que, una vez en la escuela, el niño ineludiblemente aprenderá. En este contexto, la equidad no puede concebirse sólo como una igualdad educativa por la que todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades.

Asegurar una educación de calidad para todos supondría un proceso de inclusión a lo largo de la vida (en el que se respetara el derecho a la educación, la igualdad de oportunidades y la participación) que brinde las herramientas para enfrentar los diferentes obstáculos que excluyen o discriminan a los estudiantes, como los que limitan su aprendizaje y su pleno desarrollo como personas. Una educación de calidad para todos, además de responder a una exigencia de equidad, debe ser relevante y pertinente.

Según los resultados de la prueba de comprensión lectora del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 43 países, en los países latinoamericanos que participaron (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) se obtuvieron, en general, las peores distribuciones de resultados: el porcentaje de estudiantes que no superó el nivel 1 de exigencias (de un total de 5 niveles) en los 27 países de la OCDE se acercó al 15%; en 11 países de otras regiones (principalmente Asia) llegó al 45%, mientras que en América Latina superó el 54%.<sup>18</sup>

18 La Ronda 2000 de la prueba PISA, que abarcó el mayor número de países latinoamericanos hasta el momento, se centró en la prueba de lenguaje, aplicado a la muestra total. Las pruebas de matemáticas y ciencias fueron aplicadas sólo

Dado que la heterogeneidad de resultados en cada país refleja, en parte, la variedad de grados o niveles educativos que cursan los educandos a una determinada edad, se optó por seleccionar estudiantes de un solo nivel educativo, el décimo grado, que generalmente corresponde al último año del ciclo inferior de la secundaria.

#### FACTORES ASOCIADOS A LAS DIFERENCIAS EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

La evidencia general indica que existe una marcada relación entre los niveles del PIB per cápita y el desempeño educativo. Sin embargo, el rendimiento de los estudiantes de los países de la región se encuentra por debajo de lo esperado de acuerdo con su nivel de riqueza, lo que sugiere la existencia de otros factores que influirían de manera más directa.

- Profesores y clima escolar. Según la prueba PISA el nivel de formación y de apoyo docente en la región se relaciona menos con la heterogeneidad en el rendimiento que en los países de la OCDE. Esto sugiere que en América Latina los factores extraescolares tendrían una mayor relevancia en las diferencias de desempeño. Tampoco hay diferencias significativas en las características del cuerpo docente (cantidad de profesores, nivel de formación, experiencia docente, entre otros) según el tipo de oferta educativa institucional (pública o privada, con mejor o peor infraestructura, con estudiantes pobres o ricos). El nivel de compromiso docente con las actividades y con el cuerpo estudiantil es el factor que tiene mayor relevancia y se asocia a las características ya mencionadas de las escuelas.<sup>19</sup> Al respecto, uno de los temas recurrentes al analizar los diversos problemas del sector educativo son los incentivos para el desempeño docente, en particular las remuneraciones, puesto que, aunque el salario no es necesariamente un factor de motivación, puede llegar a ser causa de insatisfacción. Si bien los salarios docentes permiten a la mayoría de las familias situarse fuera de la pobreza, con frecuencia no proporcionan un nivel de vida adecuado para el desarrollo profesional (véase el gráfico 17). Esto

---

a muestras parciales. Por este motivo se optó por el análisis de la prueba de lenguaje, cuyos resultados estadísticos son más robustos.

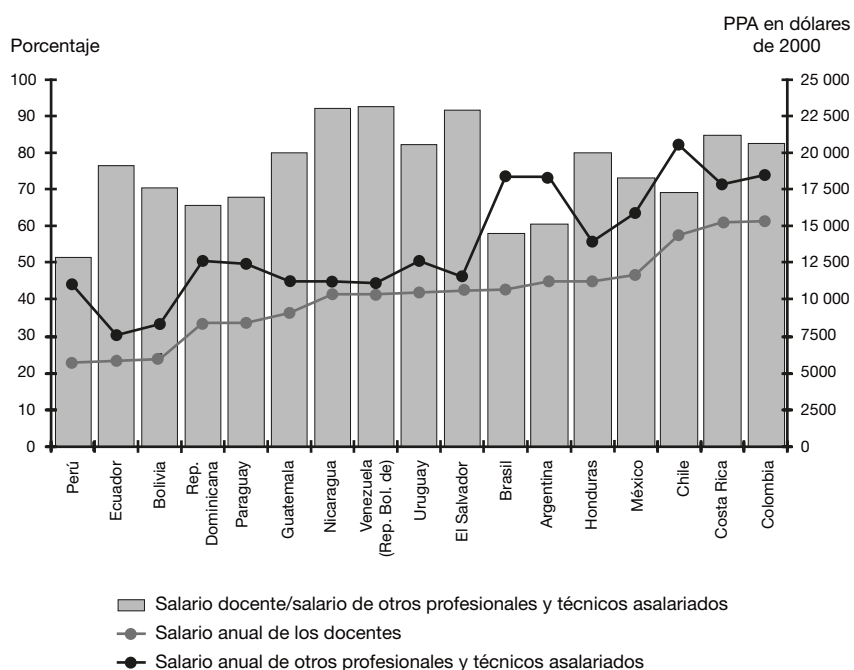
<sup>19</sup> Medido según un índice que resume la evaluación de los directores de escuela acerca de la moral de los profesores, su compromiso con el trabajo, su orgullo e identificación con la escuela y su valoración del logro académico de los estudiantes.

perjudica el perfeccionamiento y la actualización pedagógica y desincentiva la vocación docente de los jóvenes que llegan a la educación terciaria.

Gráfico 17

**América Latina (17 países): ingreso promedio anual y relación entre el salario de los docentes y otros profesionales y técnicos asalariados, alrededor de 2005**

(en paridad de poder adquisitivo en dólares de 2000 y en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, 2007.

Asimismo, el compromiso de los profesores puede verse reforzado o debilitado por las demás condiciones de trabajo: material de apoyo docente y equipa-

miento escolar, gestión de la dirección, capacidad y motivación de los estudiantes, clima escolar, entre otros.

- Problemas de relevancia y pertinencia de la educación. Aunque parte de los problemas de calidad educativa suelen atribuirse a la desigualdad social y a la segmentación educativa, es necesario también atender a las características generales de los sistemas educativos. De acuerdo con los criterios internacionales, tampoco los estudiantes latinoamericanos de mayores recursos desarrollan suficientemente sus competencias y habilidades de comprensión lectora, interpretación, relación y abstracción. Los resultados alertan sobre la falta de adaptación de los currículos educativos a las habilidades actualmente requeridas, lo que afecta incluso a estos estudiantes. Todo ello respalda la afirmación de la UNESCO: la mejora de la calidad educativa ha pasado a ser un imperativo en la región.
- Desigualdad social y desigualdad en la adquisición de competencias. Los principales factores que se asocian a las diferencias en los puntajes obtenidos por los estudiantes son los extraescolares: el nivel educativo y socioocupacional de los padres, el bienestar material del hogar (equipamiento general) y los recursos materiales de carácter educativo y comunicacional disponibles en su seno. En todos los países analizados parece persistir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, esta vez en el ámbito de la adquisición de las competencias y habilidades esenciales para la participación plena en la sociedad.

Sin embargo, en los países desarrollados las inequidades al momento de iniciar el proceso educativo son menores que en América Latina y la educación adquirida tiene un efecto diferenciador menor en el nivel de bienestar que pueden alcanzar las personas a lo largo de su vida. En este sentido, la desigualdad socioeconómica es menos pronunciada y tiene, sobre todo, una menor influencia en el desarrollo de las competencias lingüísticas; las diferencias respecto del “premio” a la educación (los ingresos) también son inferiores. Por lo tanto, un desafío importante en la región es reducir las desigualdades en la calidad de la inserción laboral asociadas a los niveles de educación obtenidos.

- La segregación educativa. Uno de los problemas comunes de los sistemas educativos es que la calidad de los servicios se segmenta socioeconómica y espacialmente. Los padres con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con más recursos y éstas

suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias con mayor acceso al bienestar. En cambio, quienes provienen de estratos de menores ingresos muchas veces tienen una cantidad muy reducida de alternativas educacionales. Las escuelas que reciben estudiantes de bajos recursos suelen tener diversas deficiencias en materia de infraestructura, insumos educativos, cantidad y formación de los profesores. Se trata casi siempre de escuelas públicas, ubicadas en zonas de bajos ingresos o rurales, y son prácticamente la única oferta disponible para los estudiantes de sus alrededores.

Este proceso de “autoselección”, que opera principalmente en los extremos de la estructura social, puede transformar las escuelas en una suerte de gueto, al diferenciar las comunidades escolares de elevados recursos y las de bajos ingresos (segregación educativa), lo que puede generar, en algunos casos, ambientes escolares propicios para un mejor aprendizaje y el desarrollo de competencias y, en otros casos, ambientes con dificultades.

En los países de América Latina se observa un grado de homogeneidad en la conformación de las comunidades escolares –según el estatus socioocupacional de los padres y los niveles de bienestar material– bastante más elevado que en los países desarrollados. Esto se da con más intensidad en los estudiantes pertenecientes a los estratos más favorecidos, salvo en la Argentina, donde esta tendencia es más evidente en los estudiantes más pobres. Mientras que en los países de la OCDE la probabilidad de que un estudiante de altos recursos pertenezca a una comunidad escolar con los mayores niveles de bienestar es cinco veces superior a la de un estudiante de bajos recursos, en América Latina esta relación es de 10 a 1. Esta situación se da principalmente en Perú y Chile, donde la probabilidad es alrededor de 20 veces más alta (véase el gráfico 18a).

A esto se agrega la segmentación de la oferta educacional. En los países de nuestra región las desigualdades de acceso según la pertenencia a los cuartiles inferiores y superiores del índice socioocupacional son bastante marcadas en comparación con las de los países desarrollados: mientras el 59% de los estudiantes del cuartil más alto accede a escuelas con buen nivel de equipamiento educativo, sólo el 32% de los estudiantes del cuartil más bajo goza de las mismas condiciones (véase el gráfico 18b).

En los extremos de la escala social, las comunidades escolares tienden a ser más homogéneas. De este modo, se separan los estudiantes pobres y ricos y una proporción significativa de los primeros accede a escuelas públicas con problemas de infraestructura y otras insuficiencias, mientras que en los últimos predomina el acceso a escuelas privadas altamente equipadas.

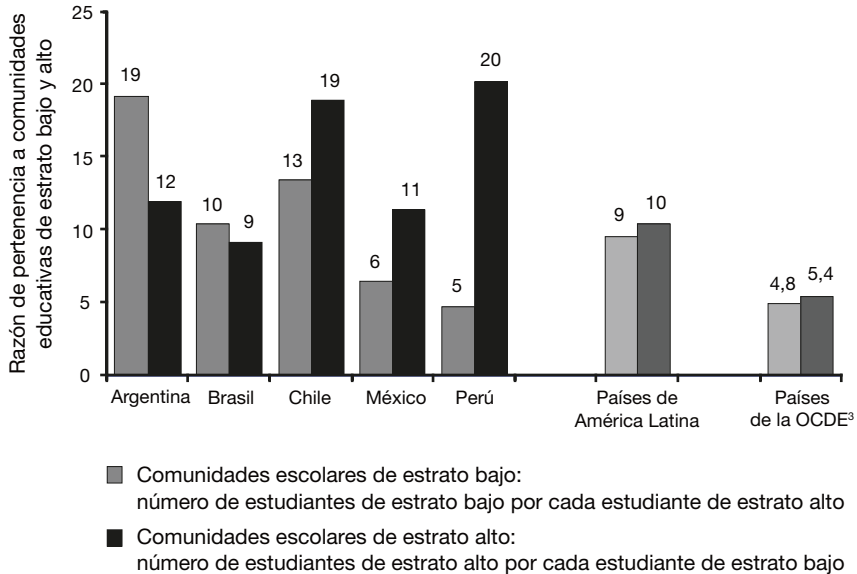
La marcada segregación y segmentación educativa en los países de la región refuerzan la desigualdad en el aprovechamiento del proceso educativo, pues a

las desventajas socioculturales de los estudiantes de menores recursos se les suma el acceso a servicios educativos de una menor calidad comparativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que redundará en un menor aprendizaje: entre los estudiantes pobres que asisten a escuelas con menor equipamiento, el porcentaje que se desempeñó adecuadamente en el tercer nivel o más de competencias de lectura fue del 12%, y en los que asisten a escuelas con mayor equipamiento, del 20%; en el cuartil más rico este porcentaje aumentó al 30 y el 55%, respectivamente (véase el gráfico 19).

Gráfico 18

**América Latina (5 países) y OCDE (7 países): conformación de las comunidades educativas según el nivel socioocupacional de los padres y participación de los estudiantes en escuelas con buen equipamiento educativo según cuartiles de nivel socioocupacional de sus padres<sup>1,2</sup> (en razones y porcentajes)**

**a) Homogeneidad de las comunidades educativas (segregación escolar)**

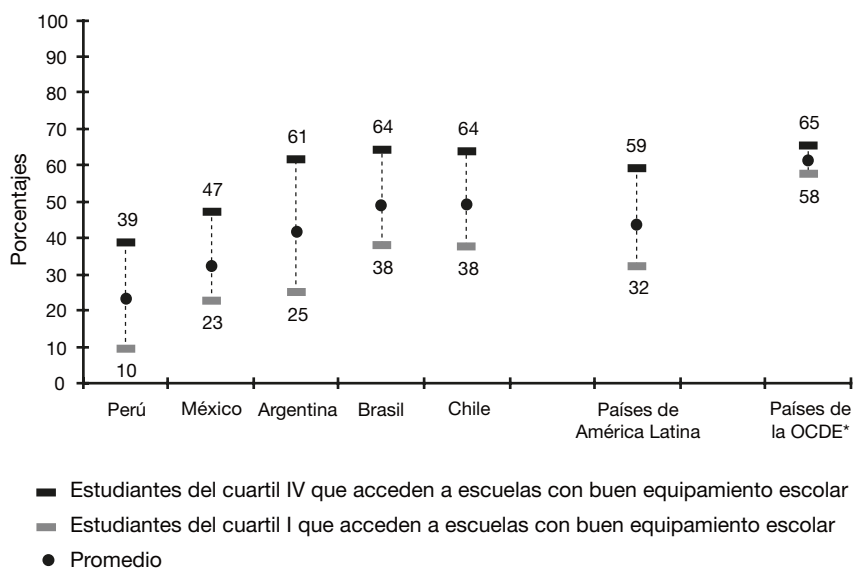


1. Estudiantes que cursan el décimo grado.

2. Las escuelas fueron agrupadas en dos estratos según el nivel de equipamiento educativo (biblioteca, herramientas multimedia, laboratorios de computación y de química, entre otros).

3. Total de 27 países; se excluye México. Los totales regionales son ponderados.

**b) Estudiantes que acceden a escuelas con buen equipamiento (segmentación de la oferta educativa)**



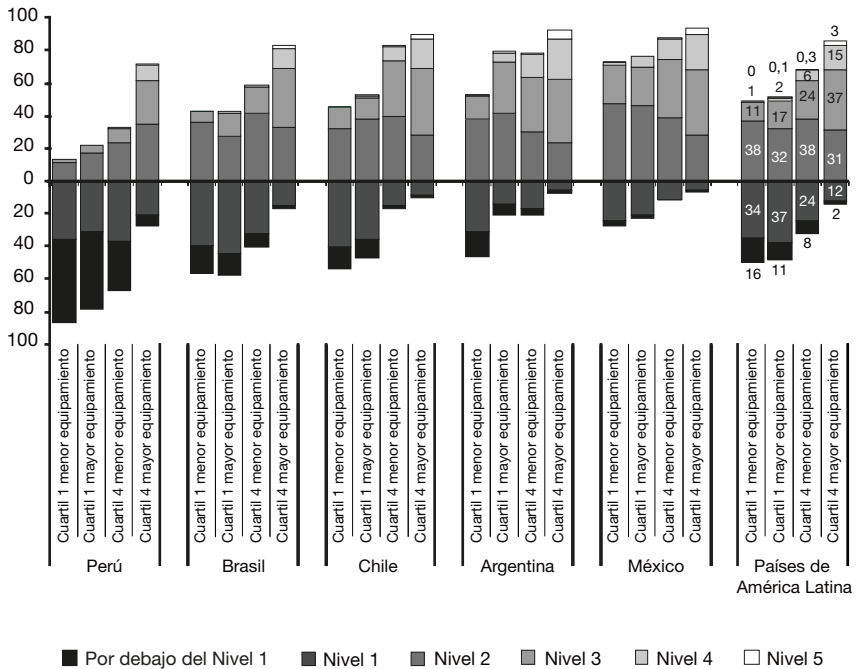
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Programme for International Student Assessment" [en línea], <<http://www.pisa.oecd.org>>.

\* Total de 27 países; se excluye México. Los totales regionales son ponderados.

En términos generales, en América Latina habría un mayor grado de permeabilidad del sistema educativo respecto de una estructura social altamente desigual que caracteriza a la región. El aumento de la escolarización secundaria acentúa la estratificación de la oferta institucional y el carácter territorial de ésta incrementa la segmentación escolar. Las elites tradicionales y modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular variada en contenidos. Además, estos estudiantes establecen lazos en sus estratos sociales, lo que refuerza el capital y las redes sociales necesarias para una buena inserción laboral. En cambio, los estudiantes de los sectores populares tienden a asistir a instituciones educativas con mayores carencias en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. De este modo, la estratificación social se reproduce en las escuelas, lo que debilita la capacidad de los sistemas educativos para igualar las oportunidades de los niños y jóvenes. El sistema educativo actúa más bien como mecanismo de diferenciación social que sólo asienta las desigualdades que posteriormente se reproducen en el mercado de trabajo.

Gráfico 19

**América Latina (5 países): distribución de los niveles de desempeño en la prueba de lectura entre los estudiantes que cursan el décimo grado según el estrato socioocupacional de sus padres y el equipamiento educativo de sus escuelas**  
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Programme for International Student Assessment” [en línea], <<http://www.pisa.oecd.org>>.

CONCLUSIÓN

La calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes depende en buena medida de sus recursos económicos. Esto se asocia al clima educacional del hogar, cuyos efectos se expresan también en la creación de un ambiente extraescolar más o menos adecuado para reforzar los procesos de aprendizaje. Ante la masificación del logro en primaria y secundaria, las disparidades de la calidad educativa pasan a desempeñar un papel diferenciador importante para el tránsito a la educación postsecundaria y, por esa vía, al acceso a empleos adecuados y con remuneraciones suficientes. La calidad educativa ad-



quiere mayor trascendencia en la reproducción intergeneracional de las oportunidades de bienestar.

Aunque el peso de los factores extraescolares es significativo a la hora de examinar los niveles de desempeño estudiantil, hay otros factores que logran contrarrestarlos en el sistema educativo. Los estudios realizados en escuelas con desempeños destacables en contextos socioeconómicos adversos indican la importancia de la gestión escolar, que incluye menores niveles de jerarquía y autoritarismo, respeto por las personas, relaciones cercanas con los padres de familia y participación en la toma de decisiones. En el caso de la práctica docente, se destacan el amplio espectro de estrategias de trabajo pedagógico, la importancia otorgada a las labores fuera de clase, el trabajo en grupo y las elevadas expectativas de los profesores respecto de sus alumnos.

También es importante asegurar que los docentes tengan formación postsecundaria para que adquieran las herramientas pedagógicas necesarias, que sus salarios sean suficientes y que se perciban de ese modo, que no necesiten ejercer otros empleos y que sientan que sus habilidades y métodos de trabajo efectivamente influyen en la adquisición de competencias de sus alumnos. Además, resulta clave dotar a las escuelas del equipamiento escolar y material de apoyo suficiente para proveer a los profesores con las suficientes herramientas a fin de guiar los procesos de aprendizaje. Asimismo, es necesario que los estudiantes no sean agrupados según sus características particulares, que sus padres participen en las labores de la escuela, que se cree un clima respetuoso en el aula, se mantengan relaciones armónicas entre los educandos, que éstos dediquen más tiempo a leer por placer y desarrollen una actitud más favorable a la lectura y que dispongan de materiales más variados.

Además, es necesario establecer o reforzar los diversos mecanismos compensatorios que permiten nivelar las condiciones de los estudiantes que sufren mayores dificultades para que puedan enfrentar sistemas de promoción que evalúen más homogéneamente y con estándares más altos las competencias que hoy se consideran básicas para el desarrollo pleno de la ciudadanía social. Esto significa, entre otras cosas, velar por que los procesos de promoción automática no se transformen en un desincentivo para el desempeño docente.

Por último, es importante no perder de vista que el alto grado de segregación escolar no sólo reproduce las brechas educativas entre pobres y ricos, sino también el sentido de pertenencia e integración social en los microcosmos escolares, lo que conduce a elevados grados de polarización socioeconómica en las sociedades latinoamericanas. Disminuir la segregación y segmentación escolar es parte, no sólo del imperativo de mejorar la calidad de la educación para todos, sino también de la estrategia que debe establecerse para abordar la fragilidad económica, social y política de la región. La construcción de un nuevo pacto de cohesión social en América Latina y el Caribe es un elemento fundamental en esa tarea y la persistencia de una gran des-

igualdad social es su gran obstáculo. En este sentido, el nuevo contrato social debe incluir en forma explícita políticas educacionales que enfrenten activamente el problema de la desigualdad social, mediante acciones afirmativas que compensen las desventajas de los estudiantes más pobres y mejoren la calidad de los procesos de aprendizaje, aminorando la fuerte estratificación que persiste en los sistemas educativos.

**MIGRACIÓN INTERNA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
CONTINUIDADES, CAMBIOS Y DESAFÍOS DE POLÍTICA**

La migración interna, es decir, el traslado de la residencia de una división administrativa a otra dentro de un país, es una experiencia conocida para muchos latinoamericanos. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la intensidad de la migración está disminuyendo, lo que constituye una tendencia imprevista (véase el cuadro 4). Entre las varias hipótesis para explicar este cambio y que requieren una investigación ulterior se señalan: el fenómeno de reemplazo de la migración interna por la migración internacional o por los desplazamientos diarios para trabajar o estudiar; el aumento de la vivienda propia asociado al incremento de los ingresos; los efectos de fijación territorial derivados del teletrabajo; la moderación del flujo migratorio del campo a la ciudad debido a la urbanización, entre otros. Lo que cabe descartar es que se deba a una atenuación de las desigualdades territoriales en los países, que se mantienen muy elevadas en la región.<sup>20</sup>

Las áreas de migración neta positiva suelen ser las de mejores condiciones de vida. En este caso, la búsqueda de mayores oportunidades que motiva la migración de las personas parece compatible con la capacidad de los territorios para recibir en buenas condiciones a los migrantes. Sin embargo, hay fenómenos emergentes que podrían debilitar esta relación, entre ellos la suburbanización, en ámbitos menos dotados de infraestructura en los alrededores de las grandes ciudades, que requiere importantes inversiones públicas, aun cuando se origina en decisiones y negocios de carácter privado.

Por su parte, las áreas subnacionales rezagadas en materia socioeconómica tienden a ser expulsoras de población. Es el caso del campo (véase el cuadro 5) y de diversas zonas marcadas por la pobreza crónica y, muchas veces, por la

20 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas", documento presentado en la décima segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, 26 y 27 de junio de 2007.

concentración indígena (véanse los mapas 1 y 2). Dado que esta pérdida de población no es aleatoria, sino que afecta principalmente a la población joven y en general más calificada, esta migración erosiona la base de recursos humanos necesarios para el desarrollo de las zonas pobres y de expulsión. De este modo, la migración puede ser una vía de escape para quienes emigran, pero agrava la situación de estas áreas y afecta negativamente a quienes permanecen allí, lo que constituye una trampa territorial de pobreza.

Cuadro 4

**América Latina y el Caribe: porcentaje de migrantes internos según tipo de migración, alrededor de 1990 y 2000\***

Ronda censal	Migración absoluta o de toda la vida		Migración reciente (últimos 5 años)	
	División administrativa mayor (porcentaje)	División administrativa menor (porcentaje)	División administrativa mayor (porcentaje)	División administrativa menor (porcentaje)
1990	17,5	34,2	5,1	12,6
2000	17,7	35,2	4,0	8,7

**Fuente:** CELADE, División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales.

\* Se consideran los datos de 18 países (Ronda de censos de 1990) y de 20 países (Ronda de censos de 2000).

El avance de la urbanización regional ha modificado el perfil de los migrantes internos, que ahora se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas. Además, los desplazamientos actuales ya no siguen el patrón concentrador de décadas pasadas. Si bien en la mayor parte de los países la ciudad principal aún es atractiva, en las urbes más grandes se ha producido desde la década de 1990 una inflexión migratoria que las ha llevado a la emigración neta por salida de población hacia otros nodos dinámicos del sistema urbano. De este modo, la migración interna está propiciando la consolidación de un sistema de ciudades más diverso y menos asimétrico, que es más favorable para el desarrollo económico y social que los sistemas urbanos primados que caracterizan a muchos países de la región.

Cuadro 5

**América Latina y el Caribe: migración neta del campo a la ciudad y crecimiento de la población urbana, total regional y países seleccionados (con diferente grado de urbanización)**

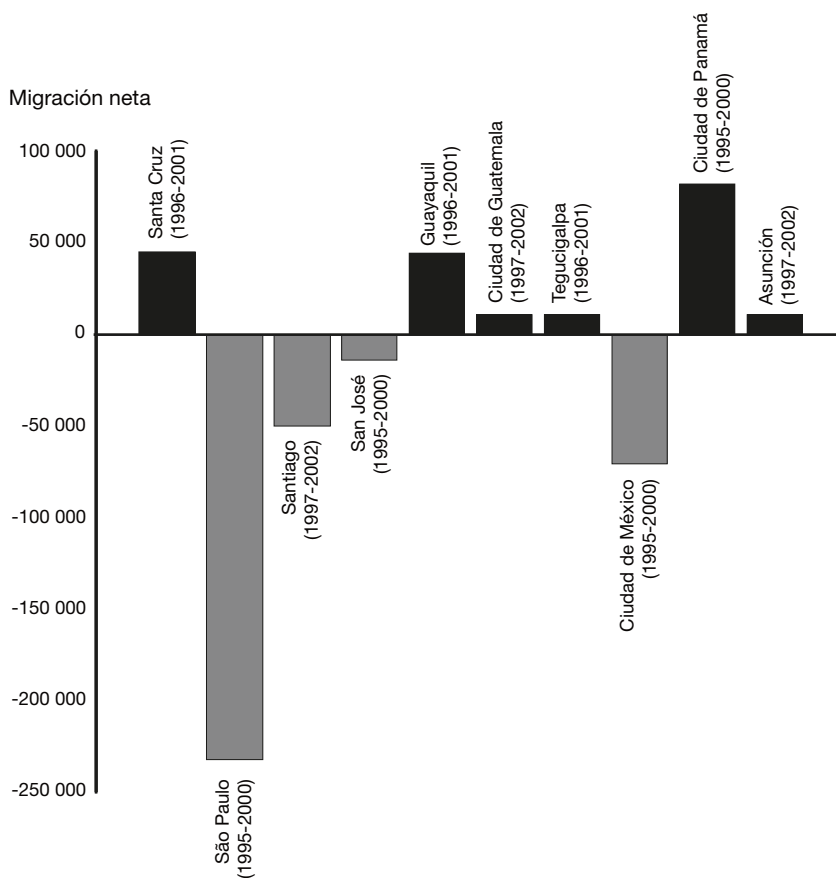
<b>Países seleccionados y región</b>	<b>Migración neta del campo a la ciudad (1990-2000)</b>	<b>Crecimiento de la población urbana de 10 años y más (1990-2000)</b>	<b>Importancia relativa de la migración rural urbana respecto del crecimiento urbano</b>
Chile	382 623	1 939 951	19,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	847 392	4 235 917	20,0
Brasil	9 483 867	26 856 555	35,3
México	4 183 486	13 103 802	31,9
Guatemala	824 486	1 384 850	59,5
Honduras	303 742	685 610	44,3
<b>Total</b>	<b>19 636 438</b>	<b>58 344 252</b>	<b>33,7</b>

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base del procedimiento indirecto de relaciones de supervivencia intercensales.

El rostro cada vez más urbano de la migración no impide que ésta siga siendo la fuerza motriz de la expansión física de las grandes ciudades por la creciente cuantía de la migración intrametropolitana, cuyos determinantes son, además, muy distintos de los de la migración tradicional (del campo a la ciudad o entre regiones). Además, esta migración intrametropolitana influye directamente en las tendencias de la segregación residencial, un asunto que preocupa por las implicaciones que tiene para el combate de la pobreza y la promoción de la cohesión social.

Entre los migrantes predominan los jóvenes, las mujeres y las personas con niveles educativos superiores al promedio. De hecho, el estereotipo del migrante interno poco calificado, propio de la época en que prevalecía la migración del campo a la ciudad, no se aplica ni siquiera a grupos que todavía tienen una localización mayoritariamente rural, como los indígenas (véase el cuadro 6). Como cabía esperar debido al factor laboral que impulsa a muchos migrantes, éstos tienen mayores niveles de participación laboral aun cuando también presentan en varios países mayores tasas de desempleo, lo que revela un proceso de ajuste en el lugar de llegada no exento de complicaciones.

Gráfico 20

**América Latina: migración interna neta de las ciudades más pobladas, países y fechas seleccionados**


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

En materia de políticas, la máxima doctrinaria es la combinación del ejercicio del derecho a migrar dentro del país en las mejores condiciones posibles y el combate a las discriminaciones territoriales que tienden a forzar la salida desde ciertos espacios postergados. Las intervenciones destinadas a trabar la migración, así como las que presionan a las personas a trasladarse, están descartadas porque no son compatibles con el derecho de toda persona a decidir libre-

mente sobre el momento y el lugar hacia donde migrar dentro del país. Los incentivos para trasladarse o para permanecer en el lugar de residencia deben ofrecerse directamente a los individuos o a las empresas, mediante instrumentos como los subsidios, las asignaciones zonales, los beneficios tributarios, las compensaciones laborales o profesionales, entre otros. La acción pública en materia de desarrollo subnacional, como la que se realiza mediante la provisión de infraestructura y servicios básicos y de apoyo para la formación de conglomerados productivos, también desempeña un papel central, aunque muchas veces no se proponga un objetivo migratorio explícito.

Cuadro 6

**América Latina y el Caribe: proporción de población con estudios superiores según pertenencia o no a un pueblo indígena y situación de migración reciente entre divisiones políticas administrativas mayores, países y años seleccionados**

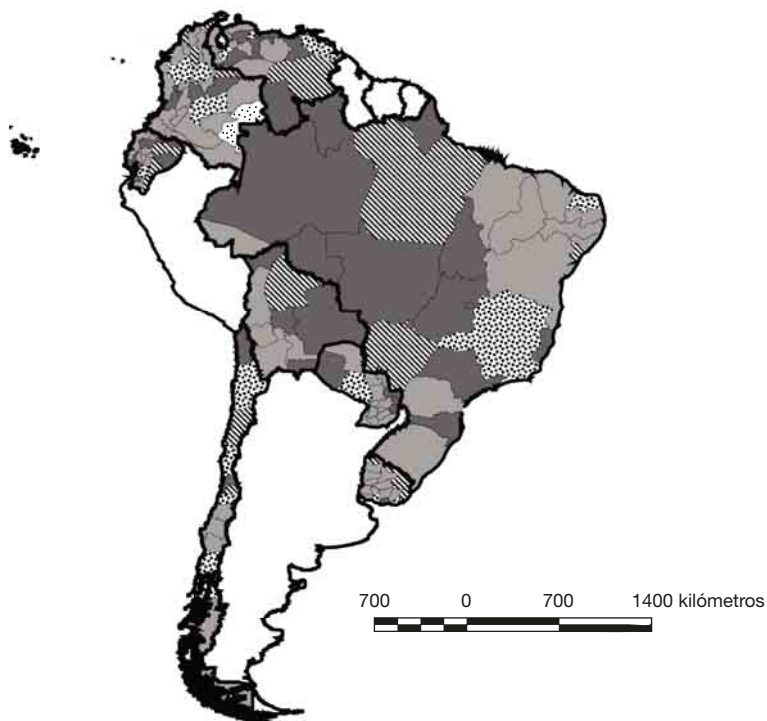
País y año	Indígenas		No indígenas	
	Migrante	No migrante	Migrante	No migrante
Bolivia, 2001	16,4	12,0	13,2	8,4
Brasil, 2000	3,7	1,8	6,7	5,5
Chile, 2002	14,6	8,8	29,2	17,7
Costa Rica, 2000	5,3	2,6	12,3	10,1
Guatemala, 2002	1,6	0,7	6,3	5,6
México, 2000	4,2	2,2	13,4	8,8







**Fuente:** Fabiana del Popolo y otros, "Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", serie *Población y desarrollo*, N° 78 (LC/L.2799), Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

La intervención sobre la migración y la localización de la población en el territorio no se limita sólo a las señales que den el mercado o el Estado. La magnitud de los desplazamientos intrametropolitanos vuelve a la migración actual más sensible a las regulaciones urbanas y a los efectos secundarios de las políticas sociales en las ciudades, en particular las dirigidas a la vivienda, el transporte y la infraestructura. De esta manera, los instrumentos normativos, como los planes de desarrollo o los reguladores de las ciudades, ejercen una influencia muy poderosa sobre la migración. Lo mismo ocurre con las políticas de vivienda y transporte urbano, que tienen consecuencias directas, a veces casi mecánicas,

Mapa 1

**América del Sur, países seleccionados: división administrativa mayor según condición migratoria (censos de las rondas 1990 y 2000)**



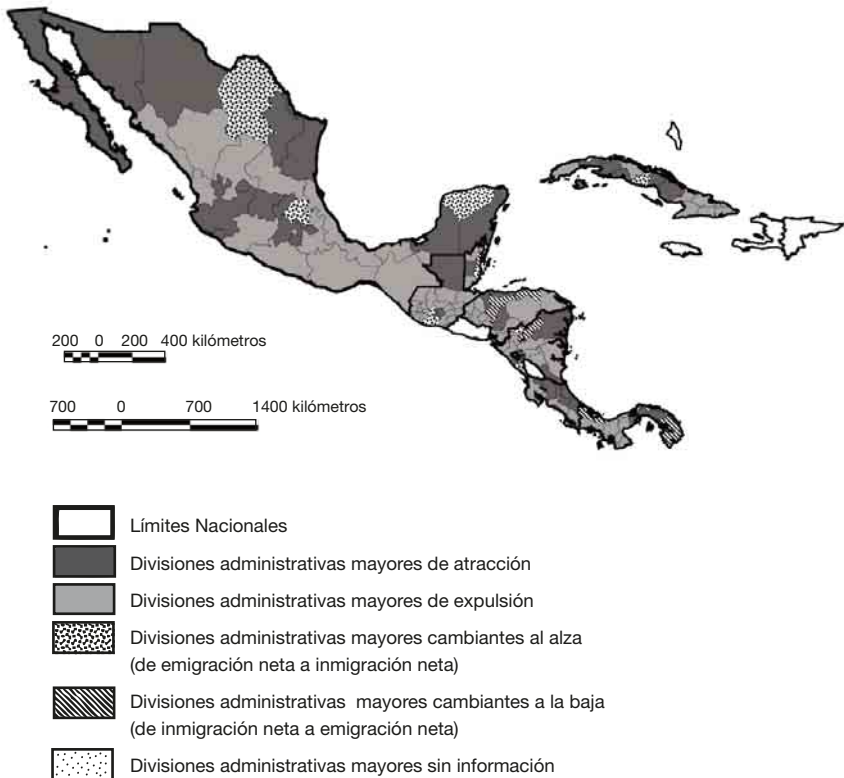
-  Límites Nacionales
-  Divisiones administrativas mayores de atracción
-  Divisiones administrativas mayores de expulsión
-  Divisiones administrativas mayores cambiantes al alza (de emigración neta a inmigración neta)
-  Divisiones administrativas mayores cambiantes a la baja (de inmigración neta a emigración neta)
-  Divisiones administrativas mayores sin información

**Fuente:** CELADE, División de Población de la CEPAL, sobre la base de las tasas obtenidas de la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) [en línea], <[http://www.eclac.cl/migracion/migracion\\_interna](http://www.eclac.cl/migracion/migracion_interna)>, e información proporcionada por los países.

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

## Mapa 2

**América Central y el Caribe, países seleccionados: división administrativa mayor según condición migratoria (censos de las rondas 1990 y 2000)**



**Fuente:** CELADE, División de Población de la CEPAL, sobre la base de las tasas obtenidas de la base de datos de MIALC [en línea], <[http://www.eclac.cl/migracion/migracion\\_interna](http://www.eclac.cl/migracion/migracion_interna)>, e información proporcionada por los países.  
 Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



en los cambios de residencia dentro de las ciudades. Un ejemplo de estas intervenciones que combinan ofrecimiento de incentivos con regulación urbana e inversión pública son los programas de repoblamiento de áreas céntricas en varias metrópolis de la región. Todavía resta hacer una evaluación más detenida de sus resultados, así como de sus costos y beneficios, pero no hay duda de que se perfilan como una modalidad emergente de intervención sobre las decisiones migratorias.

#### **AGENDA SOCIAL: POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SALUD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL**

En América Latina el surgimiento de los movimientos indígenas como actores políticos en contextos democráticos más favorables a la creación de Estados pluriculturales ha permitido avanzar en el reconocimiento de sus derechos. Una manifestación explícita de ello es que, tras dos décadas de negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el 13 de septiembre de 2007, que consta de cuarenta y seis artículos y establece parámetros mínimos con relación a los derechos de los indígenas a la propiedad de la tierra, el acceso a los recursos naturales de los territorios donde se asientan, el respeto y la preservación de sus tradiciones y su libre determinación, entre otros. En el documento también se reconocen derechos individuales y colectivos relativos a la educación, la salud y el empleo.

A partir de esta Declaración y de otros instrumentos internacionales de derechos humanos es posible construir un conjunto de estándares mínimos en relación con la salud, como el derecho al nivel más alto de salud física y mental, mediante un acceso sin discriminación, adecuado y de calidad; el derecho a la salud integral indígena, que incluye el uso, fortalecimiento y control de la medicina tradicional, así como la protección de sus territorios como espacios vitales; el derecho a participar en el diseño, implementación, gestión, administración y evaluación de las políticas y programas de salud, con énfasis en la autonomía de los recursos.

Estos estándares generan nuevas obligaciones estatales en materia legislativa y de políticas públicas. Aunque sólo las constituciones de Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela reconocen de manera explícita los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el área de la salud, se observa un avance en las legislaciones de la mayoría de los países (véase el cuadro 7). Pese a ello, puede advertirse que persiste la distancia entre el reconocimiento normativo de los derechos a la salud de los pueblos indígenas y el efectivo cumpli-

miento de las normas, puesto que la población indígena muestra perfiles epidemiológicos más desfavorables respecto del resto de los habitantes.

Cuadro 7

**América Latina (16 países): legislación especial sobre la salud de los pueblos indígenas**

Países	Acceso preferencial y gratuidad	Prácticas tradicionales	Protección de las plantas medicinales	Atención de la salud de acuerdo con los usos y costumbres	Participación indígena en el manejo y la promoción del sistema de salud	Autonomía en el manejo de los recursos de salud
Ratificaron el Convenio N° 169 de la OIT						
Argentina <sup>1</sup>	X	X	*	X	X	—
Bolivia	X	X	X	X	X	X
Brasil	X	X	*	X	X	—
Colombia	X	X	*	X	X	X
Costa Rica	X	*	X <sup>2</sup>	*	*	
Ecuador	X	X	X	*	X	X
Guatemala	X	X	*	*	*	—
Honduras	*	*	*	*	*	—
México <sup>1</sup>	X	X	X	*	*	—
Paraguay	*	*	*	*	*	—
Perú	X	X	X	*	X	—
Venezuela (Rep. Bol. de) <sup>1</sup>	X	X	*	X	X	X
No ratificaron						—
Chile	X	—	—	X	—	—
El Salvador	—	—	—	—		—
Nicaragua	X	X <sup>2</sup>	—	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X
Panamá	X	X	X <sup>2</sup>	X	X <sup>2</sup>	X

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Banco de datos de legislación indígena” [en línea], 2006, <[http://www.iadb.org/sds/ind/site\\_3152\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm)>.

\* Aplicación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1. En algunas provincias o Estados existe más legislación.

2. Sólo en territorios indígenas (reservas, regiones autónomas, comarcas).

Las reformas del sector de la salud que apuntan a la equidad, la eficiencia y la calidad de las prestaciones de salud proporcionan un escenario más favorable para el avance en el cumplimiento de los derechos en materia de salud de los pueblos indígenas al priorizar la activa participación de las comunidades.

Respecto de las políticas de salud dirigidas a los pueblos indígenas, se pueden distinguir cuatro grupos de países: un primer grupo numeroso en el que se cuenta con una política nacional dirigida a esos pueblos; un segundo grupo en el que se ha iniciado un proceso para su diseño e implementación; un tercer grupo en el que se incorpora un enfoque intercultural explícito en la política nacional de salud, y un cuarto grupo en el que no se prevén políticas específicas para ese sector (véase el cuadro 8).

Cuadro 8

**América Latina (16 países): situación en materia de políticas de salud y pueblos indígenas**

<b>Situación</b>	<b>Países</b>
Países que cuentan con una política nacional en materia de políticas de salud y pueblos indígenas	Bolivia Brasil Chile Costa Rica Ecuador México Nicaragua Panamá Perú República Bolivariana de Venezuela
Países que están en proceso de diseño de una política nacional sobre la materia	Argentina Colombia
Países en los que no existe una política específica, pero en los que el enfoque intercultural está incluido de forma transversal en la política nacional de salud	Guatemala Honduras
Países en los que no existe ni una política ni un enfoque específicos dirigidos a la salud de los pueblos indígenas	El Salvador Paraguay

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información de los resultados de las encuestas enviadas a los países.

En lo que se refiere a la oferta de programas, el panorama es heterogéneo, y en él se distinguen dos grandes tendencias: programas especialmente diseñados para mejorar la salud de los pueblos indígenas, entre los que se destacan los que se centran en aspectos específicos, como la medicina tradicional y la formación de recursos humanos, y programas regulares, que se insertan en las líneas estratégicas o programáticas de los sistemas de salud. Entre los principales logros se destacan la consolidación de modelos de salud diferenciados y el mejoramiento en las condiciones sanitarias de los pueblos indígenas. Sin embargo, se señalan como limitaciones la poca disponibilidad de recursos humanos capacitados, la escasez de financiamiento y la discontinuidad en la asignación de recursos. La participación de los pueblos indígenas en estos procesos se considera en algunos casos como un logro, mientras que en otros se enfatiza la necesidad de avanzar en este campo. La ausencia generalizada de información sistemática sobre la situación de la salud y los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas constituye uno de los principales obstáculos para definir objetivos sanitarios y evaluar resultados en el cumplimiento de sus derechos individuales y colectivos.

El gran desafío para las políticas públicas es continuar el avance en el cumplimiento de los estándares de derechos en materia de salud de los pueblos indígenas, lo que supone considerar el concepto integral de salud indígena –que incluye sus derechos territoriales y de integridad cultural– y su plena participación en la definición, gestión y evaluación de las políticas y los programas de esta área. Estos elementos deberían constituir la base de los modelos de atención diferenciados en materia de salud (interculturales, integrales y complementarios).

Además, resulta fundamental avanzar en la formación de recursos humanos para lograr un diálogo intercultural en materia de salud, así como en la producción de un conocimiento que sustente el desarrollo de estos modelos y permita la definición, el seguimiento y la evaluación de objetivos sanitarios, como los sistemas de indicadores apropiados, los estudios sobre epidemiología sociocultural, los diagnósticos participativos de salud comunitaria, las investigaciones locales sobre el proceso salud-enfermedad y la medicina tradicional, evaluándose su eficacia en cada contexto. Para el logro de estos objetivos es esencial contar también con un financiamiento adecuado y continuo que garantice la autonomía de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

Sin duda, la implementación del estándar mínimo de los derechos colectivos en materia de salud de los pueblos indígenas plantea enormes desafíos para la construcción de políticas públicas, ya que supone que los Estados lleven a cabo una reformulación profunda –desde los marcos conceptuales hasta la definición de metas y acciones en salud–, y que las organizaciones y los pueblos indígenas avancen efectivamente en el ejercicio y defensa de su derecho a la salud.

## AGENDA INTERNACIONAL

Los principales objetivos de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, que se llevó a cabo del 6 al 9 de agosto de 2007 en Quito (Ecuador), fueron examinar la participación política y la paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles y analizar la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado.

Los representantes de los países aprobaron el Consenso de Quito, que contiene treinta y seis acuerdos. Entre los principales se cuentan los referidos a los temas de paridad, participación y representación política de las mujeres y a su aporte a la economía y la protección social por medio del trabajo doméstico no remunerado.

Los países también se comprometieron a adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, en especial el femicidio; a desarrollar programas integrales de educación pública no sexista encaminados a enfrentar estereotipos de género, raciales y otros sesgos culturales contra las mujeres, y promover relaciones de apoyo mutuo entre mujeres y hombres, y acordaron hacer esfuerzos encaminados a firmar, ratificar, aplicar y difundir la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo.

Por último, los países encomendaron a la mesa directiva de la Conferencia que destinara una de sus reuniones anuales a evaluar el cumplimiento de las metas señaladas y acordaron dedicar la próxima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –prevista para 2010 en Brasil– a realizar un diagnóstico general de los avances logrados al respecto. Además, solicitaron a la CEPAL que, junto con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, estableciera un observatorio de igualdad de género.

## Capítulo 18

# **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**

Fuente: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Síntesis* (LC/G.2295[SES.31/4]/E), Santiago de Chile, 2006.



## ¿POR QUÉ LA PROTECCIÓN SOCIAL?

### LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS DE LA CEPAL

En la concepción del desarrollo que la CEPAL forjó desde sus inicios se privilegiaba la modernización productiva como eje decisivo de articulación entre el crecimiento económico y la integración social. Desde comienzos de la década pasada, y en un esfuerzo por recrear sus planteos en función de los nuevos contextos históricos, la CEPAL viene proponiendo un nuevo marco paradigmático del desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Dicho marco prolonga la vocación secular de la institución, en el sentido de tener como propósito la búsqueda de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social, en el contexto de una modernización productiva en la que destaca la importancia de mejorar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer la democracia política participativa e inclusiva. La idea central en torno a la cual se estructura este planteamiento es que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas requiere una transformación de las estructuras productivas, acompañada de un proceso intensivo de formación de capital humano. Cuanto más se centre la competitividad de las economías de la región en recursos humanos capacitados y una incorporación selectiva, y a la vez amplia, de progreso técnico, y cuanto menos dependa de los bajos salarios o la sobreexplotación de los recursos naturales, más sostenible será el crecimiento a largo plazo y mejores efectos distributivos tendrá en toda la sociedad.

Sobre la base de esta propuesta, la CEPAL ha presentado periódicamente nuevos aportes consistentes en diagnósticos y propuestas de políticas económicas y sociales, aportes que ha dado a conocer en forma sistemática en los documentos elaborados para los períodos de sesiones durante los últimos quince años.<sup>1</sup> En la esfera social, se ha dado especial importancia a fomentar una ma-

<sup>1</sup> Las propuestas que la CEPAL planteó a los gobiernos a partir de 1990 en los períodos de sesiones de la Comisión se desarrollan principalmente en los siguientes documentos: *Transformación productiva con equidad: la tarea priori-*



por igualdad de oportunidades por medio de la educación y las ventajas que aporta a las familias pobres, abordar y contrarrestar las dinámicas excluyentes de los mercados de trabajo caracterizados por la heterogeneidad estructural, extender a los grupos más desprovistos los beneficios de la sociedad de la información, redistribuir activos mediante el gasto social y fomentar el pleno ejercicio de la ciudadanía, fortaleciendo así la democracia pero también creando las bases políticas de sociedades más incluyentes.

Uno de los principales mensajes que se ha deseado transmitir en este marco de propuestas es que un desarrollo más justo y sostenido requiere sociedades más integradas, sobre todo en lo referido a las instancias que posibilitan la formación de capital humano, el empleo productivo y la participación ciudadana. La política social cobra especial relevancia en este contexto, a lo que se suma el hecho de que debe operar con verdadera vocación universal, eficiencia en el uso de recursos, criterios de solidaridad y capacidad para articular urgencias a corto plazo e inclusión social a largo plazo.

Con el presente documento la CEPAL se propone avanzar un paso más en esta línea, centrando la atención en la protección social. Esto concuerda en varios sentidos con el enfoque descrito de la CEPAL. En primer lugar, la protección social responde a la idea de que el crecimiento debe basarse en la competitividad sistémica, ya que incide en la formación de capital humano.<sup>2</sup> En segundo lugar, se retoman aquí los planteos formulados en otros documentos sobre consolidación de la ciudadanía, en la medida que la protección social se enmarca en el contexto de los derechos sociales exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas. En tercer lugar, se hace especial hincapié en la necesidad de un pacto social de protección, que complementa las propuestas ya formuladas por la CEPAL relativas al pacto fiscal y el pacto de cohesión social.<sup>3</sup>

En relación con la agenda de la equidad, la protección social resulta hoy decisiva, por cuanto se aplica mediante contratos sociales en virtud de los cuales

---

*taria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P); *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668); *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P); *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P); *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P); *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), y *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234-SES.30/3), 2004. Este último contiene un análisis más pormenorizado de propuestas particularmente relevantes sobre un pacto de cohesión social y la relación entre desarrollo productivo e inclusión social, que toma en consideración los distintos niveles (o "velocidades") del aparato productivo y el empleo.

2 De acuerdo con los tres primeros textos citados en la nota anterior, la competitividad auténtica se centra en la incorporación de progreso técnico en el aparato productivo, mientras que la espuria basa sus ventajas en los bajos salarios y una explotación excesiva de los recursos naturales.

3 Lo primero en CEPAL (1998) y lo segundo en CEPAL (2004a).

son muchos los que se ven privados de sus prestaciones, dada su precaria inserción en el empleo o la falta de acceso a redes de apoyo y atención. De hecho, la desigualdad se refleja muy claramente en la exposición a riesgos y, sobre todo, en la capacidad para reaccionar ante ellos, por lo que en este documento se da especial importancia a los mecanismos de transferencia solidaria de los sistemas de protección social.

Así como la CEPAL ha insistido en la equidad desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades de inclusión social, ahora es necesario complementar la prioridad que se le ha atribuido con la igualdad de oportunidades de protección social, entendiendo que los riesgos son la otra cara de la moneda que representan las oportunidades y que la falta de equidad concentra en los grupos desprotegidos las desventajas de la exclusión social y la mayor exposición a riesgos.

#### LA PROTECCIÓN SOCIAL ANTE UNA NUEVA INFLEXIÓN HISTÓRICA

Por otra parte, la protección social exige un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su efecto en las sociedades nacionales. La principal razón que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad ni en términos contributivos. Por lo mismo, ni a corto ni a mediano plazo podrá ser el único mecanismo utilizado para proteger al grueso de la población frente a los riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros.

Con las nuevas dinámicas de desarrollo que cobran fuerza a partir de la década pasada, el empleo pierde capacidad integradora y los países quedan privados de protección contra el riesgo de exclusión del mercado de trabajo formal. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral.

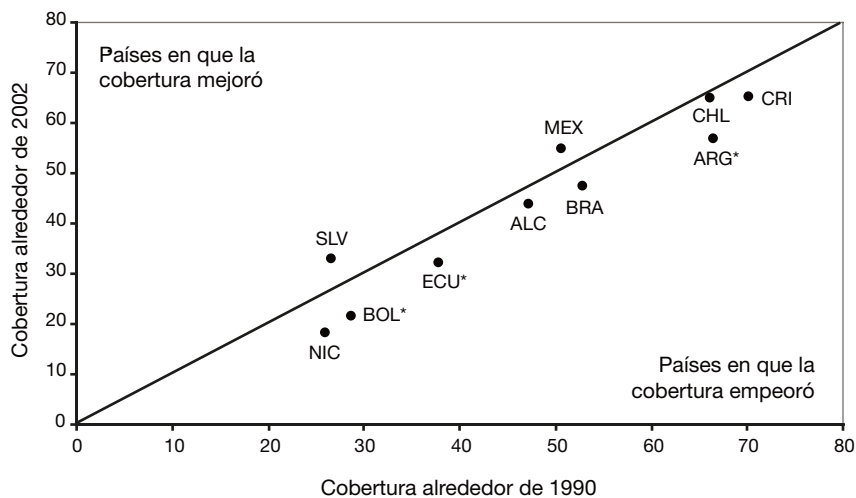
Cabe recordar que el modelo de Estado de Bienestar que se planteó como paradigma de protección social desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1970 se basaba en la “sociedad del trabajo”, es decir, suponía una situación ideal de pleno empleo, cada vez más formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. La ciudadanía social debía ligarse a la ciudadanía laboral y el Estado era el agente a cargo de la cobertura universal de servicios básicos y educación, todo esto sobre la base de contribuciones tripartitas en las que se sumaban el aporte del Estado, el empleador y el trabajador (modelo

“bismarckiano”) y bajo el supuesto de que el trabajador –jefe de familia– aseguraba a todo el grupo familiar con sus ingresos y protección social.

Este modelo, basado en el empleo formal, siempre tuvo un alcance parcial en América Latina y el Caribe y sigue teniéndolo, porque los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. En particular, cabe destacar las altas tasas de desempleo que superaron el 10% en la región en 2003-2004 (CEPAL, 2005a), mientras el empleo en sectores informales representaba el 47% a comienzos de la presente década (OIT, 2005). De hecho, según los datos disponibles, la cobertura contributiva disminuyó en la región entre 1990 y 2003 (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

**Evolución de la cobertura de trabajadores ocupados**  
(alrededor de 1990-2002)



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

\* Países con encuestas urbanas.

Es difícil pensar que la dinámica del mercado laboral se invierta a corto y mediano plazo. A pesar de la larga trayectoria de los seguros sociales en América Latina y el Caribe, la protección social por la vía contributiva abarca en la actua-

lidad sólo una fracción de los trabajadores y trabajadoras. Esta situación es particularmente compleja en los sectores rurales y en el sector informal de la economía; además, ni siquiera todos los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en los de alta productividad cuentan con una protección garantizada por la vía contributiva. Asimismo, las construcciones sociales de género que tienden a delegar en la mujer las labores de cuidado doméstico e infantil no remunerado dificultan su inserción laboral, y las vuelven muchas veces dependientes de sus cónyuges para acceder a servicios de protección social de tipo contributivo.

El descenso de la cobertura de la seguridad social contributiva puede atribuirse al débil y volátil crecimiento económico, así como a los cambios ocurridos en el mercado laboral, que condujeron a una baja del empleo formal y una precarización de los distintos tipos de empleo.

La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, junto a un contexto económico más inestable, se ha traducido en una acentuada vulnerabilidad ante el desempleo y una tendencia a la mayor precarización e informalización del trabajo. Además, la agudización del desempleo que se da en los períodos de recesión demora en reducirse en las fases de recuperación. Más aún, en la década de 1990 el incremento de la tasa de desempleo sólo se compensa parcialmente en las reactivaciones del crecimiento, lo que conduce aparentemente a una expansión de la tasa “natural” de desempleo. Este fenómeno es atribuible, al menos en parte, a algunas de las reformas de los años noventa que produjeron una reducción del empleo en ciertos sectores de la economía.

Lo anterior explica 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 deja a amplios sectores de la población al margen de los sistemas formales de protección. Es por ello que, además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías para crear trabajos decentes y ampliar la base contributiva, se debe garantizar progresivamente un financiamiento adecuado y estable que complemente la protección de origen laboral con mecanismos solidarios de protección no contributiva. Si bien es prioritaria la adopción de políticas laborales proactivas, también es necesario considerar que, dado que este proceso es lento, vulnerable al ciclo económico y a las limitaciones estructurales de la economía, es difícil aumentar la protección social por la vía contributiva a corto y mediano plazo.

Junto con los problemas del mercado de trabajo y las restricciones fiscales de los países hay otros factores que agudizan la presión ejercida en los sistemas de protección social. Entre ellos destacan los cambios ocurridos en las familias y la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, la transición demográfica y la mayor volatilidad de la economía.

El modelo tradicional de familia nuclear biparental, encabezada por un padre proveedor, sirvió de base al diseño de la protección social. Este modelo de

familia está modificándose aceleradamente debido a los cambios demográficos, económicos y culturales. Las familias nucleares que corresponden al modelo tradicional, constituidas por el padre, la madre y los hijos, y en las que la cónyuge realiza las tareas domésticas, ya no son la mayoría en América Latina (CEPAL, 2004b; Arriagada, 2004).

Paralelamente a los cambios en la estructura familiar, se produce en la región una creciente incorporación de la mujer a la fuerza laboral. Entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en zonas urbanas de América Latina aumentó del 37,9 al 49,7% (CEPAL, 2004b). Sin embargo, la brecha contributiva existente entre hombres y mujeres en la región es significativa, puesto que sólo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años hace aportes al sistema de seguridad social, lo que se compara con el 32% en el caso de los hombres.

En todos los países, la transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en los sistemas de protección y, en particular, en la protección de la salud y los ancianos. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los sistemas de pensiones, encarece la atención de la salud y acentúa la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

En suma, la aparición de nuevos riesgos y los preexistentes pueden llevar a muchas personas a replantearse sus decisiones laborales y reproductivas a lo largo del ciclo de vida. Hasta hace poco, el modelo predominante se basaba en el supuesto de trabajos y familias estables pero, cada vez más, tanto los hombres como las mujeres atraviesan numerosos ciclos de incorporación y alejamiento del trabajo, adquisición de conocimientos, constitución de una familia y períodos alternados de actividad e inactividad. Esto se refleja en una mayor vulnerabilidad y en la generalización de un sentimiento de inseguridad, problema que no sólo se limita a quienes han sido secularmente excluidos de los mecanismos de integración social mediante el empleo. Hoy en día, una alta proporción de la población económicamente activa de América Latina y el Caribe oscila intensamente entre el empleo y el desempleo y entre el empleo con y sin protección. Esto significa que los trabajadores entran y salen más de una vez en su vida de ese espacio consagrado de integración y protección sociales que era el trabajo formal. En este contexto, la protección social debe cubrir el costo de esas rupturas, fundamentalmente para evitar pérdidas de capital humano y de patrimonio básico en los períodos de cambios cíclicos, que tienen efectos negativos para los individuos y las familias, y que se manifiestan como deserción escolar, desnutrición y trabajo infantil, entre muchos otros fenómenos. Asimismo, la protección social debe resguardar la titularidad de los derechos básicos de acceso a los servicios de salud y a una vida digna en la vejez.

La actual es una inflexión histórica que obliga a replantear la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Universalizar y mejorar la protección social es

un desafío que hoy recorre el debate político y académico, ocupa titulares de prensa y ronda como urgencia en la conciencia de latinoamericanos y caribeños. Son muchos y muchas quienes en la región se ven afectados por la incertidumbre sobre su futuro laboral, la atención de la salud, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

Por lo mismo, pensar en el siglo XXI es mirar al futuro reconociendo problemas que parecen conocidos, pero que difieren respecto de los patrones seculares. La región se encuentra en un período histórico caracterizado por una mayor incertidumbre, creciente inestabilidad de los proyectos de vida y vulnerabilidades ligadas a estos nuevos signos. En este contexto cabe formular, o reiterar, la pregunta sobre el fundamento ético del desarrollo: ¿cómo se garantizan los derechos sociales y, sobre todo, el derecho a la protección social?

### **HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL FUNDADO EN DERECHOS Y PLASMADO EN UN PACTO SOCIAL**

#### **LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS**

La protección social no puede concebirse actualmente fuera del contexto de los derechos humanos, en la medida en que todos los Estados refrendan constitucionalmente y suscriben los tratados internacionales sobre la materia. Más aún, dado que el fundamento de la protección social es proteger a la población contra los riesgos que representan las enfermedades, la vulnerabilidad de la vejez y la falta de recursos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas, se relaciona, en última instancia, con el derecho a la vida y al bienestar.

Cada vez más, los derechos sociales son invocados como criterio orientador fundamental de la política social. Reconocido el carácter imperativo de estos derechos, convendría fortalecer, con carácter de urgencia, los mecanismos de distribución de los activos que permiten avanzar hacia formas menos excluyentes de sociedad. Esto no supone una dicotomía entre el desarrollo centrado en los derechos y las opciones que privilegian el crecimiento económico; por el contrario, supone la búsqueda de soluciones óptimas que permitan enmarcar el crecimiento económico en políticas que, además de fomentar la ciudadanía social, contribuyan a la estabilidad política (mediante la reducción de las diferencias sociales), la legitimación de la democracia (vinculándola al fortalecimiento general del bienestar) y la mayor formación de capital humano (mediante la ampliación del acceso a la educación, la salud y la empleabilidad).

En este marco, la protección social responde a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, razón por la cual adquiere un carácter imperativo. Según Piron (2004), la contribución más importante de un enfoque de derechos de la protección social son las obligaciones que les plantea a los Estados, la prioridad otorgada a la ciudadanía, la exigibilidad de ciertas condiciones mediante instan-

cias de reclamo y participación reconocidas internacionalmente y el carácter político de las prestaciones que consagran el ejercicio de los derechos. Más aún, una noción de protección social basada en los derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de fomento del desarrollo del capital humano y prevención de riesgos, en un sistema integrado de acceso universal a prestaciones garantizadas explícitamente.

Ante necesidades y derechos considerados universales, el Estado debe apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de financiarse a sí mismos y cuya voz es más débil en el debate público. Por consiguiente, la selectividad y la focalización bien entendidas no contradicen el carácter universal de los derechos sociales, sino todo lo contrario: son un instrumento redistributivo que, considerando los recursos disponibles para reparto, apuntan a la titularidad de un derecho social de quienes se ven más privados de su ejercicio. Pero esto no puede justificar una política en virtud de la cual el Estado sólo brinde servicios o prestaciones a los pobres, dado que este corolario contradice abiertamente el carácter universal de los derechos sociales.

En la coyuntura histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue. Este paso es coherente con la concepción de desarrollo centrado en los derechos, pero plantea dificultades relacionadas con su contenido y los procedimientos, la primera de las cuales es el conflicto entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseño institucional. Por lo tanto, no existen soluciones universales; de hecho, en cada país y en distintos períodos o coyunturas, el contenido efectivo de los derechos sociales no puede concebirse sin considerar los recursos disponibles para distribución y las restricciones que son consecuencia tanto de factores exógenos como de equilibrios internos.

#### Recuadro 1

#### **La protección social desde la perspectiva de los derechos**

De acuerdo con la categorización de Piron (2004), la consideración de la protección social en el marco normativo y conceptual de los derechos humanos conduce a plantearla en los siguientes términos:

- la protección social es un derecho y no una prestación asistencialista;
- existen obligaciones claras de parte de los Estados para garantizar la protección social;
- las obligaciones esenciales y los estándares mínimos proyectables, así como las necesidades específicas de los grupos vulnerables, deben guiar la actividad estatal;

- los principios de los derechos humanos no sólo justifican la protección social, sino que también deben influir en el diseño de marcos generales de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas;
- en el diseño y la prestación de los servicios de protección social se debe tomar en consideración el contexto social y político;
- se debe reforzar la posibilidad de los ciudadanos de exigir el ejercicio del derecho a la protección social;
- se deben adoptar mecanismos de rendición de cuentas y de desarrollo de la capacidad institucional para garantizar el adecuado diseño y la adecuada prestación de los servicios de protección social;
- debe existir un vínculo entre la oferta y la demanda de servicios.

#### HACIA UN PACTO SOCIAL DE PROTECCIÓN

La afirmación de los valores de la democracia y la adhesión a acuerdos y principios éticos globales por parte de los Estados de la región llevan hoy en día a plantear la protección social en el cruce entre la eficacia de las políticas y la fuerza normativa de los derechos sociales. Vivir protegido o protegida no es sólo una conquista social o un logro de los gobiernos: es exigible como imperativo de la ciudadanía.

En este marco, se hace necesaria la adopción de un pacto social que se refleje en un acuerdo político y permita refundar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos. Hay por lo menos dos motivos que lo justifican. El primero de ellos es que la envergadura de la tarea impone la necesidad de amplios consensos nacionales que permitan realizar reformas sociales (innovaciones institucionales, magnitud y asignación de recursos y la forma en que la solidaridad se traduce concretamente en transferencias). El segundo es la importancia esencial de políticas e instituciones estables a lo largo del tiempo, más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.<sup>4</sup>

Un pacto social estructurado en torno a la protección tiene tanto aspectos sustantivos como procesales. Los primeros se refieren a los contenidos y se relacionan con garantías irreductibles, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad de la cobertura, prestaciones de calidad y expansión del ac-

4 Un acuerdo o pacto social –y fiscal– permite “blindar” la porción del gasto social que se considera más importante y cumple un doble propósito. Por una parte, la prioridad es objeto de un acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otra, se destinan recursos fiscales a un financiamiento que permite la continuidad en el tiempo de los programas incluidos en dicha categoría.



ceso. Un pacto social de protección debe regirse por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad establece, a partir de un diálogo entre los agentes sociales, los estándares de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros. Por otro lado, además de contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, un pacto social debe adherir a criterios de estabilidad macroeconómica vinculada a la socialización de beneficios y sacrificios. Sólo una economía con una estructura productiva estable y vigorosa que incorpore a vastos segmentos de la población y se rija por un principio de transferencias solidarias, que apunte a universalizar la protección social y el desarrollo de capacidades y oportunidades, permitirá conciliar las dos caras del desarrollo: el crecimiento y la equidad.

Los aspectos procesales de un pacto social se refieren a cómo se convoca al pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y se controla su aplicación, y cómo desempeña el Estado su papel regulador. En ausencia de acuerdos y pactos, los logros estarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones contingentes, sin continuidad asegurada a mediano plazo y con incierta legitimidad social. Esto impide avanzar en la construcción de un sistema de protección social que sirva de marco a las políticas pertinentes y cree las bases de una articulación coherente entre las políticas sociales y las económicas.

Es indispensable, entonces, que los países de la región concuerden en los caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas. Estas últimas deben hacer posible la generación y asignación de los recursos necesarios para darles carácter efectivo a tales derechos. Esto implica la construcción de pactos entre los diversos agentes del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En ese marco, tendrán que concertarse también pactos fiscales para que la sociedad pueda disponer de los recursos necesarios para dar vida a los acuerdos constituyentes de un pacto de protección social.<sup>5</sup>

Las sociedades más igualitarias y que cuentan con recursos políticos y técnicos apropiados ostentan mayores logros en materia de protección social. Por lo mismo, pueden hacer más efectiva la ciudadanía social (titularidad real y universal de derechos sociales) que sociedades con similar nivel de desarrollo, pero con mayor concentración de los ingresos y los beneficios. Más aún, una mejor

5 La idea del pacto, tanto fiscal como social, no es nueva en el pensamiento de la CEPAL. Véase al respecto la propuesta de un pacto fiscal formulada por la CEPAL (CEPAL, 1998 y 2000) y más específicamente la propuesta de un pacto de cohesión social presentado por la Comisión en el documento del trigésimo período de sesiones (CEPAL, 2004b).

estructura distributiva no sólo facilita el financiamiento de una protección social más inclusiva, sino que también complementa positivamente el diseño de instituciones y políticas adecuadas, en la medida que dispone a los agentes involucrados a la búsqueda de orientaciones y acuerdos compartidos.

Al mismo tiempo, es indispensable conjugar la voluntad de concertación de un pacto de protección social con la evaluación de las restricciones financieras y las formas de superarlas mediante distintos mecanismos de política. No se trata solamente de formular orientaciones técnicas adecuadas que permitan optimizar la generación y el uso de recursos en esa dirección. Básicamente, se trata de un desafío de carácter político, un componente clave y problemático del cual depende la distribución de los recursos. En este contexto, la estructura y la carga tributarias, la expansión y selectividad del gasto social y el grado de descentralización son elementos determinantes, pero polémicos, para avanzar en la protección social mediante una mejor redistribución de costos y beneficios.

Efectivamente, para ampliar el alcance del sistema de protección social haciendo frente a una creciente demanda de prestaciones no contributivas es necesario tomar medidas destinadas a reorientar el gasto social y elevar el financiamiento proveniente de los recursos tributarios. Esto último supone trabajar de acuerdo con prioridades definidas en función de la situación específica, y tomando en consideración las fortalezas y debilidades de cada país.

La preocupación por el gasto social debe centrarse tanto en su volumen como en su estructura y eficiencia. Si bien mejorar el gasto social y asegurar su uso adecuado deben ser objetivos de todos los gobiernos y los logros en esta área constituirán avances significativos en materia de protección social, ello no debe ser un argumento para descartar la "opción impositiva". Por el contrario, los avances en ambos frentes deben ser complementarios. En la mayoría de los países de la región la carga tributaria es comparativa o notablemente baja, por lo que un desarrollo centrado en los derechos sociales debe expandir los márgenes del gasto social, elevar la tributación y darle una mayor progresividad a su estructura, sin descuidar la responsabilidad fiscal y el estímulo adecuado a la competitividad.

En términos comparativos, los países de América Latina y el Caribe presentan una carga tributaria cercana al 17,5% del PIB, cifra sustancialmente inferior a la de los países de la OCDE, aunque esta situación varía bastante de un país a otro. En varios de ellos, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del gobierno central, mientras que en otros se complementan con fondos provenientes de la explotación de los recursos naturales. Esta heterogeneidad responde en parte a la marcada dispersión del ingreso per cápita, que reproduce el patrón habitual de acuerdo con el cual los ingresos fiscales aumentan junto con el desarrollo económico. Esto plantea otro desafío, ya que los países con mayor necesidad relativa de protección social, los

de menor ingreso per cápita, son los que tienen una menor capacidad de financiamiento.

En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios se basan principalmente en impuestos indirectos, en tanto que la recaudación directa es más baja que en otras regiones. Asimismo, con respecto a la evolución reciente, cabe destacar la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior, el fortalecimiento del IVA, la falta de avances sustanciales en la tributación sobre las rentas, la concentración de los sistemas en menos impuestos y la imposición de nuevos tributos extraordinarios o con fines de emergencia. A partir de estas características comunes, se sugiere ampliar progresivamente las fuentes de tributación, fortalecer las bases impositivas y perfeccionar los efectos redistributivos del sistema tributario, tomando en cuenta, por supuesto, el efecto que esto tenga con respecto a la competitividad de la economía. Asimismo, las mejoras en materia de administración tributaria y de los mecanismos distributivos en el marco de procesos de descentralización tendrán que desempeñar un papel importante en el futuro.

En términos generales, hay márgenes que permitirían incrementar la recaudación tributaria, especialmente cuando el entorno macroeconómico es favorable. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o elevar las tasas impositivas, la eliminación de exenciones y la limitación de las deducciones tributarias surgen como fuentes significativas de recursos fiscales para el futuro, que también podrían recabarse mediante mejoras de la administración tributaria.

Lejos de proponer un tipo de solución simple y general, se trata de instrumentar una serie de reformas de manera sostenida, con el objeto de desarrollar un sistema fortalecido y maduro de financiamiento estatal de la protección social. Sin duda, la concertación de acuerdos sólidos es esencial en este contexto.

El pacto social debe basarse en un enfoque de derechos humanos y en su formulación debe considerarse la necesidad de una solidaridad integrada, es decir, la adopción de un sistema de transferencias que ofrezcan protección ante los riesgos tanto por vía contributiva como no contributiva. Sólo mediante un sistema de ese tipo es posible universalizar el derecho a la protección social y realzar la equidad, sobre todo en una coyuntura histórica en la que el mundo del trabajo deja grandes contingentes de la población al margen del sistema contributivo y en una situación de desamparo ante los riesgos. En este sentido, el pacto no sólo debe contener disposiciones sobre cómo se traducen los derechos en un ejercicio efectivo, sino también cómo se financia la solidaridad para garantizar tales derechos a toda la sociedad. Otra dificultad que se plantea en esta esfera es que el fortalecimiento del componente solidario no contributivo debe definirse teniendo en cuenta su impacto en los incentivos para cotizar en el componente contributivo.

En este contexto, la protección social responde a dos lógicas: la que relaciona de manera más o menos lineal los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios y la que distingue claramente entre aportes y retribuciones, vía impuestos o subsidios cruzados. En el primer caso, cuando el afiliado proyecta una clara relación entre lo que aporta a la seguridad social y los beneficios que obtiene, rige el principio de equidad individual. En el segundo, en tanto los beneficios no necesariamente reflejan las contribuciones, rige el principio de equidad colectiva.

Uno de los ejemplos más claros de equidad colectiva son los programas sociales de lucha contra la pobreza, cuyo propósito es fomentar la inclusión social mediante el financiamiento solidario. En este caso los contribuyentes hacen aportes a través de los impuestos y, en cambio, lo que reciben los beneficiarios no está relacionado con sus contribuciones. De hecho, lo habitual es que los beneficiarios de los programas sociales sean quienes menos aportan a través de los impuestos durante su vida activa. Es precisamente por este motivo que los programas sociales tienen una función redistributiva; porque canalizan transferencias de quienes tienen más a los que tienen menos. Determinar los derechos que deben garantizarse y, por lo mismo, qué riesgos la sociedad está dispuesta a asumir como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su prestación está en manos de instituciones públicas o privadas.<sup>6</sup>

En este marco, un pacto o contrato social que contenga estándares aceptables de protección social para todos los ciudadanos siempre se encuentra entre los dos extremos mencionados: el de la equidad individual y el de la equidad colectiva. El equilibrio idóneo es el que permite movilizar un máximo posible de recursos y, a la vez, lograr una distribución óptima de los destinados a la protección social.

Por último, en todo pacto de protección social centrado en el reconocimiento explícito de los derechos económicos, sociales y culturales la política social debe concebirse como un instrumento que realce la equidad, además de resguardar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Tal como ha planteado la CEPAL, “la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito macroeconómico

6 Provisión que, por lo demás, debe ser normada, regulada y fiscalizada por el Estado, para que éste pueda garantizar que los bienes públicos pertinentes se conformen a determinadas normas sobre cantidad y calidad, y el costo que tendrán para sus destinatarios.

sino, por último, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (CEPAL, 2000a: 16).

#### CONTENIDO DE UN PACTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Un pacto social centrado en la protección representa, como se indica en un comienzo, la culminación de un acuerdo en el que los derechos sociales se consideran como horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario enfrentar. Se trata, por lo tanto, de conciliar los imperativos éticos que sirven de fundamento a un acuerdo centrado en los derechos sociales y las restricciones financieras impuestas por los fenómenos que se describen en las páginas siguientes. Asimismo, es importante realzar la eficiencia del empleo de los recursos, a fin de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, sobre todo los destinados a la población no cubierta o mal cubierta. Las propuestas que se presentan más adelante tienden puentes entre los derechos sociales y los criterios de política que contribuyen a ampliar el acceso, incrementar el financiamiento y fortalecer la solidaridad.

Por consiguiente, se presta especial atención a algunos de los principales temas relacionados con la protección social, entre otros los procesos de reforma y diseño de los sistemas de salud y previsión social, tomando como base tanto la dinámica del mercado laboral como las posibilidades fiscales de los países. También se examinan los programas de apoyo a los grupos más pobres de la sociedad. Con estos análisis se busca precisar y delimitar los elementos que hoy debieran formar parte de un nuevo contrato o pacto social que consagre el derecho a la protección social.

Paralelamente, en el pacto social se debería determinar cómo plasmar la solidaridad en el diseño de los sistemas de salud y pensiones. No se trata, entonces, de optar por un mayor gasto social o una mayor presión tributaria, sino también de instituir mecanismos de transferencia solidaria como parte de los sistemas de prestaciones. Es necesario repensar los sistemas de protección desde la perspectiva de la solidaridad integral, es decir, tratando de articular los pilares que lo componen (sobre todo, los contributivos y no contributivos), mediante mecanismos eficaces de financiamiento solidario.

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas se enfrentan, como imperativo de la actual coyuntura histórica, a la necesidad de definir formas de integrar la equidad individual con la equidad colectiva, la lógica de los incentivos con la de la solidaridad. Son éstos, también, los desafíos que animan esta obra de la CEPAL, en la que se analizan alternativas viables para avanzar en la consolidación de la plena titularidad de los derechos sociales de las y los latinoamericanos y caribeños, corrigiendo desigualdades y manejando las restricciones y posibilidades que plantea el actual proceso de globalización.

## **HACIA UNA COBERTURA UNIVERSAL Y GARANTIZADA DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

### UN PANORAMA COMPLEJO

Los problemas de salud son uno de los mayores motivos de aprensión de los seres humanos. En la medida en que la sociedad se organiza para minimizar los riesgos que representan y garantizar a todos sus miembros la atención de la salud, se mitiga una parte importante del sentimiento de desamparo y se fortalece en la ciudadanía el de protección y pertenencia a la comunidad.

En los países de América Latina y el Caribe, las políticas de salud deben permitir hacer frente a nuevos y viejos desafíos. Al igual que en el mundo desarrollado, los primeros se deben a los cambios en la demanda derivados de la dinámica demográfica, epidemiológica y tecnológica. Tales cambios requieren y permiten nuevas prestaciones y tratamientos, por lo que elevan los costos de los servicios de salud y los gastos pertinentes. Los segundos reflejan las falencias históricas que presenta la región en materia de acceso a servicios de salud oportunos y de calidad, recursos humanos y financieros, y en la articulación de los sistemas. El imperativo de universalizar progresivamente la prestación de servicios de salud es, sin duda, un factor que se suma a la presión sobre la demanda y el gasto en este sector.

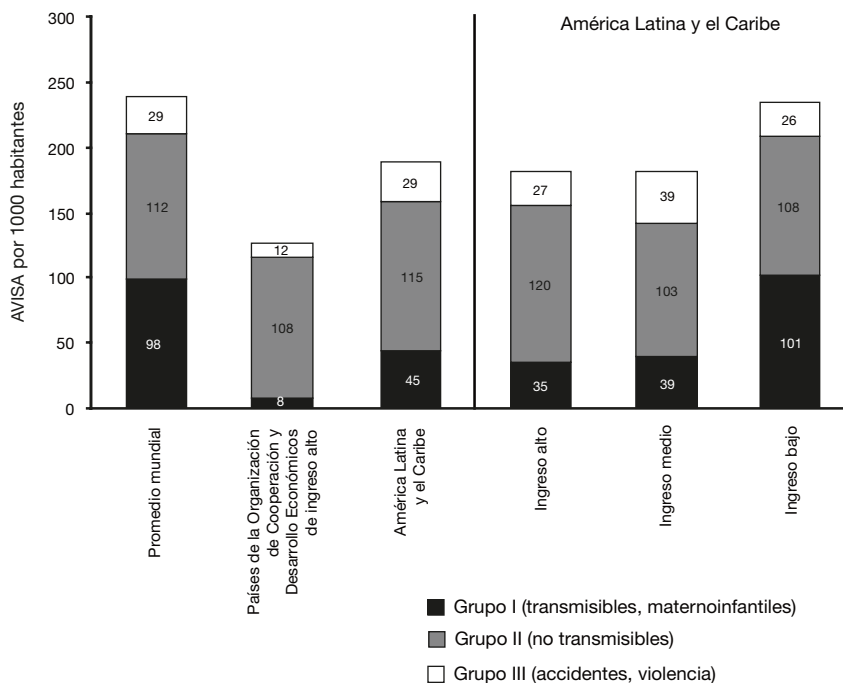
Con el fin de consagrar el derecho a la salud, en la agenda regional de reformas se debe perseguir un doble objetivo. Por una parte, es necesario fortalecer gradualmente los mecanismos de solidaridad que permiten dar acceso equitativo a los servicios de salud a toda la población, independientemente del ingreso o los riesgos individuales. Por otra parte, es importante centrarse en la oferta de servicios para realzar la eficiencia en la asignación de los escasos recursos disponibles. El espectro de reformas de los sistemas de salud que pueden adoptarse en la región está condicionado por la situación preexistente en los países en este ámbito, el nivel de cobertura, la forma y capacidad de financiamiento y la evolución demográfica y epidemiológica de la población.

La situación de América Latina y el Caribe en cuanto a las necesidades sanitarias muestra realidades muy variadas y, en algunos casos, incluso inquietantes (véase el gráfico 2). Mientras a nivel agregado la región se acerca rápidamente a los países desarrollados en cuanto al efecto de enfermedades no transmisibles, no ha resuelto aún por completo el problema de las enfermedades atribuibles a un menor grado de desarrollo, como las transmisibles y las materno-infantiles. Este fenómeno, que se conoce como “rezago epidemiológico”, plantea un doble desafío a los sistemas de salud. El rezago epidemiológico es mucho mayor en los países de menores ingresos de la región y afecta en mayor medida a los niños.

Gráfico 2

### América Latina y el Caribe y el resto del mundo: indicadores de carga de la enfermedad, 2002

(en años de vida saludable perdidos [AVISA] cada 1000 habitantes)



**Fuente:** Datos proporcionados por el proyecto de carga de morbilidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra.

Este complejo cuadro epidemiológico significa que existe un escaso margen para lograr rápidos adelantos en el campo de la salud. Si bien en algunos países es fundamental incrementar las inversiones en el área de la salud pública y la eficacia de los servicios, a fin de reducir los altos niveles de incidencia de enfermedades transmisibles y materno-infantiles, dada la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles las soluciones costo-efectivas suelen ser insuficientes. A esto se suma el hecho de que, debido al envejecimiento de la población, la carga representada por las enfermedades no transmisibles aumentará indefectiblemente con el paso del tiempo, por lo que cabe esperar una demanda de servicios de salud creciente y más costosa.

La capacidad de los países para ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud está estrechamente ligada a la organización de los sistemas de salud de la región, que comprenden una variada gama de instituciones y mecanismos de financiamiento, aseguramiento, regulación y prestación de servicios. Las funciones pertinentes suelen articularse a través de un sistema público de salud, un sistema de seguridad social y el sector privado. La forma en que se coordinan y articulan estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento, que suponen diferentes dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector de la salud.

Independientemente de las características específicas de cada país, es posible identificar una serie de criterios comunes que deben ser considerados en el diseño de las reformas del sector de la salud en los países de la región. En primer lugar, los países tendrán que avanzar en el desarrollo de mecanismos de cobertura de patologías más caras y complejas. En segundo término, la necesidad de enfrentar los problemas de exclusión social e inequidad en relación con la salud obliga a definir políticas e instrumentos que permitan la universalización creciente de la cobertura. En tercer lugar, debido a los cambios tecnológicos ocurridos en el sector de la salud, la constante alza de los costos y el crecimiento proyectado de la demanda y las necesidades financieras, la mejora de la eficiencia y la reducción de los costos se han convertido en elementos centrales de las reformas y políticas de salud.

Para extender eficazmente la cobertura de la población, las políticas de salud deben fortalecer y universalizar la protección ante los riesgos, de modo que la necesidad de realizar gastos de bolsillo no sea un obstáculo para recibir la atención requerida. Ello obliga a trabajar de manera simultánea en tres direcciones: la expansión de los sistemas de aseguramiento de cobertura universal y obligatoria, el fortalecimiento de la salud pública tradicional, y el realce de la eficiencia y reducción de los costos en la prestación de servicios.

#### POLÍTICAS DE ASEGURAMIENTO

La organización del financiamiento sobre la base de esquemas de aseguramiento de carácter universal supone definir una serie de elementos. En primer lugar, debe establecerse la interrelación entre las distintas fuentes de financiamiento (impuestos generales, cotizaciones a la seguridad social y gastos privados), dado que el grado de integración que se logre será el principal determinante de la solidaridad y equidad de los sistemas de salud. En segundo término, deben definirse explícitamente los mecanismos o instrumentos que garanticen la solidaridad. Y, en tercer lugar, es necesario establecer también los criterios con que se determinen los servicios que cubren los seguros de salud.



*Integración de los sistemas y equidad:  
hacia una solidaridad integrada*

En el campo de la salud, la solidaridad se manifiesta cuando el acceso a los servicios es independiente de los aportes al sistema y de la capacidad de pago real de las personas. Si bien los países de la región presentan diversas formas y grados de interrelación entre el financiamiento contributivo y no contributivo, debe considerarse que una mayor integración entre la seguridad social y el sistema público permite mayores sinergias entre ambas, lo que eleva el financiamiento de la solidaridad y fomenta una mayor equidad. Asimismo, la articulación entre seguridad social y sistemas públicos puede tener un efecto positivo en la eficiencia en aquellos casos en los que la integración de los subsistemas permite un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y facilita la racionalización del uso de los recursos, mediante el perfeccionamiento de la gestión y administración de los subsistemas.

En vista de que la mayoría de los países de la región cuenta con escasos recursos tributarios y que las contribuciones a la seguridad social en salud son importantes fuentes de financiamiento, la integración de financiamiento contributivo y no contributivo debe ser una alternativa a corto y mediano plazo. Esta integración puede adoptar muchas formas y en la región existe una gran variedad de mecanismos institucionales, que abarcan desde el financiamiento de las prestaciones públicas exclusivamente con cargo a las rentas generales a sistemas con cierto grado de integración entre el financiamiento contributivo y el presupuesto nacional, a países con baja o nula integración o articulación (véase el cuadro 1).

Independientemente del camino que se escoja, el refuerzo progresivo de la integración y articulación del sistema de seguridad social en salud y el sistema público es fundamental para mejorar la gestión de los riesgos de salud de la población, potenciar la capacidad de oferta de servicios y realzar la equidad de la cobertura. Mientras más segmentados estén estos dos subsectores, más difícil será financiar las prestaciones solidarias y más ineficiente la estructura proveedora.

*Definición de coberturas garantizadas y exigibles*

En la legislación de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe se consagra el derecho a la salud de la población. Cuando no hay servicios garantizados ni financiamiento público adecuado, dichos derechos son difícilmente exigibles y suelen racionalizarse a través de listas de atención con plazos inciertos y con poca transparencia en lo que respecta a los criterios de jerarquización de las patologías. Una opción para fomentar la exigibilidad de los derechos y enfrentar los problemas de financiamiento e inequidad en la cobertura es la definición de conjuntos o paquetes de garantías explícitas, universales y

Cuadro 1

**América Latina y el Caribe: interacción entre financiamiento público y cotizaciones de la seguridad social en el sector de la salud**

<b>Tipo 1</b> <b>Financiamiento: rentas generales, sistemas integrados a partir de financiamiento no contributivo</b>	<b>Tipo 2</b> <b>Financiamiento: integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social</b>	<b>Tipo 3</b> <b>Financiamiento: baja o nula integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social</b>
La estructura de la prestación es heterogénea entre prestadores públicos y privados	En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y prestación. También varía el nivel de integración del financiamiento	La estructura de la prestación pública es heterogénea, y existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado
<i>Prestación pública y privada:</i> Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití, <sup>1</sup> Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, República Bolivariana de Venezuela <sup>2</sup> <i>Prestación sólo a través del sistema público:</i> Cuba	<i>Tipo 2A:</i> Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica <i>Tipo 2B:</i> Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda, <sup>3</sup> República Dominicana <sup>3</sup> <i>Tipo 2C:</i> Modelo dual con integración parcial: Chile	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay

**Fuente:** CEPAL.

Nota: En todos los países, con la excepción de Cuba, existe un subsector privado que también presta servicios de salud.

1. En Haití no existe prácticamente el seguro social y la prestación y el financiamiento provienen fundamentalmente del sector público y de organizaciones no gubernamentales.
2. Las reformas de los últimos años han fomentado una mayor participación y cobertura del sistema público.
3. Tanto Antigua y Barbuda como República Dominicana se encuentran en un período de transición, aplicando reformas de salud con vistas a una mayor integración del financiamiento.

exigibles. Estos conjuntos de prestaciones obligatorias deben ser ofrecidos a toda la población, independientemente de su riesgo e ingreso. El criterio para definir las prestaciones que deben incluirse son las necesidades sanitarias de toda la población.

La definición de un conjunto de prestaciones exigibles es un método útil para facilitar el aseguramiento, puesto que expone explícitamente los beneficios que deben ser financiados y ayuda a determinar el precio de las prestaciones. Además de proporcionar un instrumento de organización y de reflejar las restricciones presupuestarias, el objetivo de definir un conjunto de derechos universales y garantizados no es reducir la cobertura individual, sino garantizar un nivel de servicios de salud exigible y, en principio, igual para todos. Estos paquetes no deben ser concebidos como una estructura rígida, sino como un medio para establecer prioridades que debe ser ampliado progresivamente. Por último, el establecimiento de prioridades sanitarias no debe desplazar el tratamiento de las patologías no incluidas; de hecho, debería garantizarse que la cobertura del conjunto no absorba toda la capacidad del sistema público.

#### EFICIENCIA, ORGANIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

Un elemento muy común, tanto en los países de la región como fuera de ella, es el problema del aumento de los costos del sistema de salud. Como se señaló anteriormente, una combinación de factores demográficos, epidemiológicos y tecnológicos ha dado origen a la demanda de nuevos productos y procesos que absorben mayores recursos financieros. Los problemas de información y otras fallas que se observan en el mercado de la salud potencian, a su vez, la tendencia estructural al alza de los costos de los sistemas. Asimismo, los gastos en salud se han visto afectados por las transformaciones estructurales que caracterizan a los sistemas de prestaciones público y privado.

#### *Separación de funciones*

La adopción de sistemas de aseguramiento facilita la separación de funciones de financiamiento y la prestación de servicios de salud y, además, puede generar incentivos para la reducción de costos, mediante la articulación con los proveedores públicos y privados. En el contexto del sector de la salud, la función de los seguros no debería limitarse a brindar cobertura financiera ante los eventos cubiertos, lo que significa que no deben actuar como cajas de pagos, sino como administradores de los riesgos relacionados con la salud, y participar activamente en la compra de servicios de salud para sus afiliados. En la medida en que los seguros actúen como compradores eficientes en representación de sus afiliados, permiten atenuar los problemas de asimetrías de información entre proveedores y consumidores, lo que a su vez reduce el inconveniente de la de-

manda inducida. Además, facilita el empleo de mecanismos de pago que estimulen la racionalización del uso de los recursos dado que, por el hecho de ser compradores institucionales, pueden estimular la adopción progresiva de los sistemas de capitación que se analizan más adelante.

#### *Mecanismos de compra de servicios de salud*

La principal ventaja de la separación de funciones es que permite introducir incentivos conducentes a racionalizar y mejorar la capacidad y las operaciones de compra de servicios de salud por parte de las instituciones que administran los recursos financieros, ya se trate de ministerios de salud, seguros sociales o aseguradoras privadas. La racionalización del sistema de compra consiste, entre otras cosas, en la utilización de instrumentos de pago que permitan transferir parte del riesgo financiero a los proveedores de servicios, mediante la consideración de factores relativos al nivel y tipo de demanda proyectada.

Si bien los mecanismos prospectivos incentivan la eficiencia y la contención de costos, también estimulan la limitación y la merma de la calidad de los servicios, dado que el proveedor sólo dispone de estos dos parámetros para adaptar los ingresos a los costos de producción. Los pagos retrospectivos, por otra parte, fomentan una oferta excesiva de servicios de salud e imponen un alza de los gastos, debido a problemas de demanda inducida y de riesgo moral.

Por ello, lo ocurrido hasta ahora permite pensar que los sistemas de salud deben operar con una adecuada combinación de ambos mecanismos. Idealmente, es necesario seleccionar la modalidad más adecuada a cada situación, eligiendo la unidad de pago que más convenga al financiador y una distribución de riesgos entre éste y el proveedor, que atribuya al prestador los riesgos derivados de la mayor o menor eficiencia en la prestación de servicios. También se debe permitir que los ministerios de salud y los seguros sociales compren servicios fuera del ámbito público, para optimizar el uso de la capacidad instalada en el país. Sin embargo, esto no significa reducir las funciones de los hospitales públicos, puesto que en este contexto, más allá de las prestaciones, desempeñan un papel fundamental en la determinación de los protocolos y la configuración de la estructura de costos, funcionando como referencia y disciplinador de los proveedores privados en un marco de competencia por comparación.

#### *Regulación y supervisión*

En la medida en que los procesos de reforma incentivan un cambio en la combinación pública y privada en materia de aseguramiento, financiamiento y prestación de servicios, es fundamental avanzar en el desarrollo de mecanismos de regulación y supervisión. Este tema es transversal a todas las formas de organización de los sistemas de financiamiento y prestación.

En el ámbito de la salud, las fallas de mercado inherentes a las asimetrías de información, tanto en lo que respecta a la prestación de los servicios como al aseguramiento, se ven exacerbadas por las características del sector. Si bien es cierto que introducir competencia es deseable, las fallas de mercado hacen que para que ésta sea eficaz y fomente la eficiencia se requiera un modelo con una sólida estructura reguladora. Esto se aplica tanto a la regulación de las prestaciones de los servicios en términos de calidad y eficacia como a la reglamentación de los aspectos financiero y actuarial del aseguramiento. Para contar con un regulador fuerte y con capacidad para actuar, es preferible que un mismo ente se ocupe de la regulación y supervisión de los distintos subsectores.

#### POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA

Además de ocuparse de la organización de los esquemas de aseguramiento, las políticas de salud también deben impulsar medidas de fomento del consumo por parte de toda la población, de servicios de salud que produzcan importantes reducciones de la carga de la enfermedad. Estos servicios comprenden actividades de salud pública colectiva altamente costo-efectivas, como las campañas de promoción y actividades preventivas o curativas en el plano de la atención primaria.

#### *Expansión de la atención primaria*

El incremento de la cobertura de la atención primaria es un elemento central para mejorar el acceso a bienes y servicios de salud y, por consiguiente, para mejorar el estado de salud de la población. Si bien el aumento de la cobertura de la atención primaria siempre es deseable, cobra especial relevancia en países de baja cobertura de salud y alta prevalencia de enfermedades no transmisibles.

En el marco de las reformas emprendidas para extender la cobertura de los servicios de salud a la población de menores ingresos y a las zonas rurales más remotas se ha intentado trasladar los centros de atención primaria fuera de los establecimientos hospitalarios y ubicarlos en el seno de las comunidades beneficiarias. Ésta ha sido la estrategia seguida por numerosos países de la región, que se ha puesto en práctica ya sea mediante la contratación de proveedores externos y organizaciones no gubernamentales –para aprovechar la infraestructura privada existente– o mediante la construcción y operación de nuevos puestos y centros de salud, dependientes del ministerio de salud o de la seguridad social, según el caso. Un elemento fundamental de las iniciativas ha sido la adopción de compromisos para perfeccionar la gestión, sobre la base de la utilización de nuevos instrumentos de asignación de recursos y de la separación entre financiamiento y prestación.

Los nuevos modelos de atención primaria que se han desarrollado en América Latina y el Caribe no sólo han arrojado resultados significativos, sino tam-

bién valiosas enseñanzas para el rediseño de las políticas de salud en la región. Se ha puesto de manifiesto la importancia de fortalecer los componentes asistencial, preventivo y de promoción de la atención primaria, aunque el último ha sido menos desarrollado. En este sentido, las iniciativas no pueden concebirse como programas aislados sino que requieren un rediseño de toda la red, y una articulación muy precisa entre los diferentes niveles de atención. La experiencia más ambiciosa en ese sentido ha sido la costarricense, en virtud de la cual se aumentó la capacidad resolutoria de la atención ambulatoria y se estableció con relativa claridad la puerta de entrada de los pacientes al sistema, con procedimientos de referencia y contrarreferencia de pacientes.

#### *Coordinación y compensación de sistemas descentralizados*

En la década de 1980 y, sobre todo, en la de 1990, la descentralización de la prestación pública de salud ha pasado a ser uno de los elementos más importantes de las políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe. En los últimos años, muchos gobiernos de la región se han embarcado en procesos signados por políticas de reforma en materia de potestades y competencias, llamadas de “descentralización”, aunque involucran procesos que, en rigor, obedecen a diferentes características específicas. Como resultado, los gobiernos subnacionales están desempeñando un papel más importante en la gestión de los asuntos públicos.

El estudio de las iniciativas de descentralización de la salud en América Latina permite reconocer una gran variedad de patrones, relacionados con la velocidad, la secuencia y la naturaleza del proceso de reasignación de funciones. En algunos casos, los procesos de descentralización se concibieron como instrumentos para impulsar una mayor participación ciudadana y apoyar los nuevos procesos de democratización de la región. No obstante, en la medida en que la dependencia de la prestación de servicios de salud descentralizados respecto de los recursos financieros y humanos locales ha aumentado, se ha corrido el riesgo de ampliar las brechas de calidad, en contextos que presentan serios desequilibrios regionales preexistentes. En este sentido, cabe insistir en la necesidad de diseñar y poner en práctica mecanismos de articulación y compensación regional desde el inicio de las políticas de reforma, a efectos de estimular la equidad y la solidaridad interregional.

#### **REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por los países de la región para mejorar y reformar sus sistemas de pensiones, éstos no han podido brindar una

adecuada protección a importantes sectores de la población. Al respecto, la expansión de la cobertura sigue siendo la principal tarea pendiente. En la actualidad, sólo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años recibe directamente algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. De hecho, en algunos de los países de menor ingreso por habitante dicha proporción es incluso inferior al 20%, lo que reproduce las desigualdades de acceso al bienestar en cada etapa de la vida de las personas.

En la medida que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes en forma regular a lo largo de la vida activa, la baja participación contributiva se traduce en una cobertura de pensiones limitada o de escaso monto. De esta manera, la precaria estructura de los mercados laborales de la región, que se refleja en bajas tasas de aporte y en la estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas, tiende a trasladarse directamente al mundo de la seguridad social contributiva. Por ende, la población de América Latina y el Caribe se ve amenazada por la incertidumbre respecto de la calidad de vida a la que puede aspirar en la vejez, lo que acentúa la importancia de extender la cobertura de esquemas no contributivos de pensiones.

Además de ello, los significativos cambios demográficos que se avecinan ejercerán, tarde o temprano, crecientes presiones financieras sobre todos los sistemas previsionales de la región. Cada vez más, los países que utilizan esquemas de reparto se verán forzados a introducir importantes cambios a los parámetros de sus sistemas. Esto plantea enormes desafíos en materia de la titularidad y exigibilidad de los derechos sociales que garanticen a todos los miembros de la sociedad una vejez digna y segura. Para moverse en esta dirección es indispensable que los sistemas de pensiones avancen en lo referente a cobertura, solidaridad y viabilidad financiera. Estos objetivos, que se refuerzan entre sí, deben estar presentes en todos los procesos de reforma.

#### PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS CONTRIBUTIVOS

Una de las causas de la escasa cobertura previsional de la región es el excesivo énfasis otorgado a los sistemas tradicionales de seguridad social, basados en el aporte contributivo para el financiamiento de las necesidades de consumo en la vejez. Aunque en América Latina y el Caribe estos esquemas han realizado aportes significativos a la protección de los trabajadores y sus familias contra los riesgos de invalidez, vejez o muerte, han excluido a importantes segmentos de la población, en especial a los vinculados a actividades estacionales, informales o de baja productividad.

Los déficits de financiamiento de los sistemas contributivos de pensiones de la mayoría de los países de la región han absorbido gran parte de los escasos recursos destinados al gasto social, lo que deja poco margen para el desarrollo

de esquemas no contributivos que permitan, en forma solidaria, extender la cobertura previsional a todos los sectores de la población. De hecho, los seguros sociales tradicionales, basados en contratos intergeneracionales de reparto y de beneficio definido, comenzaron a registrar una serie de problemas financieros en las últimas décadas. Tales problemas obedecieron, entre otros motivos, a cambios demográficos, diseños no sostenibles, la creación de privilegios sectoriales y la ausencia de los ajustes paramétricos necesarios para garantizar un financiamiento sostenible en el tiempo (véase el cuadro 2).

#### LAS REFORMAS REALIZADAS

Las reformas realizadas no lograron responder adecuadamente a la complejidad de los problemas que presentaban los sistemas de pensiones en la región. En general, las dificultades en materia de sostenibilidad financiera y déficit fiscal siguieron existiendo en los países que optaron por la introducción de esquemas de capitalización individual, debido a que los costos de transición fueron mayores y más persistentes de lo proyectado. Desde esta óptica, las reformas de tipo paramétrico fueron más exitosas en algunos casos, en tanto no generan este tipo de costos. Sin embargo, una característica común a todas ellas es que no han logrado ampliar los beneficios del crecimiento y la modernidad a los sectores tradicionalmente excluidos de la protección social contributiva. Por lo tanto, aliviar los problemas de cobertura sigue siendo uno de los principales desafíos pendientes.

Las reformas estructurales pueden clasificarse en tres grandes tipos: i) las reformas de tipo sustitutivo, que reemplazan totalmente el régimen de reparto por uno de capitalización individual; ii) las que introducen regímenes paralelos, esto es, que mantienen el componente de reparto pero establecen, como alternativa, uno de capitalización individual; iii) las que crean regímenes mixtos, que incorporan un componente de capitalización individual en forma complementaria al régimen de reparto.

En la mayoría de los países de la región se ha optado por mantener los sistemas públicos de reparto –aunque se han introducido, en algunos casos, modificaciones a algunos parámetros fundamentales– de modo de evitar el costo fiscal de transición hacia un esquema de capitalización. Las reformas paramétricas orientadas a restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto pueden clasificarse, a su vez, en dos tipos básicos: i) las que tienden a estrechar, en el ámbito individual, la relación entre los aportes al sistema y las pensiones pagadas por éste y ii) las que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones.

Recientemente se ha comprobado que, contrariamente a lo que se anticipaba, la incorporación de componentes de capitalización no se tradujo en un aumento de la participación contributiva. Esto se debe a la reducida capacidad



Cuadro 2

**Críticas frecuentes a los esquemas de reparto y beneficio definido**

<b>Problema</b>	<b>Característica</b>	<b>Recomendaciones de política</b>
Sistemas segmentados y de escasa portabilidad*	Múltiples sistemas privados, públicos y regímenes especiales de alto costo	Homologar, unificar e impulsar la portabilidad
Evasión o elusión en sistemas previsionales o impositivos	Limitada capacidad de financiar pensiones a través de aportes procedentes del salario o de impuestos generales	Transformar la concepción de la cotización, de la de impuesto a la de ahorro, mediante cuentas individuales (financieras o nocionales)
Reglas complejas de beneficios	Redistribución poco transparente, no necesariamente progresiva, que otorga pocos incentivos para la formalización	Separar el componente contributivo del no contributivo, hacer más transparente y progresiva la solidaridad
Inversión de escasa rentabilidad de fondos de reserva	Utilizados en políticas sociales, escasa protección y supervisión de la rentabilidad de los fondos	Necesidad de reglas claras de inversión y supervisión de los fondos previsionales
Tendencias demográficas y del mercado de trabajo adversas	Informalidad del empleo y envejecimiento de la población	Necesidad de ampliar la base contributiva y extender la cobertura no contributiva

Reglas de beneficio definido excesivamente generosas	La escasa relación con las contribuciones se traduce en subcoización en la juventud y sobrecoización en los últimos años, lo que ocasiona un desequilibrio financiero	Estrechar la relación entre aportes y beneficios (contribuciones definidas)
Altos costos administrativos	Causados por multiplicidad de sistemas, duplicación de funciones e ineficiencia administrativa	Necesidad de reformar la gestión administrativa o introducir la competencia por la administración de fondos

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de CEPAL, "Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe: conclusiones y recomendaciones", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 9 (LC/L.656), Santiago de Chile, 1991; Andras Uthoff, "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 29 (LC/L.879), Santiago de Chile, CEPAL, 1995; y Daniel Titelman y Andras Uthoff, "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, 2005.

\* El problema de la alta segmentación ha sido más común en los países de la región en los que más tempranamente se establecieron programas de seguridad social o cuya estructura estatal estaba notablemente descentralizada. En Colombia llegaron a coexistir cerca de 1000 programas de seguro social en el sector público y en Chile había en el año anterior a la reforma 90 "cajas" de trabajadores de distintos sectores. Por su parte, en México coexisten actualmente sistemas especiales para trabajadores privados (12 millones), empleados federales (2,5 millones), estatales (900 000) y paraestatales (247 000), además de regímenes especiales para las universidades públicas, la banca del desarrollo y los municipios. La pensión media pagada por el sector paraestatal representaba en 1997 cerca del doble de la correspondiente al resto de los empleados públicos y más de seis veces la prestación media percibida por los trabajadores del sector privado (Aguirre, 2005).

de ahorro de segmentos importantes de la población, la baja frecuencia de sus aportes, y al hecho de que las necesidades básicas insatisfechas que registran amplios sectores de la población hacen que las tasas de descuento que se aplican a los beneficios futuros sean muy elevadas, de modo que se privilegia el consumo presente. Por ello, en ausencia de reformas que fortalezcan los componentes no contributivos de los sistemas previsionales, los grupos más desprotegidos (y especialmente las mujeres) se mantendrán al margen de los sistemas contributivos o recibirán pensiones bajas.

Además de resultar ineficaz para extender la cobertura previsional a los sectores tradicionalmente excluidos de la economía formal, la incorporación de cuentas individuales de capitalización eliminó una parte importante de la solidaridad inherente a los sistemas de reparto. Con ello, se tendió a reproducir las inequidades de la vida laboral, transformándolas en inequidades previsionales (CEPAL, 2002). Para evitarlo, en ciertos países se incorporaron programas de pensiones mínimas garantizadas o subsidios a los aportes previsionales, que han resultado ineficaces para llegar a la población con menor capacidad contributiva.

En relación con el financiamiento, las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a la capitalización mejoran, en principio, la solvencia fiscal a largo plazo. No obstante, en la mayoría de los casos el costo de la transición ha creado elevados desequilibrios fiscales a corto y mediano plazo, que han llegado a poner en peligro la estabilidad macroeconómica de países de la región y podrían ir en detrimento de la protección de los adultos mayores que la reforma busca garantizar.

#### LA AGENDA DE REFORMAS

Los países de la región enfrentan el doble desafío de expandir la cobertura previsional a toda su población de adultos mayores y garantizar la sostenibilidad financiera a corto y largo plazo del sistema en su conjunto. Quizás una de las principales lecciones aprendidas es que la realidad de los países de la región no permite basar los procesos de reforma a los sistemas de pensiones exclusivamente en el componente contributivo.

El énfasis de la agenda de política de cada país dependerá, entre otros factores, de la situación inicial de sus sistemas de pensiones, de su capacidad de financiamiento público, del nivel de los pasivos previsionales contingentes y de las preferencias propias de cada sociedad en materia de eficiencia y solidaridad. A continuación se plantea una serie de aspectos que deberían tenerse en cuenta en los respectivos debates nacionales.

*Cobertura y solidaridad*

Dadas la limitada o nula capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, así como la tendencia a la mayor informalidad y precarización del empleo en las últimas dos décadas, las reformas deben dirigirse a desarrollar o perfeccionar esquemas no contributivos para aumentar la cobertura, sin descuidar los cambios que requieran los sistemas contributivos. Los esquemas no contributivos deben concebirse como instrumentos esenciales para garantizar el acceso generalizado de la población sin capacidad contributiva a pensiones dignas, y no como mecanismos de corte asistencial y financiamiento incierto. Asimismo, se deben fortalecer los esquemas de solidaridad dedicados a los aportantes de menores ingresos; incentivar la participación contributiva de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro que actualmente no participan en el sistema, y garantizar una integración adecuada entre los regímenes contributivos y no contributivos.

*Fortalecimiento del componente no contributivo*

La forma más directa de alcanzar la universalidad de la cobertura consiste en garantizar un ingreso mínimo a toda la población mayor de cierta edad, independientemente de la historia contributiva o de sus fuentes de ingreso alternativas. Ahora bien, las restricciones fiscales llevan a que estas pensiones no contributivas deban focalizarse en los adultos mayores de menores ingresos. Como se aprecia en el gráfico 3, brindar una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población de mayores de 65 años cuesta en promedio un 0,9% del PIB. Una pensión universal tendría este efecto en la pobreza, pero a un costo equivalente del 2% del PIB. Como se ve en el gráfico, existe una alta heterogeneidad entre los países en este sentido; en algunos casos, incluso, una pensión focalizada representa una fracción superior al 2% del PIB.

*Incentivos a la participación en los regímenes contributivos y solidaridad contributiva*

A pesar de que se ha comprobado que los esfuerzos por incentivar las contribuciones no han resuelto los problemas de cobertura previsional a nivel agregado, una estructura adecuada de incentivos puede tener efectos positivos en el fomento de la cotización en ciertos segmentos de la población, así como reducir los problemas de subdeclaración.

A efectos de incentivar las contribuciones, la estrategia seguida en numerosas reformas ha sido aumentar la correlación entre los aportes y los beneficios recibidos. Sin embargo, esta correlación no debe ser absoluta, ya que se requieren mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos) que ayuden a mejorar la calidad de las pensiones de los trabajadores de menores salarios relativos. Esto es particularmente relevante ya que, en la medida en que se estrecha

la relación entre aportes y beneficios, se tiende a socavar la solidaridad contributiva inherente a los esquemas de reparto tradicionales.

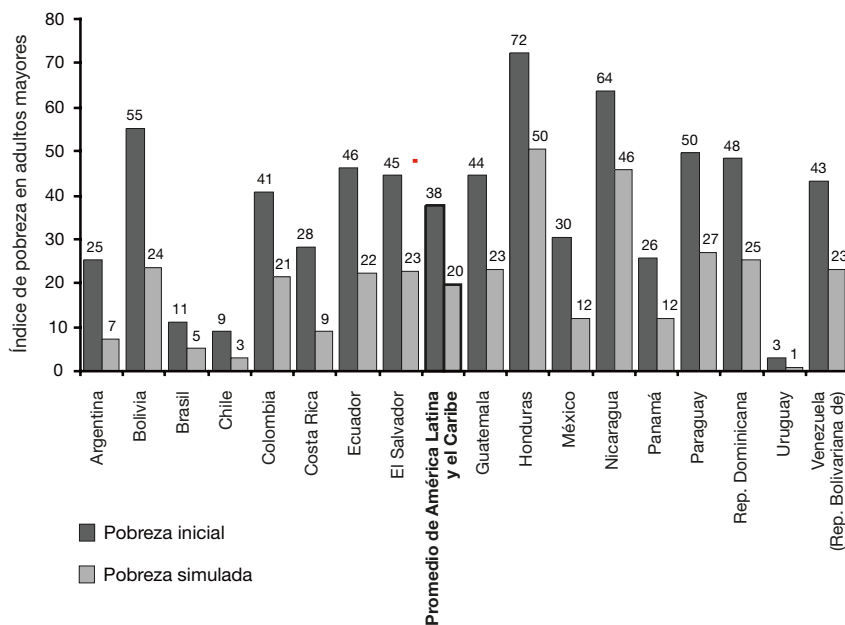
Otro aspecto que debe considerarse es la relación entre los componentes contributivos y no contributivos, de modo de evitar que las normas de compatibilidad entre pensiones de ambos tipos y los mecanismos de focalización de las pensiones no contributivas creen incentivos a no cotizar. Para ello, es necesario que el diseño del sistema permita que las pensiones no contributivas sean compatibles con jubilaciones contributivas –esto es, que una persona pueda recibir simultáneamente beneficios de ambos regímenes– y que incluya un mecanismo de tasas decrecientes de beneficios no contributivos. Esto es, la focalización de los beneficios no contributivos debe ser gradual, sobre la base de un monto básico de prestaciones, pero este monto debe ser reducido a partir de cierto umbral de corte, en función del grado de necesidades insatisfechas de los postulantes.

Gráfico 3

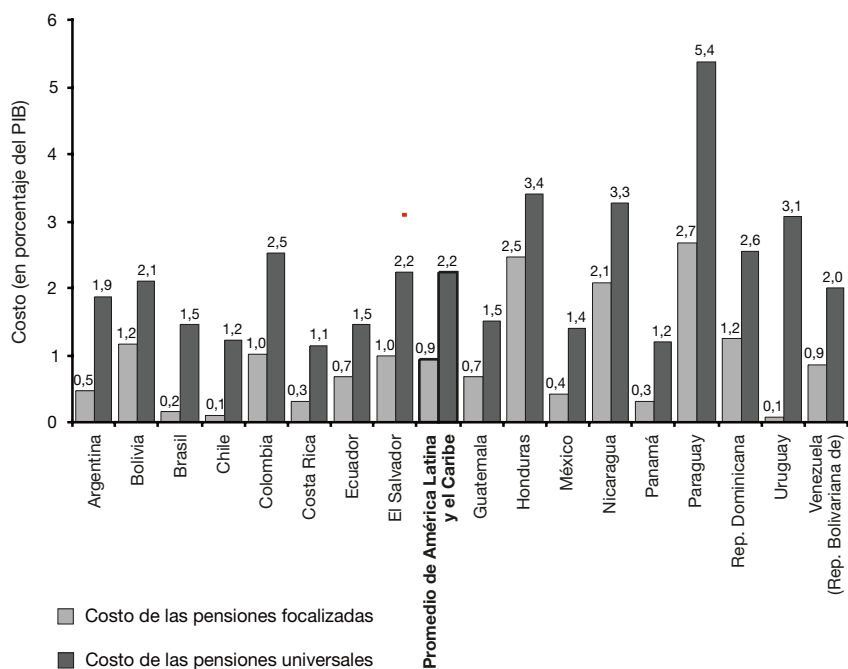
### América Latina: costo y efecto en la pobreza de otorgar pensiones focalizadas y universales.

#### a) Efecto en la pobreza

(índice de pobreza en adultos mayores)



**b) Costo de las pensiones focalizadas y universales**  
(en porcentajes del PIB)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares aplicadas el año 2002, excepto en los casos de Paraguay (2000), Brasil, Nicaragua y El Salvador (2001), y Chile (2003).

\* Encuestas urbanas.

*Viabilidad financiera y costos de transición*

En la actualidad, la mayoría de los países de la región tienen dificultades para cubrir financieramente las necesidades de su población en materia de pensiones. A esto se suman los requerimientos futuros derivados del proceso de envejecimiento. En consecuencia, la sostenibilidad financiera integral de los sistemas de pensiones es un elemento central de cualquier proceso de reforma. En la medida en que los sistemas de pensiones en la región deben incorporar componentes contributivos y no contributivos, la viabilidad financiera de un proceso de reforma dependerá tanto de la trayectoria fiscal como de la evolución actuarial de los modelos contributivos.

En el ámbito contributivo, como se argumentó, la introducción de esquemas de capitalización individual –aunque tiende a mejorar la situación actuarial a

largo plazo de los sistemas previsionales— conlleva costos de transición que pueden afectar seriamente la viabilidad financiera de las reformas. Para reducir estos costos, en los procesos de reforma se debe avanzar gradualmente hacia sistemas contributivos que combinen un componente unificado y reformado de reparto con un componente de capitalización individual.

Esto no sólo permite acotar los costos de transición sino que también facilita la diversificación de riesgos económicos, en tanto la viabilidad financiera del sistema de reparto es más sensible a variaciones del sector real de la economía, mientras que el sistema de capitalización responde más a variaciones en el ámbito financiero. Esta combinación también facilita una mejor diversificación de los riesgos demográficos ante los cambios de las relaciones de dependencia.

Las reformas paramétricas pueden clasificarse en dos tipos básicos: las que tienden a estrechar, a nivel individual, la relación entre los aportes al sistema y las pensiones pagadas por éste y las que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones. En la primera categoría se incluyen las modificaciones que tienden a ampliar el número de aportes considerados en el cálculo del ingreso base que se emplea para determinar las pensiones, así como las normas que tienden a castigar las jubilaciones anticipadas y premiar la postergación del momento de jubilación. Un caso particular de este tipo de reformas son los esquemas de cuentas nocionales, que permiten avanzar hacia una mayor correlación entre aportes y beneficios y bajar los costos de transición. De acuerdo con éstos, las prestaciones pasan a calcularse sobre la base del historial completo de los aportes, más otras variables demográficas. En el segundo tipo de reformas paramétricas se incluyen aquellas que incrementan en forma generalizada los aportes al sistema o reducen la magnitud de los beneficios pagados por éste, mediante aumentos de las tasas de contribución, cambios a los mecanismos de indexación de las pensiones, aumentos de la edad legal de jubilación (fundados en la mayor esperanza de vida) o del número de aportes necesarios para acceder a una jubilación.

En términos de los principios planteados en este documento, y en la medida en que existan mecanismos que permitan compartir entre todos los trabajadores el peso de hacer financieramente viables los esquemas públicos de reparto, se considera que debería tomarse con precaución el uso de mecanismos que tiendan a sacrificar beneficios en aras de la sostenibilidad financiera.

#### *Consideraciones de género*

Una de las principales transformaciones de la sociedad latinoamericana es el paulatino cambio de las estructuras familiares, de las biparentales con hijos y un solo proveedor a otras en las que la mujer ha adquirido una mayor participación en el mercado de trabajo. Ante la desigual repartición de las funciones del hogar, la mujer se ha visto en la necesidad de compatibilizar las tareas de cui-

dado familiar con la participación laboral. Esto se suma a la ya histórica discriminación de género en los mercados laborales de la región, lo que se ha traducido en una baja capacidad contributiva de las mujeres.

Si bien es cierto que la solución a este problema escapa a los sistemas de pensiones, se recomienda revisar el uso de las tablas de mortalidad, con el fin de prevenir discriminaciones ligadas a factores demográficos, y promover la solidaridad de género en el financiamiento. Asimismo, se señala la necesidad de tomar medidas para cubrir los enormes pasivos contingentes resultantes de las limitaciones que tienen las mujeres para autofinanciar sus prestaciones en las condiciones actuales.

#### *Unificación de los sistemas*

La coexistencia de diversos regímenes especiales de pensiones en un mismo sistema se ha transformado en una importante fuente de inequidad, así como en una presión financiera adicional, ya que éstos absorben importantes recursos y benefician a fracciones pequeñas de la población. Por lo tanto, la unificación de los sistemas, más allá de sus efectos en materia de equidad, es positiva desde una perspectiva financiera a largo plazo. Para lograrla se requiere introducir reformas tendientes a la homologación, unificación y portabilidad de los beneficios. Relacionar más claramente las contribuciones con los beneficios previsionales, más allá del componente solidario, tiende a facilitar la unificación de los sistemas.

### **LOS PROGRAMAS SOCIALES Y SUS DESAFÍOS FUTUROS**

En los últimos años se ha enfatizado el vínculo de la pobreza con otras carencias que la explican y están ligadas a ésta, entre otras, la falta de capacidades productivas, de patrimonio y de acceso a capital social y simbólico, así como otros componentes sociales, culturales y políticos. Quedar excluido o estar privado de tales capacidades, activos y redes no sólo es sinónimo de pobreza sino también de falta de un ejercicio efectivo de la ciudadanía. Esto impide una participación plena en la sociedad y va en detrimento de la exigibilidad de los derechos. En consecuencia, la asignación de recursos, tanto materiales como simbólicos, que permitan superar condiciones de pobreza es responsabilidad del Estado y del conjunto de la sociedad, y constituye un área clave de las políticas públicas.

Los programas sociales que apuntan a la superación de la pobreza no sólo deben orientarse a cubrir urgencias a corto plazo. También deben impulsar el desarrollo de redes y capacidades que promuevan, a mediano y largo plazo, la inclusión social de los beneficiarios. Más aún, la persistencia de las condiciones



de pobreza o indigencia de segmentos significativos de la población ha llevado a un consenso en la región sobre la imposibilidad de encontrar una solución rápida, así como a un acuerdo en torno a la necesidad de captar la complejidad de la pobreza en sus distintas expresiones. Esto se debe tanto a la volatilidad económica como a las deficiencias de capital humano y a las restricciones para la creación de empleos estables y de calidad. Estos factores implican que ciertas actividades públicas tengan un efecto a corto plazo, pero no brinden a las familias una verdadera solución para salir de la pobreza por sus propios medios a largo plazo.

De allí que los programas deban complementar actividades de alivio a las manifestaciones de la pobreza a corto plazo con medidas tendientes a eliminar sus causas estructurales o intertemporales. Junto con bajos niveles de ingreso, las familias pobres presentan un nivel insuficiente de capital humano en materia de nutrición, salud y educación, entre otros aspectos, lo que afecta las posibilidades futuras de los más jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades. Otros factores que sistemáticamente concurren en la reproducción intergeneracional de la pobreza son las características de género, la pertenencia a una minoría étnica y la residencia en zonas rurales, que constituyen claras desventajas sociales. Por otra parte, la exposición a situaciones adversas transitorias y recurrentes tiende a castigar en mayor medida a los más pobres, que cuentan con menos recursos para enfrentarlas.

La multidimensionalidad de la pobreza, así como su carácter de proceso y de relación, debe ser tenida en cuenta en el diseño de las políticas orientadas a superarla. La diversidad de programas sociales en la región refleja este carácter multidimensional de la pobreza, que se traduce en una gran variedad de objetivos y orientaciones. De hecho, el espectro incluye desde beneficios sociales (en forma de transferencias monetarias y en especies como viviendas sociales) hasta redes de gestión ante riesgos y vulnerabilidades de grupos específicos de la población, e iniciativas con orientación productiva.

En diversos programas sociales de los países de la región se busca potenciar el desarrollo del capital humano. De manera directa o indirecta, este propósito subyace a proyectos de nutrición, cuidado infantil, educación, salud, capacitación, vivienda, infraestructura y saneamiento. Las sinergias entre las diferentes dimensiones del capital humano, como elemento de desarrollo y superación de la pobreza a largo plazo, han sido objeto de un creciente interés en los programas sociales. Por lo tanto, en las siguientes páginas se prestará especial atención a los programas de emergencia vinculados al empleo, de gran cobertura y visibilidad en tiempos de crisis, y a los de transferencias condicionadas, que se destacan por su difusión y potencial de innovación.

Por cierto, este espectro no incluye todas las políticas orientadas a enfrentar la pobreza e impulsar una mayor protección social de los grupos más vulnerables. No obstante, resulta particularmente representativo de la labor orientada a con-

jugar el apoyo de emergencia a corto plazo con la expansión de las capacidades a mediano y largo plazo y el fomento de las oportunidades productivas.

En el marco de otras iniciativas recientes en la región en materia de programas sociales de alto presupuesto, gran cobertura o contenido innovador, pueden mencionarse las siguientes. En Cuba, el acceso libre y universal a la salud, la educación y la protección social constituye una aproximación alternativa al impulso del capital humano de la población. La red integral cubana está compuesta por 167 programas sociales, a los que se destina más del 65% del presupuesto estatal. También cabe citar las “misiones” en la República Bolivariana de Venezuela, entre las que se destacan la Misión Mercal, de venta directa de alimentos a bajo precio, la Misión Barrio Adentro, en el ámbito de la salud, y la Misión Robinson, de alfabetización; los programas de cuidado como los hogares de bienestar infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense; las iniciativas de formación y capacitación, Jóvenes en Acción en Colombia, el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) en México y el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR) en Brasil, entre otras, y los numerosos programas materno-infantiles como el Programa Arranque Parejo en la Vida en México y Maternidad Gratuita en Ecuador.

Aunque la solución a los problemas de protección social es una tarea indelegable del Estado, la participación ciudadana y de la sociedad civil permite enriquecer la iniciativa estatal, pues facilita la transmisión del aprendizaje social disperso en las comunidades, lo que favorece la adaptabilidad de los programas a las necesidades de las personas en el ámbito local y a la heterogeneidad cultural. En este sentido, cabe señalar las diferentes iniciativas en materia de innovación social que han surgido de las comunidades, la sociedad civil y el sector privado, en este último caso en el marco de la responsabilidad social empresarial.

#### PROGRAMAS DE EMERGENCIA VINCULADOS AL EMPLEO

Los actuales programas de emergencia vinculados al empleo se concibieron a raíz de la crisis que afectó a la región en la década de 1980. Sin embargo, debe destacarse que los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región, reflejo de la baja y volátil tasa de crecimiento económico, motivaron su permanencia, de manera independiente del ciclo económico y las crisis. En este sentido pueden considerarse programas de lucha contra la pobreza focalizados a través del empleo.

Estas iniciativas inciden directamente y de manera contracíclica en el ingreso de los hogares, dado que permiten percibir ingresos adicionales en coyunturas económicas adversas. Asimismo, cumplen una importante función de protección social, ya que proporcionan transferencias para evitar que los ingresos de las familias sean inferiores a niveles críticos.

La experiencia regional acumulada en la materia indica que, en su forma típica, los programas de emergencia vinculados al empleo proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semicalificados o sin calificación, en proyectos con uso intensivo de mano de obra, relacionados con la creación y reparación de infraestructura económica, social y comunitaria. A cambio de la participación en los proyectos, se entregan retribuciones a los beneficiarios, en la forma de transferencias monetarias o de productos alimentarios.

Estos programas presentan algunas ventajas operativas para atender situaciones de crisis, esto es, son flexibles, se pueden poner rápidamente en marcha ante situaciones de emergencia y permiten canalizar recursos y capacidades del tercer sector, las empresas y las comunidades beneficiarias.

En general, los programas de empleos temporales están siendo utilizados en América Latina y el Caribe para enfrentar fenómenos tan diversos como las estacionalidades agrícolas, las consecuencias de los desastres naturales, las secuelas del conflicto armado y la inseguridad alimentaria. La cobertura poblacional como proporción de la población económicamente activa ha sido considerable. En términos del PIB, el costo de los programas es de alrededor del 0,43%, y ha llegado a cifras cercanas al 1% del PIB en el caso de los de mayor extensión.

De las evaluaciones de impacto disponibles se desprende que los programas de emergencia vinculados al empleo han sido mecanismos relativamente eficaces para responder a situaciones de crisis, ya que han permitido brindar ingresos a los grupos de la población de la región más vulnerables a las crisis económicas. En los programas sobre los cuales se cuenta con información, el grueso de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza o indigencia. Asimismo, los efectos positivos en los ingresos monetarios a corto plazo se destinaron principalmente a las mujeres, y las iniciativas de mayor cobertura permitieron reducciones de las tasas de indigencia o pobreza extrema. Un problema es que, si bien estos programas han creado ocupaciones transitorias a corto plazo, no existe consenso en torno a su capacidad para generar puestos de trabajo estables.

En este sentido, el principal desafío es crear capacidades productivas en los beneficiarios, para evitar que los programas queden reducidos a un papel netamente asistencial. Ello requiere fortalecer la capacitación profesional, una mayor articulación con las políticas productivas y la existencia de mecanismos pre-determinados para la salida del programa por parte de los beneficiarios.

#### CAPITAL HUMANO Y EFECTOS A LARGO PLAZO: LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Las situaciones de pobreza condicionan las oportunidades de desarrollo que las familias transmiten de generación en generación. El bajo nivel educativo de amplios estratos de la población constituye un importante mecanismo de transmi-

sión intergeneracional de la pobreza. En efecto, el escaso nivel de educación y la falta de acceso a educación de calidad de los jóvenes de los estratos más pobres bloquean su principal canal de movilidad e inclusión social. Asimismo, la escasez de alimentos y el desigual acceso a infraestructura (agua potable, saneamiento) y servicios adecuados de salud redundan en un inadecuado desarrollo físico, que reduce aún más la capacidad de adquisición de conocimientos.

En respuesta a estas situaciones, los programas sociales en América Latina y el Caribe tienen una larga historia en materia de intervenciones destinadas a potenciar el capital humano. Con estas iniciativas se ha procurado, con diferentes mecanismos y en distintas dimensiones, brindar oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario. En los últimos años, estas intervenciones se han visto complementadas por una nueva generación de iniciativas, a saber, los programas de transferencias condicionadas (PTC). Éstos combinan el alivio inmediato de la pobreza (como déficit de ingreso) con el fortalecimiento del capital humano de las nuevas generaciones, lo que fomenta las sinergias positivas entre estos objetivos a corto y largo plazo, y entre distintas dimensiones del capital humano. Para lograrlo, se condiciona la ayuda monetaria o en especie a requisitos educativos o de salud.

Las principales innovaciones de estos programas son las siguientes: se dedica especial atención a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; se emplea el condicionamiento como incentivo a nivel familiar y no como instancia de autoselección y focalización, y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; se hace hincapié de manera explícita en la búsqueda de sinergias sectoriales para la acumulación de capital humano, no sólo en lo que respecta a niños de edad escolar sino también a la primera infancia, y en el empoderamiento de las familias, en particular de las mujeres, sobre la base del papel preponderante que se les otorga en la recepción y administración de los beneficios, así como en las tareas de difusión de actividades y supervisión del funcionamiento de las operaciones en el ámbito local. Asimismo, muchos de estos programas cuentan con amplios recursos y criterios de elegibilidad relativamente claros, lo que resulta en altos niveles de cobertura, a diferencia de iniciativas anteriores concentradas en áreas geográficas restringidas o con criterios de entrada más difusos.

Los requisitos educativos impuestos por los programas se refieren a niveles mínimos de asistencia escolar de los niños. Por su parte, los relativos a la salud y nutrición condicionan la transferencia a la realización de visitas a centros de atención primaria de la salud, para que los niños y las madres reciban prestaciones preventivas en materia de salud materno-infantil y nutrición. Además, con frecuencia, los adultos también tienen que participar en talleres informativos sobre salud y nutrición.

Mediante estos programas se ha logrado cubrir a segmentos significativos de la población a costos razonables (véase el cuadro 3). El grueso de los beneficia-

rios se encuentra en los quintiles más pobres, aunque existe un amplio margen para mejorar el alcance en el primer quintil. En la mayoría de los programas, las transferencias monetarias resultaron en aumentos de los ingresos familiares, aunque su monto no siempre fue suficiente para obtener un efecto significativo en las tasas de pobreza.

Cuadro 3

**Cobertura y costo de ocho programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe**

<b>Programa</b>	<b>Beneficiarios/ población (en porcentajes)</b>	<b>Gasto/PIB (en porcentajes)</b>
Bolsa Familia (Brasil, 2003)	16,0	0,28
Chile Solidario (Chile, 2002)	6,5	0,10
Familias en Acción (Colombia, 2001)	4,0	0,30
Superémonos (Costa Rica, 2000)	1,1	0,02
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	4,7	0,02
Programa de avance mediante salud y educación (PATH) (Jamaica, 2002)	9,1	0,32
Oportunidades (ex Progresá) (México, 1997)	25,0	0,32
Red de Protección Social “Mi Familia” (Nicaragua, 2000)	1,2	0,02

**Fuente:** Pablo Villatoro, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, inédito.

De la información disponible se puede concluir también que los programas han tenido un efecto significativo en términos de acumulación del capital humano. En cuanto a la educación, los efectos son positivos tanto a corto como a me-

diano plazo. Esto se refleja en las tasas de matrícula y asistencia escolar, las promociones de grado y los años adicionales de escolaridad, entre otros indicadores. También se han apreciado, aunque en menor medida, efectos favorables en la reducción del trabajo infantil. Sin embargo, de acuerdo con el único caso sobre el que se dispone de datos (el programa Oportunidades en México), los resultados son menos alentadores en lo que respecta al aprendizaje.

Los efectos de los diferentes programas en los ámbitos de la salud y la alimentación también son, en general, positivos. Se observan incrementos significativos de los controles preventivos de salud, el acceso a los servicios de salud y la utilización de los servicios ambulatorios. De las evaluaciones se desprende que esta incidencia es mayor en infantes y niños menores.

En cuanto al efecto de los programas de transferencias condicionadas en lo referente a la institucionalidad de la política social, se destacan los esfuerzos de integración en el ámbito sectorial, aunque en varios casos se han observado problemas de coordinación entre los programas de transferencias y los prestadores de servicios de educación y salud (Rawlings, 2005). Para enfrentar estas dificultades, en el marco de algunos programas se han creado instancias de coordinación intersectorial a distintos niveles. Un aspecto de gran relevancia es el mayor grado de institucionalización del diseño y la aplicación de los programas. De hecho, tanto en el caso de Oportunidades como Bolsa Familia (los dos mayores programas sociales de la región) se ha logrado reunir iniciativas relativamente dispersas, sobre la base de un consenso político que impulsó la creación de instituciones con el poder suficiente para coordinar los esfuerzos. Para avanzar en programas que favorezcan metas tangibles en educación, salud y nutrición se requiere una sostenida labor a nivel público, por lo que es imprescindible contar con una sólida institucionalidad social, capaz de mantener la coherencia intertemporal de los programas y sus objetivos a largo plazo, en especial dadas las múltiples demandas a corto plazo que suelen enfrentar los gobiernos de la región.

#### DESAFÍOS FUTUROS

A pesar de los logros alcanzados, existen aún tareas pendientes, sobre todo en materia de derechos y obligaciones, el empoderamiento de las mujeres, el impulso a la participación ciudadana y el capital social, la compatibilización entre la oferta y la demanda de servicios y la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

#### *Derechos y obligaciones*

La condición de ciudadano plantea relaciones entre derechos y obligaciones. En los programas de transferencias condicionadas, estas relaciones pueden

entenderse como la complementariedad entre la transferencia de ingresos por parte del Estado y la exigencia de contrapartidas a las familias. De esta manera, la relación entre beneficios y compromisos opera también como un instrumento eficaz de creación de incentivos para las familias y alienta sinergias positivas.

Sin embargo, es importante evitar que el condicionamiento tenga efectos negativos y no deseados entre los beneficiarios. La condicionalidad debe entenderse como un instrumento más de los disponibles para el diseño de los programas sociales y evaluarse en función del efecto potencial que pueda tener en cada situación particular.

Otro principio importante para consolidar la titularidad de los derechos es que los programas sociales deben orientarse a buscar e incorporar a las familias elegibles en vez de simplemente esperar que quienes necesiten apoyo lo soliciten. Hay que considerar que, en muchos casos, la población objetivo de los programas sociales tiene poca vinculación con la estructura institucional establecida y escaso contacto con las campañas oficiales de información, lo que les hace difícil responder por sí mismas a las iniciativas públicas.

#### *Empoderamiento y participación ciudadana*

El empoderamiento, la participación y el fomento del capital social deben considerarse tanto medios como fines en los programas de apoyo a los sectores más pobres. En cuanto medios, constituyen instrumentos que mejoran la eficacia de los programas, a través de sinergias y del mejor aprovechamiento de los activos de la comunidad, y realzan la exigibilidad, rendición de cuentas y transparencia de los procedimientos. Como fines, constituyen conquistas en el plano de la ciudadanía, por cuanto implican mayor poder, inclusión y voz por parte de los beneficiarios. Sin embargo, ni la dimensión comunitaria ni la creación del capital social se han destacado como prioridades explícitas en los programas de transferencias condicionadas; y el enfoque de capital social no se ha logrado poner en práctica adecuadamente en los ámbitos específicos de gestión y diseño.

Un mayor empoderamiento de las mujeres en el marco de los programas de transferencias condicionadas ha supuesto una mayor carga de trabajo, ligada al cumplimiento de los requisitos de los programas en el ámbito familiar y a la participación como promotoras en el ámbito comunitario. El diseño de los programas debe equilibrar el nuevo papel de las mujeres con las nuevas obligaciones que se crean, en particular cuando se considera la importante carga laboral que llevan dentro y fuera de la familia.

La participación ciudadana en la gestión y evaluación de los programas es también un desafío pendiente. Una mayor supervisión por parte de la ciudadanía se traduce en una mayor capacidad de injerencia, en la medida que el acceso a las autoridades y a los responsables de los programas se ve facilitado y se

brinda información para evaluar el rendimiento de estos últimos. Asimismo, la participación determina una mayor intervención y capacidad de diálogo de los beneficiarios, es decir, más “voz pública” para quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Por último, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, lo que limita la mala gestión, la corrupción y el abuso.

Los beneficios de la participación ciudadana no sólo se traducen en una mejor gestión de los programas sociales. También estimulan la incorporación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de iniciativas (en especial en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la heterogeneidad cultural de los beneficiarios); en la asignación de recursos, y en la definición de prioridades. La mayor participación debe constituir, en este sentido, un factor que enriquezca los propios programas sociales, pues favorece la transmisión y el aprovechamiento del aprendizaje social disperso en las comunidades.

#### *El capital social*

También es importante seguir incorporando la dimensión de capital social en programas de superación de la pobreza puesto que, al promover las redes que permiten vincular a los sectores pobres entre sí y con el resto de la sociedad, puede propiciar una mayor inclusión. Incorporar el criterio de capital social en los programas de superación de la pobreza significa privilegiar las relaciones sociales existentes en las comunidades en las que se va a intervenir, así como los grados de participación en la toma de decisiones de sus miembros. Si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión (registrados en la memoria histórica y tradición de actividades en colaboración con la comunidad), no se lograrán potenciar los espacios de organización existentes en los grupos de destinatarios, ni las redes preexistentes ni los liderazgos positivos.

#### *Articulación entre la demanda y oferta de servicios*

Los programas sociales basados en incentivos a la demanda de servicios (de educación y salud, entre otros) deben acompañarse de la presencia real de la oferta de servicios correspondiente. Las obligaciones que se imponen en el marco de algunos programas en cuanto a asistencia a la escuela y a centros de atención de salud y nutrición sólo surten un efecto pleno si se cuenta con una red de escuelas, puestos sanitarios y profesionales capacitados para brindar estos servicios. Pero precisamente en las áreas de educación y salud existe un importante déficit de acceso en el caso de los pobres en la región. Por consiguiente, las intervenciones deben incluir una etapa de verificación de la pre-



sencia de la oferta correspondiente y de la facilidad de acceso, y contar con recursos presupuestarios y administrativos para solucionar las falencias que se identifiquen. Este tipo de intervenciones requiere de cierto nivel de coordinación intersectorial, que no es siempre explícita en los programas sociales. Es fundamental, por lo tanto, reforzar diversas iniciativas en la región, que incluyen instancias institucionales de coordinación intersectorial, de constitución de gabinetes sociales y su articulación a través de redes, y el establecimiento de una autoridad social principal.

Debe señalarse, además, que la disponibilidad de los servicios no depende sólo de su cantidad sino también de su calidad, y del carácter inclusivo de la oferta. Quienes provienen de entornos especialmente desfavorables requieren intervenciones diseñadas de acuerdo con sus características y necesidades, dado que una oferta homogénea en situaciones heterogéneas sólo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias, que atentan contra el principio de equidad. Por otra parte, esta heterogeneidad de la oferta debe traducirse en una mayor adaptabilidad a las condiciones particulares de quienes necesitan los servicios, pero sin aumentar la segmentación en lo que respecta a su calidad. Por último, la coordinación de los programas sociales de lucha contra la pobreza no debe darse únicamente en el marco de los servicios de salud y educación; también es importante establecer puentes con otras áreas de la actividad estatal, especialmente con las políticas públicas de infraestructura, vivienda, agua potable, saneamiento y transporte.

### *Productividad y empleabilidad*

El desarrollo del capital humano es uno de los principales mecanismos de reducción de las desigualdades en el futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que mejora la capacidad productiva de las personas. Pero es aún prematuro evaluar el efecto de los programas de transferencias condicionadas en la pobreza futura de los niños, pues el resultado se relacionará no sólo con la acumulación de capital humano sino también con las oportunidades de empleo una vez que los beneficiarios hayan salido del programa. En el contexto de los países de la región, las mejoras en materia de inserción productiva de los pobres no están garantizadas, dado que las economías tienen serias dificultades para crear trabajo decente (OIT, 1999).

Estas dificultades se ven reflejadas tanto en la estructura económica como en la evolución reciente de la región, que registró serias crisis y una alta volatilidad, con el consiguiente crecimiento insuficiente y discontinuo y el aumento del desempleo, entre otras consecuencias negativas. Por ende, los esfuerzos por potenciar la educación, la salud y la nutrición mediante programas sociales deben ligarse a políticas productivas que impulsen una oferta creciente de trabajo decente.

Ello requiere fortalecer el desarrollo productivo. Las políticas tendientes a mejorar el desempeño económico han sido analizadas en varias oportunidades por la CEPAL, en particular en el último período de sesiones (CEPAL, 2004). Entre ellas pueden destacarse las que estimulan el fortalecimiento a las pequeñas empresas y microempresas. Éstas constituyen un importante complemento para las estrategias de lucha contra la pobreza, en especial si se considera que cerca de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en la región en los años noventa se generaron en el sector informal. Es importante señalar que las políticas productivas deben vincularse a políticas macroeconómicas que permitan acelerar y estabilizar el crecimiento, así como a una creciente toma de conciencia de que la informalidad no se resuelve a corto plazo. Para “formalizar” el trabajo se requieren dinámicas sostenidas de crecimiento y políticas activas de empleo y modernización productiva.



Capítulo 19  
**La migración internacional  
y la globalización**

Fuente: *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2002, capítulo VIII.



En etapas anteriores de la historia, los movimientos de población han ido a la par del desarrollo de los contactos y flujos entre diferentes sociedades y culturas. En particular, durante la primera fase de la globalización, que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, los grandes desplazamientos humanos desempeñaron un papel fundamental. En este sentido, la situación contemporánea resulta paradójica, puesto que, en un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen.<sup>1</sup> Como apuntan Tapinos y Delaunay (2001), la migración internacional actualmente parece estar excluida del nuevo proceso de globalización. Tal exclusión constituye la mayor diferencia que distingue las nuevas tendencias de la economía mundial de los dos grandes períodos históricos anteriores de globalización. La visión restringida de la “globalización” sin el factor de movilidad humana plantea una cuestión triple respecto de la ética, el realismo político y la eficacia económica, además de la sustentabilidad a largo plazo de este tipo de estrategia mundial de desarrollo.

Las dificultades impuestas a la migración en un momento histórico en que se propician los intercambios en tiempo real –y para cuyo efecto se derriban las barreras que inhiben la circulación de bienes e ideas– revelan las asimetrías de una globalización que incluye individuos, poblaciones, países y regiones, y que al mismo tiempo excluye a otros tantos. Aun cuando el número de migrantes en relación con la magnitud de la población mundial siempre ha sido reducido, en otros momentos históricos –como el del auge del comercio que acompañó la primera fase de la globalización– representó una proporción mucho mayor que el 3% que se registra en el presente. Claras señales del carácter limitado de la actual globalización de la migración –si se la compara con la financiera– son que la libre movilidad de las personas entre países se circunscriba casi exclusiva-

1 Desconociendo el aporte de la migración a la intensificación de las relaciones económicas y laborales, sociales y políticas, culturales y valóricas a escala mundial, en las discusiones actuales sobre la globalización pocas veces se toma en cuenta la migración internacional, o bien se aborda como una categoría residual, como una idea tardía (Stalker, 2000: 1).

mente a una de las regiones del mundo (la Unión Europea) y que sea objeto, en el marco de acuerdos internacionales, de debates y negociaciones caso a caso, que persiguen convenir sólo los movimientos temporales de personas con calificaciones directamente relacionadas con los negocios o el suministro de servicios.

El hecho de que la mayoría de los migrantes se desplace a pesar de la persistencia de las barreras para su ingreso pone de relieve la incompatibilidad existente entre las posturas restrictivas y un mundo que avanza hacia una creciente liberalización de otros flujos. Esta inconsistencia es, en gran medida, responsable del gran incremento de los casos de indocumentación y de la emergencia de territorios de tránsito migratorio, a la vez que deja espacio a uno de los más graves delitos que atentan contra los derechos humanos: el tráfico de personas por las fronteras. El aumento de estas situaciones hace patente la necesidad de propiciar acuerdos más amplios entre los países para lograr formas de gobernabilidad de la migración internacional, de reconocer el papel fundamental de la sociedad civil en la formulación de acciones relativas a los desplazamientos humanos y de dar mayor ímpetu al pleno respeto de los derechos de las personas migrantes.

En los últimos decenios la región de América Latina y el Caribe se transformó en fuente de emigración y sus flujos la vinculan a la más amplia geografía de destinos. En la actualidad, uno de cada diez de los 150 millones de migrantes internacionales (OIM-Naciones Unidas, 2000) nació en algún país latinoamericano o caribeño; esta cifra habla de un mínimo, pues no contabiliza una fracción que migra (y trabaja) en condición irregular o indocumentada y tampoco incluye los desplazamientos temporales, circulares y de retorno. La información disponible permite señalar que casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento y que la mitad de ellos emigró a lo largo del decenio de 1990, en especial a los Estados Unidos; en el mismo decenio emergieron nuevos flujos –de magnitud menor, pero con una expansión sin precedentes– dirigidos a Europa. La migración intrarregional, que acompañó las distintas etapas del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, mantiene algunos de sus rasgos tradicionales, pero registra una menor intensidad, asociada en parte a la retracción del carácter atractivo de los principales países de destino (Argentina y Venezuela).

Los análisis muestran una enorme brecha entre el imaginario colectivo y la realidad de la cuantía y las consecuencias de la inmigración. Si bien es necesario disponer de evidencias más sólidas y generalizables, las que existen se alejan de las opiniones simples que enfatizan las repercusiones negativas de la migración, exacerbando los prejuicios y el rechazo hacia algunos inmigrantes. Un ejemplo de lo grande que es este distanciamiento se encuentra en un estudio que el Congreso de los Estados Unidos encomendó a un amplio grupo de especialistas (Smith y Edmonston, 1997). Más allá de la complejidad inherente a la constela-

ción de factores intervinientes, dicho estudio concluye que, según las pruebas existentes, la inmigración ha tenido un impacto negativo relativamente menor sobre las oportunidades salariales y laborales de los grupos locales competidores. La inmigración afecta sobre todo el bienestar de los propios inmigrantes. En realidad, la “condena” que el conocimiento vulgar impone a los inmigrantes no encuentra sustento en el conocimiento científico. Muy rara vez se ha demostrado que los inmigrantes deterioran las condiciones laborales –ello sólo se apreciaría en un contexto que fomentara la ilegalidad– y los servicios sociales. ¿Por qué entonces persisten, y a veces se acentúan, los prejuicios? La respuesta exige una reflexión profunda que escapa del ámbito de la migración.

### **EL CARÁCTER INTERACTIVO DE LA MIGRACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN**

#### **FACTORES QUE PROMUEVEN LA MOVILIDAD Y SU HETEROGENEIDAD**

La complejidad de la migración internacional actual de la población de América Latina y el Caribe estriba en la gran diversidad de factores que la estimulan y caracterizan. Ya no basta con el simple reconocimiento de países únicamente emisores o receptores, puesto que también debe prestarse atención a aquellos que, en virtud de sus condiciones geográficas, se han convertido en espacios de tránsito hacia un destino final; más aun, se está en presencia de una multiplicación de tales destinos. Además, los movimientos ya no se restringen a un grupo humano tan claramente discernible como en el pasado: la gama de actores –cuyo desplazamiento afecta la reproducción social de las familias y el desarrollo de las comunidades de origen– es cada vez más amplia y en sus lugares de destino se vinculan con diversos grupos sociales, tejen redes de contactos que sobrepasan fronteras y emplean diferentes estrategias y modalidades para sus traslados.

La migración internacional encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo, cuya enormidad, persistencia y notoriedad en el mundo globalizado contemporáneo acrecienta las llamadas presiones migratorias. Así, los países de América Latina y el Caribe mostraron en las últimas décadas un comportamiento económico inestable y la recuperación insinuada en algunos durante los años noventa apenas consiguió revertir las graves consecuencias de la “década perdida” de 1980 (CEPAL, 2001a). La asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por la economía internacional se hace patente en la región, ya sea por las carencias de capital humano y de conocimiento, los cambios del papel del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. A su vez, la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región; frente a la percepción de



inseguridad, riesgo e indefensión –que se refleja en las opiniones de la población recabadas en encuestas y ampliamente difundidas por los medios de comunicación–, cobra cuerpo una creciente aceptación de la emigración como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados del patrón de desarrollo. Por ende, la reducción de las brechas y la convergencia económica son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la migración a largo plazo; mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.

Las economías desarrolladas siempre han necesitado trabajadores de los países menos desarrollados. Esta demanda, que en ocasiones va más allá de la influencia inmediata de los ciclos económicos, opera en virtud de la conformación de mercados laborales duales, que abren espacios para la inserción de trabajadores extranjeros en los extremos del espectro de calificaciones.<sup>2</sup> Teóricamente, y en la medida en que el flujo laboral externo contribuya a llenar los vacíos que deja la oferta nacional, la migración puede ser un mecanismo de ajuste en los países de recepción, pero también puede operar como un factor que contrarreste la elevación de los salarios y permita aumentar los excedentes del capital; estas circunstancias, en definitiva, hacen que los trabajadores nativos se resistan a la inmigración masiva.

Es sabido que los inmigrantes menos calificados se integran a los mercados de trabajo para desempeñar labores habitualmente desdeñadas por las poblaciones locales (en sectores como las industrias primarias, la agricultura o los servicios personales). En función de la posibilidad de reducir costos laborales, algunos empleadores obtienen beneficios de este flujo. Como contrapartida, es posible que los trabajadores extranjeros acumulen capital social y puedan emprender una movilidad ocupacional ascendente. Pese a que existe una demanda de estos trabajadores, y muchos realizan actividades funcionales para la expansión económica, están sometidos, por regla general, a prácticas estrictas que regulan su migración –por ejemplo, a través de cuotas anuales o de programas de contratación temporal– y que, en varios casos, constituyen barreras para su ingreso y permanencia. Ello trae como secuela la indocumentación de algunos migrantes, irregularidad que alimenta la percepción negativa de la inmigración en los países receptores.

La migración de trabajadores calificados reúne otras características. Aunque no es un fenómeno nuevo, la creciente demanda en los países desarrollados de personal extranjero con habilidades específicas obliga a revisar las barreras que

<sup>2</sup> Aunque menos sostenida, esta situación también se observa en los países de inmigración de América Latina y el Caribe.

se interponen a su movilidad. Quienes poseen calificaciones elevadas se encuentran en mejor posición para participar activamente en la movilidad contemporánea; así lo muestra el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que, entre los modos de suministro de servicios, contempla el provisto por personas naturales, enfatizando el movimiento temporal de personal calificado.<sup>3</sup> Si bien este acuerdo establece restricciones cuantitativas y exigencias adicionales (como el permiso de trabajo), que son fuente de controversias al momento de su aplicación –ya que implican el análisis de cada caso por separado–, la premisa básica es que tales movimientos son complementarios al comercio y permiten aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, lo que podría coadyuvar a reducir a largo plazo los estímulos a la migración. Es claro que los países desarrollados realizan esfuerzos deliberados para atraer especialistas escasos –en algunos casos son parte de sus políticas de recursos humanos– y encuentran favorable acogida en numerosos segmentos de las sociedades de origen de los migrantes.<sup>4</sup> Resulta especialmente notorio en tales países el aumento de la demanda de inmigrantes con habilidades cada vez más específicas –como las afines a la ingeniería y la tecnología en el campo general de la informática–, para lo que se ofrecen condiciones imposibles de igualar en las naciones de la región.

A comienzos del decenio de 1990, unos 300 000 profesionales y técnicos latinoamericanos y caribeños –alrededor de un 3% de su disponibilidad en la región– residían en países distintos del de su nacimiento; más de dos tercios de ese total se concentraba en los Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000), donde se estima que un 12% de las personas con diplomas en ciencia e ingeniería son extranjeros, en su mayoría procedentes de un país en desarrollo (Pellegrino, 2000). La emigración de estos recursos humanos ha sido motivo de profundas discusiones en la región, pues su importancia va más allá de las dimensiones cuantitativas. El debate tradicional sobre la fuga de cerebros (*brain drain*), que pone el énfasis en sus repercusiones negativas –en tanto factor que coadyuva al aumento de las brechas, erosiona la formación de masas críticas y afecta la distribución del ingreso–, se combina con propuestas dirigidas a estimular la circulación y el intercambio de recursos humanos calificados (*brain circulation* y *brain*

3 En virtud de este Acuerdo, los Estados Unidos otorgan un mínimo de 65 000 visas anuales (con una permanencia de hasta tres años) para profesionales (OIM-Naciones Unidas, 2000); el sistema de preferencias de la legislación estadounidense admite un máximo anual de 140 000 personas con calificaciones especiales (INS, 2000).

4 Las grandes corporaciones cumplen un papel fundamental en este proceso; puede citarse la reacción de Bill Gates hace unos años frente a la eventual reducción de las visas de la categoría de trabajadores calificados, que dijo que si querían impedir que las empresas como la suya trabajaran en los Estados Unidos, tal medida era “magistral” (Stalker, 2000: 135).

*exchange*) con el propósito de convertir a los migrantes en nexos entre las redes locales y globales de desarrollo científico y tecnológico, y en agentes de transferencia de conocimiento y tecnología. Desde el punto de vista de los países de origen, estas propuestas apuntan a aprovechar las oportunidades que abre la globalización, pero su puesta en vigor se ve dificultada por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la retención de los estudiantes más destacados en las universidades del mundo desarrollado, la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y las remuneraciones que ofrecen unos y otros países, y la ausencia de ambientes apropiados para la revinculación.<sup>5</sup>

Las crecientes oportunidades para los individuos en el exterior se hacen ostensibles frente a la escasa capacidad de los países en desarrollo para retener a sus cuadros calificados. Sin embargo, no siempre se concretan: muchos migrantes calificados no logran maximizar sus beneficios a causa de las dificultades para obtener el reconocimiento de sus calificaciones. Además de los requisitos y limitaciones para la libre movilidad, enfrentan obstáculos para una inserción apropiada en los países de destino (como las reglas de prioridad en favor del personal nacional), lo que menoscaba sus contribuciones. En algunos países receptores se discute si el aumento de la inmigración de profesionales y técnicos es un factor depresor de salarios entre los grupos más calificados de la fuerza de trabajo, asociación que se observó en los años noventa entre los científicos e ingenieros de los Estados Unidos (Espenshade y otros, 2001). Aunque estas circunstancias introducen una nota de cautela sobre las expectativas de formación de un mercado global de recursos humanos calificados, no desmienten el papel que pueden cumplir estos migrantes en la transferencia tecnológica y su importancia debe servir de estímulo para la búsqueda de mejores prácticas –políticas activas– de aprovechamiento de sus potencialidades para los países emisores. En tal sentido, algunos procesos de integración dentro de la región son aleccionadores, pues contemplan medidas que facilitan la movilidad de profesionales<sup>6</sup> y la formación conjunta de programas de posgrado. Así, la creación de oportunidades laborales –junto a la continua capacitación– para trabajadores de alta calificación es tarea prioritaria en la agenda regional.

5 Según se desprende de las admisiones temporales en los Estados Unidos, los latinoamericanos y caribeños todavía no participan en gran escala en los canales de circulación de profesionales y técnicos, como es el caso de los europeos y asiáticos (Pellegrino, 2000).

6 La Comunidad Andina registra una larga experiencia de instrumentos para la protección de trabajadores y en el Mercosur existen iniciativas destinadas al seguimiento de los mercados de trabajo y a generar estatutos comunes de protección laboral (Martínez, 2000).

## CULTURA MIGRATORIA Y FORMACIÓN DE COMUNIDADES TRANSNACIONALES

La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales y –amén de los retos que impone la convivencia de individuos, grupos y comunidades de diferentes culturas, etnias y religiones– es razonable esperar que siga forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores. Sin embargo, la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento. Las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones y transporte facilitan la movilidad internacional. Además, gracias a las mejoras de la escolaridad, aunadas a una mayor información –con mensajes sobre los niveles de vida y códigos valóricos que alientan la percepción de las supuestas ventajas de la migración– sobre la situación existente en otros países del mundo, hay muchas más personas dispuestas a migrar. En definitiva, el *derecho a migrar* es una opción para aquellos que disponen de un mínimo de capital humano y no están en condiciones de materializar sus aspiraciones de movilidad social en sus países de origen, cuyas restricciones para el ejercicio de derechos económicos y sociales terminan minando el *derecho a permanecer*. Así, los movimientos internacionales de las personas y las familias –que buscan obtener aquello que en sus países sólo se les ofrece simbólicamente– emanan de decisiones cada vez más informadas y vinculadas a la percepción de que los traslados suponen riesgos y costos decrecientes. Ésta es la cultura migratoria contemporánea, ahora animada por motivaciones relativamente autónomas de las de naturaleza estrictamente económica.

Una de las manifestaciones culturales de la globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras tal vez menos abarcativas, pero de índole transterritorial. La migración ha hecho emerger nuevos actores que, organizados en comunidades y articulados por medio de redes, mantienen vínculos estrechos con sus áreas de origen (a las que envían remesas e información) y constituyen referentes colectivos de identidad en las de destino. Estas comunidades transnacionales<sup>7</sup> son un ejemplo palmario del papel interactivo de la migración internacional y la globalización en el marco de la explosión identitaria que caracteriza la fragmentación de las sociedades contemporáneas. Las redes sociales y las comunidades forman parte de una estrategia afirmativa de los migrantes en la defensa de sus rasgos culturales, la expresión de sus demandas de ciudadanía y la protección tanto frente a las posturas restrictivas en materia de inmigración como ante las prácticas de rechazo social (ejemplificadas en las condiciones laborales de muchos migrantes y en los sentimientos contra la in-

7 La condición transnacional se asocia tanto a los intercambios que los migrantes realizan con sus áreas de origen como a sus continuos traspasos de las fronteras políticas y culturales (Canales y Zolniski, 2000).

migración). En gran medida, operan como factores de retroalimentación de los flujos migratorios y propician la diversificación de la movilidad.

Las comunidades transnacionales se benefician de las asociaciones tradicionales de migrantes, pero su complejidad es mayor: propician actos culturales –bailes, comidas, festividades y productos idiosincrásicos– y legitiman la diversidad de las sociedades receptoras. Son unidades sociales geográficamente extendidas, de relaciones densas y vínculos solidarios, que incluso auspician iniciativas microempresariales transnacionales. A menudo funcionan con tensiones, conflictos y contradicciones, que recrean el marco de desigualdad estructural de sus comunidades de origen y, por lo mismo, sirven de matriz para la reproducción social de sus miembros en los países de destino.<sup>8</sup> La heterogeneidad de sus integrantes, el potencial de resistencia y oposición de algunos de ellos, sus diversas formas organizativas, sus vínculos internacionales y sus complejas relaciones con el mercado y el Estado convierten a estas comunidades transnacionales en un elemento de referencia obligada y de indiscutible importancia para el diseño de medidas tendientes a abordar la migración. Su expresión interactiva con la globalización es especialmente visible entre los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos.

#### PERSISTENCIA DE BARRERAS Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES QUE RESTRINGEN LA MOVILIDAD

La lógica restrictiva subyacente en las medidas que muchos gobiernos aplican en materia de migración internacional está anclada en su prerrogativa de custodiar la soberanía territorial, que justifica el control institucional del ingreso y la permanencia de extranjeros. Sin embargo, su extrapolación a la normatividad migratoria no se adecua a la naturaleza internacional de este fenómeno ni a los factores que –tanto en los países de origen como en los de destino– lo estimulan. Sin duda, encomendar la política migratoria a los organismos policiales encargados de vigilar las fronteras es una opción inapropiada para la gestión de un fenómeno de tanta complejidad económica, social y cultural. Ello redundará en la agudización de prácticas restrictivas que no son coherentes con lo que la mayoría de los gobiernos declara acerca de la migración<sup>9</sup> y contradicen

8 Sus integrantes pueden tener hogares en distintos lugares, lo que produce circuitos de desplazamiento que combinan estadías y frecuencias de viaje variables dentro de espacios de vida claramente transnacionales.

9 La Octava Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas entre los gobiernos relativa a la población y el desarrollo (1999) muestra un aumento del número de gobiernos (28% de los que respondieron) que consideran la inmigración demasiado alta; muchos de ellos declararon tener políticas de control (especialmente hacia los indocumentados, los refugiados y solicitantes de asilo). Entre los gobiernos de América Latina y el Caribe, un 62% indicó no tener

lo que sucede con el comercio internacional. En este sentido, los Estados han acordado suprimir muchas barreras que se interponían al movimiento de capitales y a los flujos de bienes y servicios, sin que ello les impida realizar negociaciones sobre asuntos específicos, siempre que sus procedimientos respeten las reglas establecidas en el marco de los acuerdos globales. En el caso de la migración internacional, estos marcos generales no existen y, sin embargo, los retos que el fenómeno impone llevan a los Estados a reconocer que no basta con las acciones unilaterales. ¿Cómo pueden establecerse acuerdos generales sobre la migración más allá de las disposiciones que rigen la movilidad con fines de negocios y de prestación de servicios incluidas en algunos instrumentos internacionales?

En principio, y descartando otros polémicos fines, la regulación estricta de la migración suele considerarse un mecanismo de protección de los mercados laborales nacionales. Sin embargo, sólo por excepción los extranjeros llegan a constituir una fracción mayoritaria de la fuerza de trabajo de un país; lo común es que sean una proporción modesta del total y que ocupen aquellas posiciones que dejan libres los trabajadores locales, por lo que rara vez los desplazan. Con todo, es posible que su participación en el mercado laboral incida en la depresión de los salarios en el país de destino. La probabilidad de que este efecto se produzca será tanto mayor cuanto más importante sea la presencia de trabajadores inmigrantes indocumentados que, por estar excluidos de los sindicatos y de los mecanismos de negociación colectiva, pueden favorecer una baja de los salarios reales. Esto lleva a sostener que el empleo de extranjeros indocumentados, con retribuciones inferiores a las que perciben los nacionales, socava los acuerdos colectivos existentes, fomenta la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros en algunos sectores y debilita su contribución al ingreso nacional.

Pese a que las políticas migratorias de la mayoría de los países se siguen adoptando con arreglo a criterios unilaterales, en el decenio de 1990 se advirtieron señales a favor de iniciativas regionales de concertación sobre la materia. En consonancia con este nuevo espíritu, en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas se reconoció explícitamente que “la migración internacional constituye un fenómeno multifacético que involucra a todos los países y debe ser objeto de diálogo y cooperación internacional, sin que ello implique menoscabo alguno de la soberanía nacional para establecer los marcos legales y políticos sobre migración internacional” (CEPAL, 2000g: 7). Este reconocimiento, que no niega el derecho de cada país de regular la inmigración, es un indicio auspicioso de la gradual adopción de principios comunes más flexibles

---

una posición oficial sobre los niveles de inmigración, aunque el 15% declaró que la inmigración es demasiado alta y el 18% sostuvo que deseaba reducirla (Naciones Unidas, 2001b).

en las Américas. El tratamiento de los numerosos asuntos de la migración internacional obliga a superar las visiones normativas oficiales de carácter esencialmente restrictivo –que se extienden a parte importante de la opinión pública y alimentan los prejuicios sobre el fenómeno–; ello significa impulsar una progresiva flexibilidad que facilite los movimientos migratorios y proteja a las poblaciones involucradas.

La tarea de flexibilizar la normativa migratoria parece especialmente factible a escala intrarregional (en particular, en las zonas fronterizas), puesto que la restricción al flujo de trabajadores extranjeros debiera comenzar a diluirse a medida que se profundicen los procesos de integración y se reconozca que los intercambios migratorios proporcionan un componente complementario de mano de obra en sectores estratégicos. Es justamente en el contexto restrictivo tradicional que los temas de la migración indocumentada, de la ilegalidad de los trabajadores y de la competencia desleal en el mercado laboral se hacen manifiestos. La oportunidad que brindan los acuerdos de integración subregional de avanzar en estas materias debe aprovecharse de manera decidida y sistemática, asumiendo el carácter multisectorial de los asuntos relativos a la migración internacional y adoptando políticas guiadas por principios de convergencia. La lógica restrictiva, que implica el cierre de las puertas para la radicación en un país distinto del de origen, conduce a una seria tensión: muchos migrantes no sólo enfrentan dificultades para ejercer el derecho de vivir en su país de nacimiento, sino también para establecerse en otro o para retornar al de origen.<sup>10</sup>

#### LAS FUERZAS GLOBALES Y EL FUTURO DE LA MIGRACIÓN

La migración internacional es un proceso de trascendencia histórica, que forma parte indisoluble de la evolución humana. En el pasado, y respondiendo a transformaciones de los escenarios económicos, sociales y políticos, complementó la expansión del comercio y la economía, contribuyó a crear naciones y territorios, nutrió la urbanización, abrió nuevos espacios a la producción y aportó decisivamente al cambio social y cultural. En la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el mundo conoció una migración fundamentalmente compuesta por dos corrientes contrapuestas: la del libre traslado de europeos, que cumplió un papel clave en la convergencia

10 La Encuesta de las Naciones Unidas de 1999 muestra que la mayoría de los gobiernos de la región carece de posición oficial y de políticas sobre emigración (Naciones Unidas, 2001b). Si bien el dilema mencionado no ha merecido un mayor debate en la región (las iniciativas públicas dirigidas a vincular a los emigrados con el quehacer de sus países son débiles o inexistentes), últimamente los gobiernos han comenzado a tomar conciencia del importante papel que desempeñan las comunidades de connacionales en el exterior.

económica de algunas regiones del Viejo y del Nuevo Mundo, y la que incluyó a trabajadores de diversos orígenes, principalmente asiáticos (culis), hacia regiones tropicales, cuyo desplazamiento, en muchos casos forzado, redundó en una ampliación de la desigualdad en el orden internacional. Estas corrientes, promovidas por distintas fuerzas, merecieron la aceptación de los países de destino. En la actualidad, en cambio, existe preocupación por algunos aspectos conflictivos que entraña la migración, tanto para los países de recepción y de origen como para los propios migrantes (como los riesgos de profundizar las desigualdades y los asociados a la indocumentación).

Todo hace prever que, al menos a corto y mediano plazo, la migración seguirá estimulada, en un mundo de fuertes interconexiones, en el que se harán más visibles las profundas brechas económicas internacionales y las agudas insuficiencias estructurales de los países en desarrollo. Además, los países desarrollados –demográficamente envejecidos– fortalecerán sus estrategias tendientes a atraer recursos humanos calificados y mantendrán la demanda de trabajadores de menores calificaciones, cuyos nuevos contingentes difícilmente podrán absorber los mercados laborales de los países en desarrollo, aunque en varios de ellos su oferta –como reflejo de los procesos de transición demográfica– irá disminuyendo. En este contexto, la difusión de valores e información, propios de una cultura migratoria que reafirma la legitimidad del derecho a migrar, y la consolidación de actores organizados facilitarán las decisiones migratorias.

Desde un ángulo estrictamente económico, la experiencia muestra que la transformación de países emisores en receptores tiene lugar en un reducido número de casos. Los países en desarrollo que han protagonizado esta transición lo han hecho aprovechando sus bajos costos laborales y manufacturando y exportando productos intensivos en mano de obra (Richelle, 1998). La mayoría de ellos sufrirán los efectos disruptivos que acarrearán los procesos de desarrollo y, a corto plazo, aumentarán su emigración, que se ampliará en la medida en que las mejores remuneraciones sigan siendo una condición excepcional allí. La estrategia competitiva de las naciones desarrolladas y de las grandes corporaciones puede erosionar el acervo de recursos calificados de estos países, ahondando las brechas económicas. Ante tal perspectiva, es válido indagar sobre las repercusiones que la relocalización de actividades productivas tendría sobre el empleo en los países en desarrollo. Las transferencias de servicios parecen ser las más promisorias y tal opción podría reforzarse en los procesos de integración subregional, siempre y cuando las diferencias salariales no se acentúen y los países miembros de los acuerdos avancen efectivamente en los compromisos de una integración profunda.



**PATRONES DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LA POBLACIÓN  
LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA**

La información sobre la migración internacional de latinoamericanos y caribeños identifica dos grandes patrones: la emigración extrarregional y el intercambio entre países de la propia región. Un tercer patrón corresponde a la histórica inmigración de ultramar, proveniente principalmente de Europa, que registró ritmos intensos y variables entre la segunda mitad del siglo XIX y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En las décadas recientes la región perdió atractivo para la población europea y el acervo (*stock*) de inmigrantes, envejecido por falta de renovación y mermado por la mortalidad y el retorno, disminuyó de unos 4 millones de personas en 1970 a menos de 2,5 millones en 1990. En las últimas décadas la emigración extrarregional ha sido el principal patrón migratorio de América Latina y el Caribe y su característica más distintiva es la orientación preferente hacia los Estados Unidos, aunque, con magnitudes menores, la presencia de latinoamericanos y caribeños en países de Europa (como España e Italia), Australia y Japón se ha hecho más numerosa.

**LA EMIGRACIÓN HACIA LOS ESTADOS UNIDOS**

A la histórica emigración de mexicanos y caribeños hacia los Estados Unidos, en los últimos decenios se agregó la de centroamericanos y sudamericanos, hecho que pone de manifiesto las serias limitaciones estructurales de muchos países para retener su población. Al efecto impulsor de la emigración que provocan estas condiciones se añade el facilitador, que se asocia a la consolidación de las comunidades de migrantes en los países receptores. Después de experimentar un fuerte incremento en el decenio de 1970, el acervo de inmigrantes latinoamericanos y caribeños acumulado hasta 1990 en los Estados Unidos se elevaba a 8,4 millones de personas (Villa y Martínez, 2000). Las cifras de la Encuesta Continua de Población de 2000 –si bien no son estrictamente comparables con los datos censales de 1990– indican una vigorosa expansión en los años noventa, pues el acervo se acercó a los 15 millones de personas, lo que representa más de la mitad del total de inmigrantes de los Estados Unidos (Lollock, 2001; Schmiedley y Gibson, 1999). Debido a estas tendencias, que se desarrollaron en medio de constantes revisiones y enmiendas de las normativas y políticas migratorias estadounidenses –inspiradas por el propósito de controlar la migración indocumentada y el tráfico de personas–, la migración originada en América Latina y el Caribe se percibe como un fenómeno social muy relevante para los Estados Unidos, lo que alimenta el debate sobre sus repercusiones y la convierte en un asunto de primer orden en sus relaciones con los países de la región.

Es en este ambiente en que se diseña el “nuevo bilateralismo” entre México y los Estados Unidos. Desde el punto de vista de México, la regularización de la

situación migratoria de sus nacionales indocumentados, el aumento de las cuotas de admisión, el establecimiento de programas de trabajadores temporales y de un mecanismo común de control fronterizo son asuntos prioritarios de las negociaciones reanudadas a comienzos de 2002. En palabras del presidente Vicente Fox: “México y Estados Unidos se han puesto de acuerdo en que tienen que ponerse de acuerdo... la emigración no es simplemente un problema que hay que resolver, sino también una oportunidad que hay que aprovechar” (*El Mundo*, 5 de septiembre de 2001). Para los Estados Unidos, estas negociaciones son un paso fundamental en su propósito de lograr una inmigración “ordenada” y combatir el tráfico de personas. También se relacionan con la importancia de la población que se autoidentifica “latina” o “hispana” y que, según el censo estadounidense de 2000, asciende a 35,3 millones de personas –inmigrantes y nativos–, es decir, el 13% de la población estadounidense (la primera minoría étnica del país) (Grieco y Cassidy, 2001).

Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos conforman un grupo heterogéneo, de diversos orígenes y características sociodemográficas y socioeconómicas. Con más de 7 millones en 1997, los mexicanos son una clara mayoría del acervo total; aunque numerosos, ningún otro contingente de oriundos del Caribe (principalmente cubanos y dominicanos) o Centroamérica (en especial salvadoreños) excede el millón de personas. Los inmigrantes mexicanos equivalen al 7% de la población de México, los cubanos y dominicanos casi al 8% de sus respectivas poblaciones de origen y los salvadoreños superan el 10% de la suya (Schmidley y Gibson, 1999).

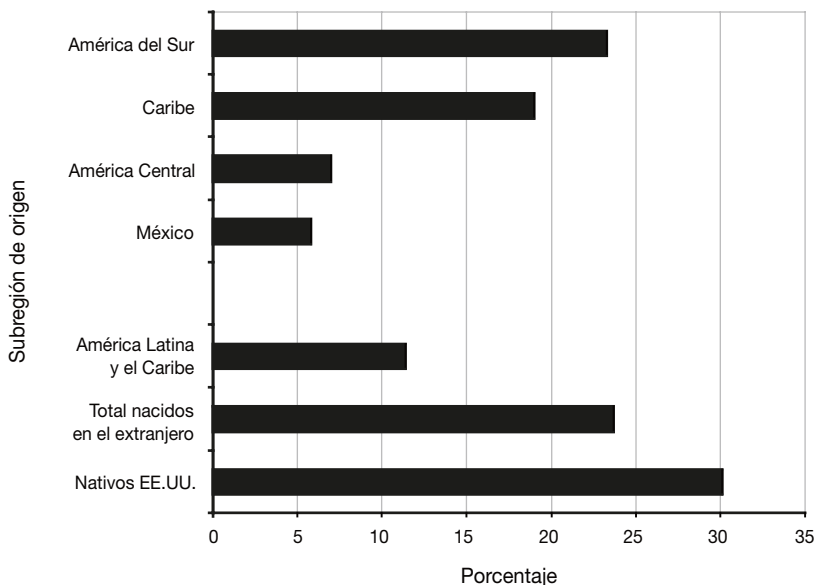
Considerados en conjunto, los inmigrantes de América Latina y el Caribe en los Estados Unidos se distinguen por una mayoría masculina, rasgo muy influenciado por la alta proporción de mexicanos, la que, unida a los contingentes centroamericanos –entre los cuales son comunes los grupos familiares–, influye también en la composición socioeconómica de los inmigrantes, caracterizada por una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación. Entre los inmigrantes sudamericanos y caribeños es mayor la frecuencia de personas con rangos medios o altos de calificación, si bien su proporción está por debajo de la que registra la población nativa de los Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000) (véase el gráfico 1).

La inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos también varía según su origen (véase el cuadro 1). Las actividades agrícolas ocupan una posición destacada entre los trabajadores mexicanos, aunque en su mayoría (54,4%) éstos se desempeñan en la industria, el comercio minorista y la construcción. Los inmigrantes centroamericanos se distribuyen entre ocupaciones de las ramas industriales, el comercio minorista y los servicios (especialmente los personales). Los sudamericanos se insertan preferentemente en la industria, pero ostentan una importante participación en los servicios profesionales. Los caribeños muestran un perfil laboral más próximo al de

la población nativa de los Estados Unidos, pues casi un cuarto de ellos se ubica en la rama de los servicios profesionales.

Gráfico 1

**Estados Unidos: porcentaje de profesionales en la fuerza de trabajo, según origen, 1997**



**Fuente:** A. Schmidley y C. Gibson, "Profile of the Foreign-Born Population in the United States, 1997", *Current Population Reports*, series P23-195, Washington, D.C., Oficina del Censo, 1999, <<http://www.census.gov>>.

El nivel medio de educación del conjunto de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños es inferior al de aquellos que proceden de otras regiones del mundo y al de la población nativa de los Estados Unidos; sin embargo, la heterogeneidad de la condición educativa de los inmigrantes no es menor que la que se advierte respecto de otras de sus características socioeconómicas. Así, si se considera el porcentaje de población de 25 años y más que tiene enseñanza secundaria, la diferencia entre los sudamericanos y la población nativa estadounidense se reduce drásticamente; también desaparecen las discrepancias entre los caribeños y los inmigrantes de otras regiones (véase el gráfico 2). En definitiva,

Cuadro 1

Estados Unidos: distribución de la población económicamente activa nativa y nacida en América Latina y el Caribe, por ramas de actividad, censo de 1990 (en miles)

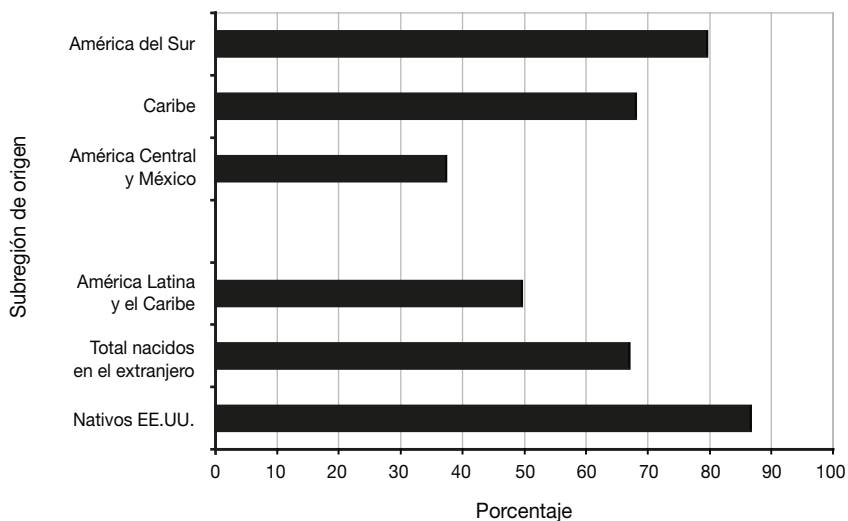
Ramas de actividad	Población nativa Estados Unidos	%	Población según origen							
			México	%	América Central	%	América del Sur	%	Caribe	%
Agricultura	2 694	2,6	312	12,9	16	2,6	4	0,8	13	1,2
Minería	695	0,7	11	0,5	1	0,2	1	0,2	1	0,1
Construcción	6 534	6,2	252	10,4	52	8,6	26	5,4	61	5,4
Industrias	18 242	17,4	642	26,5	127	21,0	104	21,5	181	16,1
Transporte	4 695	4,5	59	2,4	21	3,5	27	5,6	67	6,0
Comunicaciones	2 944	2,8	22	0,9	6	1,0	6	1,2	23	2,0
Comercio mayorista	4 592	4,4	120	5,0	26	4,3	23	4,8	52	4,6
Comercio minorista	17 561	16,7	425	17,5	114	18,8	81	16,7	163	14,5
Finanzas	7 332	7,0	50	2,1	28	4,6	32	6,6	95	8,5
Pequeños establecs. comerciales y talleres de reparación	4 970	4,7	139	5,7	55	9,1	40	8,3	71	6,3
Servs. personales	4 545	4,3	176	7,3	76	12,6	45	9,3	84	7,5
Servs. profesionales	24 925	23,7	189	7,8	75	12,4	86	17,8	278	24,8
Adm. pública	5 287	5,0	25	1,0	8	1,3	9	1,9	34	3,0
<b>Total</b>	<b>105 016</b>	<b>100,0</b>	<b>2 422</b>	<b>100,0</b>	<b>605</b>	<b>100,0</b>	<b>484</b>	<b>100,0</b>	<b>1 123</b>	<b>100,0</b>

Fuente: S. Lapham, *The Foreign-Born Population in the United States. 1990 Census of Population, Washington, D.C., Departamento de Comercio, 1993*, y *Per-sons of Hispanic Origin in the United States. 1990 Census of Population, Washington, D.C., Departamento de Comercio, 1993*.

la imagen del conjunto de inmigrantes de la región se ve afectada por la alta proporción de mexicanos y centroamericanos cuyo nivel de educación es relativamente bajo. Pero tal vez lo más significativo sea que el perfil educativo se asocia con la polarización de los inmigrantes en el ámbito laboral: aquellos con mayor calificación se integran a los sectores productivos más dinámicos o a los medios académicos y de investigación; los que poseen menor escolaridad trabajan en actividades que requieren baja calificación. El hecho de que estos últimos sean una mayoría se vincula con la fuerte incidencia de la pobreza entre los inmigrantes de América Latina y el Caribe. No obstante, en promedio, los inmigrantes tienen un nivel educativo mayor que el de sus poblaciones de origen, lo que revela la selectividad del proceso migratorio. Más aún, el número de inmigrantes calificados es muy importante en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similar nivel educativo en sus países de origen, lo que sustenta la interpretación de quienes resaltan los efectos negativos de su emigración.

Gráfico 2

**Estados Unidos: porcentaje de población de 25 años y más con al menos enseñanza secundaria, según origen, 2000**



**Fuente:** L. Lollock, "The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics", Washington, D.C., Oficina del Censo, 2001, <<http://www.census.gov>>.

Un antecedente adicional sobre la inmigración recibida por los Estados Unidos se refiere a la dinámica de las admisiones (sinónimo de migración documentada). La serie de datos pertinentes permite concluir que en los tres últimos decenios las personas oriundas de la región representaron más del 40% del total general de inmigrantes admitidos, proporción que incluso excedió el 50% en el primer quinquenio de los años noventa (véase el cuadro 2). En coincidencia con las cifras del acervo de inmigrantes, los mexicanos ocupan la primera mayoría entre las admisiones otorgadas a personas de la región; siguen los caribeños (principalmente dominicanos, cubanos, jamaquinos y haitianos) y en el decenio de 1980 se destacaron también los salvadoreños (véase el cuadro 3).

¿Cuáles son las razones principales por las que se autoriza la inmigración en los Estados Unidos? De acuerdo con las normas migratorias de este país, la mayoría de las admisiones obedece a motivos familiares (parentesco con ciudadanos estadounidenses y reunificación familiar), lo que sugiere que la condición migratoria no siempre responde directamente a razones laborales (véase el cuadro 4).

#### LA EMIGRACIÓN HACIA OTROS DESTINOS

La información sobre la emigración de latinoamericanos y caribeños hacia destinos extrarregionales distintos de los Estados Unidos es incompleta y presenta problemas de comparabilidad conceptual y temporal. Pese a tales limitaciones, se puede estimar el acervo total de estos emigrantes en poco más de 2 millones de personas en el año 2000 (véase el cuadro 5). La búsqueda de destinos alternativos a los tradicionales comenzó a adquirir importancia en los decenios de 1970 y 1980, cuando la ruptura de los regímenes democráticos en muchos países y la profunda crisis económica de la “década perdida” incidieron en un aumento de las pensiones migratorias. En los años noventa, las insuficiencias de los mercados laborales y las nacientes redes de apoyo a la migración propiciaron el mantenimiento (e incluso la intensificación) de algunas corrientes establecidas en los decenios anteriores. Además del impulso generado por estos factores, la emigración se acrecentó con el flujo de retorno de antiguos inmigrantes de ultramar y el de aquellos que obtuvieron el reconocimiento de su derecho de ciudadanía en el país de origen de sus parientes y antepasados.

En Canadá, el acervo de inmigrantes oriundos de la región —extremadamente reducido hasta el decenio de 1960— se incrementó de poco más de 320 000 personas en 1986 a casi 555 000 en 1996. La corriente tradicional de caribeños (principalmente de Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y Haití), que componían la mitad de tal acervo, se complementó en los últimos decenios con otra procedente de Centroamérica (formada principalmente por salvadoreños), cuyo fuerte crecimiento se refleja en un total de casi 70 000 personas en 1996.

Cuadro 2

**Estados Unidos: total de inmigrantes admitidos y provenientes de América Latina y el Caribe, 1971-1998**

(en miles)

Período	Total	América Latina y el Caribe	Porcentaje sobre total
1971-1980	4493	1813	40,4
1981-1990	7338	3458	47,1
1991-1994	4510	2341	51,9
1995-1998	3095	1278	41,3

**Fuente:** Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia, 2000.

Cuadro 3

**Estados Unidos: inmigrantes admitidos provenientes de países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1971-1998**

(en miles)

País de origen	Período			
	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995-1998
México	640	1656	1400	531
Caribe	741	872	437	385
Cuba	265	145	48	89
Haití	56	138	81	60
Jamaica	138	208	72	67
Rep. Dominicana	148	252	180	120
Otros Caribe	134	129	56	49
América Central	135	469	267	156
El Salvador	35	214	117	62
Otros América Central	100	255	150	94
América del Sur	297	461	237	206
Argentina	30	27	14	9
Colombia	78	123	54	50
Ecuador	50	56	31	29
Otros América del Sur	139	255	138	118
<b>Total región</b>	<b>1 813</b>	<b>3 458</b>	<b>2 341</b>	<b>1 278</b>

**Fuente:** Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia, 2000.

Cuadro 4

**Estados Unidos: latinoamericanos y caribeños admitidos como inmigrantes, por subregión de origen y según clase de admisión, 1998**

Subregión de origen	Total	Clase de admisión				
		Parentesco con ciudadanos estadounidenses	Reunificación familiar	Empleo	Refugio y asilo	Otras
México	131 575	71 731	55 140	3 586	41	1 077
América Central	35 679	20 814	9 470	4 048	843	504
Caribe	75 521	31 665	24 908	2 361	15 480	1 107
América del Sur	45 394	26 765	11 116	5 706	712	1 095
<b>Total región</b>	<b>288 169</b>	<b>150 975</b>	<b>100 634</b>	<b>15 701</b>	<b>17 076</b>	<b>3 783</b>

**Fuente:** Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia, 2000.

Varios países europeos recibieron población proveniente de América Latina y el Caribe; las mayores concentraciones se observan en las viejas metrópolis coloniales (del Reino Unido, Países Bajos y España) e Italia. La corriente de caribeños de las antiguas colonias al Reino Unido fue muy intensa desde la posguerra hasta 1962, año en que este país decidió terminar su política de libre admisión de los ciudadanos de la Comunidad del Caribe. Aunque todavía en 1980 se registró el ingreso de 625 000 caribeños, su número disminuyó a menos de 500 000 en 1991 (datos de OPCS, censos y encuestas sobre la fuerza de trabajo, citados por Thomas-Hope, 2000). Dos terceras partes de los casi 150 000 inmigrantes de la región contabilizados en los Países Bajos en 2000 provenían de las Antillas Neerlandesas ([www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl)). España, en cambio, reúne fundamentalmente población nativa de los países de América Latina y los datos de la reciente regularización migratoria efectuada en este país permiten estimar que el acervo de inmigrantes latinoamericanos, que fue de 50 000 personas en 1981 (Palazón, 1996), aumentó a 150 000 en 2000 ([www.mir.es](http://www.mir.es)); los ecuatorianos (29 000), peruanos (28 000), dominicanos (27 000) y colombianos (25 000) conformaban el grueso de este total. Los latinoamericanos también predominaban entre las 116 000 personas inmigrantes de la región presentes en Italia en



2000; los peruanos (33 000), brasileños (19 000) y ecuatorianos (10 000) constituían los grupos más numerosos ([www.istat.it](http://www.istat.it)).

Cuadro 5

**Latinoamericanos y caribeños en Europa y otros países con información disponible, circa 2000**

(en miles)

<b>País de presencia</b>	<b>Total</b>
Alemania	88
Austria <sup>1</sup>	2
Bélgica	5
Dinamarca	1
España	150
Francia <sup>1</sup>	42
Holanda	158
Italia	116
Noruega	15
Portugal	26
Reino Unido <sup>2</sup>	500
Suecia	20
<b>Total Europa</b>	<b>1123</b>
Australia	75
Canadá	553
Israel	78
Japón	285
<b>Total países con información</b>	<b>2114</b>

**Fuente:** Proyecto IMILA de CELADE.

1. Corresponde a 1990.

2. Thomas-Hope (2000).

El caudal de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Australia es algo superior a las 70 000 personas, entre las cuales predominan los chilenos ([www.immi.gov.au](http://www.immi.gov.au)). Similar magnitud registra el acervo presente en Israel, y su mayor proporción es de argentinos ([www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il)). Por último, según la información de la Oficina de Inmigración del Ministerio de Justicia de Japón, en 2000 más de 300 000 personas no nativas residentes en el país eran latinoamericanas (<http://jim.jcic.or.jp/stat/stats/21MIG22.html>). El hecho de que 80% del to-

tal fuesen brasileños y otro 14% peruanos hace presumir que gran parte de estas personas (nacidas en Brasil y Perú) sean descendientes de inmigrantes japoneses (*nisei*) llegados a aquellos países en las primeras décadas del siglo XX.

#### LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL

La migración entre los países de la región tiene profundas raíces históricas y se asocia tanto a la articulación de los mercados de trabajo como a factores de carácter coyuntural (entre ellos, los conflictos sociopolíticos nacionales). Este patrón experimentó un notable aumento en los años setenta, cuando el número de migrantes se duplicó, llegando a casi 2 millones de personas. En cambio, en el decenio de 1980, a raíz de la crisis económica, su intensidad disminuyó y ello se reflejó en un modesto aumento del acervo de migrantes, que totalizó 2,2 millones de individuos (Villa y Martínez, 2000). Casi dos tercios de estos migrantes se concentraban en la Argentina y Venezuela (véase el cuadro 6), países que experimentaron una sensible disminución de la inmigración y que recientemente registran un crecimiento de la emigración extrarregional.

La Argentina, con un caudal de migrantes intrarregionales algo superior a las 800 000 personas en 1990 (cifra que equivale a casi el 3% de la población del país), es el destino tradicional de corrientes originadas en naciones limítrofes, que se insertan en la agricultura, la industria, la construcción y los servicios. Venezuela, bajo el estímulo de la bonanza petrolera de los años setenta, recibió numerosos migrantes colombianos y acogió a personas del Cono Sur forzadas a dejar sus países, y en 1990 registró 660 000 inmigrantes intrarregionales (3,4% de la población nacional). En Centroamérica, las alteraciones sociopolíticas de los años setenta y ochenta, aunadas a las insuficiencias estructurales del desarrollo, dieron lugar a un considerable aumento del acervo de inmigrantes (principalmente nicaragüenses y salvadoreños) en Costa Rica; su total llegó a 300 000 personas en 2000 (8% de la población del país) (INEC, 2001). En los años setenta y ochenta, México recibió una importante inmigración desde Guatemala y El Salvador y se consolidó como territorio de tránsito de migrantes en sus rutas hacia el norte. Algo similar –con cifras menores, pero con efectos económicos, sociales y culturales más intensos– puede decirse respecto de Belice. La condición de tránsito se verifica también en otros países de Centroamérica, por donde circulan migrantes procedentes de países sudamericanos y otras regiones.

En el Caribe se registra una intensa circulación de personas. Junto a la ya histórica migración de Haití a la República Dominicana, en varios países insulares la expansión de las actividades turísticas han generado oportunidades de empleo que incentivan la movilidad territorial. En 1990, más de la mitad de los inmigrantes caribeños procedía de la misma subregión, y esta proporción era aún mayor en Trinidad y Tobago, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Barbados (véase el cuadro 7). El efecto de esta migración intracaribeña se hace

notar con fuerza en las poblaciones de origen, puesto que en Granada y San Vicente y las Granadinas entre un sexto y un quinto de la población nacional es emigrante intrarregional. Un aspecto importante de la migración en el Caribe es el retorno, que presenta múltiples repercusiones socioeconómicas, como la transferencia de ahorros (incluidas las pensiones de retiro), la inversión en proyectos locales de bienestar social y el desempeño de actividades que entrañan un alto grado de calificación (Thomas-Hope, 2000).

Cuadro 6

**América Latina: población nacida en el exterior según región de origen, por países de presencia, circa 1990 (en miles)**

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		América Latina	%	Resto del mundo	%		
Argentina	1991	807	50,2	799	49,8	1606	100,0
Bolivia	1992	46	24,7	140	75,3	186	100,0
Brasil	1991	115	15,0	652	85,0	767	100,0
Chile	1992	66	57,9	48	42,1	114	100,0
Colombia	1993	67	62,6	40	37,4	107	100,0
Costa Rica		...		...			
Cuba		...		...			
Ecuador	1990	53	69,7	23	30,3	76	100,0
El Salvador	1992	19	73,1	7	26,9	26	100,0
Guatemala	1994	31	75,6	10	24,4	41	100,0
Haití		...		...			
Honduras	1988	30	88,2	4	11,8	34	100,0
México	1990	85	24,9	256	75,1	341	100,0
Nicaragua	1995	20	76,9	6	23,1	26	
Panamá	1990	38	61,3	24	38,7	62	100,0
Paraguay	1992	166	88,8	21	11,2	187	100,0
Perú	1993	23	43,4	30	56,6	53	100,0
Rep. Dominicana	1993	...		...			
Uruguay	1995	46	53,5	40	46,5	86	100,0
Venezuela	1990	660	64,5	364	35,5	1024	100,0
<b>Total</b>		<b>2272</b>	<b>48,0</b>	<b>2464</b>	<b>52,0</b>	<b>4736</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Proyecto IMILA de CELADE.

Nota: La información de los censos de 2000 disponible en México arroja un 16% de inmigrantes provenientes de la región (de un total de 520 000 personas) y en Panamá un 63% (de un total de 82 000 personas).

Cuadro 7

**Caribe: población nacida en el exterior, según región de origen, por países de presencia, circa 1990 (en miles)**

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		Caribe	%	Resto del mundo	%		
Antigua y Barbuda	1991	8,3	67,5	4,0	32,5	12,3	100,0
Bahamas	1990	4,0	15,0	22,6	85,0	26,6	100,0
Barbados	1990	12,9	60,3	8,5	39,7	21,4	100,0
Dominica	1991	0,9	33,3	1,8	66,7	2,7	100,0
Granada	1991	2,8	62,2	1,7	37,8	4,5	100,0
Guyana	1990	1,0	27,0	2,7	73,0	3,7	100,0
Islas Vírgenes Británicas	1991	5,8	71,6	2,3	28,4	8,1	100,0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	1990	23,3	70,8	9,6	29,2	32,9	100,0
Jamaica	1990	3,3	11,5	25,3	88,5	28,6	100,0
Montserrat	1991	1,4	66,7	0,7	33,3	2,1	100,0
Saint Kitts y Nevis	1991	1,6	48,5	1,7	51,5	3,3	100,0
San Vicente y las Granadinas	1991	2,7	64,3	1,5	35,7	4,2	100,0
Santa Lucía	1991	3,0	53,6	2,6	46,4	5,6	100,0
Trinidad y Tobago	1990	37,1	73,8	13,2	26,2	50,3	100,0
<b>Total</b>		<b>108,1</b>	<b>52,4</b>	<b>98,2</b>	<b>47,6</b>	<b>206,3</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** F. Mills, *1990-1991 Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration*, Trinidad y Tobago, Comunidad del Caribe (CARICOM), 1997.

Entre las características de la migración intrarregional destaca la creciente participación de las mujeres y las personas altamente calificadas. Si bien existe una marcada heterogeneidad entre los flujos, la “feminización” de la migración obedece tanto a las posibilidades que ofrecen los mercados laborales como a la influencia de la reunificación familiar. La mayor migración de personal calificado, a la vez que responde a las desiguales condiciones de trabajo entre los países, contribuye a valorizar la migración intrarregional (Villa y Martínez, 2000). Otro rasgo de la migración intrarregional que se ha acentuado con el tiempo es el aumento de las formas de movilidad de duración temporal variable, que no involucran el traslado del lugar de residencia. Esta ampliación de los “espacios de

vida” se asocia con las iniciativas de integración subregional, la apertura económica y la reestructuración territorial de las economías de la región (véase el recuadro 1).

#### Recuadro 1

#### **Cambios en la movilidad de las personas en un área del Mercosur**

La interacción entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay siempre se ha visto favorecida por la cercanía geográfica, económica y cultural, por lo que la primera registra una concentración de emigrantes uruguayos. ¿Qué puede decirse de otras formas de movilidad como componentes de esta interacción? La información sobre el tránsito de pasajeros –movimientos de todo tipo, sin distinguir el tiempo de permanencia– arroja pistas válidas para formular hipótesis sobre lo que sucede con la movilidad de las personas en un espacio de integración. Los movimientos con origen y destino en Uruguay, principalmente en Montevideo, representan un 40% de las entradas y salidas de personas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los pasajeros declaran como motivos del viaje la visita a parientes y amigos, el uso de servicios y comercio y el trabajo vinculado a empresas y actividades de gobierno, y muchos de ellos afirman que se trasladan con alta frecuencia. Aquellos que van a Uruguay –en su mayoría bonaerenses– esgrimen como principal razón el turismo estival, seguida, muy lejos, por los asuntos de trabajo (comercio, reuniones, servicios).

Estos antecedentes permiten formular la hipótesis de que los movimientos migratorios tradicionales, que implican cambios en la residencia habitual de las personas, son sólo una parte de la intensa movilidad que se observa. Sin considerar el turismo –que obedece a circuitos consolidados desde largo tiempo–, lo novedoso es que algunas motivaciones de los viajeros frecuentes son las mismas que operaban para la migración tradicional, lo que sugiere una ampliación de espacios de vida y una estrecha asociación con el funcionamiento de redes sociales, empresariales e institucionales que despliegan sus actividades en ambos territorios, permeando las fronteras y teniendo como protagonistas principales a trabajadores de alta calificación. En qué medida estas nuevas formas de movilidad están incentivadas por los procesos formales de integración y hasta qué punto se trata de la continuidad de

dinámicas preexistentes son dos preguntas abiertas; lo que sí se constata es que, cada vez con menores costos de transporte, estos movimientos permiten a algunas personas alcanzar objetivos que antes sólo se conseguían mediante la migración tradicional.

**Fuente:** R. Bertonecello, "Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay", documento presentado en el Tercer Coloquio Internacional de Geocrítica, Migración y Cambio Social, Barcelona, España, 28 a 31 de mayo de 2001 ([www.ub.es/geocrit](http://www.ub.es/geocrit)).

## POTENCIALIDADES Y PROBLEMAS DE LA MIGRACIÓN

### LAS REMESAS

Las transferencias monetarias de los emigrantes a sus países de origen forman un estrecho vínculo entre la migración y el desarrollo. Pese a que esas remesas son una importante fuente de divisas, factores como la diversidad de las transferencias (familiares o colectivas), los canales de remisión (formales e informales), los costos de envío y las formas de utilización (consumo, ahorro o inversión) dificultan la evaluación de su impacto actual y potencial sobre el desarrollo de las comunidades receptoras. A raíz del carácter informal de muchas transferencias —una proporción desconocida viaja en los bolsillos de los emigrantes, familiares o amigos—, la estimación de su cuantía escapa al registro de los bancos centrales. Aun así, se calcula que su monto total en la región ascendió a más de 17 000 millones de dólares en 2000 (véase el cuadro 8). Con casi 7000 millones de dólares, México es el principal receptor de la región y el segundo del mundo después de la India; aunque su incidencia en la economía nacional es relativamente baja (1,1% del PIB), las remesas reportan un ingreso superior al generado por la mayoría de los rubros de exportación. Mucho mayor es su impacto en las economías de El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica (donde representan entre el 8 y el 14% del PIB de estos países y, en el caso de El Salvador, equivalen al 48% del valor de las exportaciones). También son elevados los montos remitidos a Brasil, Colombia y Perú, si bien su impacto sobre el PIB es menor (0,2, 1,3 y 1,3%, respectivamente). En los años noventa se registró un alto ritmo de incremento del monto de las remesas, en especial en Nicaragua, Ecuador, Perú y Honduras.

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo señala que, en promedio, los latinoamericanos y caribeños envían a sus familias 250 dólares entre ocho y diez veces al año (BID, 2001), lo que pone de relieve el gran esfuerzo de ahorro que realizan muchos emigrantes. Es el caso especialmente entre los centroamericanos: pese a que su inserción laboral (en los países de destino) les

depara ingresos más bien reducidos, estos emigrantes brindan un sustancial apoyo a sus familias, una alta proporción de las cuales se encuentra en condiciones de pobreza.<sup>11</sup> Según encuestas realizadas por la CEPAL, más del 80% de las remesas familiares recibidas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se utilizan para alimentación (CEPAL, 1993 y 2000b). Como contrapartida, los costos personales y sociales de la emigración se manifiestan en numerosos casos de desintegración familiar y de niños que quedan a cargo de otros parientes o amigos.

Cuadro 8

**América Latina y el Caribe: principales países receptores de remesas, 1990 y 2000<sup>1</sup>**

	Millones de dólares		Variación media anual 1990-2000 (%)	% del PIB		% de las exportaciones	
	1990	2000		1990	2000	1990	2000
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>4 766</b>	<b>17 334</b>	<b>13,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>
México	2 492	6 573	10,2	0,9	1,1	5,1	3,6
El Salvador	357	1 751	17,2	7,9	13,6	36,7	47,8
Rep. Dominicana	315	1 689	18,3	4,5	8,5	17,2	18,8
Colombia	488	1 118	8,6	1,2	1,3	5,6	7,2
Brasil	527	1 113	7,8	0,1	0,2	1,5	1,7
Ecuador	50	1 084 <sup>2</sup>	36,0	0,5	8,0	1,5	18,7
Jamaica	136	789	19,2	3,2	10,8	6,1	23,3 <sup>3</sup>
Cuba	...	720	...	...	2,5	...	15,0
Perú	87	718	23,5	0,2	1,3	2,1	8,4
Guatemala	107	563	18,1	1,4	3,0	6,8	14,9
Honduras	50	410	23,4	1,6	6,9	4,8	16,3
Nicaragua	10 <sup>4</sup>	320	41,4	0,9	13,4	2,6	34,0
Resto	147	487	12,7	0,1	0,1	0,2	0,4

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics. 2001 Yearbook*, Washington, D.C., 2001; Cuba: estimaciones nacionales.

1. Se consideran solamente las entradas de remesas en el país declarante.

2. Cifra correspondiente a 1999.

3. Cifra correspondiente a 1998.

4. Cifra correspondiente a 1992.

11 Según la encuesta de hogares realizada en Honduras en 1997, el 83% de los hogares receptores de remesas estaba bajo la línea de pobreza y el 58% era indigente (Perdomo, 1999).

El uso productivo de las remesas se ve restringido por el hecho de que las familias receptoras no poseen grandes opciones para renunciar a su consumo; por añadidura, las tasas de interés para las cuentas bancarias de los pequeños ahorradores suelen ser negativas y la falta de programas de crédito y de asistencia técnica inhibe el desarrollo de habilidades empresariales. Buena parte de los negocios familiares creados con las remesas son pequeños establecimientos de expendio de comidas, talleres de costura o comercio. Muchas microempresas manejadas por los emigrantes de retorno o por sus familias tienen estrechos horizontes y registran altas tasas de fracaso. A su vez, algunos de los más emprendedores montan negocios prósperos en los Estados Unidos y otros países de destino; sin embargo, excepcionalmente establecen vínculos productivos o comerciales con sus países de origen para, por ejemplo, importar bienes nostálgicos o idiosincrásicos (alimentos o artesanías locales). Otros emigrantes, en especial los que están en edad de retiro y se proponen retornar, adquieren tierras, animales e implementos agrícolas en sus áreas de origen. En general, son pocas las experiencias exitosas de promoción, mediante políticas públicas, del uso productivo de las remesas.

El potencial de las remesas familiares se amplía con las generadas por las organizaciones de migrantes. Estos recursos, aunque mucho menos cuantiosos que los de las transferencias familiares, sirven para financiar obras de infraestructura social y comunitaria, como la habilitación de instalaciones sanitarias, educativas, deportivas y religiosas, la dotación de servicios básicos y la construcción de caminos (Alarcón, s.f.; Orozco, 2000). Aun cuando los vínculos productivos entre las organizaciones de los emigrantes y sus comunidades son todavía incipientes, hay experiencias promisorias en México (véase el recuadro 2).

Mediante el establecimiento de sucursales bancarias y uniones de crédito nacionales en los Estados Unidos, el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador se propone fortalecer los vínculos financieros con los emigrados y ofrece facilidades impositivas a los inversionistas salvadoreños que viven fuera del país.

Poco se sabe sobre los diversos costos que deben enfrentar los emigrantes para ahorrar lo que remiten a sus países de origen. Amén de los inherentes al traslado y las alteraciones de las estructuras familiares, hay otros relativos a las condiciones laborales, la adaptación a culturas diferentes (comenzando con el aprendizaje de un idioma) y, en general, a la situación de su vida cotidiana. Existen también los costos de transferencia –efecto combinado de las comisiones que cobran las empresas especializadas y de los tipos de cambio desfavorables–, que serán tanto mayores cuanto menor sea el monto de las remesas (CEPAL, 2000b). La gradual generalización de los despachos electrónicos (en reemplazo de la vía postal y el *courier* informal) y la creciente competencia en la provisión de este servicio están propiciando la reducción de dichos costos



(Orozco, 2000).<sup>12</sup> Otro aspecto que requiere mayor análisis es el efecto de dependencia que acarrearán las remesas para las familias y comunidades receptoras. La magnitud y la regularidad de los flujos están expuestas a fluctuaciones –algunas ligadas al entorno económico y social en los países de origen y destino, otras vinculadas al comportamiento y la situación de los individuos después de transcurrido algún tiempo desde su emigración– que pueden ejercer serias repercusiones para los receptores. En cuanto a la promoción del uso productivo de las remesas, hay todavía un amplio campo por explorar, que incluye desde la generación de estímulos –con medidas tendientes a brindar apoyo técnico y crediticio, reducir riesgos o liberar tributos– hasta la conformación de asociaciones entre emigrantes, receptores, comunidades, organismos públicos (nacionales y locales) y agentes privados. Estas acciones deben considerarse complementarias de los esfuerzos de desarrollo de los países y respetar las decisiones de las personas involucradas.

#### Recuadro 2

#### **Programas gubernamentales en apoyo a las remesas colectivas en México**

En los Estados Unidos existen muchas asociaciones de latinoamericanos y caribeños; en 1998, por ejemplo, los mexicanos registraban 170 “clubes” en Los Ángeles y 120 en Chicago. Tales entidades suelen enviar remesas colectivas a sus localidades de origen, principalmente para obras de infraestructura social. Un ejemplo de programa gubernamental complementario de estos aportes es el *Tres por Uno*, que el estado de Zacatecas, en México, comenzó a ejecutar en 1986 y reformuló en 1996. El programa contempla que por cada dólar recibido de los clubes zacatecanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan uno cada uno. Después de un año de haberse reformado el programa, en 1997 se ejecutaron cerca de 100

12 Los datos correspondientes a México indican que entre 1994 y 2000 las transferencias electrónicas aumentaron del 43 al 70% de la totalidad de transferencias. Gracias a la mayor competencia se han podido reducir los costos de transacción. Por ejemplo, Western Union, una de las agencias más conocidas del ramo, redujo el costo de enviar hasta 200 dólares a los países de América Latina y el Caribe de 22 dólares en 1999 a 15 dólares en 2001. El efecto de la competencia también se manifiesta en la reducción de los márgenes de utilidades de las empresas que prestan servicios de transferencias electrónicas. Los datos correspondientes a México muestran una baja de 11,1% en 1999 a 4,1% en 2000.

proyectos en 27 municipios, por un monto de alrededor de 5 millones de dólares. El programa promueve obras de infraestructura y de desarrollo en zonas rurales e involucra a la comunidad en la toma de decisiones y en la aportación de recursos municipales, lo que crea una sinergia positiva de inversiones que contribuye a fomentar el arraigo. Su éxito radica en la notable organización de los “clubes” de emigrantes en los Estados Unidos. Otros programas exitosos son: *Mi Comunidad*, vinculado con empresas maquiladoras en el estado de Guanajuato, y la tarjeta de débito *Afinidad Jalisco Banamex*, destinada a reducir las comisiones de las compañías de transferencias electrónicas. Todos estos decididos apoyos a los emigrantes, sus familias y comunidades se enmarcan en el Programa de Atención a Comunidades Mexicanas en el Extranjero, creado en 1990 por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se apoya en la eficacia de sus consulados. Dentro de este ámbito se desarrollan programas de salud para las familias que los emigrantes dejaron en México y algunos proyectos productivos para microempresas, en coordinación con el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad.

**Fuente:** R. Alarcón, *The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, s.f.

#### DESPROTECCIÓN Y VULNERABILIDAD DE LOS MIGRANTES

Además de la gravedad que implica el tráfico de personas, delito que los países y la comunidad internacional deben sancionar con la mayor severidad, la migración entraña formas de desprotección y vulnerabilidad. Así ocurre con los movimientos por razones involuntarias, de naturaleza política o ambiental, que involucran coerción y están expuestos tanto a la esquividad institucional del refugio como a las complejidades del reasentamiento y la reinserción.<sup>13</sup> Como obedecen a circunstancias coyunturales e imprevistas, es difícil conjeturar sobre la evolución futura de estos movimientos, pero es probable que su incidencia se reduzca en la medida en que los países profundicen sus procesos de democratización y estén mejor preparados para enfrentar las consecuencias de los desastres naturales. La indocumentación, resultante de la extensión de la permanencia más allá del tiempo autorizado, y la consiguiente deportación son dos hechos

13 Según el *World Refugee Survey* de 2000, hay en el mundo unos 14 millones de refugiados y un número aún mayor de desplazados internos (OIM-Naciones Unidas, 2000; Crisp, 2000).

comunes de la migración contemporánea (véase el recuadro 3). Ambos implican la vulneración de los derechos humanos –como la detención arbitraria, la extorsión y el abuso de autoridad–, que suele traer aparejado el trato discriminatorio de los migrantes en función de su origen, calificaciones o pertenencia étnica. Si bien debido a la flexibilización laboral las formas irregulares de contratación de trabajadores están muy difundidas, los extranjeros las experimentan con mayor frecuencia por su desprotección legal, especialmente notoria entre los indocumentados.

Las medidas de control riguroso de las entradas y de supervisión estricta de la permanencia adoptadas por muchos países para reducir la migración indocumentada han resultado poco efectivas. Como no se aquilatan bien los factores que impulsan la migración, se actúa sólo en el plano superficial de un fenómeno de raíces muy profundas. La experiencia indica que la indocumentación es un hecho elusivo, que aumenta cuando se endurecen los controles migratorios. Asimismo, ante la mayor rigidez de estos controles, los migrantes –en ocasiones acicateados por la demanda laboral de empresarios inescrupulosos– desarrollan estrategias para permanecer, a cualquier costo, más allá del tiempo oficialmente permitido. Las prácticas controladoras, inspiradas en normas restrictivas, desconocen las contribuciones potenciales de la migración a la prosperidad económica de las sociedades de destino, abren espacio para la generación de imágenes públicas extremadamente negativas respecto de la migración, alimentan reacciones xenófobas y racistas (FNUAP, 1998), y también guardan relación con el surgimiento y la expansión de las redes de organizaciones delictivas que manipulan la industria de la migración y lucran con el tráfico de personas.<sup>14</sup>

### Recuadro 3

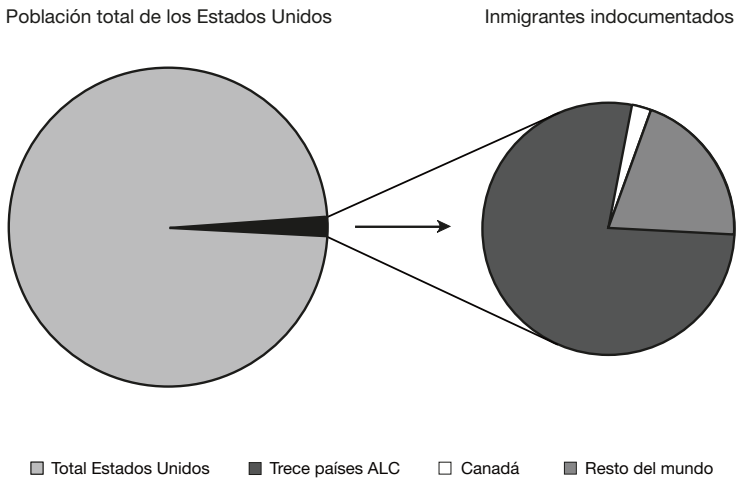
#### **Estados Unidos: estimaciones de personas indocumentadas**

Mediante una combinación de procedimientos demográficos y estadísticos, se estima que en 1996 había unos cinco millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos; ello equivalía a casi un quinto de la población extranjera presente en el país. Los mexicanos constituían el 54% del *stock*, seguidos de salvadoreños y guatemaltecos (con proporciones inferiores al 10% en cada caso).

14 Aunque estas redes concentran sus operaciones en la migración hacia países desarrollados, su existencia es una preocupación compartida en la región; así, en la Declaración de la ciudad Quebec, Canadá, aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001, se propone fortalecer mecanismos de cooperación hemisféricos para adoptar medidas eficaces contra el tráfico de seres humanos (en: <[www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org)>).

La condición indocumentada de la mayoría de estos inmigrantes procedía de su ingreso subrepticio (*entry without inspection*); para los nativos de otras regiones, la indocumentación surgía habitualmente de la permanencia más allá del período autorizado (*non-immigrant overstay*).

**La magnitud de los inmigrantes indocumentados**



**Fuente:** Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia, 2000.

**CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS**

La protección de los derechos humanos fundamentales de los migrantes en los países de destino es un asunto de gran preocupación en la actualidad. La constatación de los abusos, hostilidades y tratos discriminatorios de que son objeto muchas personas en virtud de su condición de extranjeras (no ciudadanas) origina intensos debates de la sociedad civil, cuyos contenidos alcanzan, lentamente, a las esferas gubernamentales. El efectivo reconocimiento de los instrumentos sobre migración que forman parte del derecho internacional es esencial para orientar este debate. Sin embargo, la renuencia de muchos gobiernos a ratificarlos impide que sus principios estén consagrados en la legislación y las políticas nacionales.

Se dispone de un amplio conjunto de instrumentos internacionales sobre los migrantes. Con el liderazgo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

se han formulado numerosas normas laborales internacionales, varias de las cuales, traducidas en convenios y acuerdos sobre los derechos de los trabajadores migrantes, han merecido la aprobación de la comunidad internacional. No obstante, dado el notorio distanciamiento que se advierte entre la letra de los tratados y su aplicación concreta, el gran reto actual es asegurar la obediencia que los Estados deben a los acuerdos que han suscrito. Aunque probablemente sea preciso rediseñar algunos instrumentos para adecuarlos a las situaciones imperantes, hay otros cuya vigencia es indiscutible. Entre estos últimos se destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en que se reconoce que muchos trabajadores migrantes y sus familias se encuentran desprotegidos en las legislaciones nacionales, se establecen definiciones internacionales de esos trabajadores y se fijan normas de tratamiento de los derechos humanos específicos de toda persona migrante, cualquiera sea su origen y condición. Dado que se propone poner fin a la explotación y a todas las situaciones irregulares de la migración, su aplicación constituirá un avance decisivo para posicionar el tema de los derechos humanos de los migrantes en toda iniciativa destinada al tratamiento de la migración internacional contemporánea (véase el recuadro 4). La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y para entrar en vigor es preciso contar con la ratificación de un mínimo de veinte Estados. Hasta comienzos de 2002 esta Convención había sido ratificada por diecinueve, entre ellos seis de la región (Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Uruguay), y otros tres países (Chile, Guatemala y Paraguay) otorgaron su firma ([www.december18.net](http://www.december18.net)). Sus numerosas disposiciones, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, han conspirado contra su entrada en vigencia.

#### Recuadro 4

---

#### **La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 1990, se reafirman las garantías fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familiares sin distinción alguna, y se brinda a los Estados un sistema uniforme de legislación nacional; a los efectos de su aplicación, se reconoce como trabajadores migratorios tanto a los documentados como a

los no documentados. Los derechos previstos en la Convención incluyen:

- Derecho a salir de cualquier Estado, incluido su Estado de origen, y derecho a regresar a su Estado de origen y permanecer en él (artículo 8).
- Derecho a la vida (artículo 9).
- Prohibición de ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10).
- Prohibición de ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajos forzosos u obligatorios (artículo 11).
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 12).
- Prohibición de ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones (artículo 14).
- Prohibición de ser privado arbitrariamente de sus bienes (artículo 15).
- Derecho a la libertad y seguridad personales y prohibición de ser sometido a detención o prisión arbitrarias; en caso de detención, derecho a ser informado, en un idioma comprensible, sobre los motivos de su detención (artículo 16).
- Prohibición de ser objeto de expulsión colectiva (artículo 22).

Se hace especial hincapié en el principio de la igualdad de trato entre todos los trabajadores migratorios y los nacionales ante los tribunales (artículo 18) y con respecto a la remuneración y otras condiciones de trabajo (artículo 25). Esta igualdad se extiende a la atención médica urgente (artículo 28) y al acceso a la educación (artículo 30). Al término de su permanencia en el Estado de empleo, los trabajadores migratorios tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros, así como sus efectos personales y otras pertenencias (artículo 32). En la Convención se enumeran otros derechos de los trabajadores migratorios, documentados o no, y de sus familiares: derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo (artículo 39), derecho a establecer asociaciones y sindicatos (artículo 40) e igualdad de trato con los nacionales en el acceso a la vivienda y los servicios de formación profesional y sociales. La Convención busca también impedir la entrada y el empleo ilegales de los trabajadores migratorios; las medidas sugeridas comprenden la imposición de sanciones a las personas que organicen movimientos irregulares y a los

empleadores de trabajadores no documentados (artículo 68). Los Estados deberán mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración mediante la formulación de políticas migratorias, el intercambio de información, el suministro de información a los trabajadores migratorios, y facilitar la provisión de servicios consulares (artículo 65).

**Fuente:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) <<http://www.unhcr.ch>>; R. Perruchoud, "Legal standards for the protection of migrants workers", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4 a 6 de septiembre de 2000.

El apego a las normas –y el arduo camino para garantizar su aplicación rigurosa– es una condición necesaria, aunque no suficiente, para progresar en el cumplimiento de la agenda de derechos de los migrantes. La transnacionalización y las nuevas formas de ciudadanía que impone la migración internacional plantean retos inéditos a la globalización contemporánea. Entre otros aspectos, implican reconocer el papel de las comunidades transnacionales de migrantes y alentar una intervención consciente de la sociedad civil. En el caso de las comunidades, deberá evitarse que su accionar se convierta en una política de hecho para la defensa de los derechos fundamentales, puesto que ello puede desestimar el cumplimiento de obligaciones que corresponden a los gobiernos. En lo que respecta a la sociedad civil de los países de destino, es necesario redoblar los esfuerzos para educar en el campo de la no discriminación, una tarea de largo aliento.

#### **PROPUESTAS PARA UNA AGENDA REGIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Los antecedentes expuestos permiten identificar al menos tres grandes temas para una agenda regional sobre migración internacional: gobernabilidad de la migración, vinculación con los emigrados y medidas para prevenir algunos riesgos asociados a la migración.

#### **GOBERNABILIDAD DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Las diferentes expresiones de la movilidad contemporánea representan oportunidades para el desarrollo y también riesgos objetivos de muy diversa índole –como el tráfico de personas, la xenofobia, la indocumentación y la desprotección de los migrantes–, cuyo abordaje requiere un enfoque integral. La mayoría

de los países son simultáneamente destino y origen, y otro número importante sirve de escala de tránsito, por lo que las acciones sobre migración, si se aspira a que sean realistas y eficientes, no pueden circunscribirse a medidas unilaterales. Todo esto explica la necesidad de enfrentar la gobernabilidad de la migración internacional mediante el diálogo y la cooperación, con una visión multilateral que reconozca la complejidad del fenómeno y respete los espacios de autonomía nacional para el diseño y la puesta en marcha de las políticas. Se trata de un tema al que debe asignársele la mayor prioridad, puesto que persigue potenciar los beneficios de la migración y disminuir los riesgos para los migrantes y para los países. Aunque es imprescindible buscar mecanismos de concertación entre los Estados, también debe contemplarse la activa participación de la sociedad civil, varias de cuyas organizaciones desempeñan un papel fundamental en la defensa de los migrantes. La gobernabilidad de la migración contemporánea es una exigencia para todos los países y sus fundamentos trascienden la dimensión cuantitativa, puesto que supone reconocer que los movimientos migratorios son parte constitutiva de los procesos sociales, económicos e individuales y aceptar que debe avanzarse hacia modalidades objetivas y modernas de gestión.

La mayoría de los países de la región participa activamente en foros intergubernamentales sobre migración, muestra de su voluntad política de concertar una estrategia en esta materia. Tales foros –principalmente la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones– constituyen el germen de una estrategia de gobernabilidad compartida, por lo que su consolidación puede contribuir a establecer mecanismos vinculantes para las partes. Para avanzar en esta dirección es necesario aplicar diversas medidas, entre las cuales destacan:

- impulsar la decidida incorporación de la migración y su gobernabilidad en la agenda de la comunidad internacional con el propósito de llegar a acuerdos crecientes sobre la materia;
- suscribir y ratificar los instrumentos internacionales sobre protección de los migrantes, velando, al mismo tiempo, por el cumplimiento de sus preceptos;
- consolidar y ampliar las áreas de competencia en materia de migración en los diversos acuerdos multilaterales de tipo regional y subregional;
- establecer acuerdos bilaterales explícitos tanto entre países de América Latina y el Caribe como entre ellos y otros de fuera de la región (y que son receptores de la emigración regional).

En materia de políticas sobre migración, la globalización hará cada vez más necesario el tránsito desde el “control migratorio” a la “gestión migratoria” en



un sentido amplio, lo que no significa que los Estados abandonen su atribución de regular la entrada de extranjeros y cautelar sus condiciones de radicación, sino que acepten formular políticas razonadas de admisión, que contemplen la permanencia, el retorno, la reunificación familiar, la revinculación, el tránsito fronterizo y el traslado de personas a terceros países. El establecimiento de un acuerdo global sobre políticas migratorias podría constituir un marco de concordancia sobre la movilidad internacional de personas, que establezca principios generales y pautas sobre diversos aspectos que requieren un consenso internacional. Un acuerdo global de esta índole exige rondas sucesivas de negociación e implica pasar del unilateralismo al consenso internacional. “Pero si esta discusión tiene como objetivo fundamental cuántos controles y restricciones se van a agregar, es como si las rondas de comercio internacional se hubiesen generado para aumentar las barreras, en lugar de disminuirlas en función de un mundo más abierto e integrado para la circulación de bienes” (Mármora, 1997: 12). En tanto se profundicen las nacientes iniciativas de diálogo y cooperación sobre migración, irán perdiendo sustento y legitimidad las actuales restricciones a la movilidad en general.

En virtud de su carácter incluyente, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es un imperativo para los gobiernos de la región. Asimismo, y con la fuerza que emana del compromiso establecido, estos gobiernos podrán solicitar que el instrumento sea ratificado también por los países receptores de la migración regional. De este modo, la Convención, más allá de quedar técnicamente vigente, tendrá mayor legitimidad. El paso siguiente será cautelar su debido cumplimiento en cada país.

Las iniciativas de consenso multilateral comprenden los bloques de integración, los foros intergubernamentales sobre migración y otros mecanismos de naturaleza subregional. Los bloques de integración –el Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe– ya han dado importantes pasos para extender su campo de operación más allá de los acuerdos específicos en materias comerciales y comienzan a adentrarse en los asuntos propios de una agenda social, que debe incluir un explícito reconocimiento de la migración. En este sentido, los acuerdos de integración subregional ofrecen oportunidades que deberán aprovecharse, puesto que constituyen espacios apropiados para el tratamiento de la migración como “componente vital” de un proyecto de asociación entre miembros cuyas asimetrías son menores que las que ellos guardan con los países desarrollados.

Los foros intergubernamentales sobre migración son la Conferencia Regional sobre Migración –constituida en 1996 por los países de América del Norte y América Central– y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones –de más

reciente formación e integrada por once países de América del Sur—. <sup>15</sup> En estos foros debe preservarse el intercambio de experiencias, con el fin de lograr una comprensión integral del fenómeno migratorio y afianzar sus beneficios. Asimismo, debe continuarse impulsando acciones para enfrentar problemas comunes y avanzar decididamente en la articulación de consensos, formas de cooperación —por ejemplo, en los ámbitos de la gestión y la legislación— y compromisos vinculantes, evaluando su cumplimiento de conformidad con las necesidades de cada país. Los gobiernos de la región deben respaldar plenamente estas iniciativas, que tendrán que emularse entre los países del Caribe. Existen otros mecanismos de alcance subregional (como el Plan Puebla Panamá y el Grupo de Río) que ponen de relieve la preocupación por los asuntos migratorios. En este caso es conveniente establecer nexos con los foros especializados (la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones), que pueden proporcionar antecedentes fundamentales para el debate e iniciativas que complementen sus esferas de operación.

Otro ámbito de iniciativas multilaterales es la Cumbre de las Américas. En la Declaración de la ciudad de Quebec, aprobada en Canadá, en abril de 2001, y suscrita por los jefes de treinta y cuatro Estados americanos, los países reconocen las contribuciones económicas y culturales que aportan los migrantes a las sociedades de destino y a sus comunidades de origen y se comprometen a asegurar un tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes, fortaleciendo mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legítimas necesidades de los migrantes y adoptar medidas eficaces en contra del tráfico de seres humanos. El Plan de Acción incluye los compromisos explícitos sobre migración, derechos humanos y equidad que los países asumieron como su responsabilidad para los próximos años. Dicho plan propicia el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados para abordar, con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo las manifestaciones, los orígenes y efectos de la migración en la región. También contempla la cooperación estrecha entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes ([www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org)). <sup>16</sup>

15 La Conferencia Regional sobre Migración, que reúne a países de fuerte emigración e inmigración y de tránsito, dispone de un instrumento operativo (Plan de Acción) que incluye acciones conjuntas en temas de migración y desarrollo, derechos humanos de los migrantes y gestión migratoria; uno de los rasgos más auspiciosos de este foro es su apertura al diálogo con organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa sudamericana se encuentra en pleno proceso de institucionalización y ha comenzado a definir un programa de trabajo a corto y mediano plazo.

16 Entre otras acciones identificadas en el Plan de Acción se destacan: establecer un programa interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias;

La agenda multilateral de la región debe incluir esfuerzos para abordar, de manera sistemática, los asuntos migratorios en otros procesos, como los relativos a los programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Es necesario recordar que estos programas incluyen seis áreas en las que cabe reconocer vínculos estrechos con la migración: desarrollo, medio ambiente, democracia, integración regional, educación y ayuda humanitaria. De igual modo, el foro de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno es propicio para este tipo de consideraciones, ya que en su décima primera reunión (celebrada en Lima, en 2001), amén de reconocer el aporte de los migrantes tanto para los países de origen como para los de destino, declaró que es necesario fortalecer el diálogo bilateral y multilateral para tratar integralmente la migración y tomar medidas que garanticen un trato igualitario a los migrantes, que respeten plenamente sus derechos humanos y eliminen todas las formas de discriminación que atenten contra su dignidad e integridad ([www.oei.es](http://www.oei.es)).

También dentro del ámbito de las iniciativas multilaterales, los países de la región deben promover decididamente la evaluación de las condiciones y limitaciones que, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, afectan al movimiento temporal de personas con calificaciones. Se trata de lograr una efectiva y genuina liberalización de los mercados de trabajo, que anule los factores que la restringen; así, la imposición de estándares de calificaciones que favorecen la movilidad de personas entre los países desarrollados y coartan la de los nacionales de los países en desarrollo es una limitación incompatible con la apertura de mercados. En tal sentido, la Organización Mundial del Comercio puede ser un foro apropiado para promover la mayor flexibilización de la movilidad de personal calificado a escala global, aprovechando las ventajas comparativas que en varios rubros específicos (como la construcción o el turismo) tienen los países de América Latina y el Caribe. Dentro de la región, deben reestudiarse las limitaciones que afectan a sus compromisos horizontales (como la exigencia de inscripción del extranjero en colegios profesionales y el sometimiento a determinadas disposiciones de las leyes migratorias); los acuerdos de integración constituyen una opción adecuada para avanzar en esta materia.

Los acuerdos bilaterales guardan relación con temas de mutuo interés para los países, como el tránsito fronterizo, la circulación de trabajadores, la seguri-

---

cooperación e intercambio de información entre los Estados, en relación con las redes de tráfico ilícito, incluido el desarrollo de campañas preventivas relacionadas con los peligros y riesgos que enfrentan los migrantes; establecer vínculos con procesos subregionales, como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones ([www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org)).

dad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones profesionales. Aunque la negociación de estos acuerdos suele ser menos compleja que la exigida por los de tipo multilateral, la profundidad de los aspectos que abordan es mayor. Un ejemplo reciente y promisorio es el del nuevo bilateralismo entre México y los Estados Unidos que, más allá de la coyuntura, abre un espacio de discusión y concertación sobre las medidas que ambos países se proponen adoptar. Pese a que existen numerosos casos de acuerdos bilaterales en la región, muchos no están en plena operación o se han desactualizado; por eso es conveniente redoblar esfuerzos para otorgarles vigencia. En tal sentido, los países deberán propender a fortalecer sus instancias de diálogo bilateral, comparatiendo principios de convergencia de políticas—como la armonización de normas y procedimientos— frente a la migración internacional.

#### VINCULACIÓN CON LOS EMIGRADOS

El reconocimiento del potencial económico, social y cultural que los emigrantes constituyen para sus países y comunidades de origen puede contribuir al aprovechamiento de una de las externalidades de la migración; el fortalecimiento de lazos estables con los connacionales y sus comunidades en el exterior acrecentarán los beneficios directos de la emigración. Para ello se requiere identificar el tipo de vínculos más apropiado y concebir mecanismos que contribuyan a su estabilidad. Entre otras iniciativas que los países pueden considerar cabe mencionar las siguientes:

- la facilitación de los envíos de remesas (destacando las experiencias más exitosas de algunos países) y el estímulo para su utilización comunitaria y productiva (sin lesionar el derecho de las personas y sus familias a utilizar estos recursos para sus propios fines);
- el empleo de los vínculos con los emigrados como un medio de posibilitar el legítimo ejercicio del derecho de estas personas a participar en los procesos políticos de sus países de origen;
- el aprovechamiento de las contribuciones que puedan brindar los científicos, profesionales y técnicos emigrados a sus países de origen;
- la utilización de los contactos con las comunidades en el exterior para promocionar productos idiosincrásicos.

La reglamentación funcional de los envíos de remesas permitiría evitar las excesivas comisiones que cobran algunas empresas dedicadas a efectuar transferencias. Asimismo, deben buscarse mecanismos para que los receptores de las remesas accedan a tasas de cambio favorables y en condiciones adecuadas a sus necesidades (lo que alude a los montos monetarios de las transacciones). Es

necesario, igualmente, estimular la inversión de los emigrados en proyectos de interés compartido (el ejemplo del Estado de Zacatecas en México), microempresas y otros emprendimientos sustentables, mediante el suministro de apoyo crediticio y asistencia tecnológica.

Por otra parte, debe intentarse garantizar el ejercicio de los derechos cívicos en el país de origen de aquellos nacionales que residen en el exterior.<sup>17</sup> El carácter exclusivamente nacional de los derechos políticos está seriamente cuestionado por la intensa movilidad contemporánea de las personas, lo que apunta a que los sistemas democráticos deben garantizar la participación electoral de todos quienes cumplan con los requisitos pertinentes, sin que sea obligatoria su presencia en el país de origen. Para despejar los prejuicios que pudiera suscitar esta participación electoral, las iniciativas deben ser objeto de una amplia discusión e integrarse a las acciones dirigidas a profundizar los sistemas democráticos, propuesta que encuentra asidero en varias naciones de la región. A su vez, aunque en muchos países desarrollados se ha avanzado en el debate sobre la inclusión política parcial de los extranjeros –como parte de la concesión de derechos sociales y económicos–, sigue predominando la figura clásica de una ciudadanía que sólo otorga derechos políticos a los miembros de una nación (Calderón, 2000). Este debate no puede ser ajeno a las corrientes de transnacionalización de los derechos de las personas y los valores fundamentales, entre los que descolla la democracia.

La vinculación con los emigrados también entraña un alto potencial para el desarrollo científico y tecnológico, asunto de fundamental importancia en un momento histórico en el que el progreso de las sociedades está ligado al acceso y la incorporación del conocimiento y la información. Todo indica que la demanda de recursos humanos de alto grado de calificación seguirá vigente en los países desarrollados, por lo que –descartado el uso de medidas coercitivas– su retención en los países de origen no será tarea fácil, además de ser fuente de controversias. Una alternativa es desarrollar y fortalecer lazos académicos, propiciando la comunicación electrónica y las visitas temporales, fomentando y apoyando decididamente la formación de redes de investigadores y la conformación de programas de investigación compartidos. Estas medidas deberán sumarse a la efectiva incorporación de los técnicos y científicos emigrados a proyectos nacionales de ciencia y tecnología. La inserción de estas iniciativas en el marco de las políticas nacionales de formación de recursos humanos ayuda a enfrentar las pérdidas de capital humano que experimentan los países de la región (que son más difíciles de encarar en el caso de los emigrantes que traba-

17 Sólo en un país de la región existe la prohibición constitucional del voto de quienes viven en el exterior; en otros es posible hacerlo volviendo al país. Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Perú cuentan con legislación que permite el ejercicio del voto desde el exterior.

jan para compañías multinacionales) y aprovechar sus experiencias sin que sea necesario su retorno definitivo. Los países deben oponerse a la idea de que la emigración de personal calificado es un hecho irreversible y aceptar, a la vez, que el fenómeno excede las dimensiones meramente cuantitativas.

Aprovechando su potencial de organización, las comunidades en el exterior pueden servir para introducir y difundir productos idiosincrásicos, contribuyendo a constituir mercados potenciales para su comercialización. Se trata de productos –alimenticios y artesanías– que han demostrado tener una gran aceptación en el entorno social de las comunidades de latinoamericanos y caribeños residentes en los Estados Unidos.

#### MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA MIGRACIÓN

La multiplicación de los riesgos que enfrentan las personas que migran a otros países en busca de oportunidades o con el propósito de reunirse con sus familiares o escapar de persecuciones es cada vez más evidente, de manera que resulta fundamental diseñar medidas preventivas. Como punto de partida, los acuerdos internacionales y los Estados deben reconocer un principio básico: el uso de procedimientos policiales debe reservarse sólo para combatir hechos que efectivamente configuren delitos, en especial aquellos en que incurren las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes. Aunque la condena de este delito no admite disputa, sus alcances no deben penalizar a las víctimas del tráfico y la aplicación de los instrumentos internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos) debe distinguir claramente el ilícito de los fenómenos comunes de indocumentación, ya que el migrante indocumentado no es un delincuente. Por otra parte, debe velarse por que las acciones punitivas no ejerzan efectos adversos para las redes y comunidades de migrantes. Otro tema complejo es el de la deportación, que a veces se extiende a la interceptación de migrantes en tránsito; para que su aplicación no implique arbitrariedades, deberán propiciarse acuerdos internacionales a fin de tipificar los casos que sean acreedores de sanción.<sup>18</sup>

Es sabido que la migración indocumentada o irregular entraña serios riesgos para las personas. Si bien se trata de un área que suscita gran controversia, es preciso que los países de origen desarrollen medidas de tipo “pedagógico” orientadas a minimizar dichos riesgos y que fortalezcan a los migrantes frente a la vulnerabilidad legal y social a que se encuentran expuestos. Se han realizado algunos esfuerzos en este sentido, como las campañas de educación impulsadas

18 La Conferencia Regional sobre Migración ha conseguido importantes progresos en materia de procedimientos sobre el tráfico de migrantes y deportación, los que pueden servir de ejemplo para otros países de la región.

por la Organización Internacional para las Migraciones, pero se requiere generalizarlos para informar a los potenciales migrantes –y a la población en general– sobre el hecho de que su ingreso y presencia en otro país implica asumir responsabilidades legales, enfrentar dificultades de acceso al trabajo y a servicios, y reconocer la existencia de condiciones de vida que pueden ser ajenas a sus tradiciones. Esta información puede brindarse mediante programas compartidos por los países de origen, tránsito y destino de los migrantes.

Lo anterior se relaciona también con las facilidades para la integración de los inmigrantes. Si bien en la mayoría de los países democráticos del mundo se garantizan mecanismos de inclusión –como el derecho y la obligación de los niños de asistir a la escuela o la reunificación familiar–, es necesario arbitrar medidas para asegurar la ampliación de los derechos sociales y económicos de los inmigrantes, lo que conlleva la exigencia de respetar la cultura que los acoge, ya que todo país tiene la responsabilidad de cautelar sus intereses de cohesión social. La creación de mecanismos que posibiliten la concesión plena de derechos políticos para los extranjeros y el eventual reconocimiento de formas de doble ciudadanía son asuntos que también merecen analizarse, tanto en las sociedades de destino como en las de origen.

Desde un ángulo diferente, corresponde considerar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la discriminación y la xenofobia. Un primer paso en esta dirección es que los Estados ratifiquen los instrumentos internacionales y asuman la concesión de derechos plenos a los inmigrantes. En la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (celebrada en Durban, en 2001), los gobiernos advierten que la xenofobia constituye una de las fuentes principales del racismo contemporáneo y que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes son parte de la discriminación y las prácticas racistas. Reafirman también que cada país es soberano para formular y aplicar políticas de migración, pero teniendo en cuenta su consistencia con normas y estándares de instrumentos internacionales de derechos humanos ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)). Entre las acciones concretas que se asocian a este objetivo se encuentra la formulación de modalidades de educación para la no discriminación, que comprenden tanto la inserción de módulos especiales en la enseñanza escolar como programas de sensibilización dirigidos a las asociaciones de empresarios, los gremios de profesionales, los sindicatos, los servicios de administración de la migración y los formadores de opinión pública. Es importante que en la región se dediquen esfuerzos a la revisión de los contenidos en algunos programas de educación de modo que contribuyan a forjar la convivencia y el respeto por las personas de otros orígenes.

Capítulo 20  
**Caminos hacia la equidad de género  
en América Latina y el Caribe**

Fuente: *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114-CRM.9-3), Santiago de Chile, 2004, pp. 19-56 y 67-85.





## **POBREZA, AUTONOMÍA ECONÓMICA Y EQUIDAD DE GÉNERO**

### **POBREZA Y DESIGUALDADES DE GÉNERO**

Para entender el fenómeno de la pobreza y su persistencia en la región es necesario analizar sus vínculos con la equidad en el empleo y, en especial, con la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres. En este capítulo se sostiene que, siendo la pobreza un fenómeno multidimensional sintetizado por la carencia crítica de ingresos, su análisis requiere, además, visibilizar otras relaciones de poder y, en el caso de las mujeres, muy particularmente aquellas relacionadas con el trabajo no remunerado, los derechos reproductivos, la violencia contra la mujer y el uso del tiempo. Por consiguiente, se aplica la metodología de medición de los ingresos por hogar elaborada por la CEPAL para cuantificar la pobreza en los países de la región, conjugada con la visión multidimensional de género para caracterizarla e incorporar otras variables de relevancia social en lo que atañe a las políticas que buscan superar la pobreza.

### *Crecimiento económico y pobreza en la década de 2000*

El año 2004 se inicia con señales de recuperación del crecimiento económico, pero éste es aún insuficiente para revertir la situación de estancamiento de los últimos años. El mejor desempeño económico de la región se vincula a la trayectoria de la economía internacional, en la que destaca la recuperación de los Estados Unidos y Japón y el incremento de la actividad en China. Por primera vez desde 1997, para el año que empieza no se proyecta un crecimiento negativo en ninguna economía latinoamericana (CEPAL, 2003a).

La Argentina presentó en 2003 una marcada reactivación, al crecer a razón de 7,3%, después de un retroceso del 10,8% en 2002. En Chile, Costa Rica, Colombia y Perú se registraron tasas superiores al 3%, pero en Brasil la expansión fue apenas positiva (0,1%) y en México de sólo el 1,2%. En Venezuela la economía se retrajo un 9,5%, tras sufrir una baja similar en 2002. En los demás países, el dinamismo económico fue escaso y se reflejó en cifras próximas al 2%.

Paralelamente, la evolución de la distribución del ingreso durante la década reafirma el carácter concentrador de las economías de la región, que se expresa en el aumento de la brecha entre ricos y pobres.

De acuerdo con la Declaración del Milenio, hacia el año 2015 los países del mundo deberían reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema registrados en 1990. Para cumplir ese objetivo resulta indispensable lograr que las economías crezcan a mayor ritmo, lo que permitiría a los más pobres ver incrementados sus recursos. Según las estimaciones más recientes para América Latina, publicadas en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), la consecución de la primera Meta del Milenio exigiría que el producto por habitante de la región creciera a una tasa anual de 2,6% hasta 2015, bajo el supuesto de que la distribución del ingreso permanecerá inalterada durante todo el período.

A nivel agregado, es posible que la tasa de crecimiento se expanda al ritmo requerido; no obstante, una mirada más atenta muestra la difícil situación en la que se encuentran aquellos países con mayores tasas de indigencia (superiores al 30%), que deberían incrementar su PIB per cápita a razón del 3,6% anual. Esta exigencia contrasta con la que enfrentan los países con niveles medios de indigencia (tasas superiores al 11% e inferiores al 30%), que necesitarían un 2,8% anual de crecimiento per cápita, y también con los países que presentan menor pobreza extrema (tasas por debajo del 11%), para los cuales bastaría un 0,5% anual.

Tal como la CEPAL ha venido señalando, el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza podría potenciarse notablemente con un mejoramiento de la distribución del ingreso. A manera de ejemplo, con una reducción de 5% en el índice de Gini (equivalente a 0,025 puntos del valor de dicho indicador, aproximadamente), el producto per cápita de la región debería crecer a un ritmo anual del 1,9%, es decir, 0,7 puntos menos que en ausencia de cambios distributivos. Para los países con mayores tasas de indigencia, la expansión económica per cápita requerida disminuye así a 2,9% anual.

Desde otra perspectiva, en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), se plantea que una reducción del índice de Gini como la ejemplificada en el párrafo anterior haría disminuir entre dos y cinco años el tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad. En efecto, un crecimiento con redistribución permitiría a países como México, Uruguay y Brasil alcanzar la meta en menos de tres años, mientras que sin mejoras distributivas ninguno de ellos lo lograría antes del 2005. Asimismo, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y El Salvador cumplirían el objetivo antes o durante el 2009, algo que sin un cambio distributivo como el mencionado sería menos factible.

Durante la década de 1990 y en los inicios de la del 2000, el proceso de superación de la pobreza en América Latina mostró dispares resultados. De hecho,

se estancó durante los últimos cinco años, ya que las tasas de pobreza e indigencia se han mantenido prácticamente constantes desde 1997. Por lo tanto, el número de personas en situación de pobreza ha ido aumentando en las áreas tanto urbanas como rurales. En el año 2003, el número de habitantes de la región que vivía en la pobreza alcanzó a 227 millones, de los cuales 102 millones eran indigentes, cifras que representan el 44,4 y el 20% de la población, respectivamente (CEPAL, 2003e).

El índice de feminidad ajustado de la pobreza para América Latina (CEPAL, 2003e)<sup>1</sup> presentó valores superiores a 100 tanto en las zonas urbanas como rurales, lo cual demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con más intensidad en el grupo etario de 20 a 59 años, cuyo índice es superior a 100 prácticamente en todos los países, en forma persistente y generalizada durante toda la década, en áreas urbanas y rurales.

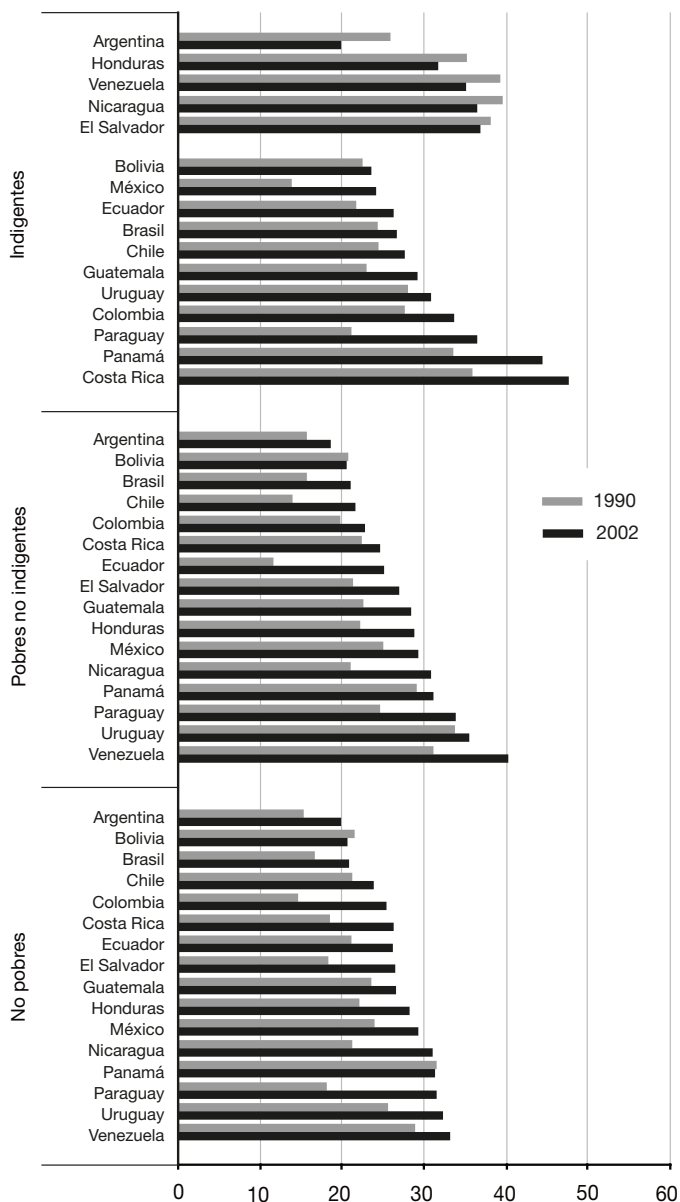
Asimismo, la proporción de hogares con jefatura femenina ha aumentado en casi todos los países y estratos de pobreza; sin embargo, el porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres continúa siendo más alto que en el caso de los pobres y no pobres (véase el gráfico 1). La jefatura femenina suele darse con mayor frecuencia en hogares en los que la mujer no vive con un cónyuge o pareja y donde a menudo es la principal o única perceptora de ingresos, situación que resulta especialmente crítica entre los hogares más pobres, ya que el ingreso que las jefas perciben es significativamente inferior al de sus pares varones. La situación de pobreza de esas mujeres también se intensifica como resultado de tener que enfrentar simultáneamente las responsabilidades ligadas al trabajo productivo y al reproductivo, en especial en hogares monoparentales con hijos a cargo, lo cual tiene repercusiones sobre su bienestar físico y emocional que han sido ampliamente documentadas en estudios de corte cualitativo (CEPAL, 2004d).

#### *La comprensión de la pobreza desde una perspectiva de género*

La CEPAL ha definido la pobreza como una expresión de la carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos, y a la vez ha reafirmado la importancia de aplicar enfoques como el de la

1 El índice de feminidad corresponde a la relación entre el número de mujeres y el de hombres. Este valor muestra que en la mayoría de los países la presencia femenina es mayor, hecho que se atribuye a la más prolongada supervivencia de las mujeres. Para controlar este factor poblacional se calcula el índice de feminidad ajustado, que resulta de dividir el índice de feminidad en los hogares pobres por el registrado en el total de hogares; de esta manera, el valor resultante muestra la relación real entre población femenina y masculina.

Gráfico 1

**América Latina (16 países): evolución del porcentaje de hogares con jefatura femenina, zonas urbanas, alrededor de 1990 y 2002**


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

exclusión social y de contar con las capacidades necesarias para entenderla como un fenómeno con múltiples dimensiones y causas (CEPAL, 2000b). Se ha planteado que habría que definir la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos– en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2003d). Así, además de la privación material, la pobreza comprende dimensiones subjetivas y relacionales que van más allá del enfoque de la subsistencia material.

El análisis de la pobreza desde la perspectiva de género permite articularlo con el de otras formas de dominación, como la étnica y la racial, que estructuran las relaciones sociales. Hace posible visualizar la pobreza como el resultado de relaciones de poder que se expresan en el acceso y control en cuanto a bienes, servicios y recursos materiales y simbólicos.

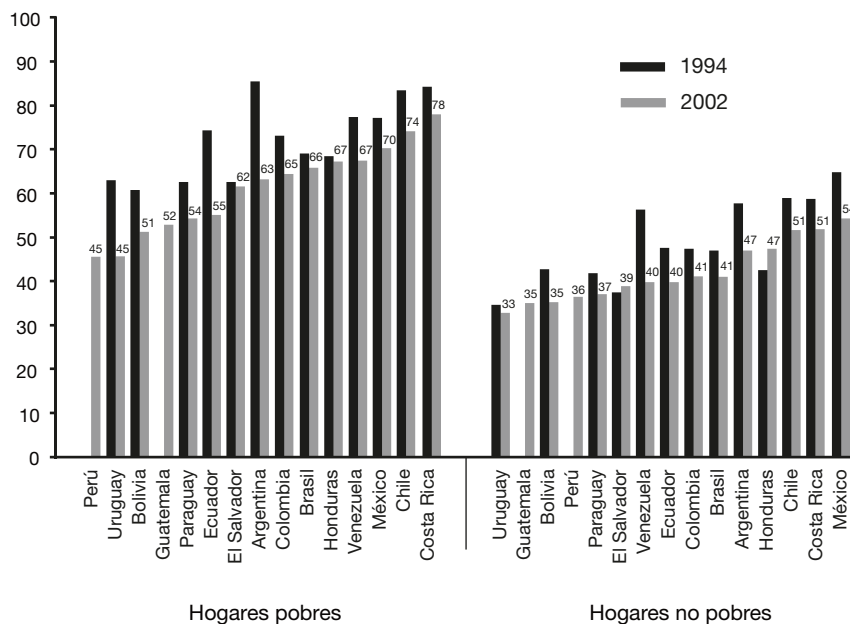
En lo que respecta a las dinámicas de la pobreza, el enfoque de género destaca la importancia de entender el fenómeno como un proceso en el que concurren relaciones de poder y no como un síntoma, para así evitar las miradas estáticas –“la pobreza como foto”– que naturalizan y congelan las relaciones sociales, dan cuenta escasamente de las relaciones del sistema de género y generación, no permiten entender los procesos previos y las potencialidades, ni tampoco llegar a una comprensión de la pobreza en sus dimensiones histórica, macro y microsociales en el hogar (Feijoó, 2003).

De acuerdo con esta conceptualización, la autonomía económica, física y reproductiva de las mujeres, así como la valoración de su trabajo no remunerado y del tiempo que éste demanda, adquieren una importancia estratégica. La autonomía económica, es decir, el hecho de que las personas cuenten con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades, tiene un papel central en la lucha contra la pobreza. Otro aspecto innovador de este análisis consiste en que se individualiza a las personas que no cuentan con ingresos propios, tanto en hogares pobres como no pobres y en áreas urbanas y rurales (CEPAL, 2003e). La desigualdad de oportunidades que obstaculiza a las mujeres el acceso al trabajo remunerado limita sus posibilidades de ser autónomas en términos económicos. Es el caso de las personas que, aun cuando viven en hogares no pobres, individualmente no cuentan con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Ésta es la situación en que se encuentra una alta proporción de mujeres cónyuges que viven en hogares tanto pobres como no pobres (véase el gráfico 2), y cuyas altas tasas de actividad doméstica las sitúan en una posición de dependencia en relación con el jefe de hogar (véase el gráfico 3).

Gráfico 2

**América Latina (15 países): porcentaje de mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002**

(en porcentajes)



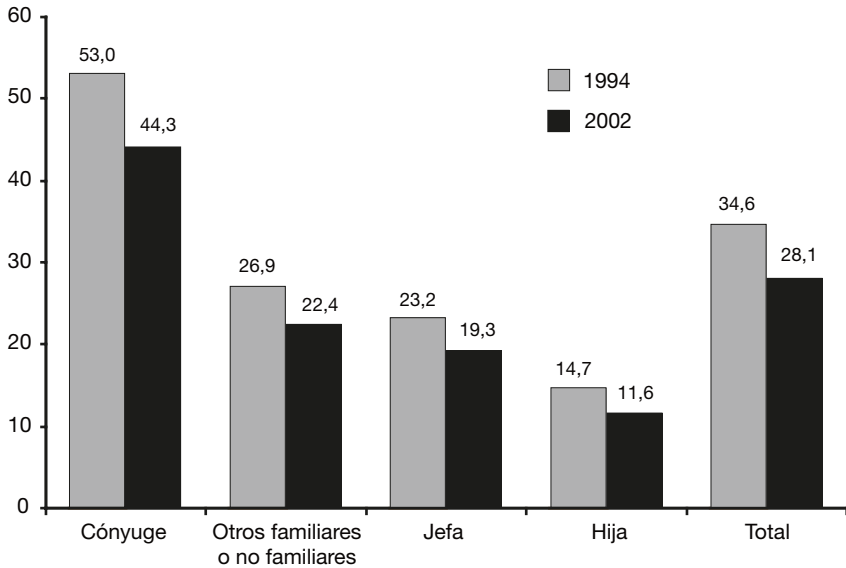
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta idea se refuerza al observar que en la distribución de hombres y mujeres por quintiles de ingreso individual, la mayoría de las mujeres se concentra en los quintiles más bajos, mientras que los hombres predominan en los más altos. Esto muestra que hay más mujeres no sólo entre las personas sin ingresos, sino también entre quienes perciben los menores ingresos (véase el gráfico 4).

Esta situación de dependencia o falta de autonomía de las mujeres dentro de los hogares, si bien no equivale a pobreza de ingresos, incide en su grado de autonomía económica y en su capacidad de decisión. Además, su situación de vulnerabilidad se agrava en caso de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar, aspecto que debe ser atendido con políticas adecuadas que procuren una mejor distribución de la riqueza, los activos, las oportunidades laborales y el tiempo.

Gráfico 3

**América Latina (promedio simple, 12 países): tasa de actividad doméstica\* en la población femenina de 15 años y más, según relación de parentesco con la jefatura de hogar, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Porcentaje de la población femenina que tiene como actividad principal la realización de quehaceres domésticos.

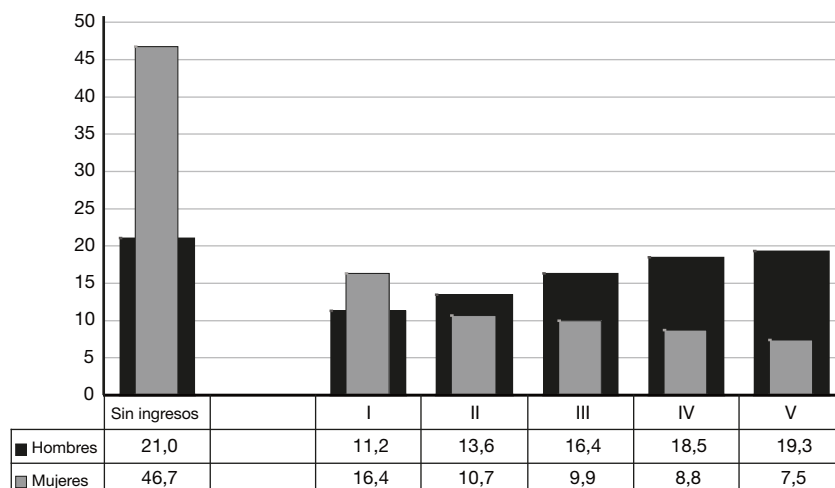
El desarrollo y, más específicamente, las políticas económicas y sus efectos sobre la pobreza vienen siendo objeto de estudio desde la perspectiva de género, marco en el que se llama la atención sobre el hecho de que las diferencias biológicas entre los sexos no explican por sí solas fenómenos como el de la sobrerrepresentación de las mujeres entre 20 y 59 años, es decir en edad activa y reproductiva, entre los pobres (CEPAL, 2003e), y tampoco el que sean ellas las principales responsables del cuidado de los niños, enfermos y adultos mayores, así como, en general, de todas las actividades vinculadas a la reproducción social. Es la ubicación predominante de las mujeres en la órbita de lo reproductivo la que opera como una primera forma de exclusión, tanto en el ámbito de lo económico como de lo político y lo social, restringe la gama de sus oportunidades laborales y de participación en la esfera pública, limita el desarrollo y uso de sus capacidades y condiciona los resultados de sus actividades (Espino, 2003).



Gráfico 4

**América Latina (promedio simple, 14 países):\* población de 15 años y más según quintil de ingreso individual, zonas urbanas, alrededor de 1999**

(en porcentajes del total de cada sexo)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela (total nacional).

La desigual división sexual del trabajo, además de asignar una sobrecarga de tareas a las mujeres, les resta tiempo para capacitación y recreación y constriñe sus opciones en cuanto a incorporación al mercado laboral, acceso a puestos de trabajo más diversificados y obtención de ingresos suficientes; también acota su capacidad para participar en la actividad social y política.

El debate conceptual sobre la pobreza tiene importancia en la medida en que, como se ha mostrado en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), la definición de pobreza determina también los indicadores utilizados para su medición –“lo que no se conceptualiza no se mide”<sup>2</sup> y el tipo de políticas que debe implementarse para superarla. Sin embargo, es importante que el debate sobre la conceptualización de la pobreza no esté necesaria-

2 Véase Feijoó (2003).

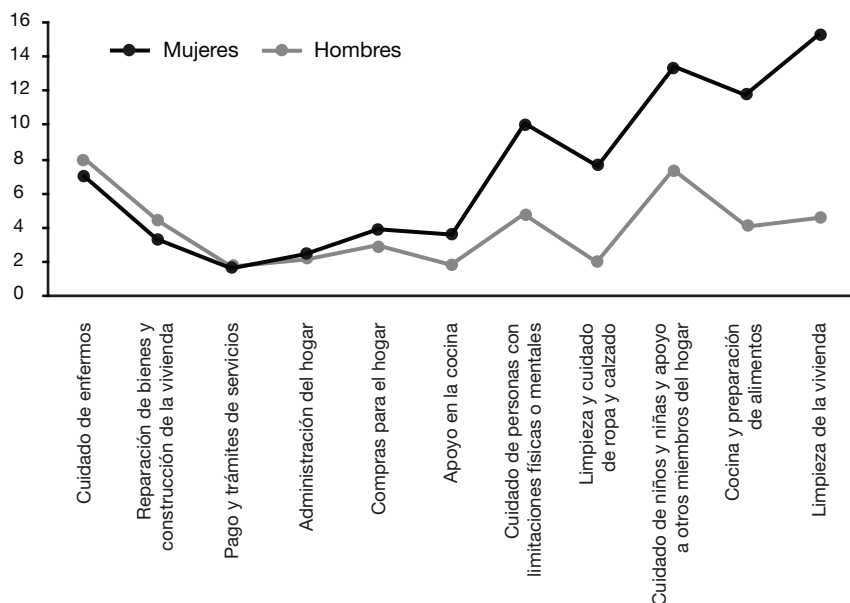
mente limitado por la disponibilidad de datos y fuentes, lo que significa que debe extenderse más allá de las posibilidades actuales de medición.

La falta de valoración en términos monetarios del trabajo doméstico no remunerado, así como el hecho de que en la metodología de medición de la pobreza por hogares no se incorpore una imputación de ingresos por este concepto en aquellos hogares donde una persona se dedica en forma exclusiva a las labores domésticas y de cuidado limitan la capacidad de la medición tradicional de la pobreza para captar las desigualdades de género. Más aún cuando este hecho puede representar una diferencia importante en términos del ingreso de los hogares, especialmente si se considera que aquellos con jefatura masculina tienen más posibilidades de contar con el trabajo doméstico gratuito de la cónyuge y, por lo tanto, no incurrir en los gastos asociados que requiere el mantenimiento del hogar. Las jefas de hogar, por su parte, deben asumir los costos del trabajo doméstico, lo que a menudo supone incrementar el tiempo de trabajo no remunerado e incurrir en gastos adicionales para contratar servicios en el mercado. Esto, como ya se ha dicho, reduce sus posibilidades de mejorar su inserción en el mercado laboral y en la vida pública, sin mencionar los efectos que puede acarrear sobre su salud física y mental. Esta disparidad muestra dimensiones de la pobreza que no siempre son consideradas. Igualmente, la identificación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y los patrones de gasto es relevante para analizar la pobreza y las distintas formas en que las personas la experimentan.

En relación con la distribución del tiempo, hay estudios en que se confirma que las mujeres invierten más tiempo que los hombres en actividades no remuneradas, lo que indica que ellas tienen días más largos de trabajo, lo cual va en detrimento de sus niveles de salud y nutrición. En la encuesta de hogares realizada en Nicaragua en 1998 se incorporó un módulo destinado a medir la distribución diaria del tiempo de hombres y mujeres para distintas actividades, lo que permitió llegar a los siguientes resultados (CEPAL, 2003e): si bien las mujeres tenían menos horas de trabajo remunerado que los hombres, destinaban más horas al trabajo doméstico, lo cual determinaba que la comparación entre ambos demostrara que la jornada de trabajo diario de las mujeres era más extensa que la de los hombres. Junto con ello, se encontró que los hombres disponían de más tiempo que las mujeres para la recreación y otras actividades. Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo que realizó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en México, en 2002, revelaron una tendencia similar. Las mujeres ocupan a la semana un promedio de horas superior al de los hombres en ocho de las once actividades consideradas (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

**México (2002): promedio de horas a la semana que los miembros del hogar de 12 años y más destinan a las actividades domésticas, por clase de actividad doméstica y sexo**



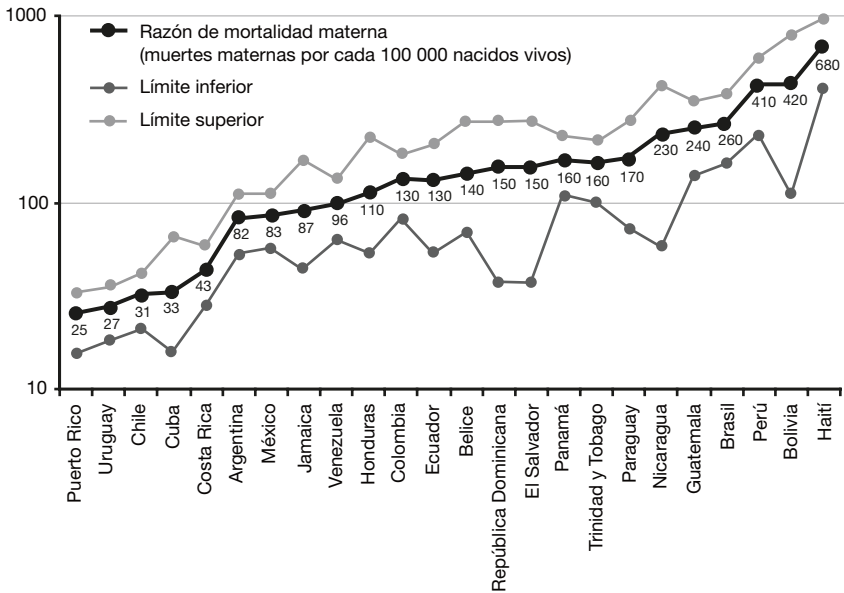
Fuente: INEGI, *Encuesta nacional sobre uso del tiempo* (ENUT), 2002.

Otro aspecto relevante para el estudio de la pobreza desde una perspectiva de género es establecer los vínculos imprescindibles entre pobreza y autonomía física referida al ejercicio de los derechos reproductivos. La autonomía del cuerpo de las mujeres implica el acceso a condiciones adecuadas de salud sexual y reproductiva que reduzcan la mortalidad materna y las tasas de fecundidad no deseada, además de habilitarlas para que contribuyan a la salud familiar, metas que deben considerarse como ligadas a la lucha contra la pobreza. En los años noventa, el riesgo de morir a lo largo de la vida por causas vinculadas al parto y el embarazo afectó a una de cada 130 mujeres en América Latina, razón que supera en casi catorce veces el promedio correspondiente a los países desarrollados. Este solo indicador es una prueba de las inequidades sociales y de la postergación de las mujeres (CEPAL, 1999). Según estimaciones para 2000, en tres países de la región (Haití, Bolivia y Perú) se producen más de 200 muertes maternas cada 100 000 nacimientos y en otros nueve países esta razón fluctúa entre 100 y 200 (véase el gráfico 6). La morbilidad materna se relaciona con hemorragias severas, infecciones por

abortos en condiciones inseguras –que provocan una quinta parte de las muertes–, eclampsia y otras causas (Gómez, 1997).

Gráfico 6

**Estimaciones de mortalidad materna (2000) de la Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fondo de Población de la Naciones Unidas**



**Fuente:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Maternal Mortality in 2000 - Estimates Developed by WHO, UNICEF and UNFPA* [en línea], <<http://www.childinfo.org>>, octubre de 2003.

A esta desigualdad se suman los dramáticos efectos del sida, cuyo impacto sobre las mujeres tiene una gravedad y una especificidad que comienzan a ser objeto de preocupación pública (Pargass, 2004). El riesgo para ellas radica en su frecuente falta de control sobre su vida sexual, su desconocimiento de las prácticas sexuales de la pareja y la carencia de capacidad para negociar el uso del condón, entre otros factores (véase el cuadro 1). La incidencia nacional del VIH es de al menos un 1% en doce países de la Cuenca del Caribe, en los que predomina la transmisión heterosexual, en muchos casos asociada al comercio sexual. Las estimaciones nacionales más recientes ponen de manifiesto que la prevalencia del VIH entre las mujeres embarazadas alcanza o supera el 2% en seis de

estos países: Bahamas, Belice, República Dominicana, Guyana, Haití y Trinidad y Tobago (ONUSIDA/OMS, 2003).

Cuadro 1

**Capacidad de la mujeres para negociar el sexo sin riesgos con sus esposos\***

Nivel educativo	Perú	Haití	
	Mujeres	Mujeres	Hombres
Total	90	88	95
Sin educación	61	83	93
Primaria	80	88	94
Secundaria o superior	96	94	97

**Fuente:** Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, 2000; Haití: Institut Haïtien de l'enfance, *Demographic and Health Survey 2000*.

\* Porcentaje de encuestados que creen que si el marido tiene una enfermedad de transmisión sexual (ETS), la esposa puede negarse a tener sexo con él, o proponer el uso de condón.

Para llegar a una cabal comprensión de la pobreza es preciso incorporar el análisis de la violencia, porque se considera que es un factor que inhabilita a las personas para gozar de autonomía, les impide ejercer su ciudadanía y erosiona su capital social a causa del aislamiento al que son sometidas (autonomía social). Esto es coherente con la definición que concibe la pobreza como la carencia de condiciones de vida mínimas para la supervivencia. En diversos estudios se establece que existe una estrecha relación entre pobreza y violencia. Por una parte, se señala que la pobreza constituye un factor de riesgo que hace más probable la aparición de violencia física en el hogar. Además, una consecuencia de la violencia es más pobreza, puesto que frena el desarrollo económico por las siguientes razones: i) la atención de los efectos de la violencia tanto social como doméstica obliga a los sistemas policiales, judiciales y de provisión de servicios sociales a incurrir en gastos que, en conjunto, comprometen recursos que podrían destinarse a propósitos más productivos, y ii) en el caso específico de las mujeres, las que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo cual redundará en una pérdida directa para la producción nacional (BID, 1997).

## Recuadro 1

**El impacto de la violencia doméstica en Nicaragua**

En un estudio sobre el impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra las mujeres en Nicaragua, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997, se observa que la violencia de este tipo en ese país reduce los ingresos de las mujeres agredidas en 29,5 millones de dólares, el equivalente al 1,6% del PIB de 1996. Entre los costos de la violencia se incluye el hecho de que en el caso de las mujeres que sufren agresión la frecuencia de uso de los servicios de salud duplica la correspondiente a aquellas no sometidas a violencia.

También llama la atención que el estudio haya mostrado que las mujeres objeto de violencia física severa ganan sólo el 57% de lo percibido por las que no sufren este tipo de abuso. Asimismo, el 41% de las mujeres que no tienen un trabajo remunerado son víctimas de violencia física grave, mientras que esta proporción es de sólo el 10% entre las que trabajan fuera de sus casas y perciben ingresos.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El impacto socioeconómico de la violencia*, Washington, D.C., 1997.

En el debate sobre la pobreza ocupa un lugar cada vez más importante la consideración de métodos cualitativos capaces de recoger las percepciones subjetivas de las personas, así como su propia definición de la pobreza, lo que –combinado con métodos cuantitativos– permitiría medir este fenómeno de manera más completa, precisar otras causas posibles y proponer soluciones más acordes con las particularidades de los distintos segmentos sociales.

## Recuadro 2

**Voces de las personas pobres en México**

Según los resultados de la encuesta “Lo que dicen los pobres”, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social de México en 2003, la mayoría de las personas pobres relaciona la pobreza con los satisfactores inmediatos y considera que el bienestar es contar con seguridad alimentaria, acceso a la salud, cobertura de las necesidades básicas o acceso a los servicios mínimos. Se asigna, además, una gran importancia al patrimonio propio, ya que el 93%

de las personas encuestadas prefiere tener una casa propia, aunque no tenga todos los servicios, que una casa arrendada en que sí se cuente con ellos.

Por otra parte, las mencionadas carencias de satisfactores básicos son vistas como más graves en el caso de las mujeres. En efecto, el 44,6% de los encuestados piensa que las mujeres pobres experimentan mayores problemas que los hombres pobres, lo que se atribuye, entre otras causas, a su responsabilidad por el cuidado de los hijos (35,3%), a sus menores oportunidades en comparación con los hombres (20,7%), a la discriminación sexual (14,4%), y al machismo (13,4%).

Con respecto a las condiciones necesarias para salir de la pobreza, prevalece la opinión de que se requieren más empleos y mejores salarios (48%), seguida de la demanda de más y mejores apoyos gubernamentales (22%), que es más frecuente en las zonas rurales. Cuando se consulta por los obstáculos que enfrentan las mujeres, pero no los hombres, para salir de la pobreza, se señala la falta de empleos “para mujeres” (29,5%), la discriminación por embarazo o hijos (27,4%) y la falta de estudios (20,4%).

En cuanto a las políticas para combatir la pobreza, las más valoradas son las acciones gubernamentales que implican transferencias directas (apoyos económicos, de alimentación y salud). Además, hay una clara preferencia por los apoyos focalizados, en vez de los universales, y el 60% de las personas pobres afirma que los beneficios deben otorgarse en función de las necesidades, o que es preciso privilegiar a los grupos más desfavorecidos. Para el 67,5% de los encuestados es el gobierno quien debe definir los grupos destinatarios de los apoyos.

**Fuente:** Secretaría de Desarrollo Social de México, “Lo que dicen los pobres”, encuesta, agosto de 2003.

Cuadro 2

**América Latina y el Caribe: últimas encuestas para medir la violencia contra la mujer**

País	Instituciones patrocinantes o ejecutoras	Cobertura geográfica y tamaño de la muestra	Población estudiada (edad)	Resultados
Bolivia, 1997-1998	Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), Ministerio de Salud y Previsión Social, Viceministerio de Género y Familia, Gobierno de Holanda.	Tres municipios (289)	Todas las mujeres (20 años y más)	21% de las mujeres informa ser víctima de violencia psicológica; 17,9%, de violencia física sin amenaza para la vida, y 13,9%, con amenaza para la vida.
Chile, 2001	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)-Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile	Región Metropolitana y Novena Región (2721)	Mujeres que tienen o han tenido pareja (15 a 49 años)	En la Región Metropolitana, 50,3% de las mujeres ha vivido alguna vez violencia en la relación de pareja. De ellas, 34,1% ha sufrido violencia física, sexual o ambas, y 16,3%, violencia psicológica.
Colombia, 1995 (DHS)	Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana	Nacional (6097)	Mujeres actualmente casadas/en unión libre (15 a 49 años)	19% de las mujeres ha sido objeto de agresión física por parte de su compañero durante algún momento de su vida.
Costa Rica, 1994	...	Área Metropolitana de San José (1312)	...	75% sufre violencia psicológica y 10%, violencia física.



País	Instituciones patrocinantes o ejecutoras	Cobertura geográfica y tamaño de la muestra	Población estudiada (edad)	Resultados
Guatemala, 1990	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Sacatepequez (1000)	...	49% ha sufrido violencia: 47% por parte de una pareja.
Haití, 1996	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centre Haïtien de Recherches et d'actions pour la Promotion Féminine	Nacional (1705)	...	70% ha sufrido violencia doméstica; en 36% de los casos el agresor fue la pareja.
México, 1999	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Área Metropolitana de la ciudad de México (...)	Hombres y mujeres en hogares (...)	No se informa sobre la situación específica de las mujeres; sin embargo, el maltrato emocional constituye el tipo de agresión más frecuente (99,2% de los hogares), seguido de la intimidación (16,4%), la violencia física (11,2%) y el abuso sexual (1,1%).
Nicaragua, 1998 (DHS)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)-Ministerio de Salud (MINSAL)	Nacional (8507)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (15 a 49 años)	27,6% ha sufrido violencia física; 10,2%, violencia sexual, y 28,7%, violencia física y sexual, ya sea en el último año o en un período anterior.

País	Instituciones patrocinantes o ejecutoras	Cobertura geográfica y tamaño de la muestra	Población estudiada (edad)	Resultados
Paraguay, 1995-1996 (DHS)	Centro Paraguayo de Estudios de Población, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Nacional, excepto región del Chaco (5940)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (15 a 49 años)	31,1% ha sido insultada verbalmente y 9,5% informa haber sufrido violencia física.
Perú, 2000 (DHS)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Nacional (12 933)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (15 a 49 años)	41% de las mujeres alguna vez unidas han sido agredidas físicamente por su esposo o compañero; 34% ha sido objeto de situaciones de control psicológico; 48%, de situaciones desobligantes (gritos y descalificación), y 25%, de amenazas.
Uruguay, 1997	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sybilla consultores	Montevideo y Canelones (545)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (22 a 55 años)	...

**Fuente:** CEPAL, “Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, junio de 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.56.

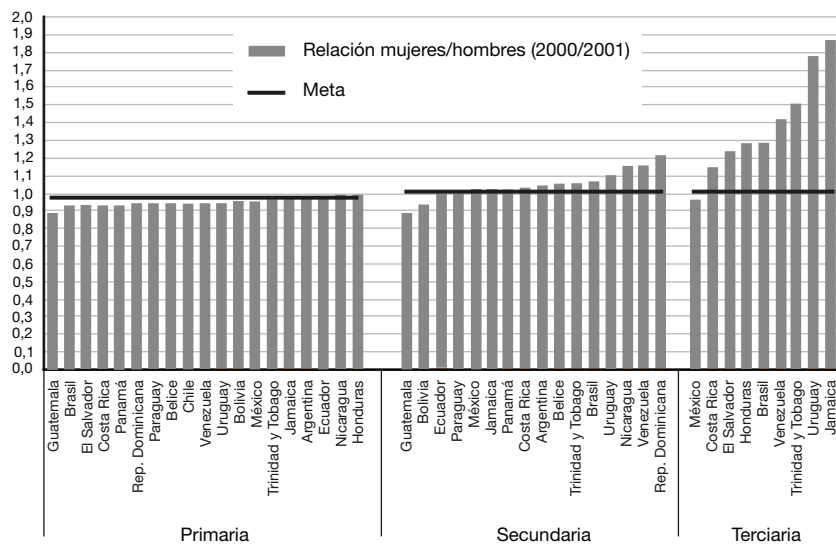
### *La educación de las mujeres como medio para superar la pobreza*

En la década de 1990 se consolidaron los avances respecto de la situación educativa de las mujeres, como lo reflejan tanto la elevación de su número promedio de años de estudio como el aumento de la matrícula femenina. En este

ámbito, se ha obtenido uno de los mayores logros en relación con la equidad, que se aprecia prácticamente en todos los niveles educativos. Es así como en el acceso a la educación primaria no se observan diferencias entre las tasas netas de matrícula de niñas y niños, en tanto que en la educación secundaria y terciaria, según los países que cuentan con información, en la mayoría de los casos las tasas de matrícula femeninas ya superan las masculinas (véase el gráfico 7). Esta tendencia tiene una clara expresión en el hecho de que en la actualidad las mujeres latinoamericanas económicamente activas tienen niveles promedio de estudio que superan los de los hombres (véase el gráfico 8). Sin embargo, esto ha ocurrido en el contexto de una profundización de la brecha entre el sistema educativo y las necesidades del mercado de trabajo, fenómeno cuyos efectos desfavorecen principalmente a las mujeres.

Gráfico 7

**Relación entre las tasas netas de matrícula de las niñas y los niños en la educación primaria y secundaria y entre las tasas brutas de la educación terciaria**

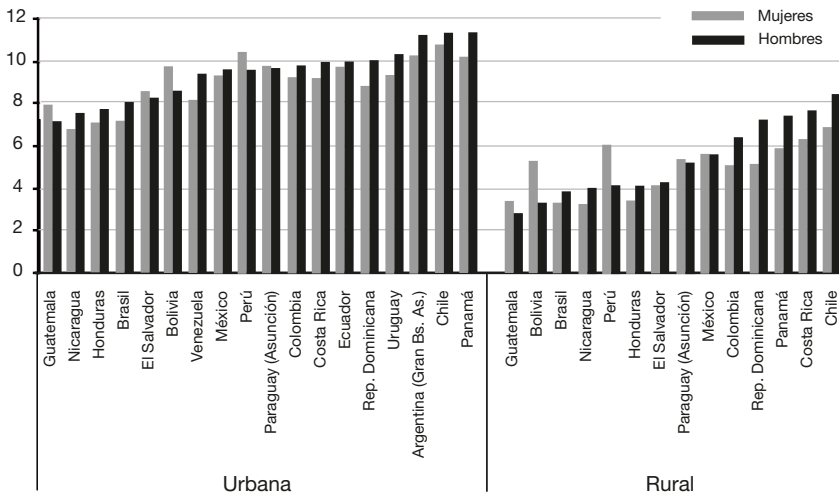


**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea], <<http://www.uis.unesco.org>>.

El hecho de que sus logros educacionales no se traduzcan en una mejor inserción en el mercado de trabajo, en una reducción de la brecha salarial –diferencia que es aún más notoria en el caso de las mujeres con estudios superiores (CEPAL, 2003e)– y en una mayor equidad en la toma de decisiones revela carencias en la calidad de la educación y la debilidad de su impacto en cuanto a la redistribución de las responsabilidades familiares y la eliminación de valores y prejuicios que fomentan la discriminación. Por ejemplo, las cifras sobre deserción escolar y repitencia de las niñas se explican principalmente por las responsabilidades familiares tempranas que deben asumir, a diferencia de los niños, que en su mayor parte dejan la escuela para incorporarse al trabajo remunerado o simplemente la abandonan (UNESCO, 2004).

Gráfico 8

**América Latina (18 países): promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, según sexo, zonas urbanas y rurales, alrededor de 2002**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

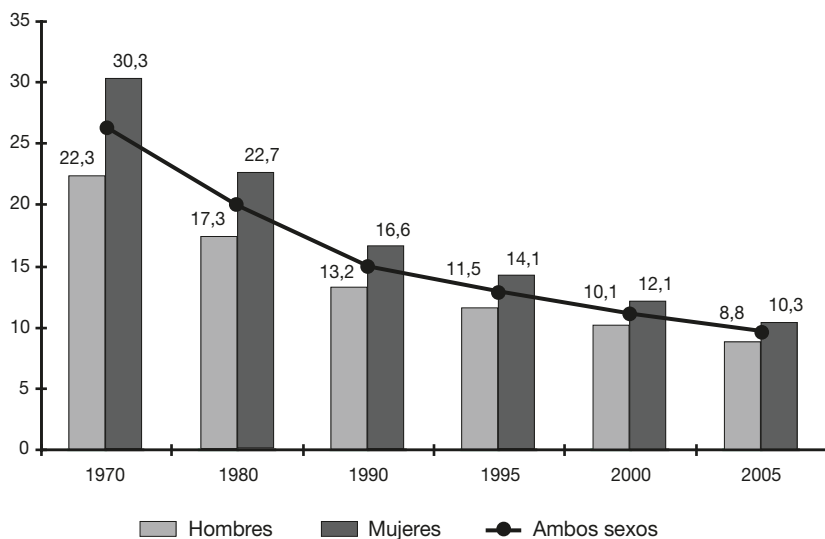
Por otra parte, la evolución de las tasas de analfabetismo muestra que se han cerrado las brechas que, históricamente, ponían a las mujeres en desventaja

(véase el gráfico 9). Sin embargo, los valores basados en promedios nacionales o regionales encubren las particulares situaciones que enfrentan aquellos segmentos de la población femenina afectados por otros sistemas de discriminación, como los que sufren las afrodescendientes y las indígenas. La última información censal para cinco países latinoamericanos indica que estos grupos presentan, en todos los casos, tasas de analfabetismo superiores a las de los hombres de igual pertenencia racial y étnica, así como también a las registradas por las mujeres “blancas” o no indígenas. Esto remite a las brechas intragenéricas, que han adquirido una visibilidad cada vez mayor (véase el gráfico 10).

Otro ejemplo de brecha intragenérica, también relacionada con las diferencias educacionales por la vía de sus conocidos efectos sobre la fecundidad femenina, es el promedio de hijos de los distintos grupos de mujeres según su pertenencia étnica (véase el gráfico 11).

Gráfico 9

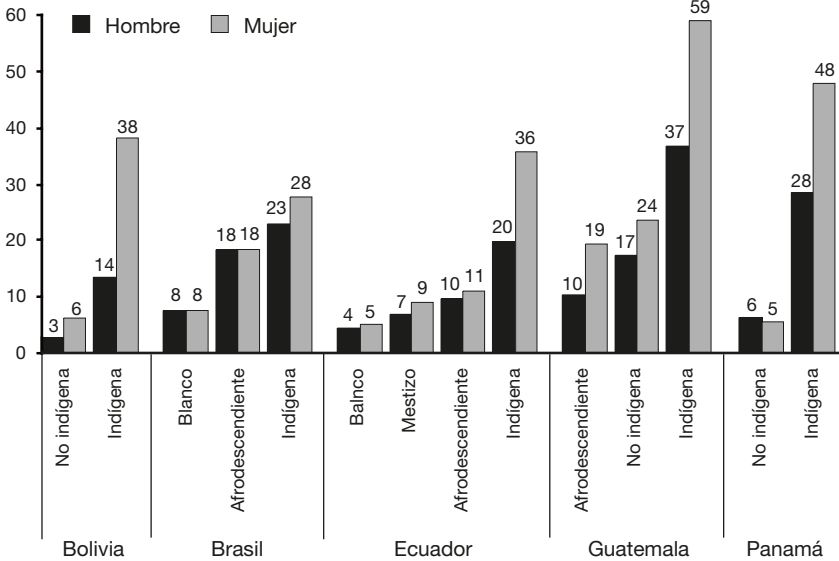
### América Latina y el Caribe: evolución de las tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea], <<http://www.uis.unesco.org>>.

Gráfico 10

**América Latina (5 países): tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más, según pertenencia étnica o racial, ronda de censos, alrededor de 2001**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002) y Panamá (2000).

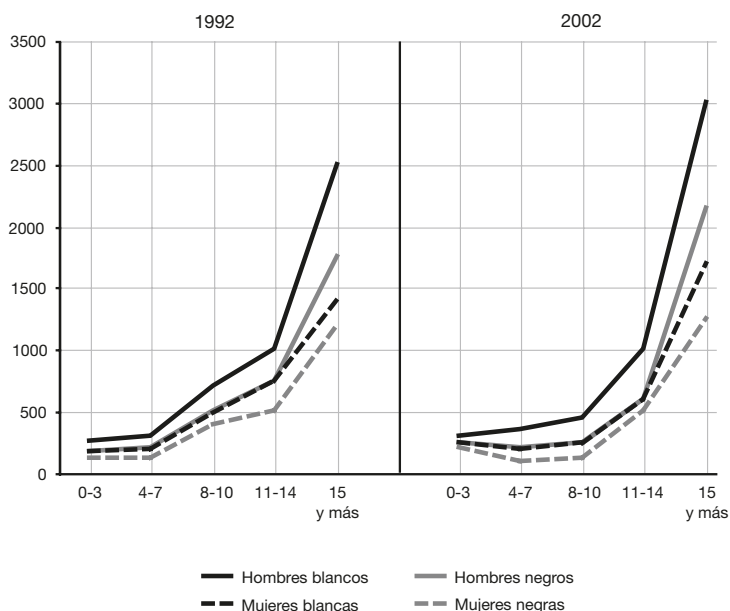
### Recuadro 3

#### **Pobreza, raza y género: el caso de Brasil**

En Brasil, en 2001, un 62% de la población blanca se encontraba por encima de la línea de pobreza, en comparación con un 37,5% en el caso de las personas afrodescendientes. Un 61% de los pobres es afrodescendiente, al igual que un 71% de los indígenas. La desagregación de los datos por sexo muestra que la distribución de mujeres y hombres según su pertenencia a familias pobres, indígenas y no pobres sigue un patrón de participación similar al de las proporciones de los sexos en la población total, lo que significa que las mujeres son más en todas las razas, a excepción de la negra, y son también más entre los pobres. En 2001, las mujeres afrodescendientes representaban el 30,9% de los pobres, y los

hombres de la misma raza, el 30,2%. Esta relación es muy semejante entre las mujeres y los hombres afrodescendientes en situación de indigencia (22 y 21,6%, respectivamente) (Pereira de Melo, 2004). Por otra parte, si se consideran las diferencias de raza entre las mujeres, se identifican brechas notables. En efecto, el 22% de las mujeres afrodescendientes son indigentes, comparadas con sólo un 8% de las blancas.

### Remuneración por sexo y grupo étnico según años de estudios en Brasil, 1992-2002



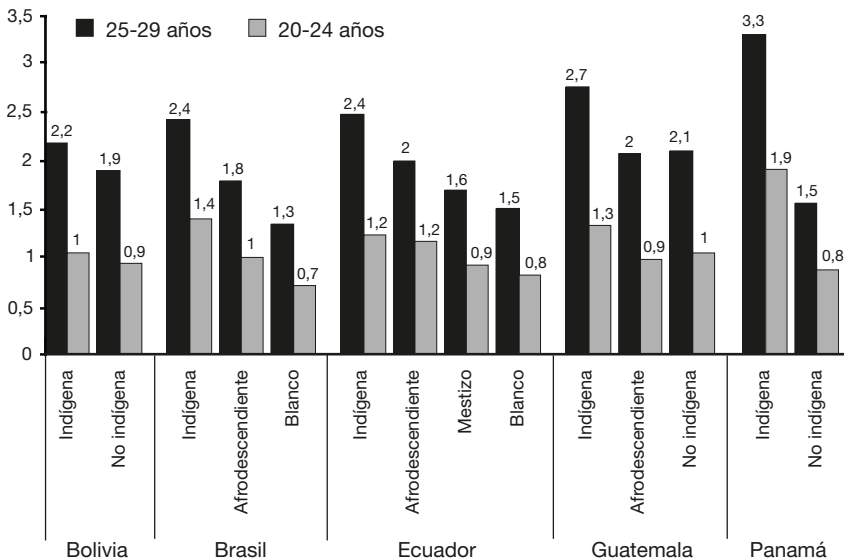
Género y raza se conjugan para determinar las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes. Su ingreso laboral mensual promedio equivale al 32% del percibido por un hombre blanco. Por otra parte, las remuneraciones de las mujeres en su conjunto alcanzan al 66% de las de los hombres, mientras que el total de los trabajadores afrodescendientes (de ambos sexos) recibe sólo el 50% de las obtenidas por sus pares blancos (Abramo, 2003). De todos los afrodescendientes, apenas el 2% ingresa a la universidad; en cuanto a las mujeres, un 3% tiene quince años y más de estudios, frente a un 12% en el caso de las blancas. En conjunto, las diferencias entre las remuneraciones de afrodescendientes y blancos (de ambos sexos) son más acentuadas que las que se

presentan entre mujeres y hombres. Esa relación se modifica al incorporar al análisis los años de estudio, ya que comparando similares niveles de escolaridad las mujeres blancas quedan en una situación de mayor desventaja que los hombres afrodescendientes, como se aprecia en el gráfico anterior. Las mujeres de ascendencia africana son, por lo tanto, objeto de una doble discriminación: las que tienen entre once y catorce años de estudio reciben una remuneración por hora que equivale al 39% de la correspondiente a hombres blancos ubicados en el mismo tramo educativo (Abramo, 2003).

**Fuente:** Laís Abramo, *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto de 2003; Hildete Pereira de Melo, "Gênero y pobreza no Brasil", documento presentado en el proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)-CEPAL.

Gráfico 11

**América Latina (5 países): promedio de hijos (paridez media), según la edad de la madre y su pertenencia a un grupo étnico**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002) y Panamá (2000).



*Empleo y trabajo en relación con la pobreza**a) Desigualdades en el trabajo*

Aunque tanto la información recolectada como los análisis del empleo son abundantes, todavía existen considerables vacíos. Entre los principales aportes al enfoque del empleo desde la perspectiva de género figura el estudio de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo a la luz de su función dominante en la esfera reproductiva (véase el gráfico 12), es decir, en lo que se denomina economía del cuidado –expresión que alude al conjunto de bienes y servicios no remunerados que prestan las mujeres de todas las edades en el seno de las familias–. La búsqueda de reconocimiento de las labores domésticas no remuneradas ha contribuido a impulsar una revisión del concepto de trabajo como una actividad que incluye el remunerado, pero no se limita a éste. Otra noción clave es la de las categorías de actividad e inactividad, clasificación que el enfoque de género cuestiona, ya que los considerados inactivos son, en general, personas que no perciben remuneración, pero que están representadas por los valores de la tasa de actividad doméstica (TAD) (véase el gráfico 3).

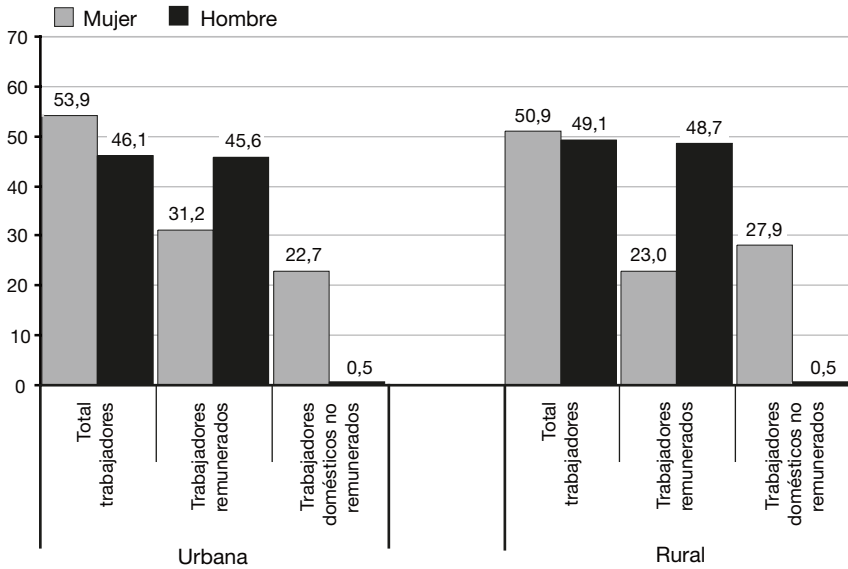
Entre 1994 y 2002, en el conjunto de los países analizados, más del 48% de las jóvenes entre 20 y 24 años de edad clasificadas como “inactivas” (es decir, que no accedieron a un empleo o no buscaron trabajo) declararon que la labor doméstica era su actividad principal. Entre los jóvenes, como causa de la inactividad se señalan principalmente los estudios (alrededor del 80%), y sólo una escasa proporción (2%) menciona el trabajo doméstico (véase el gráfico 13). Por consiguiente, el mercado laboral, tal como está concebido en la actualidad, se apoya en el trabajo doméstico que reproduce la fuerza laboral y crea las condiciones para el desarrollo de la vida.

En general, los cambios que han experimentado en los últimos años el sistema productivo y el mercado laboral entrañan situaciones de mayor inseguridad para las personas. El empleo se tornó menos estable, los ingresos más esquivos, su distribución más desigual y disminuyeron las redes de seguridad provistas por el sector público.

Durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres tanto no pobres como pobres creció a mayor ritmo que la masculina (véase el gráfico 14). Sin embargo, pese a que en el caso de las segundas el incremento ha sido más acelerado, siguen teniendo una participación laboral significativamente menor que la de las no pobres, evidencia de una brecha intragenérica que no se presenta entre los hombres. Esto indica que al ser mujer y pobre el factor de exclusión del mercado laboral resulta aún mayor.

Gráfico 12

**América Latina (promedio ponderado, 15 países zona urbana,<sup>1</sup> 12 países, zona rural<sup>2</sup>): total trabajadores, trabajadores remunerados y trabajadores domésticos no remunerados, alrededor de 2002**



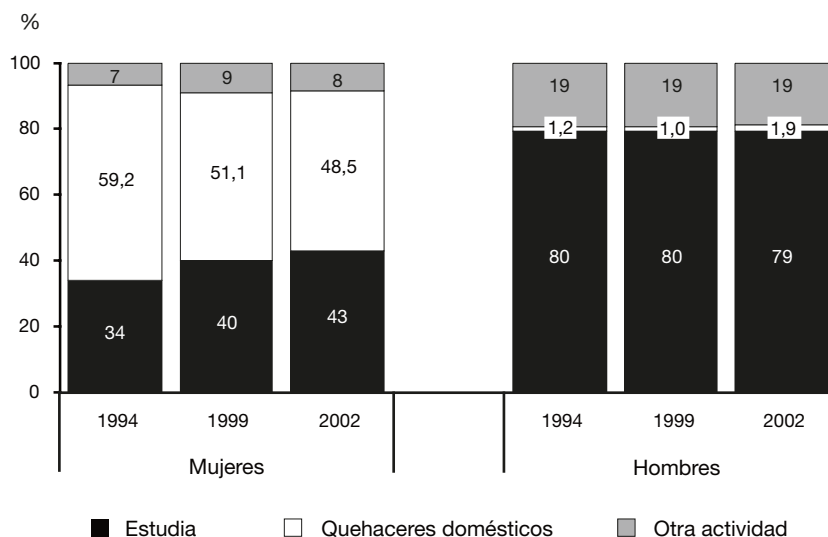
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

2. Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Gráfico 13

**América Latina (promedio simple, 11 países):<sup>1</sup> población de 20 a 24 años de edad según condición de inactividad,<sup>2</sup> zonas urbanas, alrededor de 1994, 1999 y 2002**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

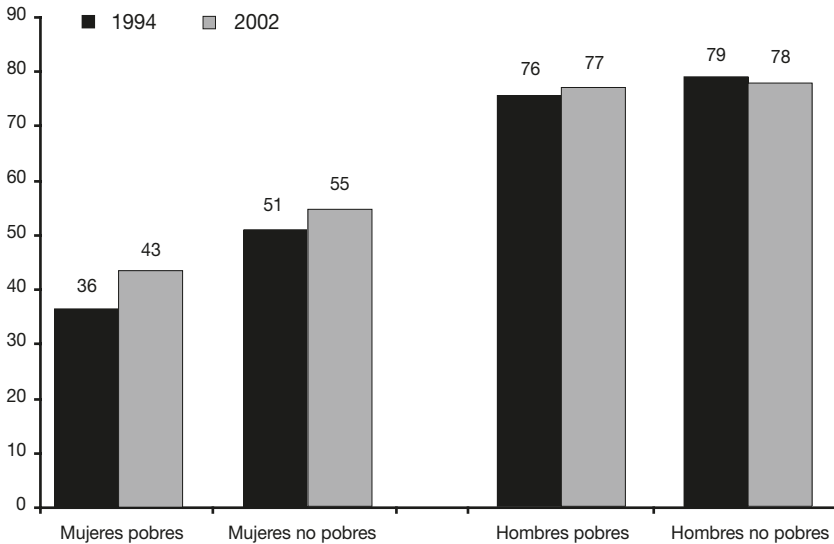
2. Actividad principal declarada por la población inactiva.

Las mujeres enfrentan más dificultades para ingresar al mercado laboral y sus tasas de desempleo son las mayores tanto en América Latina como en el Caribe (véanse los gráficos 15 y 16). Esto implica que la generación de empleo no da respuesta a la voluntad y la necesidad de trabajar de las mujeres, principalmente de las más jóvenes. La pobreza y la falta de empleo en el ámbito nacional también han aumentado de manera significativa su migración internacional, que obedece a la creciente demanda de mano de obra barata, generalmente femenina, en el sector de los servicios personales y el servicio doméstico (Staab, 2003; Martínez Pizarro, 2003). Además de los impactos que genera este desplazamiento en términos de la autonomía económica de las migrantes, se señala la importancia que tienen en el país de origen sus aportes a las remesas desde el

exterior. La “exportación” de fuerza de trabajo femenina como fuente de remesas comienza a llamar la atención sobre este fenómeno y plantea la necesidad de medidas adicionales para proteger los derechos humanos de las migrantes.

Gráfico 14

**América Latina (promedio simple, 14 países):\* tasa de participación en la actividad económica según condición de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002**  
(en porcentajes de la población de 15 años y más)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

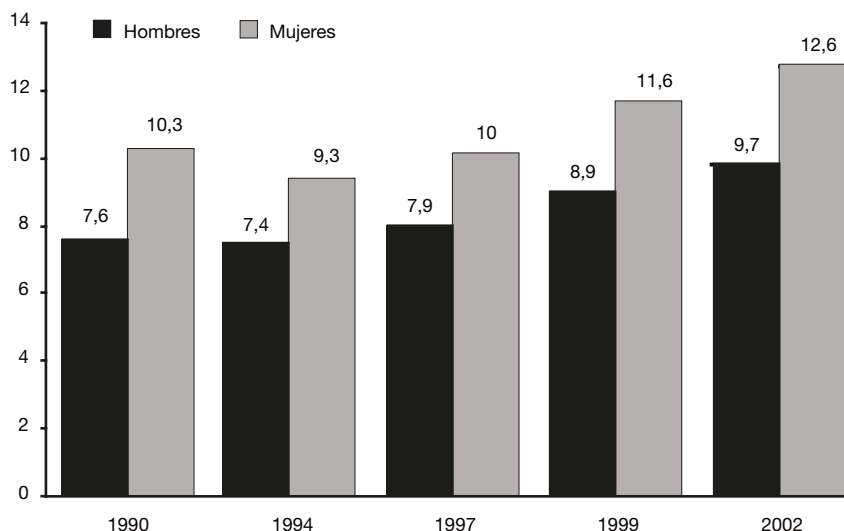
\* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

En este contexto, es preocupante el tráfico de mujeres latinoamericanas y caribeñas –principalmente hacia Estados Unidos, Europa y Japón–, asociado a factores como la pobreza, la falta de oportunidades laborales y educacionales, la inseguridad, la violencia y los conflictos armados. Así, una modalidad de trata de mujeres, cada vez más extendida, puesta en práctica por las redes de traficantes que intentan burlar y evadir responsabilidades legales, es el “contrato de trabajo” que apela

a las necesidades enfrentadas por las mujeres y sus familias en los lugares de origen. En este sentido, lo que se ofrece en los avisos publicados no siempre coincide con la realidad, como tampoco las condiciones laborales que esperan a las mujeres, quienes suelen terminar en burdeles o clubes nocturnos en diferentes lugares del mundo, muchas veces en una situación de esclavitud (Chiarotti, 2003).

Gráfico 15

**América Latina (promedio simple países):\* evolución de las tasas de desocupación de hombres y mujeres en la actividad económica, zonas urbanas**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* 1990 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

1994 (13 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

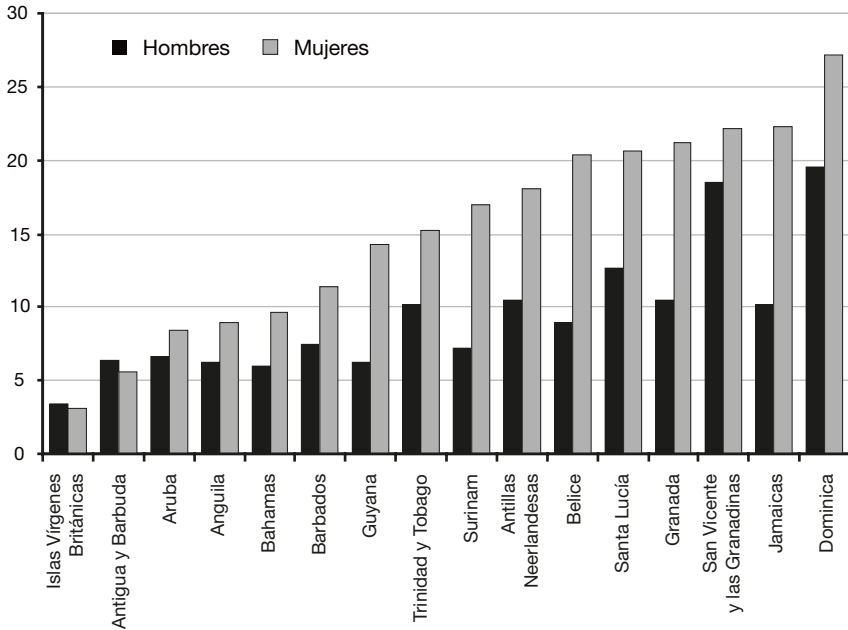
1997 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

1999 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

2002 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 16

**El Caribe (16 países y territorios): tasas de desocupación de hombres y mujeres en la actividad económica, alrededor de 2000**



**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Subregional para el Caribe.

Entre 1990 y 2002, la segmentación ocupacional no se ha modificado significativamente entre los ocupados por rama de actividad. Aunque un análisis más detenido del mercado laboral muestra que en ciertos países, como El Salvador, Honduras, México y algunos del Caribe, se ha ampliado la oferta laboral para las mujeres,<sup>3</sup> particularmente en los ámbitos de la industria manufacturera de exportación, la agroindustria y el sector financiero –si bien en condiciones muy disímiles–, sigue predominando la tendencia hacia una concentración en el servicio doméstico y los empleos informales más precarios (CEPAL, 2003e).

<sup>3</sup> Véase Alvarenga (2001), Bravo y Rico (2001) y Mauro (2004).

## Recuadro 4

**Ampliación del mercado laboral para mujeres: nuevos nichos en Chile, Ecuador y El Salvador***Los servicios financieros en Chile*

En el curso de la última década, los servicios financieros han experimentado importantes transformaciones, relacionadas con la innovación tecnológica –informática y de comunicación–, la generación de nuevos productos y servicios, la organización del trabajo y la gestión empresarial. Como consecuencia de estos cambios, ha aumentado la demanda de una mano de obra más calificada y se han abierto nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres.

Según datos de los Censos de Población, en un lapso de diez años (1990-2000) la ocupación en la actividad financiera creció alrededor del 28% (de 80 300 a 114 000 trabajadores), con un aumento aún mayor de la participación de las mujeres, que en este subsector se duplicó con creces: de 25 000 a 59 000. De esta manera, la participación femenina pasó del 31,6 al 51,1% de los ocupados en los servicios financieros, en los que se ubica un 9,2% del total de mujeres empleadas en la economía. Pese a este incremento, aún encuentran dificultades para acceder a ciertos cargos de responsabilidad (sólo el 1% de las mujeres ocupa puestos gerenciales), y también para hacer carrera en una entidad, lo que se traduce en remuneraciones más bajas, equivalentes al 62,8% de las percibidas por los hombres en el mismo subsector.

*El turismo en Ecuador*

Las actividades turísticas tuvieron una expansión notable durante la década de 1990. Se convirtieron así en una rama estratégica para la economía nacional debido a su contribución en términos de generación de divisas y también de creación de empleos en áreas como recreación, agencias de viajes, transporte y alojamiento. En los establecimientos turísticos de alojamiento y alimentación se concentra cerca del 80% del total de empresas registradas en el subsector; además, en ellos los turistas gastan más de la mitad de sus recursos.

Si bien las actividades turísticas no están registradas bajo una sola categoría, por lo que no se cuenta con datos precisos, cabe destacar que el comercio y los hoteles son los que más oportunidades de empleo ofrecen a las mujeres (3,2%). Aunque la rama de hoteles y restaurantes absorbe sólo el 6,4% del empleo femenino, la

participación de las mujeres en ella es muy alta (56%). Sin embargo, la brecha salarial en el área de alojamiento y alimentación llega a un 22%, superior a la media nacional del 17% registrada en 1998.

*La industria de maquila en El Salvador*

Este subsector de actividad se caracteriza por ser predominantemente urbano, muy concentrado en la industria de la confección, y con una alta tasa de empleo femenino. Durante la década de 1990 su crecimiento fue significativo, lo que llevó su participación en el PIB de un 1,3% a principios del primer quinquenio de los noventa a un 2,5% a fines del segundo, con una importante contribución a las exportaciones. Durante 1998, la maquila generó 80 847 puestos de trabajo, de los cuales más del 80% fueron para mujeres.

La participación de la maquila en el empleo manufacturero pasó del 19% en 1994 al 26% en 1998. Por otro lado, la industria manufacturera aportó un 24% del total de empleos urbanos en 1994 y un 23% en 1998. El sector de las manufacturas ocupa el quinto lugar entre las ramas de actividad económica que más absorben fuerza laboral femenina. No obstante, hay constantes denuncias referidas a la precariedad de las condiciones de empleo y existen considerables brechas salariales entre mujeres y hombres.

**Fuente:** Ligia Alvarenga, "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", serie *Mujer y desarrollo*, N° 34 (LC/L.1541-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.83; Amalia Mauro, "El empleo en el sector financiero en Chile", Santiago de Chile, CEPAL, inédito; Martha Ordóñez, "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género", serie *Mujer y desarrollo*, N° 33 (LC/L.1524-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, abril de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.69.

Otro ángulo menos explotado de las oportunidades laborales para las mujeres es el relacionado con los cambios tecnológicos. En este campo se debate acerca de los aspectos positivos u oportunidades que abren las nuevas tecnologías para la vida laboral y personal de las mujeres, señalándose, por ejemplo, los beneficios del teletrabajo o de la flexibilidad de las condiciones laborales, que harían posible una mayor compatibilización con la vida familiar; así como la apertura de nuevas oportunidades de empleo y capacitación. En el extremo opuesto se resaltan los perjuicios que trae la informatización y que afectan a las mujeres menos calificadas: pérdida de puestos de trabajo, concentración de la mano de



obra femenina en trabajos degradados –como es el caso de las tareas de maquila en las industrias electrónicas o de los puestos más bajos de la planta de personal técnico administrativo en estas mismas empresas–, sobreexplotación debido a horarios extendidos e invasivos de la vida privada o familiar, y problemas de salud, entre otros (Bonder, 2002).

#### Recuadro 5

#### **La capacitación y la tecnología mejoran las oportunidades**

Interesantes resultados se desprenden de una encuesta internacional sobre habilidades y destrezas de la población adulta, en la que participó Chile en 1998. El propósito de esta encuesta era evaluar el nivel de alfabetización de la población adulta, entendiendo éste no como la capacidad para leer o escribir, sino más bien como la capacidad para usar estas habilidades en la vida laboral y cotidiana. La Encuesta SIALS (*Second International Adult Literacy Survey*) se aplicó a 3500 hogares entre mayo y junio de 1998; el estudio se completó con los resultados de la encuesta especial suplementaria a la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, realizada en 1998, a la cual se le agregó un módulo sobre el uso del computador en el trabajo.

Utilizando la información recogida por la encuesta, se midió económicamente la relación entre capacitación e ingresos y el impacto que genera el uso del computador sobre la productividad y el ingreso de los trabajadores. Entre los principales resultados del estudio se puede mencionar que el retorno de la capacitación en términos de ingresos es de un 24%, lo que supera el retorno promedio de la educación, que sólo alcanza al 13%. Pero lo más novedoso y significativo resulta ser el impacto diferenciado de la capacitación para hombres y mujeres. El retorno de la capacitación para las mujeres es siempre mayor que para los hombres, al contrario de lo que ocurre con el retorno de la educación. Para las trabajadoras que realizaron actividades de capacitación, el retorno es de un 33%, lo que significa que aumentaron su salario en ese porcentaje, en promedio. Para los hombres, el retorno es de un 24% y su salario se incrementó en la misma proporción. Al distinguir entre tipos de capacitación, la que tiene un mayor retorno para los hombres es la capacitación en negocios, mientras que para las mujeres es la capacitación en salud, seguida por la capacitación en negocios.

Respecto de los efectos del uso de computador en el trabajo sobre los ingresos laborales, se procuró caracterizar a los trabajadores que usan computador con el fin de estimar la magnitud del premio asociado al manejo de esta tecnología. Según los resultados de la Encuesta SIALS, el uso del computador en el trabajo tiene un retorno que varía entre un 28% y un 32%, mientras que la Encuesta de Ocupación muestra que alcanza aproximadamente a un 35%. Al introducir variables de control, se asegura que los resultados realmente reflejen un premio por el uso del computador y no las características de las personas (educación, experiencia y sector económico) y otras variables sustitutas (*proxy*) de habilidad. Para verificar que no se trataba de características del tipo de trabajo realizado, se controló según sectores económicos.

La conclusión es que en Chile existe un premio por uso del computador que es independiente de otras habilidades y características del trabajador. Este premio sería del orden del 30%, lo que resulta claramente superior al retorno que se registra en los países desarrollados, donde se calcula un premio cercano al 20%. También en este caso el retorno es superior para las mujeres que para los hombres.

**Fuente:** Molly Pollack E. y Álvaro García, "Fomento productivo y género en una economía de mercado", documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Desarrollo Productivo, Empleo y Equidad de Género en América Latina, Montevideo, 11 y 12 de diciembre de 2003, Gobierno de los Países Bajos-CEPAL.

Análisis complementarios muestran que las mujeres se concentran en el sector terciario de la economía, independientemente de su condición étnica y racial (véase el gráfico 17); sin embargo, son las indígenas las que exhiben el porcentaje más bajo entre las ocupadas. En cuanto a la composición del trabajo asalariado según sexo (véase el gráfico 18), la presencia de las mujeres aún no alcanza al 50%: el rango va desde un 46% en la Argentina hasta sólo un 32% en Ecuador; en las zonas rurales la representación de las mujeres es aún menor, desde un 29% en la República Dominicana hasta un 12% en Paraguay.

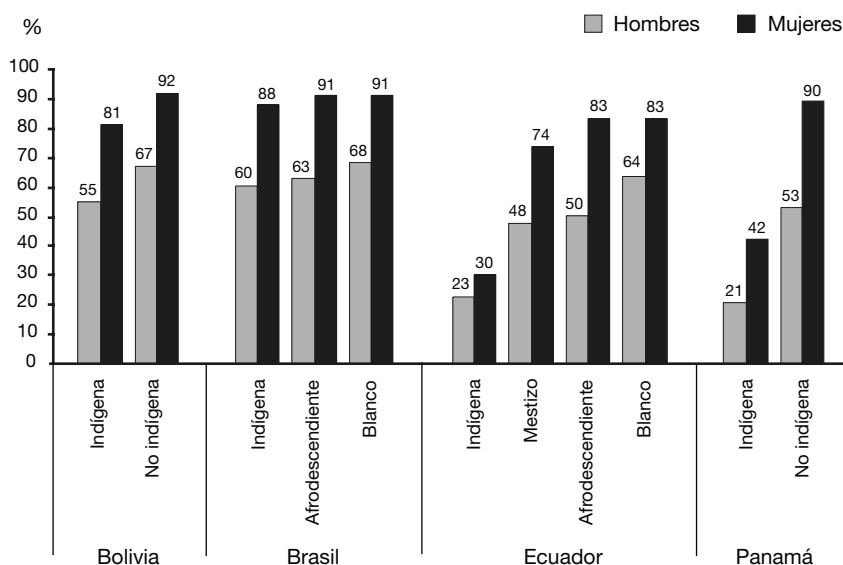
Como contraparte, el porcentaje de trabajadores familiares remunerados en el total de personas ocupadas es más alto en el caso de las mujeres (véase el gráfico 19) que en el de los hombres. Similar es el resultado para la población ocupada en sectores de baja productividad, en los que la proporción de mujeres se ha mantenido a lo largo de toda la década, mientras que aumentaba la de hombres, lo que produce el fenómeno que se ha denominado "igualación por empobrecimiento". Sin embargo, si se comparan los ingresos

de hombres y mujeres en sectores de baja productividad se observa que en todos los países las mujeres todavía obtienen menores ingresos que los hombres (véase el gráfico 20).

Gráfico 17

**América Latina (4 países): población de 15 años y más ocupada en el sector terciario de la economía, por sexo y grupo étnico-racial, alrededor de 2001**

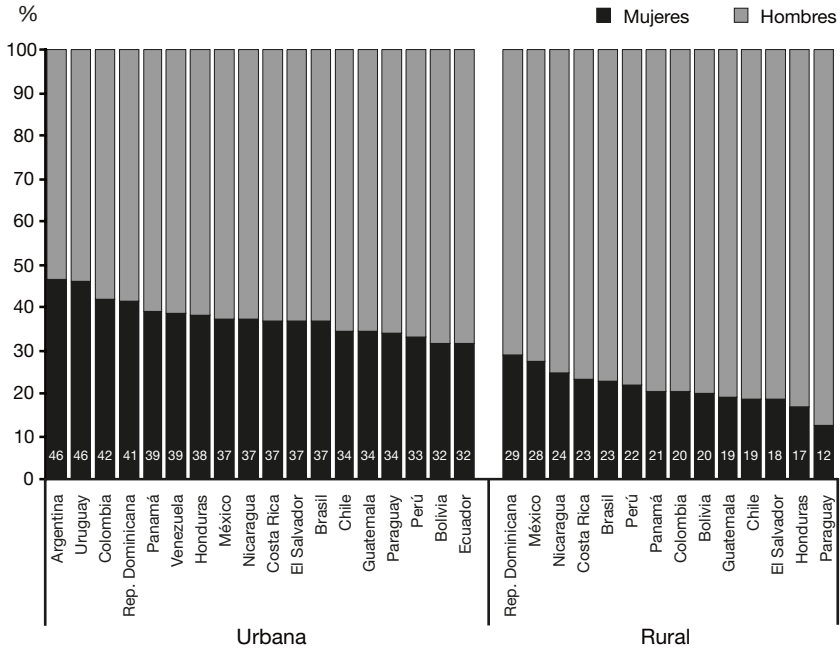
(en porcentajes del total de ocupados de cada sexo)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001) y Panamá (2000).

Gráfico 18

**América Latina: composición del trabajo asalariado según sexo, zonas urbanas y rurales, alrededor de 2002**  
(en porcentajes)



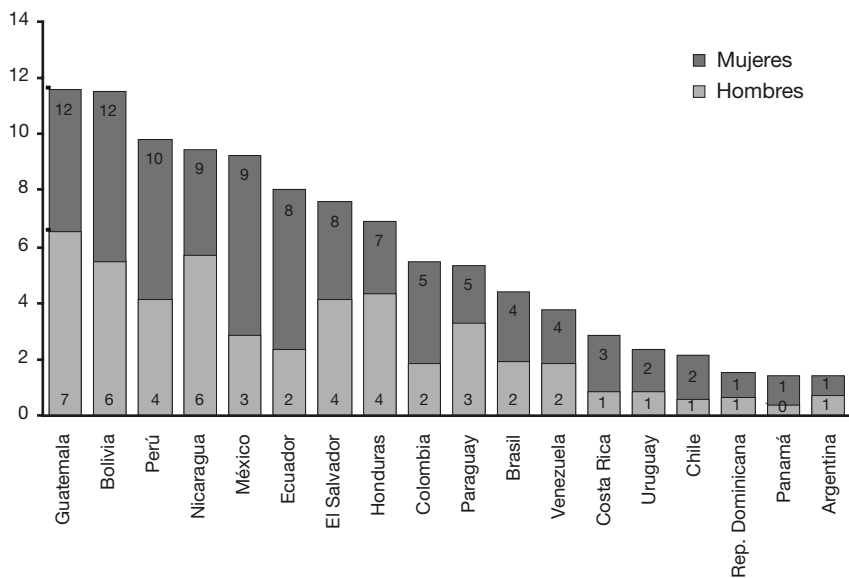
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A las dificultades mencionadas en el ámbito laboral hay que añadir el acoso sexual, cuyo subregistro e impunidad son reiterados por las organizaciones de mujeres. Se completa así la serie de desafíos que debe superar una política que fomente el acceso equitativo al mercado de trabajo, asegure un clima laboral digno y desarrolle las capacidades emprendedoras de las mujeres. Si bien la pobreza es un fenómeno que presenta múltiples dimensiones y debe enfrentarse con un enfoque integral de las políticas, el reto principal es el de armonizar la vida laboral con la familiar por la vía de incorporar activamente a hombres y mujeres en el proceso de redistribución de los ingresos, los activos, el tiempo y el poder.

Gráfico 19

**América Latina (18 países): porcentaje de trabajadores familiares no remunerados en el total de ocupados, según sexo, zonas urbanas, alrededor de 2002**

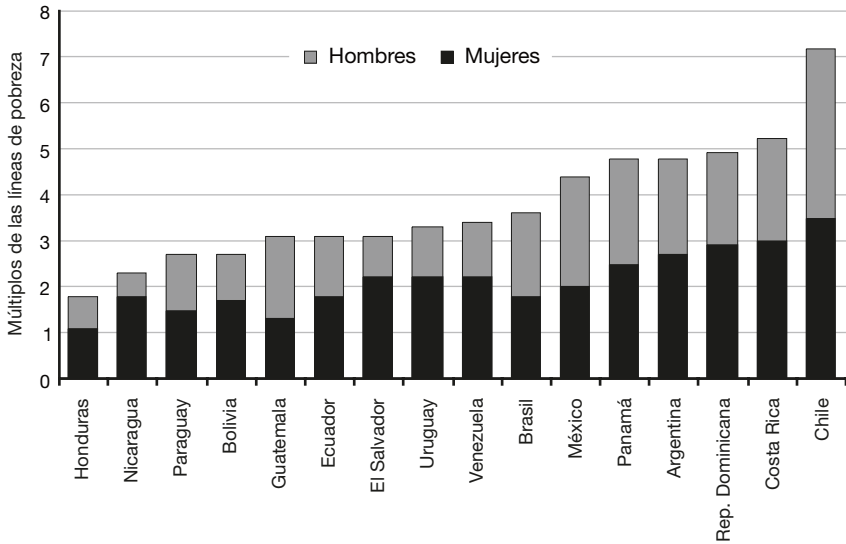
(en porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico 20

**América Latina (16 países): ingreso medio de la población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas, alrededor de 2002**  
(expresado en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

*b) Obstáculos para ingresar al mercado laboral*

Entre los obstáculos que encaran las mujeres para acceder al mercado laboral figura el argumento ideológico –muy difundido entre los empleadores–, según el cual el cumplimiento de los derechos de protección de la maternidad en el trabajo, consagrados en instrumentos internacionales y regionales,<sup>4</sup> determina que el costo de la mano de obra femenina sea más alto que el de la masculina.

Al respecto, en un estudio de la OIT realizado en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) se concluye que para las mujeres ocupadas el costo no salarial asociado a la maternidad y el cuidado infantil es inferior al 2% de la remuneración bruta de las asalariadas de esos países (Abramo y Todaro, 2002). Considerando el total de los costos no salariales y, dentro de ellos, los asociados a la maternidad “como propios de las mujeres”, se comprueba que éstos superan en menos de un 1% los costos no salariales masculinos, siendo incluso menores en algunos países, como ocurre en México. No obstante, dado que las mujeres reciben remuneraciones notablemente inferiores a las de los hombres, este adicional de menos de un 1% resulta más que compensado: en definitiva, las trabajadoras resultan mucho más “baratas” que los trabajadores hombres.

Además, como resultado de las bajas de la fecundidad, en la actualidad la incidencia de los embarazos entre las trabajadoras es reducida y, por lo tanto, también lo es la de las licencias maternales. Por otra parte, las mujeres tampoco presentan un mayor ausentismo, ya que sin considerar las licencias por maternidad, que son de dos a tres en promedio a lo largo de toda su trayectoria laboral, el total de sus inasistencias es similar al de los hombres trabajadores. Sin embargo, el hecho de que la maternidad no conlleve mayores costos laborales femeninos no es el resultado de un fenómeno demográfico, sino de una realidad en la que las mujeres ganan menos y los derechos de maternidad son costeados por la seguridad social o por el Estado.

También suele argumentarse que a las empresas no les conviene contratar mujeres debido a que en el período de licencia maternal deben buscarles reemplazantes. Sin embargo, según puede observarse, el subsidio maternal no es cubierto por la empresa y ésta no siempre contrata una reemplazante, aparte de que, cuando lo hace, no le ofrece necesariamente el mismo salario

4 En América Latina y el Caribe sólo trece países han ratificado uno de los tres convenios de la OIT sobre protección de la maternidad, con la excepción de Cuba, que adhirió a los dos primeros. El Convenio 3 sobre protección de la maternidad, fechado en 1919, fue ratificado por la Argentina, Colombia, Cuba, Nicaragua, Panamá y Venezuela; el Convenio 103 relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952), por Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Uruguay, en tanto que el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000) no ha sido confirmado por ningún país de la región (OIT, s.f.).

que a la trabajadora con licencia pre y posnatal. Por ejemplo, en Chile, los costos monetarios del reemplazo de las trabajadoras ausentes por esta causa representan el 0,08% de sus remuneraciones brutas y los paga el Estado; este valor es de 0,09% en Brasil y México, y de 0,06% en la Argentina, mientras que en Uruguay el costo es cero.

Paralelamente con la percepción de las dificultades que encaran las mujeres en las empresas, en algunos países se están implementando iniciativas que buscan disminuir la discriminación de género de que son objeto las empleadas y, a la vez, contribuir al desarrollo de la responsabilidad social empresarial, para lo cual se ha establecido un “sello de equidad”.<sup>5</sup> Estos programas, impulsados por las oficinas nacionales para la mujer o por organizaciones no gubernamentales de mujeres, son de carácter voluntario, extienden el cumplimiento de la normativa laboral vigente y se basan en códigos de buenas prácticas e instrumentos de evaluación. Fundamentalmente, su objetivo es establecer, mediante mecanismos de gestión, los beneficios directos que implican una mayor equidad entre hombres y mujeres como una herramienta eficaz para aumentar la competitividad de las empresas.

*c) La acumulación de desigualdades en la vejez*

La situación de desprotección de las mujeres mayores es el resultado de múltiples y sucesivas desigualdades. En estudios sobre los efectos de las reformas de los sistemas de pensiones en la equidad de género se concluye que es importante considerar las especificidades de los países, las variables macroeconómicas, la cultura previsional, el diseño de los instrumentos y las importantes diferencias que presentan los modelos previsionales vigentes en la región. Sin embargo, en todos ellos se observa que las desigualdades que afectan a las mujeres en el ámbito laboral se reproducen en el previsional —y, en algunos casos, se agudizan—, reforzadas por la mayor expectativa de vida femenina que, en este contexto, se convierte en desventaja, ya que al aplicarse tablas de cálculo diferenciadas por sexo, las mujeres suelen obtener menores ingresos por concepto de jubilación que los hombres. Esto resulta evidente al comprobar que en todos los países el porcentaje de mujeres receptoras de ingresos es menor que el de hombres.<sup>6</sup> Por otro lado, los sistemas previsionales no tienen suficiente alcance para proteger a las mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo reproductivo, a las insertas en la informalidad laboral y a la mayoría de las trabajadoras familiares no remuneradas en el ámbito rural (véase el gráfico 21).

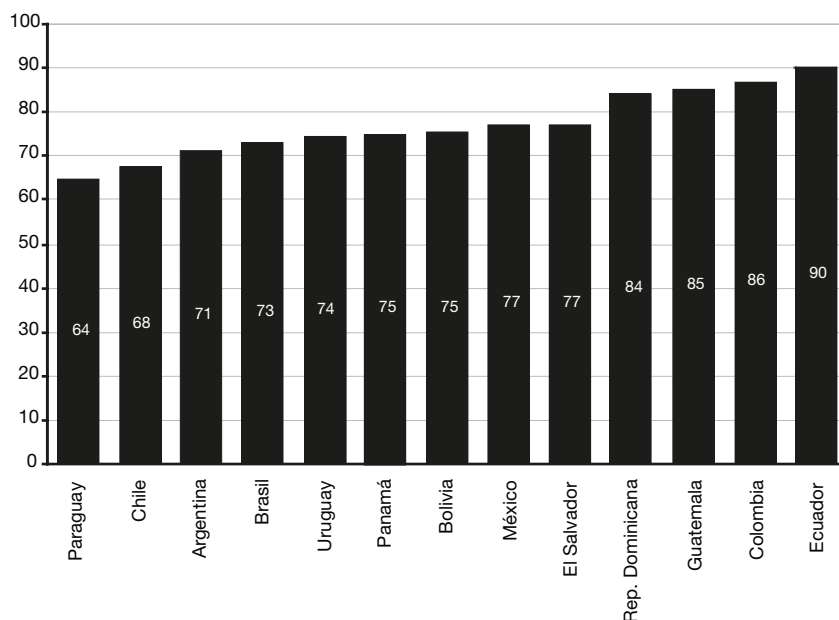
5 Existen experiencias de este tipo en Chile, Costa Rica y la República Dominicana (véanse Bocaz, 2003, y Rico y Marco, 2004).

6 Véanse CEPAL (2003b), Giménez (2003) y Pautassi (2002).



Gráfico 21

**América Latina (13 países): relación entre los montos promedios de ingresos por jubilaciones y pensiones de mujeres y hombres en la población adulta mayor de 65 y más años, zonas urbanas, alrededor de 2002**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

#### Recuadro 6

#### **Las reformas de los sistemas de pensiones y sus efectos sobre la equidad de género**

Las reformas previsionales basadas en la capitalización individual y una contribución definida, salvo algunas excepciones, no lograron incrementar la cobertura del sistema y los montos de las pensiones que otorgan continúan siendo insuficientes para garantizar la calidad de vida de las personas adultas mayores e incluso, en muchos casos, para mantenerlas fuera de la pobreza. En el caso de las mujeres, estas deficiencias son aún más graves.

Fundamentalmente, las reformas de los sistemas de pensiones ejercieron un impacto negativo sobre la equidad de género por

las siguientes razones: reproducen las diferencias presentes en el mercado laboral; incorporan fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación expresa contra las mujeres, como las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, cuyos efectos se agravan en varios países donde la edad de jubilación de las mujeres es más baja; excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, lo que significa que alrededor de la mitad de las mujeres, las convencionalmente consideradas inactivas, no tiene acceso a las pensiones o sólo podrá contar con una pensión de viudez o asistencial en los países donde esta posibilidad existe. A su vez, la alta proporción femenina entre quienes deben recibir pensiones asistenciales demuestra que las mujeres son beneficiarias residuales del sistema previsional y que no están plenamente insertas en él. Las mujeres perciben pensiones inferiores a las de los hombres y, pese a constituir más de la mitad de la población adulta mayor, están subrepresentadas entre los perceptores de pensiones.

Estas reformas se basaron en un modelo de afiliado que corresponde al prototipo del trabajador (varón) dependiente, del sector formal, con empleo estable, remuneraciones altas y continuadas, personaje que ni siquiera era representativo en el momento histórico en que entraron en vigor los sistemas de capitalización individual. Como consecuencia, quedan potencialmente excluidas las personas ocupadas en empleos temporales, inestables e informales y los trabajadores independientes, justamente las modalidades de inserción laboral en que las mujeres están sobrerrepresentadas.

Las reformas previsionales tampoco toman en cuenta los procesos sociológicos de transformación de la familia y de la dinámica social, ya que en su percepción suele predominar el modelo de familia nuclear, con un hombre como proveedor exclusivo, en circunstancias que la participación económica de las mujeres sigue aumentando y los ingresos que aportan resultan estratégicos para la subsistencia familiar y para la reducción de la pobreza en los países. A pesar de ello, en muchos casos las mujeres continúan accediendo a los derechos sociales en virtud de su vínculo familiar y no por derecho propio, aspecto que las condiciones para la adquisición de una pensión de viudez o de supervivencia ponen de manifiesto.

**Fuente:** CEPAL, "Informe de la reunión regional de expertos: El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" (LC/L.1905), Santiago de Chile, junio de 2003.

*Acceso a los recursos productivos*

Las desigualdades en la distribución, el acceso, el uso y el control de los recursos productivos, tales como trabajo, tierra, capital, información, nuevas tecnologías, recursos naturales y vivienda, explican las limitaciones que enfrentan las mujeres para generar ingresos y, en especial, para emprender iniciativas empresariales y obtener beneficios acordes con los aportes que realizan, así como para incorporarse a los procesos de movilidad ascendente.

*a) Acceso al crédito*

Las desigualdades existentes en el ámbito laboral se repiten en lo que respecta al acceso al crédito y al sistema financiero, lo que impide a las mujeres desplegar sus capacidades de emprendimiento. El crédito ocupa un lugar crucial en el desarrollo económico de los países, ya que de él se espera obtener mejoras de competitividad, ingresos, dinamismo, crecimiento y generación de empleo, expectativas que no son diferentes en el caso de las mujeres, para quienes el crédito tiene usos y potencialidades similares a las que ofrece a la economía en su conjunto. El acceso a recursos financieros les permite ampliar y diversificar su producción, mejorar la calidad y aumentar la productividad, por lo que tiene una incidencia directa sobre la reducción de la pobreza, además de permitir mejoras sociales, como el acceso a servicios básicos (salud, agua potable, saneamiento y educación). En otras palabras, el crédito fortalece la seguridad económica.

Según la evidencia, existe un sesgo contrario a las mujeres en los términos de acceso a los servicios financieros formales, así como también en las condiciones bajo las cuales se asigna el crédito. En América Latina, el enfoque de evaluación del sector financiero sigue estando basado en características y necesidades masculinas, sin considerar que las distintas realidades y condiciones de trabajo de muchas mujeres no se ajustan a los parámetros establecidos, lo que determina que generalmente queden excluidas.

Tradicionalmente, el sistema financiero no ha reconocido a las mujeres como sujetos de crédito y sólo muy recientemente ha empezado a considerarlas como un “segmento de mercado”, asociado al microfinanciamiento. Los créditos concedidos a las mujeres para microemprendimientos son de monto reducido y, en general, sólo permiten solucionar problemas puntuales de insumos, mercadería y reparaciones, pero no desarrollar actividades productivas de mayor alcance. Debido a esta práctica, las microempresarias se ven imposibilitadas para tomar decisiones estratégicas de crecimiento a largo plazo, ya que las instituciones crediticias sólo financian actividades de consumo que no permiten generar flujos futuros. De ahí que los créditos solicitados por las mujeres sigan teniendo un carácter “estabilizador” de su situación marginal.

A pesar de que las microempresas de propiedad de mujeres han sido las destinatarias de una serie de programas, tanto gubernamentales como de organis-

mos internacionales, cuyo objeto era facilitar su acceso al crédito, siguen teniendo en las carteras una participación menor que la de sus pares hombres. Entre los factores limitantes, que son de diversa índole, destacan las altas tasas de interés que se cargan a los microcréditos productivos, debido a que los pequeños préstamos de inversión implican costos de administración y seguimiento que proporcionalmente resultan más caros para la banca que los préstamos de mayor cuantía. El acceso de las mujeres al crédito también se ve limitado por los requisitos de documentación que el sistema financiero impone para verificar la situación del negocio y sus activos, lo cual se ajusta a las prácticas de las grandes empresas, pero resulta inapropiado para los microemprendimientos. En el mismo sentido actúa la exigencia de garantías físicas (dinero, inmuebles, activos), de las que generalmente las microempresarias, y las mujeres en general, no disponen, por lo que en este campo se manifiesta otro efecto de la desigualdad en la distribución de los derechos de propiedad y de la tierra. A esto se suman problemas jurídicos, como la falta de titulación de propiedades. Además, están los costos de formalización y otros implicados por el proceso de transacción, como el de los traslados, que se acrecienta cuando las entidades financieras están ubicadas lejos del radio de acción de las mujeres, como ocurre frecuentemente en las zonas rurales.

Frente a los obstáculos para acceder al sistema financiero formal, las mujeres han debido optar por el sistema de microcrédito informal y por los nuevos programas de microcrédito de segundo piso (canalizados a través de instituciones financieras intermedias), actualmente muy difundidos en América Latina. Éstos exigen menos documentación, consideran garantías alternativas distintas de las tradicionales –como las colectivas o los grupos de responsabilidad–, mantienen unidades descentralizadas cercanas a los clientes y exigen amortizaciones por períodos más compatibles con los ciclos económicos de la microempresa. No obstante, cobran altas tasas de interés y otorgan préstamos por pequeños montos, al igual que el sistema financiero formal.

La amplia participación femenina en el sistema de microcrédito informal, a pesar de las desventajas que éste pueda tener, refleja tanto la incapacidad del sistema bancario para adaptarse a las realidades de las mujeres, como la necesidad que éstas tienen de acceder al crédito. Por ello, si bien no se cuenta con un indicador de la relación entre créditos solicitados y créditos otorgados según sexo, se puede sostener que la reducida participación femenina entre los deudores no se explica por una falta de demanda, ni quiere decir que las mujeres no estén dispuestas a ser deudoras.

## Recuadro 7

**Políticas públicas para favorecer el acceso de las mujeres al sistema financiero formal: los casos de Costa Rica y Chile**

En Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica y las microempresas, mediante un trabajo coordinado con las instituciones del sector financiero que mantienen convenios con el INAMU, están consolidando un sistema de crédito accesible para las mujeres. Con dos bancos se han puesto en práctica planes de trabajo que comprenden aspectos tales como promoción del lenguaje bancario, servicios para mujeres, sensibilización del personal y diseño de metodologías para la atención del cliente; además, en uno de los bancos participantes se incluyó la idea de desagregar la información por sexo en las carteras de microcréditos y juntas rurales.

En el primer año de vigencia del convenio (1999-2000), la participación de las mujeres en el programa de créditos para micro y pequeñas empresas aumentó del 8 al 36%. En el Banco Nacional de Costa Rica, en el período 1995-2002 las mujeres representaban el 19% de los deudores. En términos de montos concedidos la brecha era mayor, ya que las mujeres recibieron sólo el 9% de los recursos. En cambio en el quinquenio 1999-2003, si bien subsisten brechas, la participación de las mujeres aumentó en un 240%.

En Chile, los datos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) muestran que entre los años 2001 y 2003 el 64% de las personas que tenían deudas con el sistema bancario chileno eran hombres, mientras que el 36% restante correspondía a mujeres. Al distinguir por tipo de deuda –créditos comerciales, de consumo e hipotecarios– estas proporciones entre hombres y mujeres se mantienen.

Con respecto a las proporciones de endeudamiento de las mujeres, el 68% del total de pasivos corresponde a créditos hipotecarios, el 22% a créditos comerciales y sólo el 10% a créditos de consumo. Los hombres, por su parte, mantienen este orden de prioridades, pero sus proporciones son levemente mayores que las de las mujeres. En el caso de los créditos comerciales, las mujeres presentan un endeudamiento inferior al de los hombres en un 10%. Por lo tanto, la creencia de que las mujeres adeudan montos comerciales “considerablemente” menores que los hombres no sería sostenible.

Como consecuencia del mayor riesgo y los elevados costos administrativos que implican las microempresas, en 1992 se hizo

necesario generar incentivos para que las instituciones financieras formales se interesaran en este segmento. Se comenzó así un programa del gobierno denominado IFI-OID (Instituciones Financieras-Organismos Intermediarios de Desarrollo). El primer componente del programa está dirigido a las instituciones formales y el segundo a las informales. El objetivo es incentivar el sistema financiero formal mediante un subsidio a los costos de transacción, para que facilite a las microempresas el acceso al crédito. El 50% de las operaciones crediticias del programa IFI son realizadas por mujeres propietarias de empresas que se caracterizan por sus bajos activos y niveles de venta (Chile, 2003). Estas microempresarias utilizan los créditos para cumplir objetivos de corto plazo, es decir, para amortiguar problemas de flujo de caja o superar insuficiencias puntuales de equipamiento o insumos, y pagan por estos préstamos altas tasas de interés en comparación con otras carteras del sistema financiero formal. Al analizar las tasas de interés según sexo, no se observa una diferencia significativa entre hombres y mujeres, si bien existe un leve sesgo a favor de los microempresarios hombres. Esta ligera disparidad puede ser un reflejo del énfasis que ponen los criterios de evaluación en la antigüedad, los activos fijos y las ventas mensuales, aspectos que claramente desfavorecen a las mujeres.

**Fuente:** Muriel Zúñiga Eaglehurst, "Acceso al crédito de las mujeres en América Latina", documento preparado para el proyecto Políticas laborales con enfoque de género, CEPAL-Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo de 2004.

#### *b) Acceso a la propiedad de la tierra*

En los últimos años se ha llevado adelante un proceso de liberalización del mercado de tierras que aún es objeto de importantes debates. A diferencia de las reformas de la primera ronda, las realizadas durante este período coincidieron, por una parte, con la liberalización de la propiedad, pero, a la vez, con el surgimiento de demandas específicas planteadas por las mujeres para acceder de manera directa e individual a la propiedad de la tierra. Estas demandas ilustran el hecho de que la desigualdad de género en lo que respecta a la propiedad de la tierra tiene su origen en los privilegios de que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la preferencia por los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas de distribución y titulación de tierras y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras. Cabe señalar que si la herencia es

el principal medio con que cuentan las mujeres para acceder a la propiedad de la tierra, ésta sigue favoreciendo predominantemente a los varones.

En cuanto a los programas de reforma agraria o de asignación y titulación de tierras como vía de acceso a este activo, en la primera ronda de estas reformas las mujeres representaron una proporción mínima de los beneficiarios. Los porcentajes varían entre un 8% en Nicaragua y un 17,2% en Bolivia, considerando los beneficiarios individuales. En la segunda ronda se registró una mejoría, pero sin llegar en ningún caso a una paridad entre beneficiarios hombres y mujeres. Los niveles más altos de representación femenina se dieron en Colombia y Costa Rica, con un 45%, mientras que el más bajo correspondió a México, con sólo un 21%.

Los censos agrícolas son fuentes deficientes para obtener mayor información sobre la propiedad de la tierra según género, ya que en ellos se asume implícitamente que el propietario de una finca debe ser el jefe o el agricultor principal del hogar; no se incluye la variable sexo en el cuestionario o, si figura, no se publican los datos desagregados ni se indaga acerca de la forma de adquisición y la propiedad legal. Recientemente, sin embargo, algunas encuestas de hogares han mostrado un avance al incluir preguntas sobre quién o quiénes son los propietarios legales de la tierra y cómo fue adquirida la propiedad.

La medición más acertada de la distribución de la propiedad de la tierra según sexo consiste en establecer quién es dueño de cada una de las parcelas que componen la finca familiar. No debe asumirse que todas las parcelas pertenecen al mismo dueño y que éstas constituyen la propiedad del jefe del hogar. En segundo lugar, si se busca medir en forma rigurosa la distribución de los recursos, es importante tener en cuenta el régimen marital, el cual define los derechos de propiedad de la mujer casada. El régimen marital legal en la mayoría de los países de América Latina es el de "participación en los gananciales", según el cual cualquier bien adquirido por la pareja durante el matrimonio —como salarios, rentas y ganancias, entre otros— constituye la propiedad común de los cónyuges. Por su parte, los bienes adquiridos antes del matrimonio o heredados después del matrimonio constituyen la propiedad individual de cada cónyuge. El no tener en cuenta la propiedad compartida probablemente hace que se subestime la medida en que la mujer es propietaria de la tierra. No obstante hay que señalar que, dado el sistema de género vigente, la propiedad compartida no significa necesariamente que las mujeres tengan libre disposición de la tierra.

Sólo en los censos de Chile, Perú y la República Dominicana se pueden encontrar datos sobre la proporción de mujeres entre los agricultores principales con fincas propias. En estos tres países, la proporción es mayor que la correspondiente al total de agricultoras principales, lo cual refleja la tendencia a que las mujeres tengan menos posibilidades que los hombres de adquirir tierras mediante el arrendamiento o la aparcería. La información disponible demuestra también que las mujeres tienen una participación relativamente baja como

agricultoras principales con fincas propias, con valores que varían entre un 7% en Guatemala y un 24% en Chile (Deere y León, 2004).<sup>7</sup>

Cuadro 3

**Género y reforma agraria en América Latina**

Países	Primera ronda de programas de reforma agraria y colonización*		Segunda ronda de programas de asignación y titulación de tierras		
	Porcentaje de mujeres beneficiarias		Porcentaje de mujeres beneficiarias	Tipo de los títulos de las mujeres (porcentaje)	
	Individuos	Cooperativas		Individuales	Conjuntos
Bolivia	17,2				
Brasil	12,6				
Chile			43,0	100,0	
Colombia	11,0		45,0	43,0	57,0
Costa Rica			45,0		
Cuba	13,0	21,0			
El Salvador	10,5	11,7	34,0	100,0	
Ecuador			49,0	30,0	70,0
Honduras	3,8		25,0	100,0	
Guatemala	8,0				
México		15,0	21,0	100,0	
Nicaragua	8,0	11,0			

**Fuente:** Elizabeth Katz, "La 'feminización' de la economía rural en América Latina: evidencia, causas y consecuencias", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Servicio del Sector Agrícola para el Desarrollo Económico, junio de 2002.

\* Se refiere a los programas estatales de distribución agraria que abarcan los siguientes períodos: Bolivia 1954-1994; Brasil 1964-1996; Colombia 1961-1991; Costa Rica 1963-1988; Cuba 1959-1988; El Salvador 1980-1991; Honduras 1962-1991; Guatemala 1962-1996; México 1920-1992; Nicaragua 1981-1990.

Otra fuente de información es la Encuesta sobre Condiciones de Vida que, en el caso de Perú, indica que la propiedad conjunta de la pareja resulta conside-

<sup>7</sup> Según los países, los datos se refieren a distintos años: 1997 (Chile), 1960 (República Dominicana), 1979 (Guatemala) y 1991 (Paraguay).



rablemente más importante que en los otros países. Asimismo, revela que las mujeres llegan sólo excepcionalmente a constituir un poco más de la cuarta parte de los propietarios.

Cuadro 4

**Distribución de propietarios de tierra según sexo, varios años**  
(en porcentajes)

	Mujer	Hombre	Pareja
Brasil, 2000 <sup>1</sup>	11,0	89,0	—
México, 2000 <sup>2</sup>	22,4	77,6	—
Nicaragua, 1995 <sup>3</sup>	15,5	80,9	3,6
Paraguay, 2001 <sup>4</sup>	27,0	69,6	3,2
Perú, 2000 <sup>5</sup>	12,7	74,4	12,8

**Fuente:** Brasil: Confederação Nacional Agrária (CNA), “Censo Comunitario Rural”, Brasilia, 2000. México: Jorge Edmundo Beyer Esparza, “Mujer y tierra social: la experiencia mexicana y la insuficiencia de los mecanismos formales en la superación de la inequidad de género”, documento presentado en el Taller Regional del Banco Mundial sobre temas de tierra en América Latina y el Caribe, Hidalgo, mayo de 2002. Nicaragua: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), Encuesta de hogares rurales; María Rosa Renzi y Sonia Agurto, *La esperanza tiene nombre de mujer*, Managua, 1997. Paraguay: Banco Mundial, “Living Standards Measurement Study (LSMS)” [en línea], <<http://www.worldbank.org/html/prdph/lsm/lsmshome.html>>; CEPAL, “Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe, 2002-2001” (MECOVI), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción. Perú: Banco Mundial, “Living Standards Measurement Study (LSMS)” [en línea], <<http://www.worldbank.org/html/prdph/lsm/lsmshome.html>>; Instituto Cuanto, Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), Lima, 2000.

1. Para fincas de más de 50 hectáreas.
2. Sector ejidal únicamente, incluye ejidatarios, posesionarios y avecindados.
3. Excluye miembros de cooperativas de producción.
4. Basado en hogares con títulos de tierra.
5. Basado en la propiedad de los títulos de parcelas, excluye miembros ajenos al hogar.

*c) Acceso a la vivienda*

En América Latina y el Caribe los índices de propiedad de la vivienda son altos comparados con los de otras regiones en desarrollo. Sin embargo, en la década de 1990 no se produjeron avances importantes en cuanto a estabilidad de la tenencia y uno de cada tres hogares pobres e indigentes todavía no es propietario de su vivienda. Es más, en ocho de catorce países analizados (Argentina,

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la proporción de hogares pobres no propietarios de sus viviendas es mayor que a comienzos de los años noventa (Mac Donald y Mazzei, 2004).

En muchos países de la región existen barreras importantes que dificultan a las mujeres el acceso a la propiedad de la vivienda, lo cual adquiere especial importancia en el caso de las jefas de hogar, puesto que constituye un factor determinante de la vulnerabilidad que las marca frente a situaciones de pobreza. Durante la década de 1990, en siete de los catorce países considerados la tasa de propiedad era menor en los hogares con jefatura femenina que en aquellos encabezados por hombres. Al finalizar ese período, eran nueve los países que presentaban la misma situación; además, se ha ampliado la brecha entre los jefes y las jefas de hogar que tienen vivienda propia.

Cuadro 5

**América Latina:<sup>1,2</sup> carencias habitacionales de los hogares urbanos pobres encabezados por mujeres en relación con el total de hogares pobres urbanos**

	Diferencias en puntos porcentuales <sup>3</sup>					
	1990		2000		Evolución	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Materialidad	-6,1	-4,3	-2,6	0,2	-0,2	-1,1
Acceso a agua	1,5	3,9	-0,3	-1,0	0,2	-2,7
Acceso a saneamiento	2,7	6,7	2,7	1,3	-2,8	-7,6
Propiedad de la vivienda	0,8	0,0	1,2	-1,3	0,6	-0,4

**Fuente:** J. MacDonald y M. Mazzei, *Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades latinoamericanas: un análisis basado en encuestas de hogares*, CEPAL, 2004, inédito.

1. Promedio simple 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Los valores negativos indican que la situación de los hogares con jefatura femenina es más desfavorable que la del total de hogares, sean de pobres no indigentes o de indigentes.

3. Diferencia entre el porcentaje observado en el total de hogares y el porcentaje observado en hogares con jefatura femenina.

El segmento de las jefas de hogar indigentes es el que muestra mayores desventajas en el acceso tanto a la tenencia de vivienda como a los servicios básicos, a pesar de que son precisamente estas mujeres las que han actuado como una especie de “avanzada” en la lucha por el saneamiento en países menos urbanizados, como Bolivia, Nicaragua y Paraguay. Respecto de la materialidad de la vivienda, a comienzos de la década de 1990, en el conjunto de hogares pobres con jefatura femenina la proporción que habitaba en viviendas no convencionales era ligeramente mayor que la correspondiente al total de hogares pobres urbanos, pero esta desventaja desapareció a finales de la década. No obstante, existen diferencias entre los países. En Bolivia, por ejemplo, la disminución del porcentaje de hogares pobres con viviendas de material precario no se reflejó en los hogares con jefatura femenina e incluso aumentaron las viviendas de material precario entre los hogares indigentes encabezados por mujeres. De igual manera, los avances logrados en Honduras para el total de los hogares pobres no beneficiaron a las jefas de hogar. En el año 2000 estas mujeres también se encontraban en una situación de desventaja en México, Nicaragua y Perú, países en los que la vivienda precaria tiene un alto componente de autoconstrucción.

#### Recuadro 8

##### **Programas de regularización dominial y género**

En la mayoría de los programas de regularización dominial implementados en América Latina no hay una referencia explícita a la consideración de las desigualdades de género al realizar dicha regularización. El objetivo general que se plantea en estos programas es el de aliviar los problemas derivados de la pobreza. En su formulación se pone énfasis en la situación de la población destinataria en cuanto a ingresos o niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero escasamente se mencionan los particulares problemas que generan las complejas formas familiares desde el punto de vista legal: parejas de hecho durante períodos en los cuales han tenido hijos; parejas formalizadas legalmente, pero separadas de hecho, en las que tanto la mujer como el hombre han formado nuevas parejas de hecho, entre otras situaciones. Por lo tanto, no se prevé quién será en los diferentes casos el titular de la propiedad por legalizar, sino que se sigue la legislación vigente, en la que no se consideran estas organizaciones familiares. Si bien los organismos internacionales –como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento– reiteran la necesidad de que en los

programas que financian se preste especial atención a la cuestión de género, ésta no se ha introducido aún en los documentos de formulación ni en los reglamentos operativos correspondientes. Lo que ocurre en la realidad es que en la fase de implementación de dichos programas, y según cuál sea la institución encargada, se consideran las distintas formas de organización familiar y se trata de dar iguales derechos al hombre y a la mujer en los documentos que atestiguan la propiedad del lote o vivienda que se está regularizando, independientemente de la situación legal de la pareja. También se protege a la mujer casada legalmente, pero separada de hecho, caso en el que se regulariza el lote donde habita la mujer con sus hijos, sobre la base de declaraciones juradas de testigos, las que adquieren validez legal si el ex marido no comparece tras la publicación de edictos. Así ocurre, por ejemplo, en la Argentina, en las acciones de regularización llevadas a cabo en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios. En Honduras se diseñó una metodología de trabajo en la que se justifica la necesidad de ofrecer una mayor seguridad jurídica a la mujer, apoyándose en argumentos referidos a la inestabilidad de las parejas y a la gran proporción de hogares en los que la jefa de familia es la mujer, sea porque vive sola con sus hijos, o porque vive en pareja, pero es la persona encargada del mantenimiento económico de la familia. De acuerdo con esto, se realizó una campaña de concientización con el objeto de que las familias aceptaran la titulación a nombre de la madre y los hijos o, en su defecto, a nombre de la familia (madre, padre e hijos). En el caso de que la pareja no quisiera que el título de propiedad quedara a nombre de ambos integrantes, el hombre puede renunciar a sus derechos para que solamente la mujer, jefa de familia, sea dueña del lote legalizado. Este programa está aún implementándose, pero el número de hombres que ha renunciado a sus derechos corresponde aproximadamente a un 10% del total de los lotes que se legalizarán (alrededor de 2300 lotes). Sin embargo, esta solución presenta una debilidad intrínseca, dado que depende del órgano ejecutor. Por lo tanto, se recomienda que la cuestión de género sea considerada desde el inicio de los programas, es decir, desde su formulación, o incluso antes, cuando se promulga la legislación más general respecto de la propiedad de la tierra y la vivienda, aplicable a todos por igual y no “caso por caso”.

En Costa Rica se ha implementado una política explícita de género a partir de 1990, cuando en virtud de la Ley de Igualdad Real entre hombres y mujeres se titularon las viviendas y los lotes de tierra de

los sectores pobres urbanos a nombre de ambos cónyuges en el caso de las parejas legalmente constituidas, y a nombre de la mujer en el de las uniones de hecho. En la ley se estableció que la tierra y la vivienda debían considerarse propiedad familiar, concediéndose a ambos cónyuges derechos iguales de propiedad y privilegiando a las mujeres al darles la copropiedad o, directamente, la propiedad de viviendas y tierras distribuidas por el Estado.

**Fuente:** CEPAL, proyecto Pobreza Urbana: Estrategias para los Gobiernos de América Latina y el Caribe.

### **EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Este capítulo aborda las relaciones entre la participación política y el desarrollo institucional necesarios para promover el empoderamiento de las mujeres. El concepto de empoderamiento es una noción política que trasciende la participación política formal y la concientización. Aunque haya surgido en el proceso de lucha por los derechos civiles (León, 1997), hoy en día hace referencia a la necesidad de generar cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. El poder se entiende aquí como el acceso a recursos físicos e ideológicos en una relación social siempre presente. Se trata entonces de transformar las reglas del juego que establecen la distribución de la riqueza material y simbólica, la capacidad de decidir libremente en la sociedad y la familia, incluyendo la reingeniería del tiempo, en un proceso de búsqueda de la igualdad.<sup>8</sup> En este sentido, desempeña un papel central la transformación de las instituciones sociales, económicas, jurídicas y políticas que encarnan las actuales relaciones de poder.

En el contexto de la globalización han ido transformándose las prácticas sociales, lo que dio lugar a una pluralidad de demandas y de movimientos sociales que abogan por cambios institucionales en la familia, en el trabajo, en la política y la cultura.<sup>9</sup> Por otra parte, los gobiernos –para adecuar la institucionalidad de los países a la economía de mercado– han impulsado un conjunto de reformas que, en ocasiones, influyen negativamente en los cambios que se han observado y que los mecanismos de adelanto de la mujer en la región promueven.

8 Véase un desarrollo del concepto de reingeniería del tiempo en Darcy de Oliveira (2003).

9 En particular, las demandas de los movimientos feminista, indígenas, afrodescendientes y ecologistas.

En este documento se señala que los avances registrados son construcciones sociales que operan en contextos más o menos favorables y que causas tan variadas como crisis económicas, problemas de gobernabilidad democrática, tendencias contrarias a la equidad de género o la persistencia de creencias erróneas —entre otras, que los logros actuales son suficientes o, peor aún, que determinan crisis familiares o el abandono infantil— pueden provocar retrocesos. Aun cuando los datos disponibles muestran importantes avances en los últimos años en relación con la participación de las mujeres en la vida pública, es necesario señalar que todavía no se dispone de información suficiente sobre los poderes del Estado, los gobiernos subnacionales y locales y el mundo empresarial, en cuyos espacios de toma de decisiones la presencia femenina sigue siendo una excepción.

Las desigualdades se esconden tras la aparente neutralidad de las instituciones que gobiernan las relaciones sociales, que construyen y reproducen las desigualdades a través de normas de distribución del poder, de los recursos y el tiempo de las personas. Por esta razón, los compromisos internacionales suscritos por los gobiernos en pro de la igualdad y el respeto de los derechos de las mujeres requieren la renovación de los marcos jurídicos e institucionales. Los cambios institucionales que están en marcha, algunos irreversibles y otros más bien volátiles, coexisten con un marco institucional que frecuentemente se resiste al cambio y que, incluso, fomenta retrocesos en materia de equidad de género. Asimismo, es importante tener presente que el contexto social y político influye de manera determinante en la legislación de los países, en la aplicación de las leyes y también en la estabilidad de las políticas.

A lo largo de la década pasada, las organizaciones de mujeres y los mecanismos para el adelanto de la mujer, en interrelación con integrantes de los parlamentos y otras instancias del Estado, han encabezado la coordinación y elaboración de políticas que incorporan los criterios de redistribución de oportunidades y recursos entre hombres y mujeres en distintos sectores, y promueven el reconocimiento de las mujeres como interlocutoras en los espacios de debate y decisión.

Los mecanismos para el adelanto de la mujer forman parte de un amplio campo político que se ha conformado en torno a la equidad de género. En él participan personas, instituciones, grupos y colectivos que han puesto en la agenda pública los temas ligados a la desigualdad entre hombres y mujeres. En este campo político, los mecanismos nacionales encabezan el proceso de coordinación de políticas de género y promueven la aprobación de nuevos marcos jurídicos y de reformas legislativas que consideren los derechos y demandas de las mujeres, así como el establecimiento de relaciones sociales equitativas.

## DESARROLLO INSTITUCIONAL

Si se entiende el desarrollo institucional como una medida del adelanto en términos de la equidad de género, se puede afirmar que la última década ha sido escenario de importantes avances. Además de cambios legislativos, ha habido un desarrollo significativo de mecanismos, políticas y programas en distintos ámbitos del Estado y la sociedad. En la mayoría de los países, la intersectorialidad y la transversalización de las políticas de género suponen desafíos a la estructura y estabilidad del aparato estatal. El proceso no ha sido lineal y ha estado condicionado por restricciones externas ligadas a las políticas económicas, las reformas del Estado y los cambios producidos por la globalización, así como por debilidades propias de las políticas de género. Al igual que otras instituciones públicas, los mecanismos para el adelanto de la mujer se ven perjudicados por la inestabilidad política, el cambio y la rotación excesiva de los recursos humanos, así como por la falta de recursos financieros y técnicos. Aún más, la “baja intensidad” de estos mecanismos determina que, con frecuencia, se encuentren en riesgo de desaparecer, ser fusionados o ver modificado su mandato (Montaño, 2003). De hecho, de 2000 a 2004, la continuidad del mecanismo nacional se puso en tela de juicio por lo menos en cinco países de la región.

A pesar de su heterogeneidad, prácticamente todos los países han adoptado marcos jurídicos que responden a los compromisos internacionales sobre equidad de género. En los años noventa, las convocatorias por parte de las Naciones Unidas a las reuniones mundiales, especialmente la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), constituyeron momentos privilegiados para poner la equidad de género en el centro del debate nacional e internacional. Los cambios más destacados en el ámbito de las reformas constitucionales son los siguientes: la adopción de los dos pactos sobre derechos humanos y de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como la inclusión explícita del principio de igualdad y no discriminación en algunas constituciones y la creciente vigencia del principio de afirmación positiva.<sup>10</sup> Asimismo, la gran mayoría de los países cuenta con leyes en materia de violencia inspiradas en la Convención de Belém do Pará y con legislación electoral favorable a las cuotas.

La suscripción de los tratados internacionales refuerza la acción de los mecanismos de género en el Estado y amplía las posibilidades de coordinar políticas con otros actores y de atender los reclamos de los movimientos de mujeres, so-

10 En octubre de 2003, de los treinta y tres países de la región de América Latina y el Caribe sólo cuatro no habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR, 1966) y sólo seis no habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 1966).

bre todo en contextos nacionales poco proclives a institucionalizar valores y demandas relativos a la equidad de género.

La intervención de la sociedad civil, y sobre todo del movimiento de mujeres, ha sido un factor decisivo de este progreso, que se tradujo en la formación de alianzas, no exentas de las tensiones propias de la democracia. Hasta hoy, el movimiento social de mujeres sigue siendo el principal agente de cambio, pues contribuye a la formulación, el diseño, la ejecución y el monitoreo de las políticas públicas. De hecho, los países donde este movimiento tiene fuerza política se han destacado por sus avances, más aún cuando éste ha construido alianzas estratégicas con las oficinas nacionales de la mujer. Sin embargo, en ciertos casos, los resultados insatisfactorios y las críticas a los contextos gubernamentales han alentado el surgimiento de propuestas de organismos privados que pretenden apropiarse del papel del Estado en el ámbito de las políticas de género. Sin negar la importancia de estos organismos ni el valor estratégico que, en algunos casos, tiene su cooperación, es necesario fortalecer las políticas de género convirtiéndolas en políticas de Estado. Con tal fin, debe dejar de considerarse al Estado como un enemigo, para entenderlo como la cristalización de las relaciones sociales. La cabal comprensión de que la construcción del Estado democrático es una tarea prioritaria de la sociedad civil puede ayudar a potenciar los resultados mediante la gradual integración a las estructuras del Estado de enfoques, proyectos y actores emergentes.

Entre los avances más notables identificados figura la labor de los mecanismos para el adelanto de la mujer, orientada a insertar, en forma transversal, la perspectiva de género en los órganos de planificación, los presupuestos y las actividades de control. Aunque el inicio de estos programas es muy reciente para contar con una evaluación, están mostrando nuevos caminos para integrar la equidad de género en los núcleos de decisión. Es el caso, entre otros, del Programa de Mejoramiento de la Gestión en Chile (véase el recuadro 9), el Plan Plurianual en Brasil y el Consejo de Planificación en Ecuador.<sup>11</sup>

#### Recuadro 9

---

#### **Enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión de Chile**

En el marco del Consejo de Ministros de Chile se toma la decisión, en el año 2001, de incorporar el enfoque de género en dos de los instrumentos de control de gestión pública de la

11 Según la información recolectada en el marco del proyecto iGobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo.



Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Fondo concursable y el Programa de mejoramiento de la gestión, que constituyen un ámbito estratégico para mejorar la calidad de vida de las mujeres. El Fondo concursable es una herramienta presupuestaria que tiene como objetivo financiar iniciativas innovadoras que rompan con la inercia y rutina de la gestión pública. El Programa de mejoramiento de la gestión está orientado a perfeccionar el desempeño institucional de los servicios públicos. La incorporación del Sistema de enfoque de género en el marco de este último fomenta la inclusión del enfoque de género en los procedimientos regulares de los servicios públicos y la adopción de medidas para que sus productos lleguen de manera más equitativa a mujeres y a hombres. Además, resulta positivo que el Sistema prevea un incentivo monetario para recompensar un trabajo adecuado a favor de la equidad de género, ya que estimula a las instituciones públicas a cumplir con sus requisitos con seriedad y profesionalismo.

#### *Modelo de gestión*

El Sistema de equidad de género consta de cuatro etapas, que los servicios públicos deben ir cumpliendo de año en año. El avance a una nueva etapa implica la revisión y adecuación de las anteriores, con miras a profundizar la incorporación de criterios de equidad de género en los productos del servicio. En líneas generales, estas etapas son:

**Etapas I:** Diagnóstico con enfoque de género de los productos y sistemas de información.

**Etapas II:** Elaboración de un plan y un programa de trabajo para incorporar el enfoque de género en los productos y sistemas de información.

**Etapas III:** Aplicación y seguimiento del programa de trabajo.

**Etapas IV:** Evaluación de la aplicación del programa y recomendaciones para el futuro.

El objetivo de incorporar en los productos que entrega la institución la perspectiva de género apunta a que en las instituciones públicas:

- se planifique atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres;

- se reorienten recursos para reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres, y que
- los funcionarios incorporen este enfoque en sus prácticas rutinarias.

**Fuente:** Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Departamento de Estudios y Estadísticas, Santiago de Chile, abril de 2004.

### *Institucionalización del tema “salud reproductiva”*

El desarrollo institucional ha sido notable en numerosos ámbitos. En el campo de la salud, los países han respondido a los problemas de salud reproductiva en mayor o menor grado a través de variadas estrategias, y se ha adoptado un volumen apreciable de leyes, políticas y programas.<sup>12</sup> La mayoría de los países establecen en sus legislaciones y políticas el derecho de las personas a la planificación familiar, respetando la libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos. Asimismo, en las legislaciones y políticas recientes en Bolivia, Brasil y Perú se reconoce la salud reproductiva y la planificación familiar como derechos humanos fundamentales.<sup>13</sup>

El reconocimiento de los derechos reproductivos se ha incorporado en los marcos constitucionales en Brasil, Cuba y Ecuador, en la Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable en la Argentina y en la Ley General de Población en México. Además, en muchos países se han registrado avances en cuanto a normativas que garantizan la provisión de métodos anticonceptivos sin restricciones, la información y la consejería, reglamentan la anticoncepción quirúrgica, reconocen el uso de la anticoncepción de emergencia (Brasil, Ecuador) y abogan por la atención humanizada del aborto (Brasil, Perú y Bolivia). Asi-

12 Véase el documento que presentó la CEPAL en la reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la Comisión, Santiago de Chile, 10 y 11 de marzo de 2004 (CEPAL, 2004e).

13 Entre las instituciones responsables de la aplicación de estas políticas cabe mencionar el Comité Nacional por una Maternidad Segura y los comités departamentales de salud sexual y reproductiva de Bolivia; la Comisión Nacional de Población y Desarrollo de Brasil, que tiene carácter interministerial y presencia de la sociedad civil; la Comisión Interministerial para la Prevención del Embarazo Adolescente y la comisión interministerial y consejos consultivos de ONG y organizaciones de la sociedad civil de Chile; las instancias tripartitas en salud sexual y reproductiva de Colombia; la Dirección General de Salud Reproductiva, dependiente del Ministerio de Salud, y el Grupo Interministerial de Salud Reproductiva de México; el Consejo Nacional de Salud Reproductiva de Paraguay y la Comisión Nacional de Coordinación de Políticas de Planificación Familiar y Salud Reproductiva (CORDIPLAN) de Perú (CRLP, 2000; Bonan Janoti, 2002; Vásquez y Romero, 2002).

mismo, en algunos países se ha suprimido la obligación existente de obtener el permiso de la pareja para la anticoncepción. La aprobación de nuevos marcos jurídicos, políticas y programas ha dado lugar a la creación de instancias públicas que abordan el tema de la salud sexual y reproductiva, en las que frecuentemente participan organizaciones de la sociedad civil, lo que contribuye a su estabilidad.

Los planes, políticas, programas y servicios de salud reproductiva en el ámbito nacional se orientan a proveer cuidado a la salud reproductiva de las mujeres en todas las etapas del ciclo de vida, disminuir el número de embarazos no deseados y abortos, detectar y tratar el cáncer cervical y de mama, mejorar la atención prenatal y posnatal, con vistas a aumentar el índice de nacimientos atendidos por profesionales, así como a reducir el riesgo reproductivo en los adolescentes, y prevenir el VIH/sida y las enfermedades de transmisión sexual.

A su vez, estos programas contemplan la sensibilización y capacitación de los funcionarios y contribuyen a crear nuevos marcos interpretativos para la salud de las mujeres y los derechos reproductivos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la sexualidad y la reproducción aún se consideran como temas exclusivos del campo de la salud y no como derechos.

#### *Políticas contra la violencia doméstica*

En esta década, se ha avanzado en la institucionalización de las políticas contra la violencia doméstica, lo que se manifiesta en la cantidad y calidad de la información y de los conocimientos producidos, en las reformas de las mallas curriculares universitarias, escolares y de academias especializadas, en la aplicación de programas de capacitación de autoridades y funcionarios, en la creación de instancias especializadas –tales como comisiones nacionales, fiscalías, juzgados especiales, defensorías–, en la producción de normas y procedimientos de registro y atención en los casos de violencia y en la redefinición de la violencia como problema de salud pública, de seguridad ciudadana y de derechos humanos.

En casi todos los países, las iniciativas y los proyectos y acciones aislados contra la violencia doméstica y familiar dejaron lugar al diseño y aplicación de políticas públicas y planes nacionales en la materia. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer han sido los motores del proceso de transversalización de la prevención y erradicación de la violencia doméstica en el Estado. Estas instituciones tuvieron a su cargo la propuesta y negociación de las políticas públicas, y la producción de investigaciones, estadísticas y conocimientos sobre el impacto de la violencia doméstica desde nuevas perspectivas, por ejemplo, en términos de la elevación de los costos de los servicios del Estado.

En el sector salud, se ha avanzado en la capacitación del personal médico, de enfermería y auxiliar, de ambos sexos, y en la elaboración de normas y protoco-

los de atención.<sup>14</sup> En el sector educación, se destaca la incorporación del tema en la preparación de los profesores y la transversalización del enfoque de género en algunas mallas curriculares de la enseñanza primaria y secundaria, con énfasis en valores como el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica.<sup>15</sup> En el sector justicia, corresponde resaltar los programas de capacitación de jueces, funcionarios judiciales y de fiscalías, procuradurías y defensorías públicas, así como la creación de juzgados y fiscalías especializados.<sup>16</sup>

También hay países que han articulado la lucha contra la violencia sobre la base de la incorporación de normativas en materia de igualdad de oportunidades, aplicables en el ámbito del Ministerio del Interior en Chile y de las municipalidades en El Salvador. Por su parte, se amplió la capacitación, para abarcar al personal de las Fuerzas Armadas, el Colegio Militar y todas las jerarquías policiales en el Paraguay, lo que subsana la dificultad que por muchos años produjo en términos de continuidad su rotación y traslado. El mejoramiento de la coordinación entre la policía y las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema se señaló como un avance. En este ámbito, se destacó el carácter innovador de la integración de personas encargadas de promover la lucha contra la violencia doméstica en delegaciones policiales y controlar su evolución, y de la inclusión en Brasil de la violencia contra las mujeres entre las políticas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, pese a los avances y la inserción del tema en las agendas institucionales, persisten controversias en torno a la interpretación y definición de la

14 Las iniciativas más novedosas comprenden, entre otras, el Programa de atención a la violencia intrafamiliar de la Caja costarricense de seguro social; el modelo de atención del Plan estratégico de salud del Ministerio de Salud de Bolivia, que incorpora el tratamiento de la violencia contra las mujeres y las niñas como un problema de salud pública en todos los niveles de gestión de esta cartera; el modelo del Ministerio de Salud de Panamá, que elabora normas de procedimiento para la atención integral; el control permanente de casos de violencia a través de un sistema de vigilancia (Violence-Related Injury Surveillance System, VRISS) del Ministerio de Salud de Jamaica, y la creación del Centro de Asistencia de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) del Centro de Emergencias Médicas de Paraguay (Rioseco, 2004).

15 Tales como el Programa de prevención de la violencia en la escuela de Bolivia, el Plan nacional de violencia en escuelas primarias de Costa Rica y la aplicación del proyecto "Contra la violencia, eduquemos para la paz" en Honduras, México y Panamá (Rioseco, 2004).

16 En lo que respecta a la capacitación de funcionarios, destacan la Escuela de Capacitación Judicial de El Salvador, los talleres para jueces, abogados y procuradores de ambos sexos en Jamaica y las Jornadas de capacitación sobre la Convención de Belém do Pará en México. En materia de instituciones, cabe señalar los juzgados especializados en violencia doméstica y la fiscalía especializada en violencia doméstica y delitos sexuales de Costa Rica, y el Programa de protección a testigos de Brasil, que opera también en los casos de violencia contra la mujer (Rioseco, 2004).

violencia, e importantes falencias presupuestarias y legislativas en su abordaje. Por otra parte, la aplicación de la ley ha puesto de manifiesto el nivel de desconocimiento que todavía existe, los mitos acerca de la causa de la violencia, el peso de las creencias y los valores de las autoridades, así como un fuerte rechazo al cambio. Esto indica que aún no hay conciencia plena de la gravedad de la violencia doméstica, que sigue siendo considerada un delito menor, a pesar de que la gran magnitud del impacto social, sanitario y económico ha quedado demostrada (CEPAL, 2002b). Cabe mencionar que se dispone de estudios que advierten sobre la gravedad de los asesinatos y homicidios vinculados a la violencia doméstica impune en la región (Blay, 2003).

Otro importante problema tiene relación con el uso y abuso de la conciliación, mecanismo que entraña riesgos en una relación de poder dispar y resulta ineficaz para resolver estos conflictos. Asimismo, son notorias la falta de articulación y coordinación entre las instituciones que deben intervenir, la sobresaturación de los juzgados y de las unidades policiales especiales creadas en algunos países y, por lo tanto, la precariedad e ineficiencia en la atención de los casos.

En el ámbito de la normativa, se han producido efectos no deseados que deben corregirse: se ha observado que algunas leyes civiles sobre violencia favorecen la impunidad, lo que debería impulsar su replanteo y la formulación de una segunda generación de leyes. Por otra parte, el enfoque penalizador trae aparejadas las “trampas del poder punitivo”, que se traducen en la impunidad para los más poderosos y la sanción a los más débiles, y entra en contradicción con las tendencias actuales, que favorecen la despenalización de los delitos y castigan con mayor severidad los “delitos de cuello blanco” (Birgin, 2000).

Con su balance de logros y obstáculos, la experiencia acumulada en la década ha permitido la creación de consensos entre los actores comprometidos con la prevención y erradicación de la violencia doméstica. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- i) La importancia de que las políticas contemplen la mejora de la condición de las mujeres y su participación en los procesos de elaboración y aplicación de políticas y programas, y de que aseguren la protección de las víctimas de violencia.
- ii) La validez, en materia de gestión, de los enfoques multisectoriales e interdisciplinarios, que tienen en cuenta los cambios en las culturas institucionales. En todos los casos, han sido muy positivas la coordinación y la concertación de los actores –públicos, no gubernamentales, académicos y empresariales– en los ámbitos nacional, regional y municipal, en torno a discursos compartidos,

así como a la definición de intereses y campos de acción. Por otra parte, la aplicación de buenas prácticas inserta el tema en distintos sectores del Estado y se refleja en la adquisición de nuevas habilidades y capacidades por parte de los funcionarios públicos y los profesionales del sector privado.

- iii) Los procesos de institucionalización de las políticas contra la violencia en el Estado han arrojado mejores resultados en los países en los que se están llevando a cabo reformas del sector salud o el sistema judicial, que favorecen la cooperación intersectorial. En estos casos, el tema de la violencia doméstica puede ser incluido en las políticas en materia de salud, educación, derechos y seguridad ciudadana. Desde otro punto de vista, se ha mostrado de enorme importancia la articulación entre el Estado y la sociedad civil para resolver este tipo de problemas.

#### Recuadro 10

#### **Creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer del Ecuador**

En Ecuador, la alianza entre el Consejo nacional de las mujeres, la Comisión de la mujer, el niño y la familia del Congreso Nacional y las organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención a mujeres violentadas hizo posible la creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer, de la que dependen las Comisarías de la Mujer. Esta institución debe, entre otras funciones, elaborar y poner en práctica un plan nacional de capacitación en género para la aplicación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia (103/1995), dirigido a las autoridades y los funcionarios responsables de aplicarla. En el acto inaugural, la violencia doméstica fue declarada un problema de seguridad ciudadana.

**Fuente:** Luz Rioseco, "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe", CEPAL, Santiago de Chile, inédito.

## Recuadro 11

**Aportes y limitaciones de las leyes para la prevención y el tratamiento de la violencia***Aportes de las leyes de violencia en la región*

- El marco legal da lugar a una prevención negativa o inhibición por temor a la sanción, y positiva, sobre la base del fortalecimiento de la confianza de las víctimas en el sistema legal al sentirse protegidas.
- Los Estados son garantes de los bienes jurídicos protegidos por estas leyes, a saber, la salud física y psicológica de las personas y su integridad física y mental.
- La autoridad de los funcionarios policiales y de los jueces puede contribuir a detener la violencia temporalmente y en situaciones de crisis.
- La opción por la judicatura civil resulta en una orientación que enfatiza la protección y cautela de los derechos de las ofendidas y la recomposición del tejido social, y no la sanción a los culpables.
- Las medidas cautelares o de protección constituyen mecanismos de amparo de las víctimas y sus familias.
- Se consagra un concepto amplio de familia.
- Los procedimientos sencillos y, en muchos casos, la posibilidad de no recurrir a la representación legal facilita el acceso de las víctimas a la justicia.
- Se habilita como testigos a los familiares y dependientes, que son, generalmente, los únicos que tienen conocimiento de la situación de violencia.

*Limitaciones de las legislaciones de la región*

- La caracterización de las leyes respecto de la violencia en la familia y no en relación con la violencia contra las mujeres transgrede el espíritu y el texto de la Convención de Belém do Pará.
- Se ignoran en gran parte las realidades rurales e indígenas, sus usos, costumbres y valores. La remisión de las soluciones a la costumbre es un riesgo, puesto que la costumbre ha sido maltratar impunemente a las mujeres.
- En las leyes de protección se prevén sanciones para el incumplimiento de las medidas decretadas y no por la violencia ejercida.
- No existen sanciones severas ni se incluye la terapia como pena, con especial consideración en caso de reincidencia.
- La conciliación es un mecanismo obligatorio.

- Los plazos establecidos para las medidas de protección no responden a la realidad del problema.
- Las funciones son competencia de multiplicidad de organismos –entre otros, la policía, el poder judicial y el sistema de salud– o, en algunos casos, de ninguno en particular, por lo que las víctimas deben acudir a muchos lugares distintos para tener una respuesta lo más integral posible.
- Los recursos y presupuestos son escasos.
- La falta de mecanismos de control de las medidas precautorias y de las sanciones se ha reflejado en la impunidad de los agresores y la desprotección de las víctimas.

**Fuente:** Luz Rioseco, “En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, inédito.

#### Recuadro 12

#### **Buenas prácticas en el ámbito de la violencia y la salud**

Del Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, elaborado por la Organización Mundial de la Salud en 2002, y de diversos documentos de gobiernos y organizaciones no gubernamentales se desprenden los siguientes principios para definir una buena práctica:

- Mejoramiento de la condición de las mujeres y creación de un ambiente social que promueva las relaciones no violentas.
- Participación de las mujeres en la elaboración y aplicación de las políticas, los programas y proyectos.
- Garantía de la seguridad de las mujeres.
- Transformación de las culturas institucionales.
- Carácter multisectorial e interdisciplinario.
- Diferenciación entre la violencia contra las mujeres y la violencia familiar.
- Coordinación y concertación, que incluya a los sectores público, no gubernamental, académico, empresarial, religioso, entre otros; un discurso compartido, la definición de intereses y campos de acción en conjunto y la promoción de valores universales.

**Fuente:** Luz Rioseco, “En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, inédito.



En comparación con los notables avances de la lucha contra la violencia doméstica, se destacan la ausencia o la debilidad de normativas y acciones relativas a otras formas de violencia contra la mujer, como la violencia sexual, el incesto, el tráfico de niñas y el acoso sexual. A pesar de que todos los países de la región han suscrito la Convención de Belém do Pará, que incluye una definición amplia de la violencia contra la mujer, ha predominado la tendencia a limitar el tratamiento del tema al ámbito familiar y, en muchos casos, a no diferenciarla de otras formas de violencia, como la que se ejerce contra los niños o los ancianos. La violencia sexual es objeto de creciente debate en los medios de comunicación, pero aún no existen registros confiables que den cuenta de su verdadera magnitud. Sin embargo, hay investigaciones sobre la complejidad y la gravedad de las formas de violencia sexual que afectan a las mujeres de todas las edades y que incluso pueden provocar la muerte de las víctimas. La reunión preparatoria subregional para el Caribe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe puso de relieve la problemática del incesto, que está dejando de ser un tema tabú y merece una mayor atención de las autoridades, al igual que el tráfico de mujeres (CEPAL-CDCC, 2004b).

#### *Regulación del ámbito laboral*

La complejidad de la regulación de las relaciones laborales para hombres y mujeres es tal que trasciende la legislación vigente en los códigos de trabajo (Pautassi y otros, 2004). En términos generales, puede señalarse que la legislación se apropia de muchos de los estereotipos sociales respecto de las expectativas referidas al desempeño de mujeres y hombres en las sociedades contemporáneas, en las esferas pública y privada. Pero en algunos países —como Costa Rica y Ecuador— se ha iniciado una transformación, aun cuando perduran normas de corte altamente tradicional. Por ejemplo, se otorgan licencias por paternidad, pero se mantiene la limitación del trabajo nocturno de las mujeres.

El análisis de la legislación laboral muestra cómo se perpetúa, en el ámbito del derecho del trabajo, la separación entre lo público y lo privado. Esta división actúa como un eficaz principio de exclusión, cuyos efectos se ejercen sobre las mujeres, en tanto quedan relegadas al ámbito doméstico o a la informalidad.

En los hechos, la legislación laboral analizada cubre sólo a un porcentaje de trabajadoras, las que se desempeñan en el sector formal de la economía, y deja de lado a gran cantidad de mujeres cuya única forma de inserción y de obtención de un ingreso es la informalidad. Por lo mismo, quienes quedan “al margen de la ley” son aquellas que, precisamente, tienen menores posibilidades —debido a su nivel educativo, clase social y etnia— de insertarse en el mercado laboral y asegurar su protección social sin asistencia. Esto da cuenta de dos factores que operan simultáneamente. Por una parte, los códigos de trabajo en particular y la normativa sobre derecho laboral en general fueron concebidos

para ordenar las relaciones de trabajo en empleos formales, asalariados y urbanos, un modelo de organización social y laboral que ha perdido fuerza en las últimas décadas, producto de transformaciones estructurales e institucionales. Por otra parte, para las mujeres, sobre todo para las más pobres, tradicionalmente ha sido más sencillo incorporarse a trabajos informales, de baja calificación y remuneración. Un sector particularmente desprotegido es el del trabajo doméstico asalariado, aún regido, en la mayoría de los países, por una legislación anacrónica, que reglamenta las horas de descanso en lugar de las de trabajo y que está sometida a regímenes especiales discriminatorios. Esto es claramente injusto, dado que las trabajadoras del sector, además de cumplir tareas de importancia social y económica, amortiguan el conflicto de género en el interior de las familias, porque cumplen con labores que, de otro modo, deberían redistribuirse entre los miembros de la familia.

En este contexto desfavorable, el trabajo constituye un capítulo destacado en las agendas institucionales de las oficinas nacionales de la mujer en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Estas agendas abarcan políticas de carácter integral, orientadas a promover la igualdad de oportunidades, la equidad o la promoción de las mujeres, que respondan a la diversidad de causas que provocan la inequidad de género en el mundo laboral, y que consideren tanto el ejercicio de los derechos como los aspectos subjetivos, como el desarrollo personal, la conciencia de género y los criterios de funcionamiento social, todas dimensiones sustanciales para el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, al contrario de lo que sucede con los mecanismos de género, la equidad entre hombres y mujeres no figura entre las prioridades de los ministerios sectoriales de trabajo y economía ni de los entes descentralizados.

Los programas laborales que buscan atender las desigualdades entre hombres y mujeres tienen escasa cobertura y no han logrado suprimir los obstáculos que impiden la integración de las mujeres al mercado laboral, en particular la atribución a las mujeres de la responsabilidad exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado y la segmentación, horizontal y vertical, del mercado laboral. En el primer caso, existen pocos programas y disposiciones legales para que hombres y mujeres puedan compatibilizar las responsabilidades familiares, el trabajo doméstico y el remunerado. Los existentes se restringen a grupos vulnerables, como jefas de hogar y mujeres de escasos recursos. Además, que estén destinados sólo a las mujeres refuerza el supuesto de que son ellas quienes deben compatibilizar estos trabajos. En el caso de la segmentación genérica del mercado laboral, los programas no están orientados a fomentar la inserción de las mujeres en sectores competitivos de la economía ni a facilitar la inserción laboral de todas ellas. Las beneficiarias de los programas son, sobre todo, mujeres rurales, jefas de hogar, pobres o que inician actividades económicas que requieren poco capital. Salvo excepciones, los programas tampoco incorporan a las trabajadoras informales, las temporeras, las empleadas en maquiladoras, las jóvenes ni las

discapacitadas. Por otra parte, los que apoyan la actividad empresarial femenina presentan aún una deficiente articulación de los emprendimientos económicos con las cadenas productivas.

Un avance interesante son los programas que tienen por objeto la tutela de los derechos. En algunos países, las instituciones administrativas encargadas de la inspección y fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales han realizado una importante labor de difusión y defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras. Estas instancias tienen la ventaja adicional de llegar a los sectores más desprotegidos desde el punto de vista legal, como el servicio doméstico, las temporeras y las migrantes.

### Recuadro 13

#### **Las mujeres cubanas se empoderan**

Actualmente, las cubanas representan el 44,9% de los empleados en el sector estatal-civil, que abarca la mayoría de los empleos en Cuba. Asimismo, la representación femenina en el Parlamento registró un significativo ascenso, del 27,6% en la anterior Legislatura al 35,96% en la Asamblea elegida que entró en funciones en 2003, indicador sólo superado por cinco países nórdicos, en los que funciona el sistema de cuotas.

Entre los avances legislativos se destaca la firma, el 13 de agosto de 2003, del Decreto-ley 234 “De la maternidad de la trabajadora”.

Entre otras disposiciones, éste establece la posibilidad de que ambos progenitores compartan la licencia por maternidad (artículo 16), para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas, y extiende la licencia posnatal hasta el año de vida.

**Fuente:** Respuesta de Cuba al cuestionario enviado por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, informe del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General (2000), presentado a la Reunión Preparatoria Subregional para el Caribe de la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Kingstown, 11 al 13 de febrero de 2004.

#### EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El aumento de la representación parlamentaria está vinculado a la adopción de medidas de acción positiva y a sistemas electorales proporcionales. Cuentan con leyes de cuotas los siguientes países: la Argentina y Costa Rica, en los que las mujeres corresponden a más del 20% de los parlamentarios; Bolivia, Ecuador, México, Perú y la República Dominicana (entre 10 y 20%); Brasil, Panamá y Paraguay (hasta 10%) (Bareiro y otros, 2004). En el estudio anterior, preparado en el marco

del proyecto de la CEPAL “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, se demuestra que, para que las cuotas tengan el efecto esperado, es necesario que: i) se adecuen al sistema electoral y estén consagradas en la ley electoral; ii) estén bien reglamentadas; y iii) el organismo electoral vele activamente por su cumplimiento. Estas tres condiciones se han dado, entre otros países, en la Argentina, Costa Rica y México, en los que se observa un notable incremento de la participación de las mujeres. En ciertos casos, como el de Venezuela, las cuotas fueron derogadas luego de una corta vigencia. En Paraguay, la cuota del 20% sólo rige para las listas en las internas partidarias.

También han comenzado a surgir propuestas de acciones positivas para impulsar una mayor equidad en los cargos designados en el Poder Ejecutivo, aunque solamente Colombia cuenta con una ley del 30% al respecto. Costa Rica ha introducido acciones positivas para fomentar la equidad de género en la judicatura y actualmente cuenta con cuotas para el Poder Judicial. En varios países se está perfeccionando la legislación de cuotas en el contexto de las reformas electorales, para evitar efectos no buscados, como casos de hombres que se inscribieron con cédula femenina o en los que las potenciales candidatas femeninas se ven limitadas por el difícil acceso a recursos financieros. Estas leyes han abierto el debate sobre temas de representación política y democracia, que se ha traducido en una nueva noción de paridad en la representación y medidas que trascienden las reformas electorales.

La fijación de cuotas (mínimas y máximas) de participación para las mujeres (y hombres) en candidaturas a cargos electivos y mandatos es el principal mecanismo adoptado en la región para promover la participación política de las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con sólo seis excepciones, se han establecido sistemas de cuotas para los cargos parlamentarios.<sup>17</sup> La primera vez que se impusieron estas medidas a los partidos políticos en el mundo fue en virtud de la ley de cupos promulgada en la Argentina, a comienzos de los años noventa. Se trata de normas de carácter compulsivo (obligatorio y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento) y transitorio, pues se supone que su vigencia está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden la igualdad de las mujeres en la representación política.<sup>18</sup> La experiencia ha demostrado que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien

17 Las excepciones son Chile, Nicaragua, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela. En Honduras, sin embargo, se aprobó una cuota mínima del 30% en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, en Colombia se fijaron cuotas para altos cargos ocupados por designación y en Venezuela se promulgó una ley que luego fue declarada inconstitucional.

18 En el caso de Costa Rica, la Ley de Igualdad Real establece una medida de diferente carácter para promover la participación política de las mujeres, al disponer que un porcentaje del subsidio electoral a los partidos políticos debe destinarse a la capacitación política de las mujeres del partido respectivo.

regulado y es congruente con el sistema electoral, dado que, por el contrario, se vuelve inocuo si esto no se tiene en cuenta.

La participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones muestra importantes avances. Sin embargo, también se perciben por resistencias y obstáculos, muy especialmente en lo que respecta a los cargos electivos ejecutivos, tanto nacionales como subnacionales (gobernaciones y alcaldías o intendencias municipales). La subrepresentación de las mujeres en los sistemas políticos es actualmente mucho más visible que años atrás y se incluye en el debate público. De hecho, los medios de comunicación difunden tanto la falta como la presencia de mujeres en un gabinete, lo que ha permitido que su ausencia en el poder deje de ser un hecho natural.

En los últimos años, ha mejorado la calidad de la información sobre la participación política de las mujeres. En muchos estudios regionales e internacionales –entre otros, los realizados por la Unión Interparlamentaria, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA)–, los datos se desagregan por sexo y se analizan desde una perspectiva de género. Por su parte, la CEPAL ha reunido la información disponible en la región, tanto sobre la representación femenina en cargos electivos como sobre el ejercicio activo de la ciudadanía por parte de las mujeres. Esto permite el análisis de los sistemas electorales y los problemas y oportunidades propios de la cultura política desde la perspectiva de género, y contribuye en gran medida a que la equidad en la representación política ya no sea vista como una cuestión que atañe sólo a las mujeres sino como un factor que incide en la calidad de la democracia (Bareiro y otros, 2004).

La necesidad de ampliar la participación política de las mujeres y crear las condiciones para que exista paridad con la masculina está consagrada en numerosos instrumentos declarativos, tanto en los que se ocupan específicamente de las mujeres –como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer– como en los de alcance general –entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)–.<sup>19</sup> Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos ha interpretado que las medidas de acción positiva son compatibles con los principios de igualdad y de no discriminación.

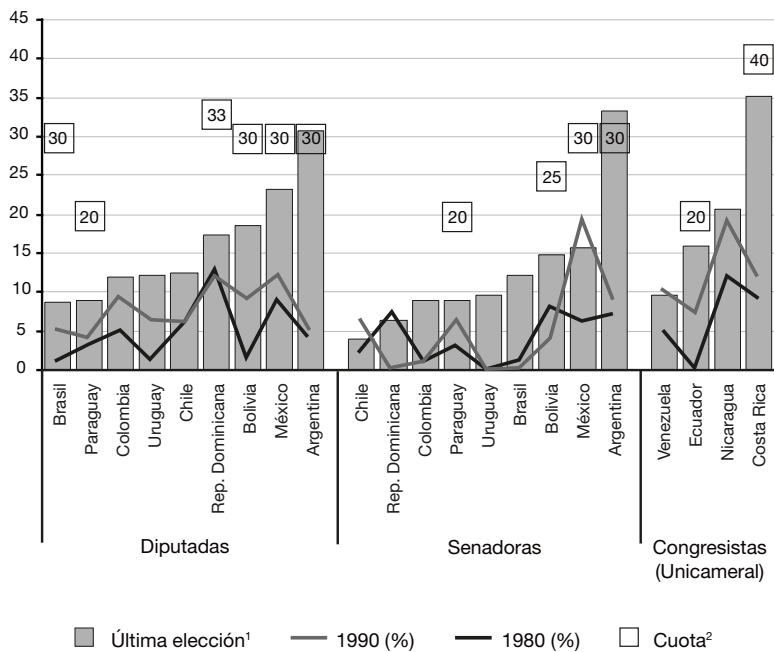
Como resultado de todos estos procesos, en América Latina y el Caribe la representación parlamentaria de las mujeres ha ido en aumento en la última década, aunque este incremento no haya sido sostenido, y se observen estanca-

19 Véanse asimismo la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993), el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994), la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Lima (2000) y la Declaración del Milenio (2000).

mientos y retrocesos (véase el gráfico 22). El aumento de la proporción de mujeres que ocupan cargos de decisión ha sido fundamental para las conquistas legales y la institucionalización, en el conjunto del Estado, de las políticas de género y del principio de igualdad entre mujeres y hombres. Los análisis de presupuestos y las medidas consiguientes son un indicador de lo anterior.

Gráfico 22

### América Latina (países seleccionados): evolución de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de *Women and Power in the Americas*, The Women's Leadership Conference of the Americas (WLCA), abril de 2001; Unión Interparlamentaria [en línea], <www.ipu.org>; International Institute of Democracy and Electoral Assistance [en línea], <www.idea.int>.

1. Uruguay (1999), Venezuela (2000), Argentina (2001), Chile (2001), Nicaragua (2001), Bolivia (2002), Brasil (2002), Colombia (2002), Costa Rica (2002), República Dominicana (2002), Paraguay (2003).

2. Chile, Colombia, Nicaragua, Uruguay y Venezuela no tienen ley de cuotas.

Actualmente, se debate si es posible pasar del mecanismo de acción positiva que representan las cuotas a una ampliación del concepto mismo de democracia, como la democracia paritaria. Las cuotas son un mecanismo compensatorio de

desigualdades, en tanto que la democracia paritaria equivale a una modificación de la idea de representación política y, por lo tanto, de la democracia representativa. Francia fue el primer país en declararse democracia paritaria, disponiendo constitucionalmente que el 50% de los cargos electivos deben ser ocupados por mujeres. Esta propuesta considera que los intereses y la visión femenina deben incorporarse a la visión estatal, lo que equivale a la transversalización de la perspectiva de equidad de género. El fértil debate europeo sobre democracia paritaria no ha sido recogido aún por los mecanismos nacionales de la mujer de la región de América Latina y el Caribe. De hecho, las consecuencias de la corriente de innovación antidiscriminatoria han sido proporcionalmente menores en el ámbito de las reformas legislativas vinculadas a la modernización del Estado. Éstas no han considerado la dimensión de género y aún resta evaluar sus efectos en cuanto a la equidad.

#### EMPODERAMIENTO Y MECANISMOS NACIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER

Los mecanismos de adelanto de la mujer son el resultado de procesos sociopolíticos en los que participan actores del sector público y el privado –sociales, políticos e institucionales– comprometidos con la equidad de género y con propuestas para su incorporación en las áreas prioritarias de las políticas. Como se ha visto anteriormente, el surgimiento y la estabilidad de estos mecanismos se sustentan en la creación y el fortalecimiento de un campo político propicio para esta participación. Hace cinco años se constataba que: “Aunque la creación de las actuales oficinas de la mujer, que desempeñan un papel normativo en la formulación de políticas, se inicia ya en la década de 1960, en los últimos años se ha acentuado la tendencia a su jerarquización y prácticamente en todas se han iniciado procesos de modernización e institucionalización impulsados desde la Cuarta Conferencia Mundial. En varios países no se ha llegado aún a un consenso sobre la legitimidad del rol de los mecanismos para el adelanto de la mujer como espacios de formulación de políticas. Ciertos sectores desearían atribuirle exclusivamente un papel de proveedores de servicios sociales y se observa que en algunos países el enfoque de género es entendido como una nueva oportunidad para marginar a las mujeres con el argumento de evitar su discriminación o de no excluir a los hombres, los niños o los ancianos, lo que conduce nuevamente al círculo vicioso del enfoque centrado en la vulnerabilidad. Éste bien podría ser una nueva expresión de las resistencias tradicionales a la integración de una verdadera perspectiva de género en el aparato estatal” (CEPAL, 2000a: 16). Los peligros a los que entonces se enfrentaba la institucionalidad de género no han desaparecido. Aunque ésta ha tenido un desarrollo muy dinámico, que ha trascendido los ámbitos de la política social y sectorial, se observan varios ejemplos de inestabilidad que han afectado a las oficinas de la mujer.

A la fecha de este documento, un porcentaje significativo de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer se encuentran en una posición jerárquica que permite a su autoridad máxima participar en el gabinete ministerial (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú), tener acceso directo a la secretaría de la presidencia o de gobierno (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador y México) o intervenir en instancias de coordinación donde se diseñan políticas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia). Sus autoridades integran comisiones interministeriales e instancias de coordinación, sobre todo de carácter social, en lo relativo a la planificación de políticas, y se relacionan con mayor frecuencia con los ministerios de Salud, Trabajo, Agricultura y Educación.

En general, estos mecanismos tienen a su cargo la formulación y coordinación de políticas y cuentan con la posibilidad de establecer relaciones con los poderes del Estado, los movimientos de mujeres, otros actores sociales y políticos y los organismos de cooperación internacional. Esto les permite desarrollar un trabajo intersectorial y de articulación de los actores, procesos y recursos. En varios países, además de las oficinas nacionales de la mujer, existen instituciones de género que defienden sus derechos; es el caso de las defensorías de la mujer y de género, en el marco de las defensorías del pueblo (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, entre otros), las comisiones parlamentarias de mujeres y los foros de mujeres políticas (Brasil, Nicaragua, Paraguay, Perú, entre otros) y de organismos a nivel del Poder Judicial, que garantizan el acceso a la justicia para las mujeres. Por lo tanto, se conforma una verdadera trama institucional, que muchas veces trasciende los Estados nacionales y se proyecta en espacios internacionales y públicos no estatales.

Sin embargo, la posibilidad real de incorporar la equidad de género en las políticas públicas depende del grado de legitimidad del mecanismo, y de la estabilidad y el ejercicio efectivo de las funciones que le son encomendadas. Influye también el conocimiento y la reflexión de sus autoridades y funcionarias acerca de los conceptos, debates y conflictos que suscitan los acuerdos internacionales en favor de la equidad de género, en particular los emanados de las conferencias de El Cairo y Beijing.

Según la información recogida en foros virtuales celebrados en el primer trimestre de 2004, las responsables de los mecanismos nacionales de Centroamérica y América del Sur coinciden en que su misión institucional enfrenta una serie de obstáculos y resistencias, derivados del bajo desarrollo, las desigualdades sociales, la debilidad e inestabilidad institucionales y la escasa sensibilidad frente a la discriminación de las mujeres.<sup>20</sup>

20 Véase el sitio <[www.eclac.cl/mujer](http://www.eclac.cl/mujer)>.



En este contexto, las políticas públicas que han respondido a las demandas de igualdad de género en América Latina se pueden dividir en dos grandes grupos:

- Políticas de igualdad de oportunidades, que consisten, principalmente, en medidas para corregir las desigualdades en cuanto al acceso a los ámbitos en los que las mujeres están subrepresentadas, sobre todo la educación. Éstas han incluido la eliminación de las formas más directas de discriminación legal. Las principales herramientas han sido los planes de igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, como entes normativos y coordinadores de las políticas públicas. Desde el punto de vista jurídico, se ha apoyado la búsqueda de la igualdad formal de las mujeres.
- Políticas de acción positiva, como las leyes contra la violencia, el acoso sexual y de cuotas, orientadas a producir transformaciones y dar lugar a relaciones equitativas entre hombres y mujeres. Estas políticas, aún escasas, son las únicas que, en rigor, se pueden considerar políticas de género en el sentido de lo establecido por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, en la que la discriminación se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Esta noción se complementa con el concepto de igualdad real, que difiere de la igualdad formal, sobre la base de la cual tradicionalmente se ha argumentado la irrelevancia de tomar medidas especiales en contra de la discriminación de género.

La principal estrategia aplicada ha sido la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, que ha resultado en la creación de instancias de género en distintos sectores y oficinas de carácter regional, así como en la formulación de nuevos lineamientos de políticas. Se destaca la labor destinada a incidir en la salud, el trabajo, la educación y la agricultura y la creciente, pero aún débil, capacidad de coordinación con los ministerios e instituciones del ámbito económico, sobre todo los de Hacienda y Planificación, así como con los del campo de la política, que abarca la seguridad, la descentralización y el desarrollo regional. La transversalidad también se expresa en el fomento a programas intersectoriales,

la elaboración de planes nacionales y de acuerdos más amplios, que involucran a actores del Estado y de la sociedad. Así, se pretende articular la agenda de los planes de igualdad de oportunidades impulsados por los mecanismos para el adelanto de la mujer con los planes nacionales de desarrollo, mediante acciones a nivel nacional, regional y local. En los últimos años, en algunos países, estos mecanismos han propuesto la realización de pactos sociales en torno a la equidad de género, para comprometer al conjunto de la sociedad. Por esta razón, el campo de diálogo se amplía e incorpora a la sociedad civil, los sectores académicos, los foros sociales y políticos y, en algunos casos, a la actividad privada.

La estrategia de transversalización está dando frutos. Entre éstos cabe resaltar la elaboración de nuevos marcos jurídicos, las reformas legales, la aplicación de programas y políticas, así como la creación de nuevas instancias orgánicas de género, a nivel central, sectorial y local. También es importante la formación de sistemas destinados a la capacitación de recursos humanos, la producción y difusión de información, y al seguimiento, monitoreo y evaluación, lo que contribuye a mejorar las capacidades de los mecanismos para el adelanto de la mujer. Estas instituciones comparten una voluntad de transparencia, para la cual combinan herramientas de rendición de cuentas y de seguimiento de los acuerdos suscritos por los gobiernos, incluido el uso de tecnología (Internet y gobierno en línea), lo que da visibilidad a sus acciones. Por último, los mecanismos cumplen un papel fundamental en la legitimación de las mujeres como sujetos políticos. De hecho, promueven la creación de condiciones favorables para el acceso de las mujeres a círculos de decisión en los campos político y estatal, de asociaciones que las vinculen, y de espacios públicos de debate permanente del tema de la situación de la mujer y la equidad, lo que lo mantiene en la agenda pública.

Las autoridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer consideran como criterios de éxito el acceso a círculos de decisión, a instancias de coordinación y a comisiones intersectoriales; el establecimiento de redes institucionales, variadas y densas, referidas a la equidad de género; la interacción con organizaciones de la sociedad civil y, por último, el compromiso de actores institucionales y sociales con la tarea de institucionalizar la equidad de género. Entre los actores institucionales cabe destacar los organismos de cooperación internacional. Por otra parte, es importante señalar los avances en el campo de la gestión, que abarcan el empleo de herramientas tales como los indicadores de género, los sistemas de capacitación y seguimiento, y los de producción y difusión de la información.

En síntesis, los mecanismos nacionales han contribuido a mantener en las agendas públicas e institucionales los problemas derivados de las desigualdades de género y la discriminación. Han promovido reformas y nuevos marcos normativos, así como la formación de estructuras o instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil, y han mantenido relaciones permanentes con redes temáticas y organizaciones no gubernamentales de mujeres. La formulación de planes nacionales en favor de la equidad de género ha permitido hacer visible, en la socie-

dad y el Estado, el carácter sistémico de la desigualdad, es decir, que sus raíces se encuentran en distintos ámbitos de la realidad: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la institucionalidad política, el mercado, lo que pone de manifiesto la necesidad de políticas de carácter integral. De la misma manera, los planes son una suerte de carta de navegación, a partir de la cual se pueden promover pactos sociales. Por último, contribuyen a afianzar a las organizaciones de mujeres como interlocutoras del Estado y a ponerlas en relación con otros actores institucionales y sociales, en torno a la resolución de distintos problemas.

Sin embargo, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer siguen siendo objeto de cuestionamiento. En un análisis llevado a cabo por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL se demuestra que la existencia de los mecanismos peligró en ocasión de los cambios gubernamentales, cuando surgen debates sobre su pertinencia, jerarquía y función. Con contadas excepciones, en ningún país estas instituciones han disfrutado de la continuidad sin accidentes que caracteriza a las instituciones económicas y de la política social sectorial. Por el contrario, es frecuente que los cambios gubernamentales traigan aparejados procesos de fusión de los mecanismos de la mujer, reducción de su personal y recursos, cambios de mandato, que oscilan entre lo normativo y lo asistencial, y una grave tendencia a desvirtuar su objetivo, privilegiando las acciones asistenciales a corto plazo en detrimento de los mandatos de género. En casi todos los casos, los mecanismos que logran sobreponerse a las amenazas iniciales se ven limitados por la falta de recursos e incluso de legitimidad. En una consulta reciente llevada a cabo por la Unidad Mujer y Desarrollo se expone que, en el año 2003, en ciertos mecanismos de género con rango ministerial y, por lo tanto, cuya autoridad participa en las reuniones de gabinete, el abordaje de los temas referentes a la mujer ha sido insuficiente y se ha centrado en la presentación de los balances de gobierno y las gestiones relacionadas con la aprobación de la política del sector.

Las modificaciones legislativas señaladas en este capítulo llevan ya algunos años de vigencia y han suscitado un amplio debate en la sociedad. En particular, las teóricas feministas han puesto de relieve que las leyes favorables a las mujeres coexisten con normas, procedimientos y prácticas tradicionales fundamentados en prejuicios y estereotipos culturales contrarios a la igualdad. Aún más, la existencia de algunas se ve amenazada por enfoques que retornan a la neutralidad ontológica del discurso jurídico tradicional y desconocen que los sujetos se construyen a través de relaciones sociales.<sup>21</sup> Por último, se constata que la mayoría de las leyes favorables a las mujeres no puede operar con eficacia pues no incluye sanciones específicas contra la discriminación, tutela a las víctimas ni reparación adecuada. Se trata, sin duda, de uno de los desafíos para los próximos años.

21 Véase una definición de este concepto en Birgin (2000).

PARTE V

## **Desarrollo ambientalmente sostenible**



## Capítulo 21

# **Globalización y sostenibilidad ambiental**

Fuente: *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157-SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2002, capítulo IX.



La globalización económica está produciendo múltiples efectos en la sostenibilidad ambiental. Las interacciones son tantas y tan complejas que sería demasiado simplista afirmar que se trata de ámbitos contrapuestos. Además no existen razones teóricas ni evidencia empírica suficiente o concluyente para demostrar que la relación entre globalización y sostenibilidad ambiental sea de signo único.

De lo que no cabe duda –y la evidencia científica así lo indica– es que la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas ha ocasionado impactos ambientales de carácter mundial (“males públicos globales”) que no se reflejan en los mercados, pero afectan intereses comunes globales que escapan a las perspectivas nacionales. Se ha puesto de manifiesto una mayor interdependencia y vulnerabilidad ambiental entre países, al margen de su grado de desarrollo, lo cual confiere un carácter singular a la tercera fase de la globalización, que corresponde al último cuarto del siglo XX.

En el presente capítulo se presentan algunos cambios relevantes en la sostenibilidad y la gestión ambiental de la región asociados con la globalización, reconociendo que los principales canales de transmisión entre este fenómeno y la dimensión ambiental son los cambios registrados en los flujos de comercio, inversión y tecnología. Se identifican los nuevos desafíos de cooperación internacional que emergen del reconocimiento de esta mayor interdependencia ambiental entre los países.

Los imperativos adicionales y distintos de gestión ambiental global se han puesto de manifiesto en las diversas cumbres y conferencias mundiales y en los acuerdos multilaterales ambientales que se celebraron y acordaron en los años noventa. Estos procesos y acuerdos han tenido dos efectos fundamentales: instar a los gobiernos a un desempeño internacional más proactivo, a fin de cooperar para proteger y administrar los bienes públicos globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores, y propiciar una mayor equidad en la distribución de las responsabilidades y los costos para revertir los daños ambientales entre los Estados ricos y pobres.

De esta manera, en la década anterior emergió un nuevo cuadro ético-político, que incluyó nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo. El más sobresaliente es el Principio 7 de la De-



claración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”, en que se reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, tras haber sometido al medio ambiente a un conjunto de externalidades acumulativas y globales producto de su trayectoria de industrialización. En él se reflejan las diferencias existentes de un país a otro en cuanto a su participación histórica en la generación de dichas externalidades ambientales y, sobre todo, se sientan las bases políticas para emprender acciones mitigadoras diferenciadas de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas. Ello implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales ambientales.

En este contexto, la dimensión ambiental será cada vez más esencial como escenario de negociaciones entre América Latina y el Caribe y los países industrializados. Por la importancia de los servicios ambientales globales que provee, tales como el almacenamiento del dióxido de carbono (principal generador del cambio climático a través del efecto invernadero) en sus extensos bosques, y su enorme riqueza en biodiversidad terrestre y marina, la región tiene el potencial y la oportunidad de cumplir un papel fundamental en la solución de los problemas globales.

#### **IMPACTO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Los impactos ambientales de la reestructuración productiva y tecnológica pueden ser directos o indirectos. Para comprenderlos es necesario tener en cuenta que las consecuencias ambientales de la globalización difieren de las económicas, en tiempo y espacio. Las consecuencias ambientales tienen, por lo general, efectos de más largo plazo, con características dinámicas, acumulativas y difíciles de medir por estar en algunos casos asociadas a parámetros cualitativos. Además, muchas de estas consecuencias no necesariamente se ven reflejadas en los mercados: contaminación transfronteriza, repercusiones en los bienes globales, impacto sobre el paisaje y pérdida de belleza escénica, extinción de especies y pérdida de biodiversidad, entre otras.

Se generan impactos ambientales directos a través de la utilización de las nuevas tecnologías para los cultivos alimenticios, industriales y energéticos; la explotación de nuevos recursos naturales renovables y no renovables; la creación y dispersión de nuevas formas biológicas, y la emisión de nuevas sustancias en el ambiente. Los impactos ambientales indirectos se generan a través de las reacomodaciones sociales, económicas, políticas y demográficas que obedecen

a los cambios de precios y demandas, de la organización social del trabajo, de los sistemas de producción, del empleo, de la división internacional del trabajo, de los servicios y de la relocalización y naturaleza de las actividades y los asentamientos humanos, inducidos por la penetración de la nueva ola tecnológica.

Los impactos ligados a la redefinición general de las ventajas comparativas son difíciles de anticipar, dadas la posibilidad de que surjan nuevas ventajas insospechadas y la probabilidad de que se multiplique el número de factores que definen las ventajas comparativas y su volatilidad. La disminución de la relación materia prima/producto y la sustitución de materiales en el nuevo paradigma tecnoeconómico afectarán más directamente a los países que basaron su proceso de acumulación de capital en sus recursos mineros o forestales. Las nuevas tecnologías, y particularmente la biotecnología, ya están perjudicando a los productores agropecuarios tradicionales, dado que transfieren las ganancias y el control de la producción y comercialización hacia las grandes empresas transnacionales químicas y farmacéuticas y hacia los grandes comercializadores. Los adelantos en materia de rendimientos agropecuarios en los países avanzados, gracias a los nuevos desarrollos tecnológicos —a los que se agregan sus políticas de subsidio a la agricultura—, están reduciendo las ventajas comparativas edáficas y climáticas de América Latina.

Varias son las ventajas comparativas que podrían surgir en países de la región, con disímiles consecuencias ambientales. La gama abarca las referidas al acceso a fuentes de energía barata, las asociadas a la reducción de costos de transporte por la cercanía a la fuente de recursos naturales, las de radicación otorgadas por legislaciones ambientales o sanitarias permisivas (una ventaja perversa) y las de aprovechamiento de las condiciones o los componentes ecológicos o climáticos locales. En términos ecológicos, este mosaico cambiante de ventajas comparativas en los países de la región podría plantear los riesgos de una mayor presión sobre los espacios o ecosistemas frágiles o remotos actualmente poco intervenidos, la brusca valorización de elementos o funciones ecológicas particulares (y la pérdida de valor de otros) y la implantación de nuevas formas biológicas e incluso de ecosistemas exóticos a la región. En ausencia de regulación social, estos fenómenos pueden conducir a la sobreexplotación y degradación de los ecosistemas regionales, y a la pérdida de las ventajas comparativas que pudieran estar asociadas a ellos. En cambio, con una buena gestión podrían generar nuevas fuentes sostenibles de prosperidad y una redefinición positiva de las ventajas comparativas en el contexto mundial.

En la región, el desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías, particularmente la biotecnología, pueden producir cambios ambientales significativos. Es posible anticipar que tales cambios redundarán en impactos relevantes sobre los ecosistemas latinoamericanos y caribeños; implican, por ejemplo, efectos mayores sobre la sostenibilidad ecológica de las actividades productivas, alteraciones en los ciclos subregionales del agua y los nutrientes, variaciones en los rendi-

mientos agrícolas, la desaparición de algunos ecosistemas y la aparición de nuevos, modificaciones en la oferta ecológica de los recursos naturales y en los factores limitantes y las restricciones ecológicas.

En cualquier caso, el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, para el control, monitoreo y reducción de la contaminación ambiental, para la diversificación de usos de los recursos ecológicos, y para el desarrollo ecológicamente sostenible a largo plazo, es hoy más alto que en cualquier momento del pasado.

Sin embargo, la dirección en que se están configurando las trayectorias del nuevo paradigma tecnoeconómico permite anticipar que, a menos que los países de la región adopten estrategias activas sostenidas, definidas endógenamente, y compartidas entre los actores sociales, por un lado, y entre los países, por otro, para realizar los cambios estructurales sociales, económicos y tecnológicos necesarios, el potencial técnico mencionado tenderá a plasmarse en los países más avanzados, mientras que la región corre el riesgo de concentrar los efectos perversos de la revolución tecnoeconómica.

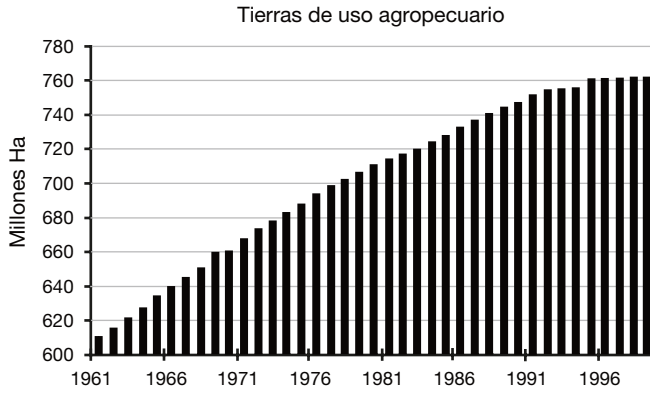
#### **EFFECTOS DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA SOBRE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

Las transformaciones experimentadas por las economías de América Latina y el Caribe en las últimas décadas han llevado a una recomposición sectorial en la que los servicios han ganado peso relativo, mientras el valor de la producción primaria e industrial ha reducido su cuota en la estructura económica. Tales tendencias deben sopesarse en términos de sus repercusiones sobre la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, el menor peso relativo del valor de la producción primaria e industrial no implicó una menor presión ambiental directa sobre la base de recursos o un menor deterioro ecológico, ya que la ampliación de la frontera agrícola continuó y el volumen de extracción de recursos mineros, forestales y pesqueros mantuvo una tendencia creciente (véanse los gráficos 1 y 2).

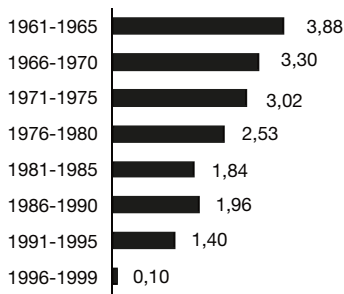
Los efectos tradicionales de las actividades primarias, en particular los cambios en el uso del suelo, se están concentrando ahora sobre zonas más frágiles, de tamaño más reducido y de mayor significación ecológica en tanto se trata de ecosistemas críticos para conservar la diversidad biológica nacional, regional o mundial. Esto es, se concentran en frentes ecológicamente más sensibles, e incluso más vulnerables. A esto se suma el hecho de que la población rural de la región se mantendrá sin reducciones significativas durante las próximas décadas, aun con la consolidación de las tendencias de la urbanización, lo que significa que la relación entre la población y la presión sobre los recursos seguirá en su nivel actual.

Gráfico 1

**Expansión de la frontera agrícola (1961-1999)**

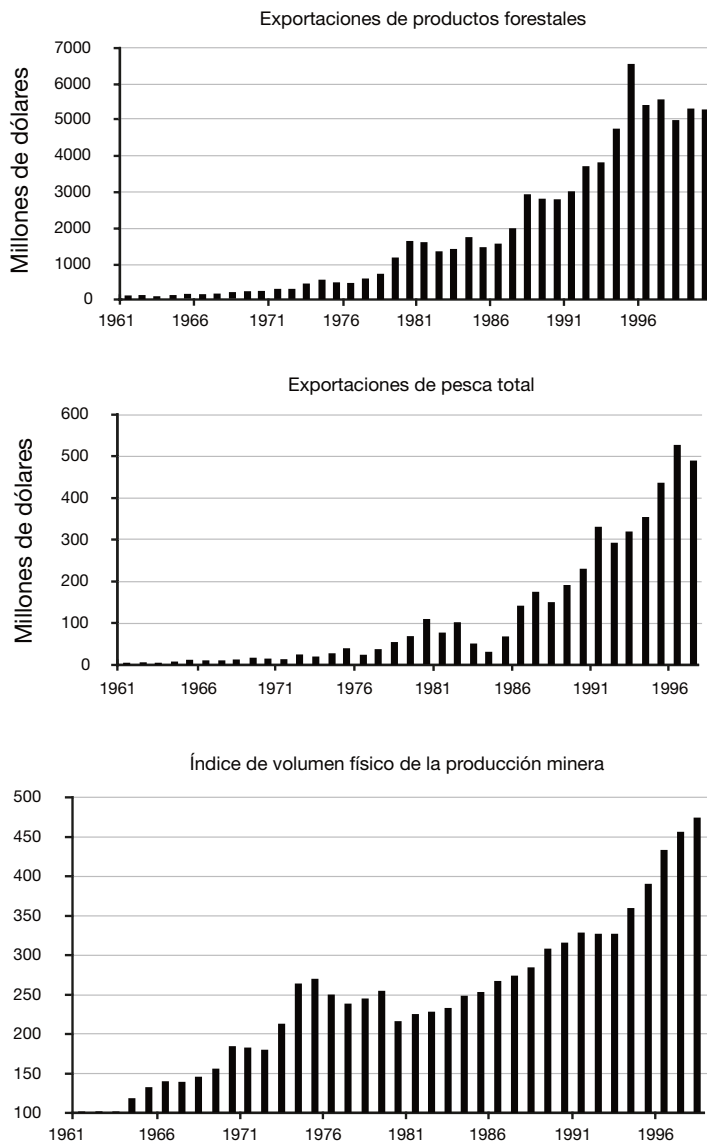


Tierras de uso agropecuario  
% Cambio total en el período



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)", <www.fao.org>, 2001.

Gráfico 2

**América Latina y el Caribe: evolución de algunos sectores vinculados a los recursos naturales**


**Fuente:** FAO, "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)", <[www.fao.org](http://www.fao.org)>, 2001; CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile, abril de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.

Muchos de los principales problemas ambientales de la región se relacionan con los cambios en el uso de la tierra, especialmente la conversión de bosques a tierras de cultivo o pastizales.<sup>1</sup> Como se puede observar en el gráfico 1, entre 1961 y 1999 más de 150 millones de hectáreas se incorporaron a la producción agropecuaria de la región, en gran parte a partir de bosques. Si bien todavía se produce un aumento de la superficie de uso agropecuario, este proceso ha reducido su intensidad, sobre todo en los últimos años. Dos terceras partes de las tierras incorporadas a uso agropecuario corresponden a la expansión de la producción pecuaria, principalmente la ganadería bovina. En la región, el auge ganadero constituye el factor más decisivo de cuantos han determinado la reducción contemporánea de la cobertura vegetal sufrida especialmente en las zonas tropicales húmedas. Este proceso, que comienza a tener importancia en la década de 1950, fue impulsado por los gobiernos a través de la construcción de infraestructuras, la concesión de créditos subsidiados y la titulación de tierras.

En lo que se refiere a la expansión pecuaria, las reformas económicas que tuvieron lugar en la región en los últimos tiempos propiciaron la eliminación de subsidios y proyectos que fomentaban la colonización de nuevas áreas. Aun así, la tasa de deforestación sólo ha disminuido ligeramente en América del Sur en años recientes, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).<sup>2</sup> Es interesante observar que, contrariamente a lo que podría esperarse, dada su creciente especialización productiva en manufacturas, el área de México y América Central no ha experimentado una menor presión sobre sus bosques. Los datos de la FAO revelan una tasa de deforestación anual de 1,2% en el período 1990-2000, muy superior a la de América del Sur.

Las reformas económicas han propiciado igualmente la intensificación y modernización de la agricultura regional, cuyo efecto positivo es una menor presión sobre las áreas naturales. Sin embargo, ello implica un mayor uso de fertilizantes y pesticidas, lo que también genera problemas ambientales. Además, en algunos casos, la expansión de la frontera agrícola está directamente vinculada al auge de mercados externos, con tendencias hacia la especialización y el monocultivo en las áreas más favorecidas, como en el caso de la soja, cuya área de

1 En la región, la deforestación es la principal causa de pérdida de biodiversidad y degradación de suelos; afecta la disponibilidad y regulación de sus recursos hídricos y constituye su principal contribución al calentamiento global.

2 Según los datos de la FAO, las tasas de pérdida de la superficie forestal en América del Sur asciende a 0,5% anual entre 1990 y 1995 y a 0,4% anual en la década completa (1990-2000). La tasa de deforestación anual se mantiene constante en América Central (1,2%), mientras que en el Caribe se pasa de una pérdida anual de 1,7% en el primer período a un incremento anual de la cubierta forestal en el segundo de 0,3% (FAO, 2001a).

cultivo y volúmenes de exportación han registrado un incremento sostenido en los últimos treinta años.

Por otra parte, en el período 1980-1999 aumentó el volumen de las exportaciones provenientes de sectores con reconocido impacto ambiental. En el gráfico 2 se observa la evolución de las exportaciones de los sectores forestal y pesquero y de la producción minera de la región. A ello habría que agregar, tal como se detalla en la siguiente sección, las crecientes ventas externas de productos de industrias manufactureras contaminantes. Gracias a procesos productivos más limpios, actualmente las actividades primarias podrían estar generando una menor degradación ambiental por unidad de producto. Por este motivo, en cada sector pueden aparecer desempeños ambientales muy distintos, según las características de las empresas productoras, la regulación ambiental de los países y las exigencias ambientales de los mercados. En cualquier caso, este proceso está acompañado de un agotamiento persistente de la base de recursos, sobre todo en los casos de países en los que la inserción externa se ha basado en exportaciones con alto contenido de recursos naturales. En algunas actividades, la sobreexplotación de recursos ya ha causado efectos directos en la producción, como es el caso de la pesca marina, en la que los volúmenes de captura siguen decreciendo, y la reorientación hacia actividades alternativas no ha estado exenta de riesgos sobre ecosistemas frágiles (véase el cuadro 1).

En el sector secundario de la economía es, sin duda, donde se viene operando un cambio estructural con implicaciones ambientales positivas, que mejoran la calidad productiva. En la mayoría de las ramas, el mejoramiento de los procesos, las exigencias de calidad, los sistemas de administración ambiental, los mecanismos de certificación, la capacitación de personal y otros rasgos asociados al cambio técnico y la globalización han tenido un efecto sinérgico con la consolidación de políticas ambientales nacionales, la mejor aplicación de leyes y normas, la operación de nuevos instrumentos de gestión, la creciente conciencia empresarial, la mayor exigencia social y otros factores que actúan a favor de un menor impacto ambiental de la industria.

Este cambio se ha registrado principalmente en las grandes empresas y sobre todo en las vinculadas a las transnacionales o con encadenamientos hacia ellas. En este sentido, la inversión extranjera puede tener un impacto positivo para el medio ambiente en la medida que las empresas extranjeras tienden a emplear tecnologías más limpias en sus procesos de producción. La extensión hacia las pequeñas y medianas empresas (pyme) apenas está en proceso, si bien muchas de ellas están ya en vías de modernización, integrando las prácticas de calidad ambiental. Al respecto existen vacíos de información que podrían subsanarse a partir de mejores esquemas de supervisión.

Cuadro 1

**América Latina y el Caribe: indicadores ambientales seleccionados**  
(tasas de crecimiento porcentual acumulado)

Indicadores físicos	1989-1980	1999-1990
Superficie agrícola arable	7,3	6,3 <sup>1</sup>
Volumen de producción agrícola	26,8	28,3
Consumo total de fertilizantes	5,3	42,2 <sup>1</sup>
Existencias de ganado	7,4	0,8
Volumen de producción de madera en rollo industrial	25,4	18,1 <sup>1</sup>
Producción de leña y carbón	12,3	0,4 <sup>1</sup>
Producción pesquera marina de captura	17,9 (1985-1990)	-24,3 <sup>1</sup>
Producción pesquera marina de acuicultura	165,0 (1985-1990)	116,0
Volumen físico de la producción minera, incluido el petróleo	25,9	43,1
Volumen físico de la producción minera, excluido el petróleo	46,2	67,6
Emisiones de dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> )	22,9	37,1
Emisiones de monóxido de carbono (CO)	23,5	28,4
Crecimiento porcentual acumulado de la población	21,93	17,0 <sup>2</sup>
Incremento acumulado del PIB (en dólares)	13,95	33,22

**Fuente:** Elaborado sobre la base de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000* (LC/G.2118-P), Santiago de Chile, febrero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.1. Y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "GEO. Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe", San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2001, en preparación.

1. 1998-1990.

2. 2000-1990.

Indudablemente este proceso ha tenido repercusiones positivas, pero aún no logra cambiar el signo de algunas tendencias preocupantes. Por ejemplo, algunas emisiones con efecto invernadero están creciendo ahora a tasas más altas. Las necesidades de expansión productiva para las próximas décadas, en el



marco generalizado de una creciente inserción externa y de una mayor necesidad de empleo, resaltan la urgencia de políticas energéticas sostenibles que atiendan estas inquietantes tendencias (véase, al respecto, la sección “Repercusiones ambientales de la reestructuración productivo-tecnológica en el sector energético”, p. 851).

En el sector de los servicios, algunas actividades muy dinámicas y de gran relevancia, sobre todo para algunas subregiones, están contribuyendo al dinamismo económico pero también a mayores presiones ambientales. Éste es el caso del turismo masivo de playa, sobre todo en el Caribe. Por otro lado, la reorientación de ciertas corrientes de servicios, como el ecoturismo, ha emergido como una oportunidad para lograr una fuente de aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales. Es probable que la creciente difusión de los servicios de la información sienta las bases no sólo para un mejor conocimiento e intercambio, sino también para esquemas más eficaces de administración ambiental.

Debido al conocimiento sistemático de tales tendencias y presiones, y de sus interrelaciones con los procesos económicos, es imperioso seguir obteniendo y sistematizando los datos, formulando esquemas operativos de valuación económica de los recursos naturales y los servicios ambientales, desarrollando sistemas integrados de cuentas económicas y ambientales, y mejorando las cuentas patrimoniales, como base para la integración de políticas.

En suma, la región está en una etapa de contradicciones en la esfera ambiental. Algunas tendencias económicas y tecnológicas empiezan a ser favorables para el ambiente, sobre todo en la industria y los servicios, e incluso en algunas actividades emergentes del sector primario. Al mismo tiempo se siguen acumulando presiones derivadas de los viejos procesos productivos y de la ocupación territorial, en tanto persisten las necesidades de una acelerada expansión productiva. Igualmente, se agregan tensiones ambientales emergentes, provocadas por la mayor vulnerabilidad ante los procesos ambientales globales y las crecientes exigencias ambientales de los mercados de exportación. La región debe adoptar con mayor urgencia formas sostenibles de producción y consumo y de inserción ambientalmente menos vulnerables.

## **GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y MEDIO AMBIENTE**

### **IMPACTO AMBIENTAL DE LAS EXPORTACIONES Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

La reasignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región a raíz de las reformas económicas de las últimas décadas significó, en muchos casos, un estímulo a la inversión, la producción y la exportación de pro-

ductos que implican el uso intensivo de recursos naturales. A esto se agrega que el aumento de la competitividad en las exportaciones mundiales incrementa también el costo de oportunidad de mantener los recursos naturales sin explotar. De esta manera, surgieron poderosas fuerzas económicas que han llevado a varios países a una tasa de explotación de los recursos naturales mayor que su ritmo natural de regeneración.

Según estudios realizados en la CEPAL, la evolución de la composición del aparato exportador da señales de que la reasignación de recursos tendió a guiar a un amplio grupo de países, especialmente sudamericanos, hacia una especialización que implica el uso intensivo de los recursos naturales. En este contexto, cabe mencionar que las ramas manufactureras basadas en los recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados, como el hierro y el acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre y el aluminio, lograron en los países sudamericanos un mejor desempeño económico relativo en el período analizado. Se trata, además, de industrias que, según la clasificación del Banco Mundial, son consideradas ambientalmente sensibles,<sup>3</sup> compuestas por rubros cuyos gastos en control y reducción de la contaminación superaron el 1% del total de ventas realizadas en 1988 en los Estados Unidos (Schaper, 2000; Schaper y Onffroy, 2001).<sup>4</sup>

Los resultados de los estudios también sugieren que no hay una relación directa entre las políticas de apertura comercial y la protección ambiental. La enorme heterogeneidad que muestran los indicadores y datos para cada una de las economías nacionales es un indicio de que la relación es sumamente compleja. Su comportamiento dependerá del sistema institucional del país, de la composición de su comercio, del grado de distribución del ingreso, de la política ambiental efectivamente adoptada, de los grupos de interés, de la densidad geográfica de la actividad económica, de los niveles de educación de la población y de la elasticidad-ingreso de la demanda de calidad ambiental.

Para la Comunidad Andina y el Mercosur, por ejemplo, los resultados sugieren que durante la década de 1990 el volumen exportado de productos con reconocido impacto ambiental registró un aumento significativo.

Los gráficos 3 y 4 ilustran la distribución por destino del volumen total de exportaciones ambientalmente sensibles. Es interesante notar no sólo el aumento del volumen exportado sino el hecho de que tanto para la Comunidad Andina como para el Mercosur el principal destino para las exportaciones de productos

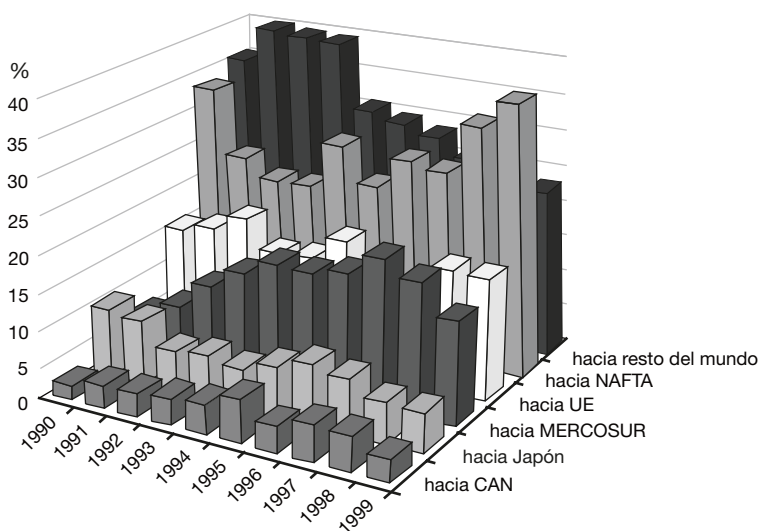
3 Se trata en esencia de un grupo de cuarenta industrias a tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev. 1).

4 Los estudios correspondientes incluyen a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. De ellos, sólo México muestra un patrón contrario.

ambientalmente sensibles sean los tres países que componen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a saber, Canadá, Estados Unidos y México. En Chile, en cambio, el primer mercado de destino de las exportaciones del grupo de industrias ambientalmente sensibles es Japón, y si bien seguía siendo el principal mercado hacia fines de los años noventa, su importancia disminuyó del 50% en 1991 al 28% en 1999, lo que aumentó la participación de mercados de destino como la Unión Europea y los países del TLCAN.

Gráfico 3

**Mercosur: volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles, por mercados de destino**

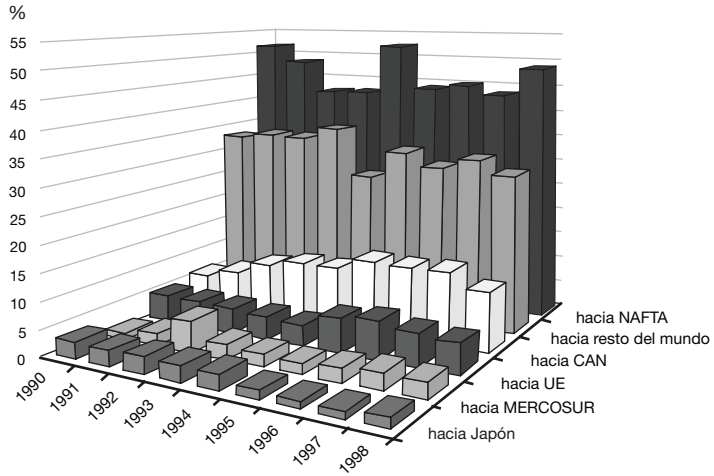


**Fuente:** Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL.

En cuanto a las tasas de crecimiento promedio anual del volumen exportado por destino en este grupo de industrias, se registran cifras bastante elevadas durante la década de 1990 para las exportaciones intrarregionales, especialmente desde la Comunidad Andina al Mercosur (véase el cuadro 2). Sin embargo, habrá que tener en cuenta que a principios de los años noventa el nivel era relativamente bajo comparado con el volumen exportado hacia otras regiones.

Gráfico 4

**Comunidad andina: volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles, por mercados de destino**



**Fuente:** Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL.

Cuadro 2

**Crecimiento promedio anual por destino del volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles**

	Desde Mercosur	Desde CAN
	1990-1999	1990-1998
Hacia Mercosur	19,6%	34,2%
Hacia CAN	16,5%	15,9%
Hacia NAFTA	4,9%	7,0%
Hacia UE	4,0%	12,6%
Hacia Japón	-3,0%	1,8%
Hacia el mundo	1,9%	6,9%

**Fuente:** Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL.

Si bien en la mayoría de los países se observa un aumento del volumen de las exportaciones ambientalmente sensibles en la década de 1990, es interesante notar que éstas han reducido su importancia relativa en términos de valor y también han registrado una pérdida relativa de competitividad en los mercados internacionales. Esto último se refleja en la evolución de los índices de ventaja comparativa revelada (VCR) que se ilustran en el cuadro 3 para los países de la Comunidad Andina, el Mercosur y Chile.

Cuadro 3  
Índices de ventaja comparativa revelada (VCR) en el grupo de las industrias ambientalmente sensibles

Regiones/países	1990	1998
<b>Mercosur</b>	<b>1,37</b>	<b>1,11</b>
Argentina	1,19	0,72
Brasil	1,55	1,35
Paraguay	0,11	0,24
Uruguay	0,29	0,41
<b>Comunidad Andina</b>	<b>1,69</b>	<b>1,58</b>
Bolivia	0,89	0,58
Colombia	0,66	0,71
Ecuador	0,36	0,37
Perú	2,14	1,71
<b>Venezuela</b>	<b>2,26</b>	<b>2,48</b>
<b>Chile</b>	<b>2,94</b>	<b>2,71</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL y de la Base de datos estadísticos del comercio externo (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: El índice de la VCR se calcula como  $VCR_{ij} = (X_{ji}/X_{jt}) / (X_{it}/X_{tw})$ , donde  $j$  = un producto o industria (Código CUCI, Rev. 1),  $i$  = país,  $w$  = el mundo y  $t$  = total. Mide cambios en la participación de las exportaciones de un país en un producto  $j$  en las exportaciones mundiales de ese producto  $j$ , comparándolo con cambios en la participación de las exportaciones totales del país en las exportaciones totales mundiales, es decir, teniendo en cuenta el peso relativo por el tamaño del país. Si la  $VCR > 1$ , el país posee ventaja comparativa en el producto, es decir, su participación en el mercado mundial de ese producto es superior a su participación total en las exportaciones mundiales. Si el índice de la  $VCR < 1$ , el país carece de ventaja comparativa en ese producto.

Los resultados del cuadro 3 indican que tanto el Mercosur como la Comunidad Andina han perdido mercados en las exportaciones de industrias ambientalmente sensibles, pero siguen siendo competitivos ( $VCR > 1$ ). Sin embargo, estas cifras agregadas esconden grandes diferencias entre agrupaciones, países y productos. Mientras que las exportaciones del Mercosur se destacan como muy competitivas ( $VCR$  entre 2 y 5) en pulpa y papel, hierro, acero y aluminio, para la Comunidad Andina éste es el caso en cobre, aluminio y productos del petróleo ( $VCR$  entre 2 y 10). Chile, en cambio, disminuye levemente su competitividad en todo este grupo de industrias. Sin embargo, es muy competitivo en pulpa y papel ( $VCR > 14$ ), en productos químicos inorgánicos ( $VCR > 4$ ) y, si bien es muy competitivo en cobre, su  $VCR$  ha disminuido durante la década.

En este contexto, los países enfrentan varios desafíos. El más importante se relaciona con la especialización en industrias potencialmente contaminantes y de uso intensivo de los recursos naturales, que coloca a los países en una situación más vulnerable en términos de requisitos y exigencias ambientales que deberán enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

Con la escasa información actualmente disponible es difícil conocer con precisión el impacto ambiental de la inversión extranjera directa, que depende de múltiples factores, como la estrategia corporativa de las empresas, el sector en que ejercen su actividad, la eficiencia relativa, la política ambiental empresarial, las tecnologías utilizadas y las características de la normativa e institucionalidad ambiental del país receptor. Por un lado, la inversión extranjera directa juega un papel crucial en la definición de los grandes proyectos de recursos naturales para la exportación,<sup>5</sup> lo que genera una mayor presión sobre esos recursos. Por otro lado, las empresas transnacionales pueden facilitar el proceso de transferencia y utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y mejoramiento de la gestión ambiental.

En cualquier caso, los pocos estudios existentes indican que la presencia de empresas de propiedad de capital extranjero y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas incrementan notablemente la probabilidad de inversión ambiental de las firmas (Young y Roncisvalle, 2001). Además, su mayor tamaño, medido por el número de empleados, la mayor antigüedad de la empresa, los controles ambientales estrictos y la presión social local aumentan la probabilidad de que la inversión ambiental se incremente (Ferraz y Seroa da Motta, 2001). Según estimaciones razonables, el gasto privado ambiental para la Argentina asciende a un 0,17% del PIB y en Brasil se estima un gasto promedio en inversión ambiental del 0,8% de los ingresos netos operacionales en 1998.

5 En el sector primario las inversiones de las empresas transnacionales se han dirigido principalmente a la búsqueda de petróleo y gas en Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil, y de minerales en Chile, Argentina y Perú.

El cuadro 4 se refiere a una encuesta realizada en 1996 en un universo amplio de empresas del estado de San Pablo (Brasil). Como se puede apreciar, en este caso la demanda externa es la que está determinando la mayor o menor preocupación de las empresas por las consideraciones ambientales.

Cuadro 4

**Empresas que invierten en sus procesos productivos por razones ambientales, 1996**

Inversión en procesos productivos por razones ambientales	Propiedad del capital (a 31/12/1996)			
	Nacional	Extranjero	Mixto	Total
Sí (%)	18,2	43,1	35,5	18,7
Exportaciones/ingresos (%)	1,54	12,91	8,83	2,00
No (%)	81,8	56,9	64,5	81,3
Exportaciones/ingresos (%)	0,60	6,14	5,53	0,68
Número de empresas	39 968	582	259	40 809
Exportaciones/ingresos (%)	0,77	9,06	6,69	0,93

**Fuente:** Carlos Eduardo Young y María Cecilia Junqueira Lustosa, "Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 5, número especial, 2001.

En el caso de la Argentina (Chudnovsky, López y Freylejer, 1997), se reconoce la dificultad de clasificar las razones de la inversión de forma precisa, pero se observa que, si bien una parte está destinada a cumplir con las regulaciones ambientales nacionales, existen otros factores que son determinantes de las decisiones de inversión ambiental, como la necesidad de cumplir con los requisitos de los mercados de destino (sector exportador), la existencia de políticas intracorporativas con mayores exigencias (transnacionales), la "imagen" de la empresa en este aspecto o la posibilidad de reducir costos operativos a través de la gestión ambiental.

La creciente competencia internacional producto de la globalización ha generado, por otra parte, un mayor grado de preocupación y búsqueda de cumplimiento de estándares ambientales internacionales y una lucha por la diferenciación de productos y procesos; en ese sentido apuntan las normas ISO 14001 y los conceptos de "eficiencia" en los procesos de producción. Las subsidiarias de las empresas transnacionales tienen mayor posibilidad de incorporar en su estrategia estándares uniformes de gestión ambiental, especialmente en sus operaciones dirigidas al mercado internacional. Estos sistemas de gestión ambiental en el ámbito de las empresas cuentan ahora con el esquema ISO 14001.

Esta certificación, al igual que la ISO 9000 relativa a la gestión de calidad, se ha consolidado gradualmente como una credencial necesaria para las empresas de punta, en particular las dirigidas al sector exportador. En línea con esa tendencia, un número creciente de grandes compañías de la región, tanto extranjeras como nacionales, ha invertido en obtener la certificación ISO 14001 para sus sistemas de gestión ambiental.

En los últimos tres años, el número de empresas con certificación ISO 14001 se ha incrementado sustancialmente. En 1998, 7887 empresas de setenta y dos países del mundo contaban con esa certificación. En marzo de 2001, ese número se ha triplicado con creces, hasta llegar a los 27 509 certificados en noventa y seis países. En la región, si bien aún es bajo el número absoluto de empresas certificadas, el aumento ha sido de un 44% en el mismo período. Brasil ocupa el primer lugar, con 270 empresas certificadas, seguido por México con 188 y la Argentina con 114 (entre 2000 y 2001, el incremento ha sido del 81%, 27% y el 14%, respectivamente). Colombia y Costa Rica tenían 20 empresas certificadas en marzo de 2001, Chile 11, Perú y Uruguay 10, Venezuela 7, Barbados 3, Honduras 2, y República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Santa Lucía y Trinidad y Tobago 1.

#### LAS TRANSFORMACIONES DEL ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL Y EL MEDIO AMBIENTE

El fenómeno de la globalización ha sacado a la luz la interdependencia entre el comercio internacional y el medio ambiente. Esto ha ocurrido en un contexto internacional en el que la preocupación por el medio ambiente se generaliza cada vez más, sobre todo en los países desarrollados. En América Latina y el Caribe, en cambio, el lento crecimiento económico y los problemas de pobreza que presentan una amenaza más inmediata sobre la salud y la vida humana han jerarquizado prioridades de corto plazo, en detrimento de consideraciones ambientales o esfuerzos productivos de más lenta maduración, que tengan en cuenta la calidad ambiental.

Sin embargo, en la medida que los países de la región han optado por una estrategia de apertura y crecimiento basado en las exportaciones, no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de sus principales mercados de exportación. La forma como ha de alcanzarse esa adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y exportan la mayor parte de bienes y servicios entre sí (incluso materias primas). Son, por lo tanto, también ellos los que definen el patrón productivo-tecnológico que prevalecerá en el resto del mundo.

En la medida en que los países de América Latina y el Caribe buscan una mayor y mejor inserción en el comercio internacional, éste cumple un papel



cada vez más importante en la determinación de los patrones de actividad económica y de uso de los recursos. En primer lugar, como resultado de la reducción generalizada de aranceles, han cobrado relevancia las políticas regulatorias nacionales, incluidas las ambientales, por considerárselas elementos que pueden distorsionar el comercio internacional. Las negociaciones comerciales multilaterales han cambiado, y se centran cada vez más en las políticas nacionales que determinan las condiciones de competencia. Éstas pueden verse afectadas cuando los costos de un país a otro varían por la existencia de subsidios, políticas de protección de la propiedad intelectual o ambientales, entre otros factores.

Otro elemento del contexto internacional es la vinculación de las exigencias ambientales con consideraciones e intereses de tipo económico. Un ejemplo de este fenómeno tiene que ver con la oportunidad de incrementar las exportaciones de la industria de servicios, tecnología y equipos ambientales, que es nueva y cuyo crecimiento está ligado a la adopción de normas, leyes y estándares ambientales de carácter mundial. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de Política Energética de 1992 promueve, entre otras cosas, la creación de un programa de transferencia de tecnología destinado a reducir el déficit comercial a través de la exportación de tecnologías ambientales innovadoras. En el mismo sentido, la Ley de Expansión de las Exportaciones de 1992 busca fomentar las de bienes y servicios ambientales.

Otro factor que combina el interés económico con la preocupación por el medio ambiente en los países desarrollados son los crecientes costos asociados a la eliminación de los residuos y los productos una vez cumplida su vida útil. Esto genera imperativos ambientales que están reorientando las actuales formas de producción y comercialización de bienes y servicios. Las empresas aspiran a sistemas de administración de ciclos de vida de los productos. Este último concepto provoca conflictos en el comercio internacional, porque es difícil de implementar cuando los productos son comercializados más allá de las fronteras nacionales. Los programas de ecoetiquetado y de reciclado, y las reglas de eco-ensasado ejemplifican la implementación de este concepto de ciclo de vida, que es percibido a menudo por terceros como potencial barrera al comercio internacional frente a estándares ambientales heterogéneos.

Por otra parte, las exigencias y los hábitos de consumo público han convertido la excelencia ambiental en un nuevo elemento de competitividad entre las empresas y los productos, así como la evaluación ambiental de todo el ciclo de vida de la producción. Los consumidores optan con creciente asiduidad por los llamados “productos verdes”, es decir, aquellos que consideran más seguros desde el punto de vista de su contenido y de la forma en que se producen. De esta manera, el sector empresarial recibe también la presión de los consumidores para mejorar el mérito ambiental de sus productos y procesos. Este desempeño no sólo es un elemento de comercialización de las empresas,

sino que se ha convertido además en un factor destacado en los mercados de capitales, que premian a aquellas empresas que manifiestan una actitud ambiental responsable.

Para América Latina y el Caribe, estos fenómenos significan que en los principales mercados de exportación para sus productos se ejercerá un severo control ambiental en los próximos años. Será cada vez más difícil argumentar que las restricciones ambientales en los países desarrollados son tácticas comerciales o sanciones injustas. Las características de globalidad del problema otorgarán de todas maneras una legitimidad de facto a las exigencias ambientales que se impongan a las exportaciones. Las tendencias descritas implicarán grandes cambios que la región deberá introducir en sus prácticas y regímenes ambientales, no sólo para estar acorde con las señales que provienen de los mercados internacionales, sino también para asegurar la continuidad misma de la base productiva de los países latinoamericanos y caribeños.

#### **REPERCUSIONES AMBIENTALES DE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVO-TECNOLÓGICA EN EL SECTOR ENERGÉTICO**

En la década de 1990, la apertura y la desregulación de sectores como la energía y las telecomunicaciones, entre otros, desencadenaron un proceso de rápida absorción de nueva tecnología y reconversión de formas de organización. Este proceso influyó en el sector energético de la región de dos formas: a) directamente, a través de un profundo proceso de mutación estructural que afectó a los sectores de infraestructura, en particular el de la energía, al que ingresaron nuevos agentes, constituidos fundamentalmente por empresas transnacionales y algunos grandes conglomerados de capitales nacionales, que provocaron cambios sustanciales en las cadenas productivas hidrocarburífera y eléctrica; y b) indirectamente, a través de la demanda final de energía por parte de los otros sectores de la actividad productiva y social, que exigieron del energético una rápida y constante adaptación. Estas transformaciones afectaron la evolución de la relación energía-ambiente, tanto a través de las dimensiones económicas (intensidad energética) como ambientales (trayectoria de emisiones, eficiencia del uso energético y participación de fuentes renovables).

#### **TRAYECTORIA DE INTENSIDAD ENERGÉTICA**

Es común encontrar en la documentación disponible que uno de los principios de las reformas puestas en práctica en el sector energético en las últimas décadas fue el desarrollo sostenible. No obstante, a pesar de dicho enunciado general y el lento crecimiento registrado en el consumo energético per cápita, la región

está lejos de presentar niveles adecuados de eficiencia en la transformación y el uso de la energía.

La variación de la intensidad energética depende del proceso de desarrollo económico de un país, ya que crece en las primeras etapas (proceso de mecanización y progreso de las industrias de alto consumo de energía), luego se estanca (estabilización de dichos procesos) para finalmente decrecer (incorporación de mejoras tecnológicas y conocimiento, y superación de los rendimientos en la transformación y consumo de energía).

Como se observa en el cuadro 5 y en el gráfico 5, la evidencia indica que el impacto de las reformas sobre la eficiencia energética no ha sido el esperado y, por ende, este tema ha pasado a constituir el eje de las iniciativas para una utilización más racional de los recursos energéticos hacia fines de los años noventa. En efecto, los datos existentes señalan que ha tenido un comportamiento errático: la intensidad energética bajó en forma pronunciada entre 1970 y 1980, pero aumentó desde entonces, en tal medida que actualmente se consume un 7% más de energía para generar la misma unidad de producto que en 1980.

Gráfico 5

**Intensidad energética de América Latina (1970-2000)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SIEE-OLADE y la OLADE.

Algunos componentes de la intensidad energética acusan notables cambios. A la disminución de la participación de consumo de las familias, de más del

Cuadro 5

**América Latina y el Caribe: indicadores de consumo e intensidad energética**

<b>Participación de los sectores en el consumo total</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Transporte (%)	27,07	30,90	32,43	31,77	33,04	35,27	35,64
Industria (%)	31,19	32,00	34,28	35,41	35,63	34,05	35,54
Residencial (%)	33,46	28,17	24,30	23,97	22,18	20,88	18,53
Otros (%)	8,28	8,93	9,00	8,85	9,14	9,79	10,28
Consumo tot (kbep)	1 178 409	1 500 466	1 870 950	1 972 564	2 218 536	2 589 219	2 983 607
<b>Intensidad energética</b>							
(BEP/1000 dólares de 1990)	2 195	2 049	1 950	2 005	2 086	2 101	2 075
Índice 1980 = 1	1 125	1 051	1 000	1 028	1 070	1 077	1 064
<b>PIB por habitante</b>							
Dólares de 1990	1 909	2 303	2 688	2 484	2 442	2 596	2 798
Índice 1980 = 1	0,710	0,857	1,000	0,924	0,908	0,966	1,041
<b>Crecimiento</b>							
1970-1980	4,73						
1980-1990	1,72						
1990-2000	3,01						
1970-2000	3,15						

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Económica Energética de la OLADE y la CEPAL.

tercio del total consumido en 1970 a sólo el 18% en 2000, se suma un fuerte y constante incremento del sector del transporte en todo el período (de 32% a más del 35%) y en menor medida de las industrias, y en mayor medida en este caso en la década de 1970 que con posterioridad (véase el cuadro 5). Además, es preciso señalar que, debido al cambio en la composición industrial de ciertos países de la región (en particular Brasil) hacia industrias de uso intensivo de la energía o, en este mismo caso, debido al cambio en la composición de las exportaciones hacia productos que suponen un alto consumo de energía (como la celulosa), el contenido energético del sector industrial aumentó sobremanera, con el consiguiente incremento de la intensidad energética total.

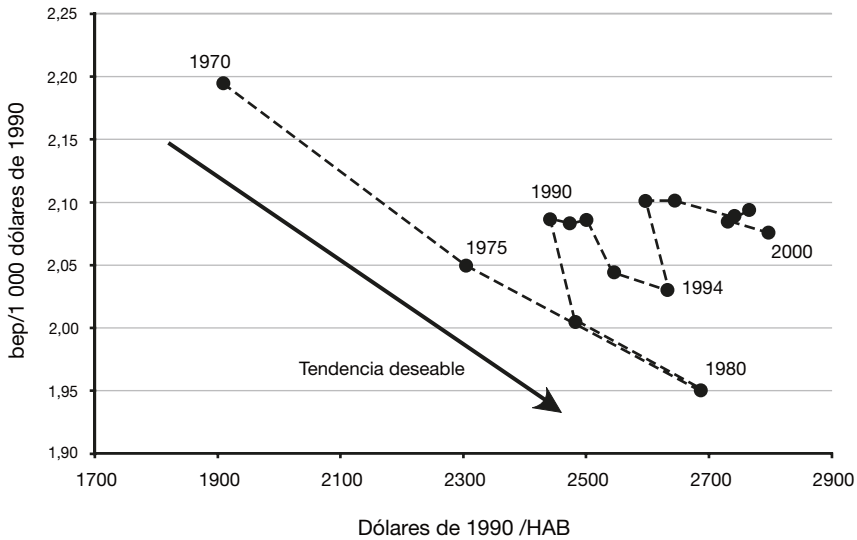
En el gráfico 6 se observa la evolución del indicador de intensidad energética en función del producto per cápita. En el período 1970-1980 se registró una tendencia deseable: un crecimiento económico acompañado de un menor uso de energía por unidad de producto (menor intensidad energética), lo que indica aumentos de eficiencia y un mejor uso de los recursos energéticos. Esta tendencia se revirtió, sin embargo, en el período 1980-1985 –retracción del ingreso per cápita y aumento de la intensidad energética– y nuevamente en 1987-1990, de lo que se desprende que la recesión económica en la “década perdida” no estuvo acompañada de una mejor utilización de la energía. En los primeros años de los noventa se restablece una tendencia favorable, pero se interrumpe nuevamente a mediados de la década. En su conjunto, la dinámica de la relación intensidad energética/producción por habitante durante las dos últimas décadas del siglo XX fue fluctuante y, en términos netos, de retroceso.

En síntesis, en materia de intensidad energética, los logros de los países de América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas son modestos y en las dos últimas muestran tendencias contrarias a lo deseable. Este resultado contrasta con los avances obtenidos por el conjunto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los últimos veinte años, durante los cuales la intensidad energética disminuyó un 20% gracias a políticas energéticas orientadas a diversificar la oferta y lograr un uso más eficaz de la energía, eliminando desperdicios y alcanzando mayor eficiencia en su utilización. Ello implicó el desarrollo de instituciones para reglamentar el consumo energético, mediante normas de temperatura en los locales públicos, medición del consumo de agua caliente destinada al uso personal y a la calefacción doméstica y reglamentación técnica de las nuevas edificaciones. Incluyó también campañas públicas contra el consumo excesivo de energía y en favor de las inversiones para el ahorro, en las que se emplearon mecanismos de promoción como los diagnósticos gratuitos y apoyos económicos para su realización, y la asignación de abundantes recursos a la investigación y el desarrollo para el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de fuentes nuevas y renovables.

América Latina y el Caribe presentan un gran potencial para llevar adelante esfuerzos en la misma dirección.

Gráfico 6

**América Latina y el Caribe: sendero de intensidad energética e ingreso per cápita, 1970-2000**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la OLADE-CEPAL.

TRAYECTORIA DE EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO

Como consecuencia de las particularidades señaladas, las emisiones totales de dióxido de carbono producidas por el sector energético de América Latina y el Caribe (sin tomar en cuenta las de origen biótico) han crecido en forma sostenida desde 1970 hasta el presente. Si este crecimiento se asocia al progreso económico a través del índice de emisiones por unidad de PIB, se observa que el registro en 2000 supera el de 1970 en un 16%, particularmente por el constante aumento registrado a partir de 1985 (véase el gráfico 7).

En el gráfico 8 se aprecia la evolución del indicador de intensidad de emisiones (kilo de dióxido de carbono por unidad de producto) en función de la evolución del producto per cápita. Como puede verse, el sendero de emisiones, así definido, no muestra una tendencia determinada y en los últimos años su evolución ha sido claramente desfavorable.

Como en el caso de la intensidad energética, el comportamiento de este indicador está asociado a los cambios en las estructuras del consumo de energía (tanto por sectores como por fuentes) y en las estructuras productivas de la región. Quizá donde mejor se vislumbran las transformaciones del sector energético y sus repercusiones sobre el medio ambiente sea en el análisis de las emisiones registradas en la generación de electricidad (véase el gráfico 9). El esfuerzo realizado en la construcción de centrales hidroeléctricas se refleja en el constante decrecimiento de las emisiones de dióxido de carbono por unidad de energía generada, en forma casi continua entre 1970 y 1993 (con un subperíodo de estancamiento entre 1985 y 1988), pero a partir de entonces cambió claramente de signo. En 1993, cuando ya estaban en pleno funcionamiento los últimos aprovechamientos hidráulicos construidos desde décadas anteriores, se registraron niveles de emisiones casi un 50% inferiores a los de 1970; sin embargo, en 2000 se tienen registros un 17% por encima de ese mínimo.

Gráfico 7

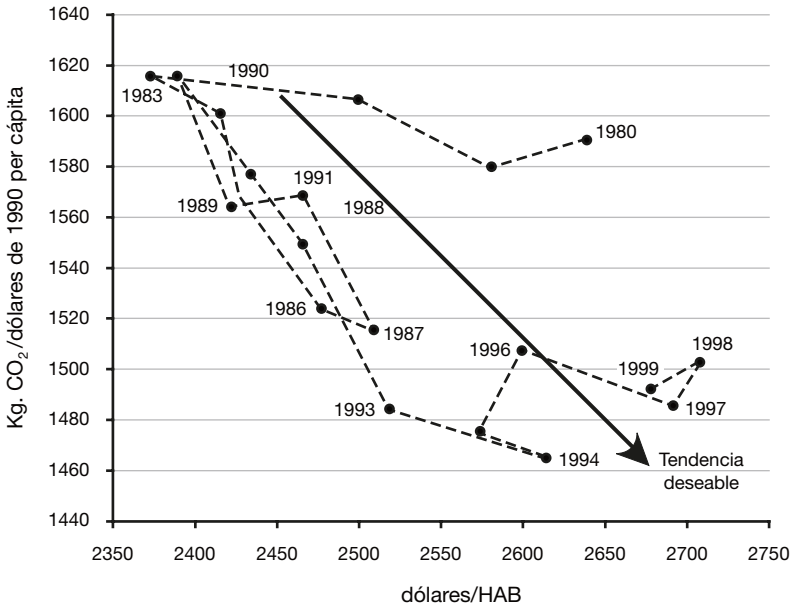
### Emisiones de CO<sub>2</sub> en América Latina y el Caribe con relación al PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OLADE-CEPAL.

Gráfico 8

Sendero de emisiones de CO<sub>2</sub>, 1980-1999



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OLADE-CEPAL.

Este aumento, notable por cierto, está relacionado con el proceso de reformas, que generó una tendencia a la expansión de los sistemas de generación con base, fundamentalmente, en centrales térmicas convencionales. En el marco de esta tendencia, los países que dispusieron de gas natural se equiparon con centrales de ciclo combinado más eficientes y menos contaminantes que las anteriores.



Gráfico 9

**Emisiones de dióxido de carbono en centrales eléctricas, 1970-2000**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la OLADE-CEPAL.

#### EL SECTOR ENERGÉTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Hacia fines de los años noventa, América Latina y el Caribe concentraban el 8,5% de la población mundial y el 4,5% del PIB global. En términos de emisiones de gases de efecto invernadero, durante los veinticinco años posteriores a la primera crisis del petróleo, el total de las emisiones mundiales de dióxido de carbono en términos absolutos creció 6500 millones de toneladas. América Latina y el Caribe continúan representando una contribución baja a ese total, pero su participación ha crecido del 2,6% en 1973 al 3,8% en 1999. Otras regiones, como China, han duplicado su participación del 6 al 12,7% en el mismo período, y el resto de Asia la ha triplicado (véase el gráfico 10).

Esta situación no sufre mayores cambios en las proyecciones disponibles para las próximas dos décadas.<sup>6</sup> Según ellas, el crecimiento del consumo mundial de energía se concentrará en los países en desarrollo, sobre todo en Asia y América

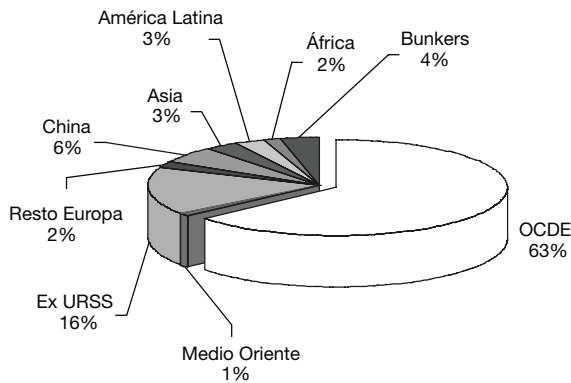
6 Véase Organismo Internacional de Energía (IEA, 2000). Los datos se refieren a emisiones por quema de combustibles fósiles. En esta publicación México no se considera integrante de América Latina, al incluirlo en la categoría OCDE. Se ha restituido la aportación de México a la contabilidad de América Latina y el Caribe.

Latina. A pesar de este rápido progreso, América Latina y el Caribe representarán sólo el 7,4% del consumo energético total en 2020. En cuanto a emisiones de dióxido de carbono, se estima que los países en desarrollo contarán con aproximadamente el 70% de las emisiones totales de carbono en 2020. China constituye casi el 33% del incremento proyectado.

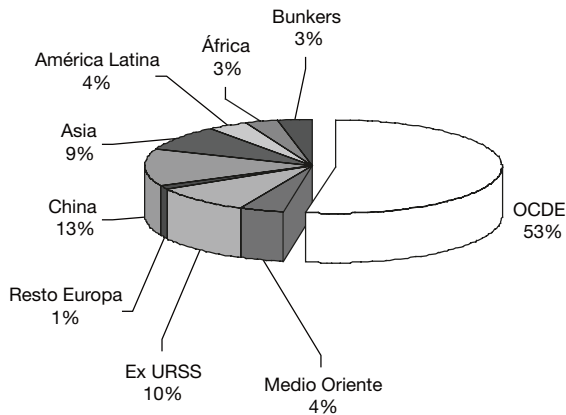
Gráfico 10

**Comparación de emisiones entre regiones del mundo (1973-1999)**

**Emisiones CO<sub>2</sub> 1973**



**Emisiones CO<sub>2</sub> 1999**



**Fuente:** Organismo Internacional de Energía (IEA), *Key World Energy Statistics*, París, 2000.

Con el 8,5% de la población mundial, América Latina aporta ahora el 5,4% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. El mayor emisor de la región es México, con 356 millones de toneladas al año. Las emisiones de México y Brasil representan el 53% del volumen regional de emisiones. Aunque la población conjunta de ambos países es similar a la de los Estados Unidos de Norteamérica, las emisiones mexicanas y brasileñas, sumadas, apenas representan un 12% de las de dicho país.

Dos tercios de las emisiones regionales provienen de la quema de combustibles líquidos (petróleo y derivados). El carbón aporta menos del 8% de las emisiones de la región. Las emisiones regionales por unidad de producto son relativamente pequeñas: 0,41 kilo de dióxido de carbono por unidad de PIB de paridad de poder adquisitivo, frente a un promedio mundial de 0,67, y de 0,61 en el caso de los países de la OCDE. En términos de emisiones por suministro total de energía primaria (tep), la región emite 2,1 toneladas de dióxido de carbono/tep. Este indicador, inferior al promedio mundial, obedece a la importante presencia de energías renovables, la hidráulica en particular, en la estructura de los energéticos regionales. En términos de emisiones per cápita, el indicador correspondiente a América Latina y el Caribe es notablemente bajo: 2,45 toneladas por habitante.

Estas consideraciones nos sirven de puente para formular algunas prioridades de la política energética regional frente a la agenda de cambio climático global. Aunque, como región, América Latina y el Caribe representan una contribución relativamente menor a las emisiones totales de gases con efecto invernadero, las tendencias regionales no han sido favorables en las últimas décadas. Por cierto que pueden subsanarse. En efecto, existen oportunidades para mejorar la tendencia de la trayectoria de intensidad energética regional a través de políticas que promuevan avances en la eficiencia energética, así como la diversificación de la oferta energética. Del potencial hidroenergético de la región al año 2000 sólo se ha desarrollado un 15%. Otras fuentes renovables de energía, incluida la geotermia, han sido poco fomentadas.

Existe una clara sinergia de largo plazo entre las políticas energéticas de la región orientadas a los objetivos de lograr avances en la eficiencia energética y en la absorción de nuevas tecnologías renovables y de bajas emisiones, y la consolidación del esfuerzo internacional por combatir el cambio climático. En tal sentido, la región es potencialmente una oferente neta de servicios ambientales globales en términos de proyectos de captación de dióxido de carbono atmosférico que pudieran comercializarse a aquellas naciones que enfrentan costos altos de mitigación de emisiones de gases invernadero. Existe también sinergia entre las mismas políticas energéticas y los objetivos de lograr mejoras en la calidad del ambiente local, particularmente el urbano, con beneficios apreciables de salud pública en las ciudades de la región.

Finalmente, en el ámbito político, los países de la región han mostrado un compromiso notable con los esfuerzos mundiales para concertar medidas de mitigación del cambio climático. Hasta mayo de 2001, doce países latinoamericanos o caribeños habían presentado ya su primera comunicación nacional ante las instancias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A fines del año 2001, diecisiete de los cuarenta y seis países que habían ratificado el Protocolo de Kyoto eran latinoamericanos o caribeños.<sup>7</sup>

### **CAMBIOS EN LA VULNERABILIDAD REGIONAL**

La vulnerabilidad, entendida como la propensión interna de un sistema a sufrir cambios que afecten negativamente su equilibrio ante la ocurrencia de un evento externo, es un concepto de uso creciente.<sup>8</sup> Las principales aplicaciones de los análisis de vulnerabilidad en que aparece la temática medioambiental surgen vinculadas principalmente a la ocurrencia de desastres naturales y a los estudios desarrollados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. La constatación de que los daños causados por un mismo fenómeno físico pueden ser muy distintos según el grado de desarrollo de los países<sup>9</sup> y otras variables, como la sostenibilidad ambiental, está dando paso a un nuevo enfoque en torno a los desastres naturales, en que la noción de vulnerabilidad es el elemento clave.

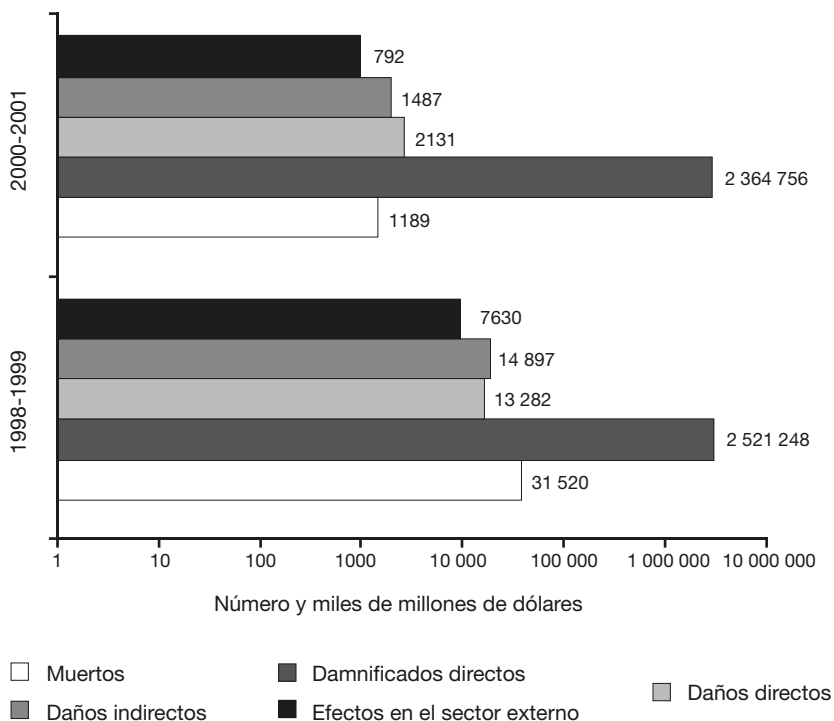
América Latina y el Caribe es una región con una alta exposición a fenómenos naturales –hidrometeorológicos, sísmicos, vulcanológicos y de otro tipo– con potencial destructivo. Esa alta exposición, combinada con acentuadas características de sensibilidad y limitada capacidad de adaptación, hace que la región muestre una alta y creciente incidencia de desastres causada por fenómenos naturales (véase el gráfico 11).

7 Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

8 La vulnerabilidad de un sistema está determinada por: i) el grado de exposición (tiempo y modo de sometimiento de un sistema a un cambio externo); ii) la sensibilidad (grado en que el sistema se ve afectado por un cambio externo), y iii) la capacidad de adaptación (capacidad del sistema para ajustarse al cambio externo, moderar los daños potenciales, aprovechar las oportunidades o hacer frente a las consecuencias) (IPCC, 2001).

9 El 90% de las víctimas de los desastres en el mundo vive en países en desarrollo, donde la pobreza y la presión de la población obligan a un número creciente de pobres a vivir en lugares peligrosos (Annan, 1999).

Gráfico 11

**América Latina y el Caribe: efectos de desastres ocasionados por fenómenos naturales (1998-2001)**


**Fuente:** CEPAL.

Nota: El gráfico recoge los efectos de desastres que han tenido alguna forma de evaluación por parte de CEPAL. Hay un número indeterminado de eventos no evaluados por la Comisión, ya sea porque los países no lo han requerido (el caso de los desastres –especialmente inundaciones– que afectaron a la Argentina, Brasil, Chile y Bolivia) o por tratarse de eventos estacionales “menores”. El monto de los daños de estos eventos bien podría duplicar la cifra de daños de los acontecimientos evaluados.

Aunque las causas de que la vulnerabilidad sea tan elevada en América Latina y el Caribe son variadas y complejas, el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países, con altos grados de pobreza, infraestructura inadecuada, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, es un factor decisivo. En los últimos cuatro años los desastres producidos por fenómenos climáticos han sido particularmente devastadores en la región. Han evidenciado

la gran vulnerabilidad de muchos países, dadas su insuficiente preparación y limitada capacidad de respuesta, sobre todo en el caso de los Estados insulares y los más pequeños.

En Centroamérica, una de las subregiones más vulnerables, además de la pérdida de vidas humanas, las estimaciones de daños económicos causados por los desastres naturales llevadas a cabo por la CEPAL desde 1972 arrojan cifras que representan un promedio anual del 2% del PIB subregional. En el Caribe, una de las principales variables que explica la volatilidad del producto de los países es la ocurrencia de desastres naturales (Secretaría del Commonwealth, 1997). Los países de esta subregión, por su tamaño y su condición de islas, presentan altos grados de vulnerabilidad económica y ambiental (CEPAL, 2000a, vol. 3, cap. 4).

Cabe agregar además la aparición de nuevas amenazas vinculadas al calentamiento global, como los cambios en la distribución e intensidad de las precipitaciones y la posible intensificación de las sequías e inundaciones asociadas con el fenómeno de El Niño y los aumentos del nivel del mar.

Los análisis de vulnerabilidad para América Latina y el Caribe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático plantean la dificultad de identificar patrones comunes de exposición al cambio climático, debido principalmente a la heterogeneidad regional en términos de clima, ecosistemas, distribución de la población y tradiciones culturales.

En el Caribe se consideran vulnerables las islas y los atolones de baja altura y muchos de los países, ya que gran parte de la población, la infraestructura y la tierra agrícola se encuentran en áreas costeras. Los ecosistemas naturales, como los arrecifes de coral –muy sensibles a los aumentos de la temperatura– y los manglares, también pueden sufrir efectos negativos. El turismo, que en algunos países representa más del 50% del PIB, se vería afectado de manera directa e indirecta. La pérdida de playas por la erosión y las inundaciones, la salinización de los acuíferos de agua dulce, el daño a la infraestructura y la pérdida de actividades recreativas (como el buceo en los arrecifes de coral) pondrían en peligro la viabilidad y amenazarían la sostenibilidad a largo plazo del sector. Los sistemas de salud pueden sufrir un mayor impacto a causa de la posible propagación de enfermedades vinculadas al calor, como el cólera y el dengue.

En América Latina y el Caribe, los cambios en el ciclo del fenómeno de El Niño pueden tener efectos negativos en la agricultura y la pesca de varios países de la región. Las modificaciones en el régimen de precipitaciones disminuirían la disponibilidad de recursos hídricos en algunas zonas que ya sufren problemas de escasez, y afectarían negativamente la agricultura, el abastecimiento para el consumo humano y la producción de energía. Otros impactos mencionados por el Grupo Intergubernamental son la posible disminución de los rendimientos de importantes cultivos, lo que pondría en riesgo la agricultura de subsistencia en algunos países, y la expansión de algunas enfermedades infecciosas (malaria,

dengue, cólera), con la consiguiente presión adicional para los sistemas de salud de los países.

La vulnerabilidad puede incrementarse a través de eventos acumulativos (por ejemplo, desastres recurrentes o cíclicos) o cuando, por presiones múltiples, disminuye la capacidad de los sistemas humanos o ecológicos para resistir o adaptarse al cambio. Teniendo en cuenta las características de la región en términos de pobreza y desigualdad, así como la importancia de los recursos naturales en la producción y las exportaciones regionales, los efectos del proceso de globalización económica van a resultar cruciales para reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas de cambio ambiental. Si este proceso se traduce en una disminución de la pobreza, la exclusión y los problemas de equidad de los países y permite el uso sostenible del patrimonio natural de la región, se verá reforzada la capacidad de adaptación y, por tanto, puede disminuir la vulnerabilidad frente a los cambios ambientales que América Latina y el Caribe sufrirán en el presente siglo. Si, por el contrario, se agravan las condiciones económicas, sociales y ambientales de la región, los cambios ambientales pueden tener efectos muy negativos sobre las comunidades más vulnerables, es decir, aquellas más sensibles a la exposición a los fenómenos y que, a la vez, tienen menor capacidad de adaptación y respuesta.

#### **CAMBIOS EN LA GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONALIDAD NACIONALES Y REGIONALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL**

##### **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

El impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en la región se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en 1992, cuando los países consideraron necesario contar con autoridades de medio ambiente de mayor nivel jerárquico, ya sea en la forma de ministerios o autoridades de nivel similar surtidas de las comisiones coordinadoras. Esta necesidad de generar una institucionalidad nacional que velara por cumplir los compromisos hacia el desarrollo sostenible también fue permeando las formas de asociación e integración subregionales existentes y las nuevas que emergieron. De allí en más, la protección del medio ambiente y la búsqueda de la sostenibilidad también se han incorporado gradualmente como un objetivo político de los procesos regionales y subregionales, con formas institucionales diferentes.

La década de los ochenta estuvo marcada por graves dificultades para la gestión ambiental. Los ajustes derivados de la crisis económica que golpeó a la región repercutieron en las instituciones ambientales, que de por sí eran débiles y de reciente creación, con lo cual pasaron a ser instancias con grandes respon-

sabilidades y pocos recursos para enfrentarlas. En la década siguiente, la región vivió intensos procesos de democratización en paralelo a las reformas económicas.<sup>10</sup> Además, en casi todos los países, la sociedad civil se transformó en una contraparte importante para las instituciones gubernamentales en temas como salud, medio ambiente y derechos humanos. El tema ambiental se convirtió en causa social ciudadana de gran convocatoria para los grupos voluntarios en los niveles local, nacional, regional y global. Esta conciencia ambiental cada vez mayor impulsó una revisión y una readecuación de los enfoques nacionales frente al tema. La Cumbre de la Tierra fortaleció el diálogo interno en torno a los distintos aspectos de desarrollo sostenible, de cara a las negociaciones del Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. Fue notable la movilización de científicos y organizaciones públicas, privadas y sociales, que revelaron niveles de participación sin precedentes (CEPAL, 2000a).

Los convenios globales acordados a partir de 1992 también han generado una serie de profundos cambios institucionales y mecanismos de cooperación novedosos. Por ejemplo, en la mayoría de los países se han creado entidades específicas tales como comisiones, institutos o programas nacionales de biodiversidad, como respuesta a la convención respectiva. Asimismo, se han iniciado evaluaciones novedosas, como las comunicaciones nacionales que informan sobre el inventario de gases de efecto invernadero que cada país elabora en cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En el plano regional, las autoridades ambientales han constituido el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, que agrupa a los treinta y tres ministerios o sus equivalentes. El desempeño de este foro también se ve fortalecido por el respaldo del Comité Técnico Interagencial (CTI) –constituido en 1999 por la CEPAL, el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y el BID–, cuya principal tarea es apoyar las recomendaciones y objetivos de trabajo que los países miembros del foro se han impuesto y que están plasmados en el Plan de Acción Regional acordado en 1998 en Lima.

En el plano subregional, se pueden distinguir tres procesos. El primero es la incorporación del desarrollo sostenible en los acuerdos de integración econó-

10 Acuña (2000) revela que en nueve países de la región no se puede establecer una relación directa de causa-efecto entre las reformas económicas y los cambios en las regulaciones ambientales existentes. Sin embargo, en algunos casos se observan cambios positivos en los marcos regulatorios e institucionales ambientales. Éstos se dieron fundamentalmente en los países que iniciaron procesos más tardíos de reformas o en los que retomaron procesos democráticos de gobierno.



mica, lo que se expresa en las resoluciones de la Comunidad Andina, el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El segundo son los tratados subregionales que tienen por objeto la conservación de recursos naturales compartidos e incorporan consideraciones de sostenibilidad del desarrollo, como en el caso del Programa de Mares Regionales, el Tratado de Cooperación Amazónica y los acuerdos logrados por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) (CEPAL, 2000a).

El tercero, el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, adoptado en Barbados en 1994, merece especial mención. Las características que distinguen a tales Estados impulsaron a las Naciones Unidas a preparar un programa de acción que pudiera hacer viable su desarrollo sostenible. Los países del Caribe adhirieron ampliamente a este nuevo instrumento y establecieron su propio modelo de aplicación del Programa de Acción, cristalizando los acuerdos adoptados en la Reunión Ministerial del Caribe sobre la Aplicación del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de 1997. De esta forma, la subregión decidió construir e implementar mecanismos que ayudaran a superar las barreras financieras, técnicas y de otro tipo, identificadas como obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible en los países insulares del Caribe, con especial atención a la vulnerabilidad.

#### DESAFÍOS PENDIENTES

El desarrollo institucional y la capacidad de gestión ambiental alcanzada hasta la fecha por los países han sido, sin embargo, insuficientes para contener los costos ambientales del grado y modalidad de la expansión económica y concentración urbana que ha experimentado la región en las últimas décadas. Queda pendiente un considerable fortalecimiento de la plataforma institucional y de la capacidad requerida para que los países puedan controlar efectivamente las externalidades negativas del estilo actual de desarrollo que recaen sobre el medio ambiente regional. Esta observación debería convertirse en un llamado de alerta sobre el desafío que representa la construcción del consenso político necesario para sustentar un crecimiento económico estable. Este consenso debería incorporar la necesidad de mayores inversiones, la asignación de recursos, el perfeccionamiento de los instrumentos de política e innovaciones de la gestión pública destinadas a revertir los importantes rezagos señalados y las trayectorias de degradación en materia ambiental. En vista de las tendencias documentadas, sin un esfuerzo sistemático y una mayor focalización de los recursos para mejorar la eficacia de la gestión ambiental en los años venideros, los países de la región no podrán evitar un progresivo deterioro de la calidad del medio ambiente y de sus recursos naturales.

Ante estas deficiencias institucionales en materia ambiental, es preocupante observar simultáneamente la tendencia en varios países a incurrir en fallas de política asociadas al fenómeno de competencia fiscal<sup>11</sup> por la atracción de inversiones en sectores primarios como la minería, entre otros. La “competencia fiscal” ha llevado a algunos países incluso a desgravar la renta económica asociada a la explotación de recursos no renovables, equiparando el tratamiento fiscal de estos sectores primarios con los del resto de la economía. El desgravamen de la renta asociada a la explotación de recursos no renovables constituye una distorsión que puede contribuir a exacerbar la concentración de la actividad económica en sectores primarios y de recursos naturales. Las distorsiones de esta naturaleza pueden acarrear efectos perversos para la región en términos ambientales, ya que pueden inducir una especialización aún mayor en sectores ambientalmente sensibles, mientras la región todavía no cuenta con una institucionalidad ambiental con plena capacidad de manejar las consiguientes externalidades negativas.

#### CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO PARA EL MEDIO AMBIENTE

Con diferencias de un país a otro, el gasto ambiental total (público y privado) no suele superar el 1% del PIB y el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto público total. Con los procesos de descentralización administrativa muchos gastos ambientales corren por cuenta de provincias o estados, cuyo presupuesto para el sector puede ser levemente superior en proporción a las cifras nacionales. Sin embargo, es en el ámbito de las municipalidades donde el presupuesto ambiental tiene especial relevancia, dado que generalmente son éstas las encargadas de la recolección de residuos domiciliarios, el tratamiento de las aguas, etc.

En la evolución del presupuesto ambiental público de la última década pueden apreciarse fuertes oscilaciones y en muchos casos tendencias decrecientes muy ligadas a la situación de las finanzas públicas y a la fragilidad y falta de continuidad de la institucionalidad ambiental. En general, los déficits presupuestarios y la necesidad de generar recursos para cumplir con las obligaciones externas determinan recortes presupuestarios, a los cuales los rubros relacionados con el medio ambiente son muy vulnerables. Además, la dependencia de créditos para obtener financiamiento ha redundado en una baja de la calidad del presupuesto ambiental, al aumentar la proporción de los costos financieros.

Por otro lado, ante la necesidad de obtener recursos frescos para financiar el gasto, la agenda ambiental se ve permeada por los intereses de los países o ins-

11 La “competencia fiscal” puede darse entre países, entre estados de un sistema federal, o incluso entre municipios, que compiten por atraer inversiones ofreciendo un tratamiento fiscal favorable.

tituciones donantes o crediticias. Así, en Brasil la agenda “verde” recibe muchos más fondos que los problemas ambientales urbanos. En la Argentina, las cinco jurisdicciones más favorecidas por la inversión ambiental son las más atractivas desde un punto de vista turístico internacional.

El impacto que las donaciones y los créditos internacionales tienen en el presupuesto ambiental público es muy variable en los países de la región, aunque en general su peso relativo con respecto a los recursos generados en el ámbito nacional es muy limitado en los grandes países de la región y su tendencia es decreciente (aunque Colombia es una excepción). Sin embargo, en países de menor tamaño y especialmente del Caribe, la ayuda externa es fundamental tanto para las instituciones públicas ambientales como para las organizaciones no gubernamentales, que suelen desempeñar un papel vital en el accionar ambiental.

Finalmente, cabe destacar que han aparecido en la región fondos privados especializados en proyectos ambientalmente amigables, que combinan intereses económicos o monetarios con intereses “verdes”.

#### **CAMBIOS EN LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL INTERNACIONAL**

La globalización económica está produciendo una nueva relación entre el mercado y el Estado, con considerables efectos en la gestión ambiental global, creando nuevos imperativos que obligan a los Estados a cooperar para administrar los bienes públicos globales y a coordinarse mejor en relación con sus políticas ambientales regionales y nacionales. Cabe destacar, además, el papel cada vez más protagónico de la “sociedad civil global” y de las empresas transnacionales en algunos de estos procesos multilaterales.

Se pueden distinguir dos tipos de regulaciones internacionales ambientales: las que tienen por objeto proteger la oferta de bienes públicos globales y las dirigidas a incorporar cláusulas ambientales en otros acuerdos internacionales. En el primer grupo se encuentran los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMA) en torno a diversos temas: diversidad biológica, cambio climático, protección de la capa de ozono, etc. Al segundo grupo pertenecen las regulaciones ambientales vinculadas a acuerdos de libre comercio e integración, como el acuerdo ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la normativa ambiental de la Unión Europea.

En contraste con el sistema multilateral de comercio, el manejo de los asuntos ambientales internacionales tiene una débil estructura y poca coherencia. En los últimos veinte años se ha producido una enorme proliferación de instituciones intergubernamentales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Este proceso se acrecentó a partir de la Cumbre de la Tierra, cuando se

establecieron nuevas entidades dentro del sistema, tales como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y las secretarías de las conferencias de las partes de por lo menos cinco convenios multilaterales (el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África; el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes), a los cuales se agrega el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.<sup>12</sup> La expansión de los tratados multilaterales ambientales y la proliferación de foros y sedes de secretarías de dichos tratados y de los organismos intergubernamentales creados para su seguimiento han evidenciado la necesidad de avanzar en la racionalización de la gestión internacional del desarrollo sostenible.

En tal sentido, los países están considerando la conveniencia de disponer de una evaluación gradual orientada a la armonización de los diversos procesos con temas y objetivos similares, tales como la biodiversidad, el programa mundial en materia de productos químicos y la capa atmosférica, entre otros. Los análisis efectuados en torno de la posibilidad de vincular los convenios ambientales negociados antes de la Cumbre de Río (por ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres) dentro de marcos de referencia más amplios (Convenio sobre la Diversidad Biológica) son uno de los ejemplos que deben tomarse en cuenta para propiciar una mayor coherencia y evitar duplicidades entre acuerdos convergentes en sus objetivos. El caso de los convenios relativos a la protección de la biodiversidad (especies y ecosistemas) es particularmente claro, ya que además todos ellos presentan un alto grado de superposición territorial.

Una de las propuestas más polémicas es la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente, con poder sancionador, a semejanza de la OMC. Sus defensores señalan que un órgano de este tipo garantizaría el cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales y aliviaría las presiones crecientes que enfrenta la OMC para hacerse cargo de las cuestiones ambientales. Como

12 En 1991 se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para que los países en desarrollo pudieran sufragar los gastos adicionales en que deben incurrir para abordar problemas ambientales de alcance mundial (pérdida de biodiversidad, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono y otros relacionados con aguas internacionales y desertificación).

argumentos en contra de esta propuesta se mencionan, por un lado, la falta de voluntad política internacional para llevar a cabo tal iniciativa y, por otro, el riesgo de que una organización de este tipo profundice la separación de las cuestiones ambientales de las económicas y sociales; es decir, lo contrario que exige la agenda internacional de desarrollo sostenible desde la primera mitad de los años noventa.

Los aportes financieros internacionales y la movilización de recursos nacionales para el desarrollo sostenible han resultado sin duda insuficientes. Está claro que los aportes concesionales provenientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal representan apenas una pequeña porción de los recursos necesarios para resolver los problemas ambientales globales. Asimismo, la asistencia oficial para el desarrollo comprometida en la Cumbre de la Tierra para apoyar a los países más vulnerables ha disminuido significativamente. En consecuencia, conviene reafirmar el hecho de que la transición hacia el desarrollo sostenible requerirá recursos nuevos y adicionales y mecanismos financieros novedosos y estables que permitan el despliegue de capacidades endógenas y la transferencia de tecnologías innovadoras hacia los países en desarrollo.

Por otra parte, la negociación y la implementación de los acuerdos ambientales de carácter internacional se han visto también muy condicionadas por factores de tipo económico. El costo de implementación, su distribución y la posible incidencia en la competitividad de algunos países han limitado la plena instrumentación del Protocolo de Kyoto en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático. La relación de los acuerdos ambientales con otro tipo de convenios de carácter comercial también plantea problemas. En la negociación del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, que regula los movimientos transfronterizos de organismos modificados genéticamente, uno de los temas más conflictivos fue la relación del Protocolo con los acuerdos mundiales sobre libre comercio y cuál prevalecería en caso de incompatibilidad. Tanto en este caso como en el de otros acuerdos ambientales internacionales no existe ningún mecanismo global que permita resolver los conflictos que, con cada vez más frecuencia, se presentan con los tratados de carácter comercial.

Los países en desarrollo enfrentan, además, crecientes presiones para incorporar componentes ambientales a los convenios comerciales. En la región esta tendencia ha tenido su expresión más destacada en el acuerdo ambiental paralelo al TLCAN, en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile y, a pesar de la resistencia de los países latinoamericanos, en las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Según vimos en una sección anterior, los temas ambientales tienen ya una presencia importante en los acuerdos subregionales de integración.

La inclusión de estos temas en los acuerdos comerciales y de integración tiene por objetivos principales evitar la aparición de ventajas competitivas basadas en

normativas poco exigentes en materia ambiental (“*dumping* ecológico”) e impedir que la legislación específica se utilice con fines proteccionistas. Sobre el primero de estos temas, se ha argumentado que las presiones que genera la globalización para mantener la competitividad de los países pueden llevar a que los gobiernos no tomen iniciativas para internalizar los costos ambientales y mejorar su desempeño si ello implica mayores costos para los productores nacionales. Estas controversias son de antigua data.<sup>13</sup>

En este ámbito, la única organización internacional con competencias en el área de interacción entre comercio y medio ambiente es el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio. Desde su creación en 1995, sin embargo, las discusiones ambientales en su seno han mantenido un carácter puramente analítico y hasta cierto punto defensivo, para evitar la aparición de barreras comerciales basadas en temas ambientales,<sup>14</sup> y no se han propiciado iniciativas para lograr sinergias positivas entre comercio y medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

No obstante, con la reciente adopción de la Declaración Ministerial de Doha, que lanza una nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC, aumentan el ámbito y la profundidad de los asuntos ambientales que se considerarán en el marco de la OMC. En efecto, como un hecho sin precedentes, la nueva Declaración otorga a los miembros el mandato para emprender inmediatamente negociaciones sobre tres temas ambientales: a) la relación entre las reglas de la OMC y las obligaciones específicas sobre comercio en virtud de los AMUMA; b) el desarrollo de procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités relevantes de la OMC; y c) la reducción o, según proceda, eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes y servicios ambientales.

Por otra parte, el Comité de Comercio y Medio Ambiente y el Comité de Comercio y Desarrollo tendrán el mandato de actuar como un foro para identificar y debatir los aspectos ambientales y de desarrollo de las negociaciones “a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el desarrollo sostenible”. Los miembros también acordaron ampliar el mandato del Comité para que formule recomendaciones en la próxima Reunión Ministerial sobre acciones futuras y posibles negociaciones en materia de efectos de medidas ambientales sobre el acceso a mercados, los te-

13 Así, en 1971, en los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se solicitó a la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) un estudio que puso en evidencia los temores de los responsables del comercio de que las políticas ambientales se convirtieran en obstáculos.

14 Dentro de esta estrategia “defensiva”, una de las principales áreas de trabajo de este Comité es analizar las restricciones de comercio vinculadas a los Acuerdos Multilaterales Ambientales.

mas relevantes relacionados con los derechos de propiedad intelectual y los requerimientos de ecoetiquetado.

## **UNA AGENDA DE ACCIÓN**

### **CONSOLIDAR LOS MECANISMOS NACIONALES DE GESTIÓN AMBIENTAL Y FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA ENFRENTAR LAS TENDENCIAS OBSERVADAS**

A pesar de los importantes avances logrados por la región en términos de desarrollo institucional y jurídico en materia ambiental, todavía queda pendiente un mayor fortalecimiento de la capacidad de gestión en esta área y sus instrumentos. Como se ha sostenido en este capítulo, estos aspectos no han marchado a la par de los desafíos planteados en el Programa 21 (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992), lo cual se refleja en la persistencia de las tendencias de deterioro ambiental en la región. En los años noventa se ha intensificado la necesidad de dar respuesta a los nuevos desafíos surgidos tras la reestructuración productiva impulsada por la globalización. Estos desafíos tienen que ver con el desarrollo de la capacidad de gestión ambiental para manejar las externalidades de una especialización creciente en sectores de recursos naturales, controlar los procesos de contaminación en los de mayor crecimiento y absorber nuevas prácticas de gestión y tecnologías de producción más limpia. Los países enfrentan, entonces, el doble reto de actualizar su plataforma institucional, sus instrumentos y capacidad de gestión para lograr las metas trazadas en el Programa 21, y al mismo tiempo responder a los nuevos desafíos de una creciente inserción en la economía global.

Algunas de las medidas que los países deberán emprender para responder efectivamente a estos retos son invertir en mejorar la capacidad de la autoridad ambiental para instrumentar la gestión en esta área a través de opciones eficaces en función de los costos, la clara formulación de agendas nacionales, la identificación de prioridades, la movilización de recursos y la consolidación de mecanismos que garanticen la operación intersectorial de la gestión ambiental en todos los niveles del gobierno. También existen oportunidades para aumentar la aplicación de instrumentos económicos y fiscales que señalen a los agentes un precio más realista por el uso de los recursos naturales (véase más adelante). Para ello es preciso invertir en mejorar la capacidad técnica y analítica de la autoridad ambiental a fin de liderar el diseño de instrumentos económicos y fiscales de gestión adecuados dentro del aparato gubernamental. Deben continuar, además, los esfuerzos por mejorar la fiscalización a fin de hacer cumplir la normativa existente, y aquellos orientados a generar una mejor información y estadísticas ambientales para identificar y priorizar los problemas donde

deben concentrarse los recursos nacionales de gestión ambiental, así como para advertir los procesos de deterioro y anticipar los de reestructuración productiva que requieran medidas de gestión ambiental específicas.

DESARROLLAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y LOS MECANISMOS  
PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD REGIONAL FRENTE A  
LOS DESASTRES NATURALES

Otro desafío que enfrenta la región, y en especial los países centroamericanos y de la cuenca del Caribe, es desarrollar capacidades institucionales y mecanismos para reducir su vulnerabilidad frente a los desastres naturales. La frecuencia de fenómenos hidrológicos y climáticos extremos ha registrado un aumento en las últimas dos décadas. Si bien no existe certeza científica de que esta mayor volatilidad climática obedezca a la creciente concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, los países deben prepararse para reducir su vulnerabilidad frente a un escenario con mayor frecuencia de fenómenos de este tipo.

Algunas de las medidas que pueden adoptar son establecer mecanismos nacionales que reduzcan la vulnerabilidad, incluida la capacidad de monitoreo, alerta temprana y respuesta frente a fenómenos naturales extremos; desarrollar la capacidad para identificar y ubicar las zonas de riesgo de los distintos tipos de fenómenos naturales, sobre la base de variables socioeconómicas, hidrológicas y geográficas; y formular respuestas de ordenamiento territorial, entre otras, para reducir la vulnerabilidad y aplicar un buen manejo de las zonas de riesgo identificadas. Los países de la región deben asumir, además, un papel más proactivo en las negociaciones multilaterales, para fortalecer el accionar internacional tendiente a mitigar el cambio climático y la adaptación a él, incluida la capacidad para acceder a fondos y a asistencia técnica para abordar este proceso y los proyectos de mitigación.

DESARROLLAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y LOS MECANISMOS  
PARA PROPICIAR UN MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS  
NATURALES Y ENERGÉTICOS

América Latina y el Caribe se encuentran frente a un escenario de creciente desregulación en varios sectores económicos. Sin perjuicio de los objetivos que persigue la desregulación, en los sectores de los recursos naturales y energéticos existen sólidos argumentos para que los países emprendan análisis de posibles escenarios y trayectorias de largo plazo. Según las prioridades de desarrollo sostenible de cada país, algunas trayectorias serán más deseables que otras. Los lineamientos de política que apunten con credibilidad a metas de largo plazo pueden ser útiles para inducir una determinada dirección en la dinámica actual y el desarrollo posterior de estos mercados.



Algunas de las medidas que los países pueden adoptar son el desarrollo de capacidad y mecanismos nacionales para complementar los procesos de desregulación existentes en sectores de recursos naturales y energéticos con análisis de escenarios y evaluación de trayectorias de sostenibilidad en el largo plazo. El desarrollo de la capacidad analítica y la formulación de lineamientos de largo plazo en el nivel nacional y el regional son particularmente relevantes en sectores como la gestión y el suministro de agua, el futuro energético de la región y los campos pesquero y forestal. Algunos de los modelos adoptados por los países industrializados pueden ser útiles en esta materia,<sup>15</sup> pero también existen experiencias en la región que pueden servir de base para un proceso colectivo de aprendizaje.

#### EMPRENDER INICIATIVAS INNOVADORAS PARA FINANCIAR EL LOGRO DE LAS METAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El logro de las metas de desarrollo sostenible<sup>16</sup> requiere la movilización de una enorme inversión de recursos que los países no han logrado materializar en la última década. El entorno económico actual exige que emprendan iniciativas innovadoras para cubrir esta brecha de financiamiento.

En lo que se refiere a la movilización de recursos propios para el desarrollo sostenible, los países enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos para financiar sus metas. En ese contexto, la evolución del régimen fiscal conforme a dichas metas necesariamente jugará un papel preponderante en los años venideros, tal y como lo demuestran las reformas fiscales “verdes”, que ya están poniendo en práctica varios países.<sup>17</sup> Los de América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de introducir componentes específicamente ambientales en sus futuras reformas tributarias. En esta materia existen diferentes opciones: a) la utilización de impuestos, cargos y aranceles como incentivos para prevenir la degradación ambiental e internalizar

15 La Unión Europea cuenta con lineamientos respecto de la composición de la matriz energética que se pretende lograr en diez años, con el fin de inducir procesos de inversión en desarrollo tecnológico por parte de empresas que buscan suplir la innovación requerida para cumplir las metas de política establecidas. Este mismo proceso de reforzamiento tecnológico se registró en los Estados Unidos por las metas trazadas en la Ley Estadounidense de Limpieza del Aire en las décadas de 1970 y 1980, que llevaron al desarrollo del convertidor catalítico.

16 En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se estimó que para alcanzar las metas trazadas en el Programa 21 los países en desarrollo necesitarían movilizar 560 000 millones de dólares anuales en recursos adicionales hacia estos objetivos (Naciones Unidas, 1993).

17 Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza (OCDE, 2000: 4).

el costo social de actividades que conllevan impactos ambientales; b) la utilización de impuestos y cargos por el uso de recursos naturales con fines recaudatorios en general;<sup>18</sup> y c) el diseño del régimen fiscal para propiciar una explotación óptima de esos recursos.

Hasta ahora, la experiencia de los países de la región en la utilización de impuestos y cargos ambientales es incipiente. La identificación de oportunidades concretas de introducción y potencial aplicación de estos nuevos instrumentos dentro del régimen fiscal y administrativo es claramente un área que deberá abordarse en los próximos años.

En materia de movilización de recursos internacionales hacia objetivos de desarrollo sostenible, los países podrían organizarse colectivamente para relanzar la iniciativa de canje de deuda por naturaleza, u otro mecanismo que alivie la carga financiera de la deuda externa y libere recursos para fines que impliquen externalidades globales positivas. También existe potencial en la negociación colectiva para reforzar la prioridad política de una mayor transferencia de recursos concesionales para financiar el logro de objetivos establecidos en el Programa 21, según las metas de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) trazadas por las Naciones Unidas. Otra oportunidad propicia consiste en acordar posiciones para negociar eficazmente de manera multilateral la consolidación de mecanismos que permitan captar el valor económico de los bienes públicos y los servicios ambientales globales que brinda la región (como se detalla a continuación).

#### CONSOLIDAR LA CREACIÓN DE MERCADOS INTERNACIONALES PARA LOS SERVICIOS AMBIENTALES GLOBALES Y CREAR CAPACIDAD REGIONAL PARA PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN ELLOS

América Latina posee una dotación de recursos naturales y ecosistemas de importancia mundial que le otorgan un papel destacado desde el punto de vista de la oferta de servicios ambientales globales. Un ejemplo de servicio ambiental global consiste en la gran contribución a la estabilización del sistema climático a través de la inmensa masa forestal amazónica y otros ecosistemas regionales que actúan como sumideros netos de dióxido de carbono atmosférico en el ciclo biogeofísico del carbono, y la preservación de recursos genéticos asociados a la megabiodiversidad que caracteriza a varios de los ecosistemas latinoamericanos. Hasta ahora, la ausencia de mercados que permitan captar el valor económico de estos servicios ambientales globales pone en peligro la capacidad de la región para revertir la trayectoria de degradación de su capital natural y ga-

18 O en el caso de una aplicación más acotada, destinados específicamente a financiar el costo de actividades de gestión e inversiones en infraestructura ambiental.

rantizar un flujo de recursos que compense el costo de oportunidad de su preservación.<sup>19</sup>

Es preciso que la región encuentre los mecanismos que permitan captar un sólido flujo de recursos internacionales para financiar los esfuerzos de conservación y manejo de sus recursos naturales y ecosistemas de importancia global. Sin un flujo estable de recursos no será posible realizar las inversiones que aseguren la provisión continuada de estos servicios ambientales globales. El mecanismo para un desarrollo limpio constituye la primera iniciativa de alcance mundial para establecer un mercado internacional de esta naturaleza. Desde un punto de vista estratégico, a la región le conviene que se consolide con éxito esta primera iniciativa global para crear un mercado que permita captar valor económico por los servicios de estabilización climática que brinda la región a la comunidad internacional. Ello sentará un importante precedente para futuros avances en la misma dirección y para incluir medidas similares en nuevos convenios internacionales, en particular en torno a la conservación de la biodiversidad.

Los países pueden asumir un papel proactivo en las negociaciones multilaterales asociadas a la Convención sobre el Cambio Climático y al Convenio sobre la Diversidad Biológica, con miras a su consolidación como mecanismos apropiados para captar el valor económico de los servicios ambientales globales. Deben, además, continuar los esfuerzos para crear capacidad de modo de explotar las oportunidades que se abren, a través de esfuerzos de promoción y capacitación internos dirigidos a los sectores productivos nacionales con mayor potencial para participar en los proyectos correspondientes. Esto implica necesariamente un importante papel de promotor para el Estado, ya que las oportunidades económicas implícitas en un mercado incipiente de esta naturaleza no son evidentes para los agentes económicos nacionales ni las instituciones financieras tradicionales. El papel de promotor y catalizador de fondos semilla dispuestos por entidades multilaterales y regionales<sup>20</sup> resultará crítico en las fases iniciales de arranque y consolidación de estos mercados, hasta que adquieran el dinamismo necesario para movilizar recursos por sí solos.

19 Ante la imposibilidad de captar valor económico de la conservación de estos recursos naturales, el patrón de incentivos a nivel microeconómico induce a convertir los ecosistemas naturales, destinándolos a usos económicos poco rentables, como la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia (véase la segunda sección de este capítulo). Estos cambios del uso del suelo suelen ser irreversibles y tienden a minar la base del capital natural.

20 Por ejemplo, el Fondo Prototipo del Carbono del Banco Mundial y la línea de financiamiento para proyectos de mecanismo para un desarrollo limpio dispuesta por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

AUMENTAR LA ABSORCIÓN DE TECNOLOGÍAS DE PRODUCCIÓN  
MÁS LIMPIA A TRAVÉS DE LOS VÍNCULOS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN  
FORÁNEA EXISTENTES, E INVERSIÓN PROPIA EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Las nuevas tecnologías de producción más limpia, de transporte con bajas emisiones y de eficiencia energética y fuentes renovables representan una ola reciente de innovación tecnológica y de creación de nuevos mercados, que experimentará gran dinamismo en las próximas décadas. Para lograr una pronta inserción en estos mercados, los países de América Latina y el Caribe deben buscar mecanismos para acelerar la absorción y difusión de estas nuevas corrientes tecnológicas.

Los países pueden aprovechar oportunidades para captar tecnologías limpias a través de procesos de inversión existentes y la creación de vínculos con los que lideran estas tecnologías. Estos objetivos deberían formar parte integral de las estrategias comerciales y de atracción de inversión extranjera directa, asociando la evaluación del impacto ambiental de la nueva inversión con los compromisos de absorción y difusión de tecnologías limpias. En términos más amplios, debe promoverse la difusión de los nuevos procesos y tecnologías de producción limpias desde las empresas líderes a través de los encadenamientos productivos a nivel nacional (pyme, proveedores y consumidores). El establecimiento de centros de producción limpia, para difundir información y promover desarrollo tecnológico local y proyectos piloto de demostración en diversos sectores, es otra línea de acción para apoyar estos objetivos. Varios países de la región ya cuentan con modelos exitosos de este tipo.

AUMENTAR EL COMPROMISO POLÍTICO DE TODOS LOS ACTORES  
SOCIALES A NIVEL NACIONAL, REGIONAL, Y GLOBAL CON LAS METAS  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Finalmente, hay que reconocer que, sin un esfuerzo continuo de información y capacitación de todos los actores sociales, las metas de desarrollo sostenible no lograrán verse expresadas como prioridad en la agenda política de nuestros países. El avance en las metas del desarrollo sostenible supone un público informado y una sociedad civil proactiva en la consecución de su derecho a vivir en un ambiente sano y detener los actuales procesos de degradación. Faltan todavía esfuerzos para que las metas de desarrollo sostenible exhiban una mayor relevancia y peso en el escenario político de América Latina y el Caribe.

Algunas de las acciones que los países pueden emprender para fortalecer hacia adentro el compromiso político con las metas de desarrollo sostenible incluyen: incorporar el concepto de desarrollo sostenible en todos los niveles del sistema educativo nacional; darles amplia difusión pública a las metas nacionales de desarrollo sostenible y los indicadores de avance o retroceso; reforzar la noción pública de las metas nacionales de desarrollo sostenible como

objetivo político y derecho ciudadano; invertir en investigación, generación de información, análisis de las tendencias nacionales respecto de las metas del desarrollo sostenible, con miras a darle a la opinión pública elementos objetivos para evaluar las tendencias nacionales y formarse su propio juicio; y continuar el fortalecimiento del sistema democrático y los canales de expresión de todos los grupos sociales para hacer valer sus prioridades y derechos en un sentido amplio.

## Capítulo 22

# **Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**

Fuente: *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago de Chile, agosto de 2002, capítulos I y IV, pp. 84-86.



## INTRODUCCIÓN

La Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida también como Cumbre de la Tierra, constituye un verdadero hito en el proceso de búsqueda de bienestar económico, social y ambiental para las generaciones actuales y futuras. Los cinco acuerdos aprobados en la Conferencia representaron la respuesta normativa más amplia y coordinada dada hasta entonces por los gobernantes de todo el mundo, con el objeto de incorporar plenamente la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo.<sup>1</sup>

La Cumbre de la Tierra dio inicio a una nueva serie de conferencias mundiales organizadas con el propósito de formular una agenda de desarrollo que se enmarcara en el nuevo contexto internacional, derivado de la globalización. En su conjunto, las conferencias de las Naciones Unidas dedicadas a diversos aspectos del desarrollo que se realizaron en los años noventa (medio ambiente, población, desarrollo social, situación de las mujeres, vivienda y alimentación) contribuyeron a modificar la definición de muchos de los objetivos actuales de desarrollo, que dejaron de formularse exclusivamente en términos de indicadores económicos y pasaron a incorporar estándares de reducción de la pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

El ciclo de conferencias internacionales sobre desarrollo culminó con la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que ciento noventa y un países adoptaron la Declaración del Milenio, documento en el que se estable-

1 Los cinco acuerdos adoptados en la Conferencia son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, los principios relativos a los bosques, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Con posterioridad a la Cumbre, se adoptaron otros instrumentos multilaterales importantes como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Protocolo de Kyoto y el Protocolo de Cartagena y el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino de la Contaminación por Fuentes Terrestres.



cen metas específicas para 2015 en materia de desarrollo humano y de erradicación de la pobreza. Las metas de desarrollo del Milenio consisten, entre otras cosas, en reducir a la mitad el número de personas que viven en extrema pobreza y que sufren de hambre, hacer realidad la equidad de género y ampliar la cobertura de la enseñanza primaria al 100%; reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en tres cuartos la mortalidad materna; poner fin a la epidemia de VIH/sida; reducir a la mitad el número de personas que no disponen de agua potable, y asegurar la sostenibilidad ambiental. Estas metas reflejan los nuevos imperativos impuestos por la Cumbre del Milenio a la cooperación internacional, en respuesta a la urgente necesidad de lograr un equilibrio entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental.

A partir de la Cumbre del Milenio, tres eventos están perfilando una agenda de desarrollo a través de una nueva ronda de conferencias internacionales más centrada en metas cuantitativas y en mecanismos para instrumentarlas. Éstas son la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, la Cuarta Conferencia Mundial de la Organización Mundial del Comercio (Conferencia de Doha) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Los participantes en esta última deberán responder al enorme desafío de acordar los mecanismos de instrumentación necesarios para alcanzar las metas establecidas en estas conferencias, en el contexto del desarrollo sostenible.

La clara orientación surgida de estas recientes conferencias de las Naciones Unidas pone en evidencia la necesidad de otorgar atención prioritaria al financiamiento del desarrollo.

En el presente documento se analizan los posibles vínculos entre las metas de desarrollo, las estrategias de aplicación y los objetivos acordados en la Cumbre de la Tierra (1992), la Asamblea del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. La intención no es presentar un análisis detallado de los complejos temas que se han planteado en las conferencias mencionadas, sino ofrecer un esbozo de las tendencias del financiamiento del desarrollo observadas en los últimos años en América Latina y el Caribe, sobre todo de las relacionadas con el medio ambiente, y ofrecer recomendaciones para seguir avanzando en la aplicación de la agenda de desarrollo desde una perspectiva regional.

#### LA CUMBRE DE LA TIERRA

Uno de los temas más controvertidos que se plantearon en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en su seguimiento en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas son los posibles mecanismos de financiamiento del desarrollo sostenible, contemplados

en el mandato de la Asamblea General contenido en la resolución 44/228, del 22 de diciembre de 1989.<sup>2</sup>

En el capítulo 33 del Programa 21 se destaca la necesidad de que los países y la comunidad internacional desplieguen esfuerzos en esta dirección. En el mismo Programa se indica el costo preliminar estimado de su aplicación en los países en desarrollo, y las donaciones y otras formas de financiamiento concesional que debería aportar la comunidad internacional. Según los cálculos considerados, el costo anual promedio de la consecución de las metas del Programa ascendería a unos 600 000 millones de dólares, que se destinarían tanto a la ejecución de programas ambientales como al desarrollo sostenible en un sentido más amplio. Esta suma se divide en unos 125 000 millones de dólares de recursos concesionales, provenientes en su mayor parte de asistencia oficial para el desarrollo, equivalente al 0,7% del PIB de los países desarrollados, y 475 000 millones correspondientes a recursos públicos y privados movilizados internamente por los propios países.

En el Programa 21 se reconoce la necesidad de desplegar especiales esfuerzos para hacer realidad la transición al desarrollo sostenible. Por consiguiente, se afirma que la creación de condiciones económicas nacionales e internacionales que fomenten las sinergias entre libre comercio y acceso a los mercados, por una parte, y desarrollo sostenible, por otra, son esenciales a fin de que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se refuercen mutuamente. También se hace hincapié en la importancia de fortalecer la cooperación internacional, a fin de complementar los esfuerzos de los países en

2 En la resolución 44/228 se dispone que en la Conferencia se debería prestar especial atención a lo siguiente: "j) determinar medios de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, en particular a los países en desarrollo, para programas y proyectos ambientalmente racionales, de conformidad con los objetivos, las prioridades y los planes de desarrollo nacionales, y considerar formas de establecer una vigilancia eficaz del suministro de esos recursos financieros nuevos y adicionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de que la comunidad internacional pueda adoptar nuevas medidas apropiadas sobre la base de datos exactos y fidedignos; k) determinar medios de proporcionar recursos financieros adicionales destinados a adoptar medidas orientadas a resolver problemas ambientales importantes de interés mundial y en especial apoyar a los países, sobre todo a los países en desarrollo, para lo que la aplicación de tales medidas representaría una carga especial y extraordinaria, particularmente por su falta de recursos financieros, experiencia o conocimientos técnicos; l) examinar diversos mecanismos de financiación, incluidos los voluntarios, y considerar la posibilidad de establecer un fondo especial internacional y otros criterios innovadores con miras a conseguir, sobre una base favorable, la transición más eficaz y rápida posible a los países en desarrollo de tecnologías ambientalmente racionales; [...] v) determinar cuantitativamente las necesidades financieras para aplicar con éxito las decisiones y recomendaciones de la Conferencia y determinar posibles fuentes de recursos adicionales, incluidas las no convencionales".

desarrollo, en especial los menos adelantados. En el Programa 21 también se reconoce explícitamente la necesidad de mayores niveles de financiamiento predecible para alcanzar las metas de mediano y largo plazo, y para la provisión de recursos financieros que se sumen a los ya otorgados a los países en desarrollo.<sup>3</sup>

Los países signatarios del Programa 21 acordaron, asimismo, facilitar la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los países de bajos y medianos ingresos relacionados con el pago de la deuda externa. Entre otras cosas, se propuso explorar nuevas formas de movilizar recursos públicos y privados, para lo cual se sugiere recurrir con más frecuencia a operaciones de “conversión de deuda”. En cuanto al financiamiento privado, en el Programa 21 se plantea la posibilidad de incrementar la provisión voluntaria de recursos a través de canales no gubernamentales, y de fomentar las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnología.

En este contexto, el Banco Mundial y los bancos regionales y subregionales se han comprometido a participar más amplia y activamente en la provisión de recursos en condiciones favorables. En el Programa 21 también se consigna la necesidad de reestructurar y fortalecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, para que pueda otorgar fondos concesionales adicionales destinados a la protección del medio ambiente. Entre otros mecanismos contemplados figuran los permisos negociables y la reasignación de recursos originalmente destinados a fines militares. Además, se solicita a los países en desarrollo formular planes nacionales de desarrollo sostenible que permitan poner en práctica las decisiones de la Cumbre de la Tierra.

Hoy, a diez años de la Cumbre, el financiamiento para el desarrollo sostenible sigue siendo uno de los problemas fundamentales que se plantean en el debate internacional. Por una parte, en vista de las tendencias del financiamiento y las inversiones con fines de desarrollo sostenible y los desafíos que suponen, se podría afirmar que no se ha avanzado suficientemente en el logro de las metas financieras establecidas por la comunidad internacional en el Programa 21. Por otra parte, los intentos por reabrir el debate respecto al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible han dificultado aún más las negociaciones sobre este tema.

3 Véanse los párrafos 33.6 y 33.7 del capítulo 33 del Programa 21.

## FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

El financiamiento para el desarrollo es uno de los temas que han ocupado un lugar más destacado en el debate norte-sur desde los años sesenta. En las negociaciones intergubernamentales realizadas en la década de 1990, sobre todo en la Cumbre de la Tierra, también el tema que ha sido objeto de mayor controversia entre los países del norte y del sur han sido los mecanismos de financiamiento del desarrollo sostenible, en el contexto del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. El principal motivo por el que las conferencias de los años noventa no cumplieron sus propósitos fue el hecho de que los gobiernos de los países desarrollados no se mostraron dispuestos a cumplir las metas acordadas de AOD de 0,7% del PIB.

En los treinta años transcurridos desde la publicación del informe de la Comisión Pearson, *Partners in Development*, las condiciones mundiales para el desarrollo han cambiado radicalmente, pero las propuestas siguen siendo prácticamente las mismas.<sup>4</sup> Los países en desarrollo consideran que el financiamiento es el factor clave del proceso y han solicitado reiteradamente que se celebre una conferencia de las Naciones Unidas sobre este tema; los países donantes industrializados han preferido concentrarse en la inversión extranjera directa, la movilización interna de recursos y la buena gobernabilidad nacional. En el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1997, se adoptó la resolución 52/179, en la que se solicitaba la organización de un foro intergubernamental de alto nivel sobre financiamiento del desarrollo a más tardar en el año 2001.

Los preparativos de esta conferencia se basaron en una amplia gama de consultas iniciales de la Secretaría, en las que participaron gobiernos, órganos intergubernamentales, instituciones financieras públicas y del sector privado, representantes del comercio y la industria, organismos de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Éste fue uno de los aspectos más innovadores de los preparativos de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo.

La Conferencia, realizada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002, fue un importante acontecimiento que incluso permitió retomar y rein-

4 El financiamiento para el desarrollo atraviesa por una crisis desde hace muchos años. Ya en 1969 se hacía referencia en el informe Pearson a una “atmósfera en que la asistencia para el desarrollo despierta cada vez menos interés” en los países industrializados y a “indicios de desánimo y creciente impaciencia” en los países en desarrollo. La comisión de expertos encabezada por Lester Pearson llegó a la conclusión de que la asistencia para el desarrollo se veía enfrentada a una “grave crisis” y recomendó adoptar medidas que favorecerían a los países en desarrollo en el ámbito del comercio, alentar la inversión extranjera directa (IED) en ellos y aumentar la asistencia oficial para el desarrollo al 0,7% del PIB de los países donantes.

corporar la dimensión económica en los debates realizados al más alto nivel posible en el marco de las Naciones Unidas. Además de cincuenta jefes de Estado y de gobierno, asistieron a la Conferencia representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Comercio, la sociedad civil y el sector empresarial, como también altos funcionarios de ministerios de Hacienda, Comercio y Relaciones Exteriores.

Los temas analizados en esa oportunidad podrían agruparse en dos categorías: la nueva agenda amplia de desarrollo y la función de las instituciones y organizaciones multilaterales. Los participantes se refirieron a los cambios de alcance mundial que imponen la necesidad de adoptar un nuevo enfoque con respecto al desarrollo y concordaron en la necesidad de definir una nueva agenda de desarrollo sobre esa base. Esta agenda debería diferenciarse radicalmente de la que ha regido en los últimos cincuenta años y, por lo tanto, habría que actualizar las instituciones y los mecanismos internacionales pertinentes. La Conferencia dio un gran impulso a la consideración del desarrollo como el elemento central de la agenda global y al concepto de una alianza mundial en favor del desarrollo. La amplitud de la agenda de financiamiento para el desarrollo (en la que se incluyen la movilización de recursos a nivel nacional, la inversión extranjera directa y otras fuentes privadas de recursos, la asistencia oficial para el desarrollo, el comercio, el alivio de la carga de la deuda y aspectos sistémicos) ofreció las bases para analizar posibles formas de superar la pobreza y de los obstáculos que lo impiden, y permitió destacar el hecho de que las Metas de Desarrollo del Milenio acordadas de común acuerdo por los países son una herramienta de medición del progreso logrado en la consecución de esos objetivos. Los principales temas que aparecen en el documento final adoptado en la conferencia y en los debates posteriores, son los siguientes:

- a) *Políticas*: el compromiso de los países en desarrollo de avanzar en las reformas de políticas debería complementarse con la asistencia financiera necesaria. En el Consenso de Monterrey se reiteran los acuerdos sobre las políticas que deberían adoptarse en esos países con el objeto de movilizar recursos internos, atraer inversiones privadas y utilizar adecuadamente los recursos recibidos. Asimismo, se reitera la importancia de las políticas adecuadas y de la gobernabilidad para la eficiente utilización de la asistencia oficial para el desarrollo. Por su parte, la comunidad internacional se comprometió a intensificar los esfuerzos por ayudar a los países en desarrollo a alcanzar las metas acordadas a nivel internacional.
- b) *Oportunidades*: los países desarrollados no sólo deben comprometerse a eliminar las barreras comerciales que afectan a los más pobres, sino también a ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones que les impiden aprovechar todos los

beneficios que podrían aportarles el comercio y las inversiones externas. El comercio es una importante fuente de oportunidades para todos los países, por lo que la ampliación del acceso a los mercados y la efectiva participación de los países en desarrollo en la aplicación de la agenda de Doha se consideran esenciales a fin de que los beneficios de la globalización se extiendan a todos los países.

- c) *Recursos*: deberían adoptarse medidas para hacer efectiva la provisión de los niveles porcentuales acordados de asistencia oficial para el desarrollo. En el Consenso de Monterrey se reconoce la necesidad de un considerable incremento de ese tipo de asistencia, tanto bilateral como multilateral, para que los países más pobres puedan reducir la pobreza a la mitad y alcanzar otras metas de desarrollo acordadas a nivel internacional. Los anuncios hechos por la Unión Europea y los Estados Unidos en la Conferencia podrían indicar que ha comenzado a invertirse la tendencia a la reducción o el estancamiento de la asistencia. Concretamente, la decisión de la Unión Europea de elevar este tipo de asistencia al 0,39% del PIB hasta el año 2006 y el anuncio de Estados Unidos de un incremento de 5 000 millones de dólares en un plazo de tres años son pasos importantes en esa dirección, que deberían complementarse con la aplicación de la iniciativa para los países pobres muy endeudados, a fin de dar una solución duradera al problema de la carga de la deuda de los países de bajos ingresos, y ampliar las posibilidades de atraer inversiones extranjeras directas.
- d) *Instituciones*: el desarrollo de capacidades puede contribuir en gran medida al fortalecimiento institucional en todas las áreas consideradas en la agenda de financiamiento para el desarrollo (entre otras, movilización y uso más eficiente de los recursos nacionales, creación de un clima que favorezca las inversiones, y de condiciones que permitan a los países en desarrollo aprovechar las oportunidades comerciales y el manejo de la deuda externa).
- e) *Dimensiones sistémicas y participación de los países en desarrollo*: en la Conferencia se aludió en varias oportunidades a la adopción de medidas y el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales, pero el tema más destacado fue la estrecha colaboración entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en el financiamiento del desarrollo en los últimos dos años; se señaló que esta colaboración debería facilitar una mayor cooperación a escala nacional y mundial en la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Monterrey. A la vez, se expresó gran interés por ampliar la intervención de los países en desarrollo y asegurar que

los participantes en los debates y en la adopción de decisiones internacionales estén bien informados sobre los puntos de vista de éstos. También se solicitó mejorar la gobernabilidad económica mundial, es decir, dar mayor coherencia y consistencia a los sistemas monetario, financiero y comercial, mediante una mayor colaboración entre las instituciones existentes. Estas reformas sistémicas del sistema financiero internacional se consideran otro elemento que podría contribuir a la provisión de financiamiento adecuado y constante a los países en desarrollo.

- f) *Control y fortalecimiento*: los participantes concordaron en que para realzar la eficacia de los procesos de desarrollo se debe prestar particular atención a los resultados y aplicar un enfoque sistémico al control de las actividades de todas las partes involucradas.

Los jefes de Estado y de gobierno que asistieron a la Conferencia de Monterrey se comprometieron a actuar concertadamente en el plano nacional, regional e internacional; a velar por el adecuado seguimiento de la aplicación de los acuerdos y compromisos adoptados en esa oportunidad, y a seguir estableciendo vínculos entre las organizaciones financieras, de desarrollo y comercio, y entre las medidas que se adoptan en esos ámbitos. Asimismo, reconocieron que las instituciones actuales deberían actuar en forma más coordinada, además de respetar sus respectivos mandatos y estructuras. En vista de esto, se contempló la posibilidad de crear mecanismos que permitan a representantes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a los integrantes del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional reunirse periódicamente para analizar el seguimiento de la Conferencia de Monterrey. También se pidió al secretario general de las Naciones Unidas que presentara un informe anual sobre las actividades de seguimiento y que se organizara una conferencia internacional de examen de la instrumentación del Consenso, cuyas características deberían definirse a más tardar en 2005.

Por último, aunque la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo permitió evaluar en detalle muchas de las dimensiones de este tema, en los debates e informes se prestó poca atención a la dimensión ambiental.<sup>5</sup> Sin embargo, la importancia de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible fue mencionada en varias de las intervenciones oficiales.

<sup>5</sup> La CEPAL y el PNUD organizaron un evento paralelo a la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, con el propósito de explorar las posibilidades de establecer alianzas entre el sector público y el privado en América Latina y el Caribe en el ámbito de las inversiones, otorgando particular atención al medio ambiente.

## Recuadro 1

**Compromisos adquiridos en Monterrey**

El más importante de todos los compromisos asumidos fue el anuncio de los Estados Unidos y la Unión Europea de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo, que supondrá un aumento de 12 000 millones anuales a partir de 2006.

- Estados Unidos aportará 10 000 millones de dólares anuales de asistencia oficial para el desarrollo en los próximos cuatro años (1300 millones en 2004, 3700 en 2005 y 5000 en 2006); a partir de entonces, mantendrá el nivel alcanzado en 2006. Esto representa un aumento del 50% con respecto a la cifra actual.
- La Unión Europea aumentará la asistencia oficial para el desarrollo como proporción del producto nacional bruto del 0,33% actual a 0,39% en 2006, lo que representa 7000 millones de dólares adicionales por año, cifra que seguirá subiendo conforme a la inflación y el crecimiento económico.

La Unión Europea también se comprometió a lo siguiente:

- tomar medidas concretas para armonizar los procedimientos empleados por los donantes en 2004;
- elevar la asistencia destinada al desarrollo de capacidades en el ámbito del comercio;
- procurar que las medidas internacionales de carácter económico reflejen en mayor medida los puntos de vista de los países en desarrollo;
- sostener conversaciones sobre una mayor desvinculación de la asistencia;
- procurar que se inicie un proceso destinado a identificar los bienes públicos globales;
- considerar la posibilidad de recurrir a fuentes novedosas de financiamiento, y
- otorgar prioridad a la sostenibilidad de la deuda.

## PERSPECTIVAS GENERALES

La importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas, prioridades y actividades de los sectores económicos para avanzar en el proceso de cimentación de un desarrollo sostenible ha sido ampliamente reconocida. Esta relación también es esencial para la adecuada consideración del medio ambiente por parte de los sectores empresarial y financiero y para canalizar las inversiones hacia actividades vinculadas con la sostenibilidad ambiental.



Por lo tanto, es urgente y necesario realizar un análisis de los vínculos existentes en la esfera del desarrollo sostenible en el contexto del financiamiento del desarrollo. Las seis tendencias descritas a continuación reflejan los factores que han caracterizado el financiamiento para el desarrollo sostenible desde 1992:

1. La solución del problema de la *deuda externa* se ha convertido en un componente esencial del logro de un entorno que facilite el desarrollo sostenible. El volumen creciente e insostenible de la deuda externa de los países en desarrollo, sobre todo de los más pobres, les impide formular estrategias de desarrollo sostenible y asignar recursos a la protección del medio ambiente. Con el propósito de mitigar los efectos negativos de la deuda externa en lo que respecta al desarrollo, la comunidad internacional ha evaluado la situación de cuarenta y dos países pobres altamente endeudados y en 2002 ya había veintisiete beneficiados por la aplicación de medidas de alivio de la deuda, concretamente la Iniciativa para los países pobres muy endeudados.<sup>6</sup> Aunque a través de esta iniciativa del Fondo Monetario y el Banco Mundial ya se ha empezado a prestar asistencia a algunos países para hacer frente al problema de la deuda, es imprescindible la adopción de más medidas a fin de eliminar la deuda insostenible de éstos y otros. En este sentido, América Latina y el Caribe no se encuentran en mejores condiciones que otras regiones en desarrollo, puesto que el saldo de la deuda regional fue en constante aumento en la década de 1990, partiendo de menos de 500 000 millones de dólares para superar los 800 000 millones al término del decenio.
2. Los flujos de *asistencia oficial para el desarrollo* han disminuido notablemente y en la actualidad representan menos de la tercera parte de los compromisos adquiridos en Río. A esto se suma el hecho de que la asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo se redujo del 0,35% del PIB de los países donantes en 1992 al 0,22% en 1997. En los años siguientes, se observa un ligero incremento a un 0,23% en 1998 y un 0,24% en 1999, y una nueva baja al 0,22% en 2000 y 2001.<sup>7</sup> Además de las variaciones cuantitativas, se registran cambios en la distribución sectorial de

6 La Iniciativa fue adoptada en septiembre de 1996 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de reducir la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados en un plazo de seis años. Véase FMI/Banco Mundial (2001).

7 Véase <<http://www.oecd.org/dac>>. Sólo cinco países (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia) asignaron un mínimo del 0,7% del PIB en el año 2000.

la asistencia oficial para el desarrollo. En los años noventa, la asistencia dejó de concentrarse en los sectores comerciales –manufacturas y telecomunicaciones, entre otros– y comenzó a orientarse a los sectores de la salud, la educación, otros servicios sociales y el medio ambiente. Este cambio de dirección de la asistencia oficial para el desarrollo pone en evidencia la mayor inclinación de los donantes a financiar actividades de erradicación de la pobreza y, asimismo, la tendencia a la liberalización y la privatización característica de los años noventa. Los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos adoptaron una recomendación en la que solicitan la no condicionalidad de los recursos destinados a los países menos adelantados, a fin de realzar su eficacia. En la última década, la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ha tenido una evolución heterogénea: mientras los fondos destinados a la protección de recursos hídricos y tierras han aumentado, se ha producido una disminución de la asistencia para el desarrollo sostenible de océanos y mares, la protección de la atmósfera, la explotación agrícola sostenible y la lucha contra la deforestación. La proporción de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a estas áreas disminuyó de un 25% en 1996 a un 17% en 1999. La distribución de la asistencia entre regiones y países también es desigual. En el período 1998-2000 ningún país latinoamericano y del Caribe figura entre los diez primeros receptores de ayuda. En ese período, los recursos asignados a la región disminuyeron de poco más de 5200 millones de dólares en 1998-1999 a cerca de 5000 millones en 1999-2000, lo que equivale al 12% de la asistencia bilateral bruta total, que superó los 43 000 millones de dólares.

3. En cambio, los *flujos financieros internacionales privados* han registrado un notable incremento, pero presentan dos características inquietantes: la volatilidad y una alta concentración en países desarrollados y unas pocas economías emergentes, lo que margina a los países más pobres.<sup>8</sup> El comercio internacional

<sup>8</sup> Tal como se señala en el informe del noveno período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas publicado el 12 de diciembre de 2000 (E/CN.17/2001/5), la corriente de recursos creció considerablemente entre 1990 y 1999, de 126 000 millones de dólares a 147 000, pero diez países en desarrollo absorbieron cerca del 80% del total de la inversión extranjera directa, en tanto que los flujos de capital, en general, han mostrado una gran volatilidad. Véase también CEPAL (2001e).

también se ha convertido en un factor esencial del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, las estrategias de exportación han pasado a ser el eje de las estrategias de desarrollo, lo que realza la trascendencia de los acuerdos internacionales de comercio, sobre todo los suscritos en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Esto explica la importancia prioritaria de la transferencia de tecnologías más limpias y eficientes y del acceso a los mercados de los productos de países en desarrollo.<sup>9</sup> Además de la marcada volatilidad de las inversiones extranjeras de cartera y los préstamos de bancos internacionales, en la década de 1990 la inversión extranjera directa se elevó aceleradamente, tendencia que continuó observándose en 2000. La corriente neta de inversión extranjera directa registró un ininterrumpido aumento en los años noventa, al término de los cuales ascendía a 11 240 000 millones de dólares, lo que se compara con 30 000 millones en 1992. Sin embargo, los recursos siguieron muy concentrados. Las inversiones netas de cartera en los países en desarrollo ascendieron a un máximo sin precedentes de 91 000 millones de dólares en 1994, para luego reducirse a 25 000 millones en 1998, antes de mostrar una cierta reactivación en los dos años siguientes. Este fenómeno de carácter mundial se manifiesta con gran fuerza en América Latina y el Caribe. La entrada neta de IED aumentó de un promedio anual de 18 200 millones de dólares en el período 1990-1994 a 69 500 millones en 1995-1999 y a un máximo de 105 200 en 1999, antes de iniciar una trayectoria decreciente que se ha prolongado hasta 2002. De esta manera, las inversiones se redujeron de 88 500 millones en 2000 a una cifra estimada en 79 700 en 2001. También se observan diferencias entre un país y otro: mientras la Argentina y Bolivia registran una marcada contracción de la IED, en México y Ecuador se registra una

9 Además, en las últimas dos décadas se han acumulado más pruebas científicas de la existencia de una serie de fenómenos de alcance mundial sin precedentes, que responden a la creciente magnitud de las actividades humanas, entre otros el calentamiento de la atmósfera, el deterioro de la capa de ozono estratosférica (“agujero en la capa de ozono”), la reducción de la diversidad biológica, el traslado transfronterizo de desechos peligrosos, y los procesos de desertificación y sequía. La aceleración de la globalización económica y del deterioro del medio ambiente mundial se han traducido en una mayor interdependencia entre las áreas ecológica y económica. La respuesta internacional a este hecho histórico sin precedentes ha sido la adopción de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Lo que aún no se ha hecho es asegurar que éstos y los acuerdos multilaterales de comercio se complementen y refuercen conjuntamente el desarrollo sostenible.

tendencia positiva. Además, a lo largo de prácticamente toda la década de 1990 se observó una entrada neta de recursos totales, pero a partir de 1999 se produjo una inflexión en esta tendencia. Por este motivo, las transferencias netas positivas pero decrecientes recibidas por América Latina y el Caribe y atribuidas a inversión extranjera directa se vieron contrarrestadas con creces por la ampliación de las transferencias desde la región al exterior correspondientes a flujos financieros. Evidentemente, la volatilidad de los flujos financieros obstaculiza el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Debido a la creciente importancia de las corrientes externas de capital privado como fuente de inversiones y de su potencial futuro, así como a la presión que ejercen las instituciones financieras internacionales, los gobiernos se han visto obligados a fortalecer la estabilidad macroeconómica, liberalizar los mercados financieros y comerciales, y adoptar políticas que favorezcan la inversión extranjera. Sin embargo, en algunos países, la liberalización de los mercados comerciales y financieros ha reducido la competitividad de los productores nacionales y acentuado la volatilidad financiera, sin incrementar sustancialmente la entrada de inversiones, las exportaciones y el crecimiento económico.

4. Los *aportes financieros de organismos internacionales*, consistentes en donaciones y préstamos destinados a la adopción de medidas ambientales, se han incrementado notablemente. Cada vez con más frecuencia, estos organismos aplican criterios ambientales en la evaluación de sus proyectos. América Latina y el Caribe cuentan con la red más completa de instituciones bancarias multilaterales del mundo en desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Latinoamericano de Reserva, un mecanismo regional de apoyo a la balanza de pagos. Todas estas instituciones se ocupan de fomentar el crecimiento económico ambientalmente sostenible y que contribuye a mitigar la pobreza. Junto con actuar como catalizadores del financiamiento internacional para la región, son además una importante fuente de recursos de carácter anticíclico.
5. Ya han comenzado a operar *fondos multilaterales internacionales* que otorgan recursos concesionales, entre otros el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, pero sus recursos son limitados en relación con los compromisos internacionales y la magnitud de los problemas globales. Las asignaciones de recursos del Fondo para el Medio

Ambiente Mundial destinadas a América Latina y el Caribe (23% del total) han mostrado una tendencia similar a la de las asignaciones mundiales a lo largo de la década. Después del rápido incremento registrado entre 1994 y 2000, en 2001 y 2002 se produjo un marcado descenso. Por todo ello, la comunidad internacional ha comenzado a analizar nuevas modalidades de financiamiento e inversión con fines de desarrollo sostenible basadas en la evaluación de los servicios ambientales mundiales, que podrían ser objeto de transacciones internacionales, aunque ésta es un área que recién comienza a desarrollarse. El mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto podría convertirse en un instrumento eficaz de mercado. Actualmente se están celebrando conversaciones en varios foros para estudiar posibilidades de seguir fortaleciendo estos mecanismos de financiamiento y movilizar más recursos para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

6. Aunque el marco de políticas para la movilización de recursos nacionales es muy importante, las políticas de *financiamiento interno* del desarrollo sostenible, expresado en el gasto ambiental público y privado, han evolucionado con mucha lentitud, lo que refleja la débil posición que siguen ocupando las instituciones pertinentes dentro del aparato estatal, sobre todo en los países en desarrollo. Algunas de las opciones más importantes en este campo son el refuerzo de los mercados financieros nacionales, la reforma del gasto público, la aplicación de impuestos ambientales y la adopción de compromisos políticos en el sentido de reorientar recursos financieros, lo que exigiría reformas estructurales y macroeconómicas. Uno de los mayores problemas que plantea el diseño de un marco de políticas para la movilización de recursos financieros internos con fines de desarrollo sostenible es la integración del financiamiento para el medio ambiente en el financiamiento general. Un requisito previo esencial para que se dé esta integración es el establecimiento de relaciones de cooperación entre varios ministerios, sobre todo entre los de Hacienda y Medio Ambiente, que deberían colaborar en la concepción y el manejo de los mecanismos para imbuir el financiamiento de los diversos aspectos del desarrollo sostenible. Entre otras cosas, este proceso debería consistir en la determinación específica del gasto público ambiental, la creación de mecanismos fiscales que permitan reducir los subsidios que tienen efectos negativos para el medio ambiente, establecer tarifas y cargos ambientales aplicables a los usuarios y administrar programas de derechos de emisión transables. Por otro lado, aunque muchos países en desarrollo han liberalizado sus

regímenes comerciales en los últimos años a fin de facilitar el desarrollo, las reformas correspondientes no siempre se han traducido en un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Además, la introducción de reformas económicas en los países en desarrollo y la ampliación del acceso a los mercados de los países desarrollados no bastan para garantizar un aumento de las ganancias por concepto de exportaciones y una mayor participación en el comercio internacional. Para que las industrias que producen bienes de exportación crezcan, también es necesario que cuenten con condiciones favorables: una infraestructura de transporte, estructuras y procedimientos administrativos eficaces, y servicios financieros vinculados al comercio.

El presente documento representa un primer intento por realizar un análisis amplio del financiamiento del desarrollo sostenible, en el que se tomen en consideración las tendencias internacionales y nacionales de la última década, sobre todo las observadas en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, se incluye una descripción general del desempeño en la región respecto a la evolución de la deuda externa, la asistencia oficial para el desarrollo, la cooperación financiera multilateral, el otorgamiento de fondos concesionales, la inversión extranjera directa y el financiamiento a nivel nacional.

A nuestro juicio, el financiamiento del desarrollo sostenible debería ser objeto de un análisis sustantivo y de amplio alcance, que no se limite al aspecto cuantitativo sino que también se haga extensivo a sus fines, tema que no terminó de discutirse en la Conferencia de Monterrey y que será examinado nuevamente por los jefes de Estado que participen en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. En el futuro también habrá que analizar más en detalle las conclusiones de la Conferencia de Doha, pero en este caso nos hemos circunscrito a los vínculos entre la Conferencia de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo.

En este documento se examinan las dimensiones internacionales del financiamiento, en particular sus repercusiones en América Latina y el Caribe; a continuación, se hace referencia a la importancia de las políticas nacionales de financiamiento del desarrollo sostenible, incluidas las iniciativas públicas y privadas de la última década. Este examen se basa en siete estudios de casos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Trinidad y Tobago), a partir de cuyos resultados preliminares se recomienda el fortalecimiento institucional, a fin de mejorar los resultados de la gestión pública y privada del medio ambiente e incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas sectoriales, sobre todo en áreas de crucial importancia, como el agua, los recursos energéticos, la minería, las obras de infraestructura, el transporte y el manejo de los recursos naturales renovables, incluidos los forestales y pesqueros.

En la década de 1990 los países de América Latina y el Caribe se centraron en la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas que sirvieran de base al crecimiento sostenido. Sin embargo, al término de ese período quedó en evidencia que la estabilidad macroeconómica no es suficiente por sí sola. De hecho, está muy vinculada a otras dimensiones del desarrollo fuera del crecimiento, entre otras la distribución de oportunidades, la sostenibilidad ambiental, la respuesta a los riesgos de alcance global y la gobernabilidad. En este contexto, los fondos públicos bilaterales y multilaterales de desarrollo seguirán siendo una importante fuente de financiamiento de las actividades de lucha contra la pobreza y la degradación del medio ambiente, como también para contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Para que el desarrollo sostenible pueda convertirse en realidad, se necesitan recursos públicos que puedan destinarse a la seguridad social, la salud pública, la educación, la protección del medio ambiente, obras de infraestructura, el fomento de la diversidad cultural, la estabilidad económica y el empleo. El presupuesto de los países puede ser muy útil como mecanismo de ahorro y redistribución de los recursos. Por su parte, los gobiernos pueden canalizar más recursos al desarrollo sostenible, recurriendo para ello a la reforma del sistema tributario, y eliminando los subsidios de efectos negativos y los gastos improductivos. En vista de esto, en el documento se hace referencia a la posibilidad de utilizar instrumentos económicos para reforzar la gestión ambiental.

La inversión privada, que ha aumentado notablemente en los últimos años, puede también hacer una importante contribución al proceso de desarrollo, que podría complementarse con la adopción de políticas de fomento de las inversiones por parte de los gobiernos. En todo caso, la inversión privada sólo puede tener efectos positivos si es capaz de impulsar un desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente y justo en términos sociales.

Por lo tanto, es crucial conocer el volumen de recursos públicos y privados que se destinan actualmente al desarrollo sostenible, a nivel nacional e internacional. El análisis sistemático de los vínculos entre la situación ambiental y el crecimiento económico se ha visto dificultado por la falta de datos confiables y metodologías comparables, que permitan calcular el gasto público nacional y local.

El análisis general lleva a plantear cuatro preguntas sobre el financiamiento futuro del desarrollo sostenible en la región. Estas preguntas son las siguientes:

1. ¿Cómo se podrían superar los obstáculos políticos, económicos y sociales que dificultan la adopción de mecanismos alternativos de financiamiento del desarrollo?
2. ¿Qué marcos institucionales y metas multilaterales, tanto cuantitativas como cualitativas, se necesitan para abrir nuevos mercados de bienes ambientales y asegurar que la inversión privada contribuya al logro de las metas de desarrollo sostenible?

3. ¿Qué medidas habría que tomar a escala global a fin de movilizar el volumen de recursos públicos necesarios para ejecutar programas de desarrollo en los países en desarrollo y financiar programas internacionales?
4. ¿Qué posibilidades ofrece la política fiscal para movilizar o redistribuir recursos de los países que puedan destinarse al desarrollo sostenible?

Los gastos del sector privado se centran en las compañías petroquímicas y en las organizaciones no gubernamentales ambientales, siendo estas últimas los agentes facilitadores del accionar para la protección y conservación del medio ambiente. Una fuente muy significativa del financiamiento de dichas organizaciones no gubernamentales son los fondos externos canalizados a través de embajadas y consulados, lo que explicaría que en muchos casos sus agendas y programas estén dirigidos externamente. Alemania, Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, entre otros, son los principales proveedores de financiamiento externo. Además, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha proporcionado a Trinidad y Tobago aproximadamente 5 millones de dólares en financiamiento para proyectos que alcanzan un valor total de 18 millones de dólares (por lo tanto, el 70% se ha cofinanciado localmente).

\* \* \*

#### CONCLUSIONES GENERALES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

A la luz de lo analizado en este capítulo, en términos del financiamiento del desarrollo a nivel nacional, es menester reconocer que:

- Con diferencias entre países, el gasto ambiental total (público y privado) de la última década no suele superar el 1% del PIB y el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto público total (aunque esta última cifra depende mucho del enfoque que los países adopten en cuanto a la política ambiental).
- Por lo tanto, es preciso fortalecer el gasto público ambiental, tanto en magnitud como en composición. Su participación en el presupuesto público es limitada y no se ha apreciado una tendencia al alza generalizada del gasto y la inversión ambiental es en los países analizados desde Rio 92 a la fecha. Se observa que predomina el gasto corriente o administrativo sobre el de inversión, lo cual en parte obedece al hecho de que la política ambiental ha seguido una lógica de comando y control que supone mayores costos administrativos. Preocupan además los indicios de aumento



de los costos financieros en los presupuestos ambientales, que afectarán la calidad del gasto en el futuro. Sin embargo, también hay buenas posibilidades de lograr el autofinanciamiento de algunas tareas ambientales, como se advierte en el caso del manejo y administración de parques nacionales.

- La composición del gasto depende de la problemática ambiental de cada país. No obstante, el componente destinado a recursos hídricos es el más alto, dada la prioridad que asigna el Estado al manejo y administración del recurso hídrico.<sup>10</sup> El tratamiento de aguas y el manejo de residuos sólidos y líquidos urbanos, junto con la protección de áreas naturales, son elementos importantes del presupuesto ambiental público.
- El presupuesto ambiental no sólo está gestionado y controlado por la institucionalidad específicamente ambiental existente en los países, sino que se aprecia una alta incidencia de los ministerios sectoriales y de agencias y organismos autónomos del Estado en el ejercicio del gasto ambiental.
- Por otra parte, debido a los procesos de descentralización administrativa, muchos gastos ambientales son ejecutados por provincias o estados, donde el presupuesto ambiental puede ser levemente superior en proporción a las cifras nacionales. Sin embargo, es a nivel de municipalidades donde el presupuesto ambiental tienen especial relevancia, dado que generalmente son éstas las encargadas de la gestión ambiental local en temas tales como la recolección de residuos domiciliarios y el tratamiento de aguas servidas, entre otros.
- Los distintos niveles –nacional, regional y local– en que se ejecuta el presupuesto ambiental subrayan la necesidad de una mayor coordinación horizontal y vertical entre las instituciones públicas con responsabilidad ambiental y la urgencia de sistematizar la totalidad de la información, a fin de generar estrategias integradas de política ambiental.
- Existen también graves desequilibrios geográficos en la asignación del gasto, de modo que en ocasiones las regiones con mayores problemas ambientales o mayor densidad demográfica reciben la asignación menor. En algunos casos esto se debe a que la agenda

10 Debido a la dificultad para diferenciar los gastos destinados a recursos hídricos en actividades netamente ambientales (gestión de cuencas o tratamiento de aguas servidas), su participación presupuestaria puede estar sobreestimada, por la inclusión de obras de infraestructura y provisión de agua con objetivos no necesariamente ambientales.

nacional no coincide con la agenda verde global o de los agentes financieros externos.

- Se recomienda, pues, que las autoridades ambientales desarrollen una capacidad técnica que les permita evaluar sistemáticamente la evolución del gasto público y privado ambiental y a partir de ello sopesar las oportunidades para que este gasto sea más eficiente y tenga una asignación geográfica balanceada, acorde con la realidad ambiental. Posiblemente será necesario crear entidades que centralicen estos datos y avancen en las metodologías para lograr una coordinación más eficaz entre la autoridad ambiental y la autoridad presupuestaria.

Por otro lado, existen componentes fiscales relevantes, como por ejemplo exenciones fiscales a los impuestos territoriales de las áreas naturales protegidas, desgravaciones fiscales para inversiones en tecnologías limpias o licitaciones con cláusulas ambientales en el caso del tratamiento de las aguas servidas, que ocasionan reducciones en la recaudación de los gobiernos y que, pese a no contabilizarse necesariamente como gasto público ambiental, son parte fundamental del sistema de incentivos y de política ambiental.

- En cuanto al financiamiento del gasto ambiental, a partir de los estudios analizados se advierte la mayor importancia relativa que tienen las fuentes nacionales respecto de los recursos procedentes del exterior, que, por otro lado, obedecen a dinámicas no siempre iguales a las de las necesidades de los receptores. La urgencia de obtener recursos frescos para financiar el gasto ambiental provoca que en algunos casos la agenda ambiental se vea permeada por los intereses de los países o instituciones donantes o de los organismos financieros multilaterales.<sup>11</sup>
- La influencia que ejercen las donaciones y los créditos internacionales en la agenda ambiental pública varía mucho de un país a otro, aunque, como ya se ha dicho, su tendencia es decreciente y representan una limitada proporción del financiamiento en comparación con los recursos de origen interno, sobre todo en los países más grandes de la región. En cambio, en los países de menor

<sup>11</sup> Esto es particularmente evidente en el caso de Brasil, cuya agenda "verde" recibe muchos más fondos que los problemas ambientales urbanos y cuyo gasto se concentra en proyectos de conservación del bosque amazónico en la región del Norte, que en términos de población y territorio tiene un menor peso relativo; y en el caso de la Argentina, cuyas cinco jurisdicciones más favorizadas son las más atractivas desde un punto de vista turístico internacional.

tamaño, especialmente del Caribe, la asistencia externa es fundamental tanto para las instituciones públicas que se ocupan del medio ambiente como para las organizaciones no gubernamentales, que en algunos casos se han convertido en participantes de primordial relevancia en las actividades de gestión ambiental.

- La problemática ambiental también ha incidido notablemente en el sector empresarial privado, en el que existen cada vez más señales de preocupación sobre las consecuencias ambientales de los ciclos de producción y consumo. Según estimaciones razonables, el gasto privado ambiental en la Argentina ascendería a 0,17% del PIB y en Brasil el gasto promedio en inversión ambiental sería de 0,8% de los ingresos netos operacionales de las empresas en 1998.<sup>12</sup>
- La presencia de empresas de propiedad de capital extranjero y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas estarían incrementando notablemente la probabilidad de inversión ambiental empresarial. Además, el mayor tamaño de la firma, medido por el número de empleados, la mayor antigüedad de la empresa, los controles ambientales estrictos y la presión social local también elevarían la probabilidad de una mayor inversión ambiental.
- Gran parte de la inversión privada se dirige a mejorar la eficiencia energética y en el uso de materiales que permitan reducir costos de producción (mejoras tecnológicas). El control de la contaminación por emisiones al aire y el manejo de los residuos sólidos y líquidos son también inversiones importantes. Obtener certificados de calidad o de mejores prácticas ambientales, como la ISO 14000, mejorar la imagen empresarial y aumentar la competitividad son los beneficios esperados, que en definitiva están determinados por el objetivo de mejorar la inserción internacional y el acceso a nuevos mercados.
- A la hora de invertir en temas ambientales, las empresas prefieren ya sea utilizar recursos propios o acudir a líneas de crédito públicas. Muchas de estas líneas o fondos públicos están financiados por bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros). Cabe destacar que han aparecido en la región empresas financieras en forma de fondos privados, que han abierto líneas de crédito especializadas en proyectos ambientalmente amigables, tales como Terra Capital y el Fondo para Tecnología Limpia de Brasil.

12 Por su parte, la OCDE (1996) estimó para comienzos de la década de 1990 un gasto privado ambiental de 1% del PIB para los Estados Unidos y Gran Bretaña, 0,8% para los Países Bajos y 0,4% para Francia o Austria.

- Por su parte, cada vez más los fondos multilaterales internacionales que ofrecen financiación en condiciones favorables, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, están propiciando una mayor participación del sector privado en los fondos que otorgan para resolver problemas ambientales globales. Un ejemplo exitoso es el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, cuyas experiencias relevantes en muchos países de la región dan cuenta del uso de la sustitución tecnológica en la industria con fines ambientales. Además, el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto está favoreciendo una mayor participación del sector privado, particularmente en proyectos de eficiencia energética.
- Sobre la base de lo anterior, se destaca la necesidad de establecer una plataforma institucional estable, con reglas claras para la gestión ambiental, que permita la continuidad institucional, el diseño de políticas de mediano plazo y una mejor coordinación con el sector privado.

\* \* \*

#### **OBSERVACIONES FINALES**

Hasta 1992 el tratamiento convencional del financiamiento para el desarrollo sostenible se fundaba en la premisa de un mundo preglobalizado.<sup>13</sup> Los principales temas por resolver eran las relaciones entre los Estados nación y los flujos de fondos entre países y sobre todo entre gobiernos. Diez años después, en 2002, la expansión del crecimiento económico que se produjo gracias a la liberalización financiera y comercial y el desarrollo de la tecnología de la información no han logrado satisfacer las expectativas del mundo en desarrollo y han planteado nuevos desafíos mundiales: una mayor brecha entre ricos y pobres, reiterados episodios de inestabilidad económica mundial, una acentuada concentración económica y la sombra de la guerra y el terrorismo.

A la luz de la creciente inestabilidad política, económica y social, es evidente que ya no bastan los ideales que inspiraron la Cumbre sobre la Tierra de 1992 y sobre los que se forjaron visiones de un nuevo pacto global capaz de construir

<sup>13</sup> Véase el capítulo 9 de *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (CEPAL, 2001), donde se presenta un interesante análisis de los nuevos enfoques necesarios para abordar este tema en la era de la globalización.

un futuro sostenible. Ello se aplica sobre todo en el caso de los países de América Latina y el Caribe; en efecto, la región atraviesa una de las etapas más críticas de su historia moderna. Desde la crisis de la deuda de los años ochenta no se había registrado una situación adversa de tal magnitud. En la primera mitad de esa década, el producto aumentó menos del 3% en cinco años y el producto per cápita bajó un 7%, también en un marco de extrema volatilidad. La situación económica reinante en 2002 revela claramente la disparidad que existe entre las expectativas que despertó el nuevo modelo económico que se arraigó en la región en los años noventa y las perspectivas actuales de crecimiento, descubriendo así la existencia de una brecha que plantea una serie de interrogantes respecto de la sostenibilidad económica y social de los patrones de desarrollo vigentes. Este año [2002], la región habrá perdido todo un quinquenio de crecimiento, lo que quedará reflejado en una declinación de casi el 2% del PIB per cápita comparado con 1997, combinado con una enorme volatilidad. Más allá de la situación inmediata, preocupa la posibilidad de que el clima económico imperante en la región se transforme en un escenario permanente de bajo crecimiento, condiciones económicas en deterioro y perspectivas aciagas para el futuro.<sup>14</sup> Pese a esta difícil situación económica y social, en la última década la conciencia de los aspectos ambientales del desarrollo y el concepto conexo del desarrollo sostenible han comenzado a penetrar en la política pública y en ciertas prácticas económicas y sociales. Este fenómeno se refleja en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas, en que los países de América Latina y el Caribe han introducido alternativas interesantes para responder al nuevo contexto internacional.

En este marco, las preguntas que surgen es de qué manera la comunidad mundial debería expresar su compromiso de llevar a cabo una agenda del desarrollo en la que se dé prioridad a la equidad social y la responsabilidad ambiental, de qué forma el mundo debería concebir el financiamiento y el desarrollo sostenible en esta nueva situación y, por último, qué medidas puede adoptar una región como América Latina y el Caribe para aprovechar mejor la cooperación internacional y mejorar su posición financiera a fin de encaminarse más decididamente hacia el desarrollo sostenible.

La primera conclusión general que se deriva del análisis contenido en el presente documento es que todo el debate sobre el financiamiento del desarrollo debe enfocarse de otra manera, tal como lo demuestra la realidad antes descrita y los resultados de la Cumbre del Milenio y las conferencias celebradas en Doha y Monterrey. En la última década, la adopción de decisiones mundiales ha dejado de ser de incumbencia exclusiva de los gobiernos y han aparecido nuevas formas de construcción de redes que abarcan a actores mundiales, como

14 Véase CEPAL (2001d).

las empresas multinacionales, la sociedad civil, los parlamentarios, etc. El desafío principal ya no es cómo movilizar escasos recursos sino cómo lograr una legitimidad de base amplia para financiar el desarrollo en el marco de la responsabilidad compartida por todos los países y la transparencia institucional.

Por cierto, después de la Cumbre del Milenio el tema de la pobreza volvió a ocupar el centro del debate internacional, y probablemente el acuerdo que allí se logró respecto de una serie de metas de desarrollo definirá y fundamentará la cooperación para el desarrollo por lo menos para los próximos veinte años. En cuanto al medio ambiente, la Declaración del Milenio también supuso un cambio conceptual. En 1992 el medio ambiente se consideraba un elemento central del desarrollo económico en términos de los patrones de producción y consumo de la sociedad moderna; diez años después, en los Objetivos de desarrollo del Milenio se lo relaciona más con la seguridad de los recursos hídricos, la atención de la salud y el agotamiento de los recursos en las zonas más desposeídas.

Pese a estos problemas conceptuales, los debates en torno al financiamiento para el desarrollo y a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible aún revelan la ausencia de un pensamiento creativo en los enfoques que se adoptan para atender la necesidad de contar con recursos adicionales para financiar la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Hay consenso respecto de la urgencia de movilizar recursos nuevos y adicionales para financiar la transición hacia el desarrollo sostenible, pero persisten diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo respecto de las fuentes que deben proporcionar tales recursos. Los países en desarrollo sostienen que éstos deben provenir de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), junto con una distribución más equitativa de la IED y un libre comercio justo y equitativo. Los países desarrollados replican que el grueso de los recursos debería obtenerse internamente o movilizarse gracias a reformas de política que ayuden a los países en desarrollo a atraer más inversión extranjera.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey logró revertir la tendencia descendente de la AOD, ya que los países desarrollados se comprometieron a aumentar los niveles actuales y hacer esfuerzos por alcanzar la meta de las Naciones Unidas del 0,7% del PNB, con carácter prioritario. Sin embargo, los niveles y los criterios y prioridades de asignación de la AOD siguen siendo objeto de negociaciones permanentes. Aunque los enfoques relativos a la asistencia se han modificado considerablemente en la última década, todavía quedan algunos temas por resolver, tales como: los criterios de asignación de los recursos (que van desde el desempeño esperado hasta las acciones comprobables, lo que exige una mayor transparencia y un mejor sistema de rendición de cuentas), el papel de los receptores frente a los donantes y la importancia de la AOD para aumentar el poder mul-

tiplicador de la financiación para el desarrollo, a través de la inversión extranjera directa, el comercio y los recursos internos.

Por otra parte, aunque el documento resultante de la Conferencia de Monterrey no se concentró explícitamente en el financiamiento de los bienes públicos globales,<sup>15</sup> hubo un considerable debate sobre el tema y la sensación de que había una serie de gobiernos interesados en realizar mayores progresos en esta materia. Este aspecto está implícito en los debates que se han de celebrar en la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. Después de Monterrey, el espíritu que ha predominado en el proceso preparatorio de Johannesburgo es el reconocimiento de que la Conferencia fue un evento crucial, donde la comunidad mundial se comprometió a aumentar los recursos, en el contexto de una asociación global para el desarrollo, y de que Johannesburgo podría brindar la oportunidad de aplicar esos recursos en pro del desarrollo sostenible. No obstante, al reabrirse el debate sobre el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, surgen dificultades para continuar este proceso, lo que también podría explicar por qué los temas más polémicos durante los preparativos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible han sido el financiamiento, el comercio, la buena gobernabilidad y las normas de inversión, y el comportamiento empresarial.

Al término de Johannesburgo cabe esperar que se asuman más compromisos y se pongan en marcha nuevas iniciativas a fin de aumentar la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos para la ejecución del Programa 21, con la participación de los sectores público y privado. Ello entraña un gran esfuerzo por buscar nuevas modalidades de incrementar la inversión y el financiamiento, y crear mercados que contribuyan a atender mejor las prioridades nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible.

A la luz de la Cumbre de Johannesburgo, habrá que revisar dos aspectos de la AOD: lograr la complementariedad entre los fondos de la AOD y la inversión privada para la innovación tecnológica, especialmente para la transferencia de tecnologías limpias; y asignar fondos extraordinarios (complementarios de la AOD) para abordar las cuestiones relativas a los bienes públicos globales.<sup>16</sup> Estos

15 Los bienes públicos globales son, por ejemplo, los servicios ambientales prestados por todos los activos de recursos naturales y ecosistemas, que producen un flujo constante de externalidades globales positivas como la estabilización climática y la conservación de la biodiversidad. Es preciso diseñar mecanismos internacionales para permitir que los países determinen el valor económico de estas externalidades globales positivas. Debido a la imposibilidad actual de valorar económicamente estos recursos, la estructura de incentivos al nivel micro lleva a que los ecosistemas naturales rápidamente se conviertan a usos económicos marginales como la agricultura de subsistencia y el pastoreo. Estos cambios en el uso de los suelos suelen ser irreversibles y, por ende, entrañan la pérdida permanente de estos servicios ambientales.

16 Véase Naciones Unidas (2001).

desafíos deben considerarse desde una perspectiva de mediano y largo plazo y exigen pasar de un enfoque basado en los proyectos a otro basado en los programas.

Además, es preciso avanzar más en el diseño y la implementación de mecanismos alternativos de transferencia financiera y tecnológica, y en la búsqueda de formas de aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los distintos sistemas de alivio de la deuda, a fin de apoyar las iniciativas de desarrollo sostenible y protección ambiental. Tales iniciativas también se verían favorecidas con una mayor sinergia entre la AOD, los flujos financieros privados y la inversión ambiental del sector público.

América Latina y el Caribe debería buscar una mayor participación en los fondos multilaterales internacionales con carácter concesional que se dedican a atender los problemas ambientales mundiales.

Se trata de un tema especialmente importante en relación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Las áreas operacionales del FMAM deben ampliarse a fin de responder a las necesidades y realidades de los países en desarrollo, así como a las prioridades de la agenda internacional. También deben hacerse esfuerzos para aumentar sustancialmente el volumen de los flujos asignados mediante el FMAM y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, dado que la magnitud de los problemas globales supera con creces la capacidad de sus presupuestos actuales. Los países de la región deberían intentar cumplir un papel más preponderante en establecer los criterios y mecanismos de estas asignaciones, con miras a garantizar la transparencia y velar por que sean coherentes con las decisiones de los signatarios de las convenciones correspondientes. Además, es necesario tomar medidas para establecer canales para la participación del sector privado en proyectos respaldados por los fondos multilaterales internacionales de la región, lo que reviste particular importancia para la promoción de prácticas sostenibles en pequeñas y medianas empresas.

Se trata de un área de acción de especial relevancia, ya que ofrece la posibilidad de capturar el valor económico del abundante capital natural de la región y de sus ventajas comparativas mediante los servicios ambientales globales que estos recursos prestan. La región alberga ecosistemas forestales, por ejemplo, que cumplen una función importantísima en la estabilización del clima mundial, y una gran riqueza de diversidad biológica. Por eso debe encontrar mecanismos capaces de atraer un flujo dinámico de recursos internacionales para financiar la conservación y la gestión sostenible de su capital natural, cuya importancia es mundial. Si no cuenta con un flujo constante de recursos financieros, no podrá realizar las inversiones necesarias para garantizar la continua prestación de los servicios ambientales globales de estos activos naturales. La negociación del mecanismo de desarrollo limpio establecido en el Protocolo de Kyoto representa la primera iniciativa multilateral para crear un mercado si-



guiendo este criterio, y sienta un precedente importante para futuras medidas en tal sentido. A la luz del Protocolo de Kyoto, sería altamente recomendable que los países de la región actuaran colectivamente para negociar y consolidar la creación de estructuras que contribuyan a determinar el valor económico de los servicios ambientales globales que la región proporciona. Aunque las negociaciones han avanzado a un ritmo lento, las transacciones bilaterales que se realizan actualmente sirven para sentar las bases técnicas y financieras necesarias para el incipiente mercado del carbono y para establecer las metodologías de preparación de proyectos concretos que sean competitivos en este mercado. América Latina y el Caribe debe emprender el trabajo empírico necesario para empezar a evaluar la posible oferta de servicios ambientales globales de la región. Además, podría intentar cumplir un papel más activo en los nuevos mecanismos financieros –incluidos el Fondo Especial del Clima y el Fondo de Adaptación– adoptados en la reanudación de la Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada recientemente en Bonn, Alemania.

La banca multilateral debería jugar un papel más activo y coordinado en las áreas relacionadas con los mecanismos del Protocolo de Kyoto, con una mayor participación de los bancos regionales y subregionales. Así sería posible vincular la cooperación técnica de carácter concesional con sistemas de crédito y alentar las asociaciones público-privadas para realizar proyectos de desarrollo sostenible y aplicar buenas prácticas ambientales. Los países deberían tener estrategias claras para canalizar los créditos de los bancos multilaterales y aumentar la tasa social de retorno de los proyectos financiados con este tipo de fondos externos. De esta manera dichos fondos complementarían eficazmente las fuentes nacionales de financiamiento y se usarían para atender las prioridades de los países correspondientes, evitando a la vez las distorsiones que puede imponer la agenda ambiental internacional.

Es evidente que el impacto ambiental y social de un esquema de integración en la economía mundial dependerá en alto grado del patrón de especialización que se desarrolle. En la medida en que los países de América Latina y el Caribe procuren participar más y mejor en el comercio internacional y su patrón de especialización productiva siga las tendencias antes descritas, habrá una mayor inversión en servicios, tecnología y sistemas de gestión ambiental a fin de abordar las externalidades ambientales relacionadas con el nuevo patrón de especialización.

La región deberá desarrollar regímenes ambientales coordinados a fin de ajustar sus prácticas productivas a las demandas de los mercados internacionales e incluso para velar por la continua supervivencia de su base productiva y su capital natural, impidiendo que sus recursos ambientales se consuman más rápido de lo que permite su tasa de regeneración natural, lo que conduce a aumentar la degradación ambiental. Por lo tanto, los gobiernos de la región deberán

intensificar sus esfuerzos por preparar y aplicar políticas e incentivos que contribuyan a atraer eficazmente la inversión privada en general y la inversión extranjera directa en particular hacia una mayor sostenibilidad ambiental. Es esencial reducir la incertidumbre y la inestabilidad de los marcos regulatorios e introducir sistemas regulatorios voluntarios del tipo ISO 14000 a fin de reflejar mejores prácticas ambientales. Ello aumentará la confianza de los inversionistas y generará un clima de cooperación más franca entre las autoridades ambientales y el sector privado.

En la medida en que la demanda global exige condiciones ambientales más estrictas en los productos y procesos, los países deberán responder adoptando posiciones claras, proactivas e inequívocas respecto del binomio comercio-medio ambiente.

En la esfera del financiamiento interno, debido a los déficit presupuestarios y a la necesidad de generar recursos para atender las obligaciones externas –en particular el servicio de la deuda–, se han aplicado considerables recortes presupuestarios, que históricamente han afectado más a las partidas relacionadas con el desarrollo sostenible y el medio ambiente. Es preciso garantizar la continuidad en estas áreas, fortaleciendo las políticas e instituciones ambientales, consolidando las estructuras y modernizando los marcos regulatorios. Estas medidas contribuirán a lograr un gasto público más confiable y coherente, dirigido a alcanzar las metas nacionales de desarrollo sostenible. Ello deberá estar precedido de la sistematización de la información sobre el gasto, el financiamiento y la inversión ambientales en todos los niveles de gobierno en toda la región, y sobre la inversión ambiental a cargo del sector privado. Con este fin, se propone que los gobiernos establezcan sistemas centralizados de seguimiento con metodologías comparables, para proporcionar una base empírica para las decisiones relativas a las estrategias comerciales y las políticas públicas.

Es preciso crear mecanismos a nivel interno para lograr al menos un autofinanciamiento parcial de la gestión ambiental. Hay oportunidades interesantes de aumentar el financiamiento de la gestión ambiental mediante impuestos generales o específicos sobre la electricidad, los combustibles, el registro automotor o la tenencia de tierras, por ejemplo. Otra posibilidad sería reasignar para fines ambientales la recaudación de gravámenes existentes sobre servicios relacionados con el medio ambiente, sustituir impuestos sobre “bienes” con impuestos sobre “males”, es decir, externalidades ambientales indeseadas, o agregar un margen para fines ambientales en los impuestos vigentes.

No obstante, antes de adoptar cualesquiera medidas de este tipo, los países deben determinar los cambios que es preciso introducir en sus marcos jurídicos e institucionales, a fin de apoyar plenamente la aplicación de los instrumentos fiscales de gestión ambiental y los gravámenes sobre el uso de los recursos naturales y los servicios ambientales. En el transcurso de este proceso, también de-

berán tener en cuenta que el desafío de la distribución Norte-Sur se refleja en la brecha de ingresos de los países de la región. El diseño, la aplicación y la operación de los impuestos, gravámenes y aranceles ambientales deberán orientarse al logro de dos objetivos: en primer lugar, ofrecer señales sobre el costo real de los recursos ambientales para los agentes económicos, a fin de alentar una conducta más racional en los procesos productivos y el consumo, y, en segundo lugar, recaudar los fondos necesarios para consolidar el autofinanciamiento de la gestión ambiental. Con miras a estos objetivos, es preciso formular una agenda consolidada de reforma fiscal a fin de aprovechar plenamente las posibilidades de las herramientas económicas de la gestión ambiental y establecer vínculos de operación y coordinación entre las autoridades centrales y los gobiernos locales para facilitar la ejecución de dicha agenda.

En este sentido, cabe señalar que los instrumentos de regulación indirecta (económicos o basados en el mercado) deben considerarse complementarios –no sustitutos– de los instrumentos directos para la gestión ambiental (regulación de comando y control). Por lo tanto, es esencial fortalecer la estructura pública institucional y la capacidad operacional en todos los niveles de gobierno, a fin de llevar a cabo eficazmente la labor de la gestión ambiental, mediante un paquete novedoso de instrumentos mixtos de política.

Con el propósito de coordinar cabalmente las políticas ambientales con el resto del aparato del sector público es preciso forjar una cooperación más estrecha entre los ministerios de Hacienda, por un lado, y los ministerios del Medio Ambiente, por el otro. Esta coordinación es fundamental para crear una plataforma desde la cual se pueda generar una visión de sostenibilidad y formular proyecciones de inversión privada de largo plazo. Asimismo, en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental habrá que contar con la participación más activa del sector financiero nacional e internacional, incluidas las empresas de seguros y la banca de desarrollo.

En síntesis, para lograr el crecimiento económico y social en el marco de una visión de largo aliento que incorpore plenamente la dimensión ambiental, será preciso contar con flujos permanentes y estables de inversión y financiamiento público y privado para el medio ambiente, tanto del ámbito nacional como internacional, para hacer frente a los pasivos ambientales acumulados y a los actuales desafíos ambientales, por un lado, y generar opciones para el futuro que garanticen la sostenibilidad del desarrollo, por el otro.

## Capítulo 23

# **La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: perspectivas futuras y propuestas de acción**

Fuente: *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Libros de la CEPAL, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago de Chile, 2002, capítulos VIII y IX. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.48.



## **EL PAPEL DE LA REGIÓN EN UNA ALIANZA GLOBAL**

Aunque América Latina y el Caribe asumieron con entusiasmo los acuerdos de la Cumbre de Río en 1992, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu en la aplicación de los compromisos adoptados. Las restricciones estructurales internas, las distorsiones en la interpretación y puesta en práctica de los acuerdos, los sesgos que tomaron diversas negociaciones internacionales y el agravamiento de las asimetrías globales, entre otros factores, han ido conduciendo a un debilitamiento de la agenda del desarrollo sostenible.

Si bien la región ha vivido un claro cambio institucional y normativo, no se ha desplegado la visión y el potencial reformador y movilizador de la agenda de la sostenibilidad. Aun cuando se han generado las bases para ello, América Latina y el Caribe todavía se encuentran en las fases preliminares de una transición hacia un desarrollo sostenible.

### **RECONOCER LOS AVANCES LOGRADOS**

La protección del ambiente ha cobrado una relevancia creciente en los países de la región y, pese a que no es todavía parte integrante, en sentido pleno, tanto de las políticas como del proceso de desarrollo, los progresos logrados constituyen ahora una plataforma institucional y social superior a la disponible hace diez años. La nueva generación de instituciones nacionales, leyes e instrumentos de gestión y de acuerdos internacionales y regionales; los procesos renovados y extendidos de intervención social, comunicación y conciencia pública; la oleada de cambios tecnológicos, la disponibilidad de información y el desarrollo de capacidades han fortalecido las bases sobre las que es posible encauzar ahora un esfuerzo más decidido en pro del desarrollo sostenible.

En la misma dirección también pueden actuar los sistemas democráticos más consolidados en la región; el creciente arraigo de concepciones de desarrollo con más amplia visión de género, de inclusión de las minorías y de respeto de la diversidad étnica y cultural; los mecanismos de cooperación e integración entre subregiones y los acuerdos internacionales de cooperación más avanza-

dos. Asimismo, la percepción social de los problemas ha cambiado. Ahora se reconoce con mayor conciencia la gravedad de las tendencias de insostenibilidad, y se refuerza el compromiso con la protección ambiental.

#### UN BALANCE PREOCUPANTE

La valoración de la situación económica, social y ambiental, y la revisión de los esfuerzos realizados ofrecen un balance preocupante. El desarrollo no ha logrado tomar un ritmo y un sentido satisfactorios para conseguir que las personas tengamos una vida mejor, más productiva y armónica con la naturaleza.

La década pos Río ha presenciado significativas transformaciones económicas en la región, que se halla ahora más incorporada a las corrientes globales bajo tensiones que se traducen en nuevas y pronunciadas incertidumbres e inestabilidades. Pero los beneficios de los nuevos procesos globales no se generalizan aún para la mayoría de los latinoamericanos y caribeños, y los objetivos de la equidad se encuentran estancados.

El desempeño económico ha sido insuficiente para revertir los rezagos con que la región ya había llegado a la Cumbre de Río, y los avances han sido más expresivos en los marcos macroeconómicos que en el bienestar. La desigualdad y la inequidad se han mantenido en la mayoría de los países, e incluso se han agravado en comparación con el mundo desarrollado. La pobreza apenas se ha reducido en su expresión relativa, pero ha registrado aumentos en el número de personas que no alcanzan siquiera a cubrir sus mínimos gastos vitales. Debido a ello, la región no es ahora más sostenible social y económicamente que hace diez años.

La situación ambiental tampoco muestra signos claros de avance en la sostenibilidad. El deterioro persiste a ritmos alarmantes, aunque los procesos concretos muestren diferencias notables entre ellos. Los ecosistemas se siguen resintiendo a causa de los impactos de los modos de producción y consumo, y de patrones de urbanización insostenibles. La base natural de recursos permanece afectada por una presión humana creciente, y los servicios ambientales reciben ahora mayor carga de contaminación, aunque algunos progresos empiezan a consolidarse en la protección ambiental y el uso sostenible de los recursos gracias al esfuerzo de organizaciones económicas que han asumido los retos de producir de manera sostenible.

Además, en esta década la región acusó rasgos de marcada vulnerabilidad ante la combinación de fenómenos naturales más intensos y frecuentes que actúan sobre sistemas ecológicos y sociales también cada vez más frágiles. La consecuencia ha sido una mayor inseguridad, humana, ambiental y económica, que ha introducido rasgos de creciente insostenibilidad e incertidumbre, sobre todo para los Estados insulares.

A su vez, la situación de pobreza y exclusión priva a más de 200 millones de latinoamericanos y caribeños de su derecho equitativo al desarrollo. La pobreza

sigue relacionándose, tanto en sectores rurales como urbanos, con el deterioro ambiental, cuyo ritmo acelerado impide a las generaciones que ahora viven en la región disfrutar de un ambiente sano y proteger los derechos ambientales de las venideras. La valoración más significativa a una década de Río 92 se traduce en que no hay progresos generalizados en el desarrollo sostenible, aunque existan muchos casos concretos que muestran que la sostenibilidad es posible.

#### LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

Los avances orientados al desarrollo sostenible deben ser apreciados y reconocidos, pero también el balance preocupante debe afrontarse como el gran desafío latinoamericano y caribeño. De Río a Johannesburgo se habrán sumado 80 millones de personas a la población de la región, y para cuando se establezca (después de la mitad del siglo XXI) América Latina y el Caribe contarán con 300 millones de nuevos habitantes. Esas futuras generaciones, tanto como las actuales, tienen derecho pleno a la vida digna, saludable y larga; al ambiente sano; a la creación y apropiación de conocimientos, cultura e información, y a la participación en la vida pública.

Es necesario definir una visión del futuro latinoamericano y caribeño, y de la viabilidad del desarrollo que se precisa y se quiere tanto para los países como para lo que tienen en común como región. En el avance de América Latina y el Caribe en el siglo XXI, la diversidad biológica, cultural y de conocimiento e información podrá jugar un papel decisivo en el desarrollo sostenible.

De hecho, el estado de cosas y sus tendencias apuntan hacia la constatación de que la sostenibilidad ya no es sólo deseable como futuro, sino como requisito indispensable de supervivencia humana y coexistencia social, en escalas nacionales, regionales y globales. Retomar y reconocer esta premisa, y asumirla como responsabilidad, supone reactivar el compromiso de una voluntad regional y nacional con el desarrollo sostenible, movilizar el esfuerzo común y mantenerlo como prioridad ordenadora del quehacer público. Por eso, y con miras a la Cumbre del año 2002, una tarea central es alentar a los gobiernos, sectores ciudadanos, organizaciones empresariales, parlamentos, gobiernos locales y otros a revisar y renovar los compromisos con el desarrollo sostenible.

#### LAS RESTRICCIONES EN LA AGENDA PROPIA Y LA AGENDA GLOBAL

Hay que hacer explícitos, también, los factores condicionantes que deben ser resueltos para que la región se encamine decididamente hacia el desarrollo sostenible. Se trata de las restricciones principales que hoy postergan el esfuerzo o limitan sus alcances, tanto en los entornos nacionales como en el marco global del desarrollo sostenible. La asimilación, creación y difusión del progreso técnico sigue imponiéndose como una condición central para la creación de



riqueza y la ampliación de los mercados, y su atraso continúa limitando estructuralmente el desarrollo. Además, el rezago de la sostenibilidad se explica también por las inercias culturales, los intereses creados surgidos de la desigual estructura distributiva, la carencia o insuficiencia de conocimiento general y aplicado, la gravedad del deterioro acumulado y el alto costo de remontarlo, y las deficiencias institucionales de diverso orden. La experiencia de la última década ha permitido reafirmar la convicción de que, por una parte, se requiere asumir las responsabilidades propias como sociedades nacionales y como región, y que, por otra, es preciso enfrentar las dificultades globales con un espíritu de solidaridad global y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. América Latina y el Caribe deben asumir responsablemente las tareas propias e impulsar con decisión las acciones comunes, y la Cumbre del año 2002 abre nuevas oportunidades en ambas direcciones.

El proceso hacia la próxima cumbre ofrece la ocasión de renovar y relanzar la agenda propia en sus variadas escalas e interlocuciones, y precisar y cohesionar la agenda global para promover con más fuerza los intereses comunes de América Latina y el Caribe en los foros internacionales. Agenda propia y agenda global no se separan artificiosamente, sino que convergen cada vez más ante los procesos ambientales globales que exigen acciones de orden local, sobre todo porque las posibilidades reales para el desarrollo sostenible se encuentran económica, social y geopolíticamente cada vez más condicionadas por el auge globalizador que cobró un gran impulso después de 1992.

#### LA SINGULARIDAD DE LA REGIÓN

La singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza de sus recursos naturales y la relevancia mundial de los servicios ambientales que genera, como en el riesgo global que supone el acelerado proceso de su deterioro ambiental. Proyectar esta singularidad, cohesionar el empeño regional por proteger los ecosistemas y obtener el apoyo mundial en este sentido constituyen el punto de partida de una plataforma de acción con vistas a la nueva cumbre. Dicha plataforma está guiada por el objetivo de redoblar los esfuerzos regionales tendientes a resguardar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes, que son de interés para la diversidad mundial. Sobre esta base es posible cohesionar una agenda regional común, y corresponsabilizar al mundo desarrollado en la protección del medio ambiente local. Junto con ello, deben ser reforzadas otras prioridades, por ejemplo las relacionadas con el medio urbano e industrial, o con el medio marino.

Frente a apreciaciones segmentadas de los procesos y de las políticas ambientales, para la región resulta determinante la visión de fortalecer y poner en práctica aquellas orientaciones que articulen la conservación con el uso sostenible de los sistemas biológicos y culturales. En los inicios del siglo XXI, esta visión

integradora del desarrollo humano y la protección ambiental adquieren renovado vigor, no sólo ante la evidencia de que no se ha logrado detener el alarmante deterioro ambiental, sino debido a la mayor exigencia de superar la pobreza en la región.

De ahí se deriva una agenda muy amplia y, ante la gran cantidad de rezagos existentes, se impone una definición de prioridades que atienda los intereses comunes a fin de proteger la estabilidad de los ecosistemas críticos y evite la dispersión de esfuerzos. A su vez, hay que dar seguimiento a esas prioridades, lo que requiere seleccionar un número limitado de indicadores como base para una evaluación precisa del progreso alcanzado y realizar una medición integrada del avance hacia la sostenibilidad del desarrollo.

#### DOMESTICAR LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La inserción de la región en los procesos de globalización no ha redundado en mejores condiciones para el desarrollo sostenible. Controlar los riesgos de la globalización y aprovechar sus ventajas para la sostenibilidad supone la negociación común de mejores condiciones de inserción externa, reglas de acceso más estables y equitativas a los mercados para los bienes exportables, mayor seguridad y estabilidad en los flujos financieros, condiciones más realistas en el servicio de la deuda externa y mecanismos específicos de apoyo para el financiamiento de proyectos clave para la sostenibilidad.

Todo ello no minimiza la necesidad de recuperar el compromiso de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países desarrollados, hasta alcanzar el 0,7% del PIB, y dirigirla en particular a los países más pobres y vulnerables, como los Estados insulares en desarrollo del Caribe. En el marco del principio de responsabilidad común pero diferenciada, tampoco hay que olvidar el reconocimiento por parte del mundo desarrollado del pasivo ambiental acumulado como costo ecológico en los países en desarrollo. Esta deuda ambiental debe ser asumida en beneficio de la sostenibilidad de la región.

El problema de la deuda externa se ha agudizado y constituye un obstáculo a los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr el desarrollo sostenible. La cumbre próxima deberá instar a los organismos financieros y a otras entidades pertinentes a que pongan en marcha mecanismos destinados a aliviar el peso de la deuda externa y liberar recursos para atender la agenda del desarrollo sostenible.

Al mismo tiempo, al interior de los países y en forma regional deben fortalecerse los mecanismos de cooperación ambiental asociados al regionalismo abierto, e incorporar a los acuerdos en proceso una visión ambiental apropiada. Especialmente, en los próximos años será prioritario atender la perspectiva de sostenibilidad en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

#### SINERGIA ENTRE ACUERDOS E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL MÁS EFICIENTE

En el supuesto de que la protección de la diversidad biológica y de los suelos, el uso sostenible de los recursos y la prevención de desastres se encuentran plenamente vinculados, para la región se hace cada vez más necesario que las convenciones globales confluyan con acciones de protección de los ecosistemas prioritarios, y de resguardo de los demás problemas ambientales y regiones críticas. Lo que prevalece hasta hoy es un conjunto de acciones desarticuladas y sin una visión común. Otro tanto ocurre con las convenciones relativas a la contaminación y el medio urbano.

La acción convergente guiada por la protección de la estabilidad de los ecosistemas prioritarios de América Latina y el Caribe supone una mayor coordinación entre los secretariados de las convenciones, más recursos financieros específicos por acuerdo, un refuerzo de la institucionalidad ambiental global que logre una aplicación más eficiente de estas convenciones, y un fortalecimiento político de los principales organismos ambientales del sistema de las Naciones Unidas para evitar la dispersión. Ante la proliferación y dispersión geográfica de los foros y sedes de las secretarías de las convenciones ambientales multilaterales y de los organismos intergubernamentales, y la diversidad de los requerimientos informativos correspondientes, se hace necesario avanzar en la racionalización de la gestión internacional del desarrollo sostenible. En tal sentido, en la Cumbre de Johannesburgo se podrá recomendar una evolución gradual tendiente a armonizar los diversos procesos mediante temas y objetivos similares. También se deberá avanzar en la confluencia y compatibilización entre acuerdos comerciales y ambientales.

#### LA CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS GLOBALES CON LA POSICIÓN REGIONAL

Hasta ahora, una de las principales dificultades para progresar en la sostenibilidad del desarrollo latinoamericano y caribeño ha sido la escasa corresponsabilidad global, la creciente desigualdad del sistema económico mundial, y la ineficiencia en la adopción y aplicación de los acuerdos ambientales globales. No será posible mejorar el entorno global para el desarrollo sostenible, y ni siquiera para la protección ambiental, sino mediante los acuerdos y las instituciones ambientales. Para ello se requiere una acción convergente entre las reformas al sistema financiero, comercial y tecnológico, y los acuerdos, las instituciones y la gobernabilidad ambiental global. Ésta es una realidad constatada sobre todo en los años posteriores a los acuerdos de Río, y de ella se desprenden dos vertientes de la agenda global latinoamericana y caribeña: una enfocada hacia el sistema económico mundial y otra hacia el sistema ambiental global y regional.

## EL CONOCIMIENTO Y LA TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las trabas para lograr una inserción más favorable en el mercado internacional mediante esquemas de producción basados en modernos procesos de innovación científica y tecnológica han mostrado con mayor elocuencia que la educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y adaptación tecnológica, y el acceso a la información desempeñarán un papel cada vez más decisivo en la sostenibilidad.

Por otra parte, ante los crecientes riesgos naturales, tecnológicos y sociales, aumenta la evidencia de una mayor fragilidad humana y ecológica derivada de la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas. El principio precautorio ha adquirido una nueva y más relevante significación para América Latina y el Caribe. Ya no bastarán los esfuerzos de protección, pues son cada vez mayores las necesidades de adaptación y mitigación, así como sus costos.

Hoy más que nunca la región necesita avanzar en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación y la adaptabilidad, a fin de profundizar en el conocimiento de sus recursos naturales, posibilitar la realización de investigaciones con sus propias prioridades, recuperar las tecnologías adecuadas y fomentar el uso sostenible de los recursos bióticos, basado en una apropiada evaluación de los riesgos mediante una aproximación precautoria. Adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual –tanto del conocimiento formal como del informal– vinculada a la biodiversidad. Para ello se sigue demandando que los organismos financieros internacionales y las instancias del sistema de las Naciones Unidas apoyen el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas de la región en cumplimiento del Principio 9 de la Declaración de Río.

## HACIA UNA NUEVA ETAPA DE INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS

Los logros alcanzados hasta ahora en el desarrollo institucional, legal, regulatorio e instrumental pueden ser impulsados hacia nuevas formas de gestión, que privilegien la integración de políticas. Además de fortalecer los instrumentos de gestión vigentes, es preciso impulsar ahora una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración económico-ambiental, asociados al cumplimiento voluntario y de adopción más generalizada, más accesibles para los productores y empresas pequeñas y medianas, junto con otras medidas de orden económico-financiero que estimulen su desarrollo.

## LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Asumiendo como punto de partida las nuevas capacidades desarrolladas para la participación y la intervención públicas, es posible impulsar formas de trabajo Estado-sociedad más avanzadas. Se trata no sólo de fortalecer los procesos de

intervención pública mediante la institucionalización de los espacios de participación en el ámbito nacional y local, y de consolidar los consejos nacionales de desarrollo sostenible, sino también de expandir otros esquemas de participación e intervención directas.

\* \* \*

#### **PROPUESTAS DE ACCIÓN FUTURA**

Es ya un lugar común señalar que la globalización conlleva tanto riesgos como oportunidades. Si bien el proceso globalizador ha permitido a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe un acceso más dinámico a los mercados de capital y a las inversiones, ha incrementado también su vulnerabilidad económica debido a la volatilidad financiera. En las condiciones de fragilidad e inestabilidad de los sistemas financieros latinoamericanos y caribeños, el actual flujo y reflujo de capitales especulativos ha precipitado diversas crisis que inciden en la economía real, en la sostenibilidad del desarrollo y en el medio ambiente. En ese sentido, se hace indispensable abordar la necesidad de introducir reformas al sistema financiero mundial y, en ese contexto, discutir la conveniencia de adoptar mecanismos e instrumentos que controlen el movimiento de capitales especulativos, con el objeto de disminuir los impactos de la volatilidad actual.

Mientras tanto, resulta insuficiente reconocer que la globalización conlleva riesgos y oportunidades. Lo fundamental es darse cuenta de que la proporción entre estas dos posibilidades no está predeterminada ni es inamovible. Se pueden disminuir los riesgos y aumentar las oportunidades trabajando en un doble plano. En el ámbito internacional, mediante la creación de nuevas reglas que “domestiquen” y encaucen la globalización por vías que faciliten el desarrollo sostenible de todos los países, y en particular de aquellos más vulnerables. Paralelamente, la región puede minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades si impulsa un conjunto de políticas que articulen la dimensión ambiental con la económica y social, aplicando sus correspondientes estrategias e instrumentos tanto en el plano interno como en el externo, que están interrelacionados. El desempeño internacional se halla condicionado por las políticas internas, que a su vez cuentan con espacios de maniobra determinados por las circunstancias internacionales.

En el plano interno, se ha comprobado que los países que pueden obtener mejores beneficios de la globalización son aquellos que disponen de capacidad propia, una base productiva sólida y una institucionalidad y marcos regulatorios estables, adecuados, eficaces y eficientes. Someter las influencias de la globalización a un firme marco normativo nacional es una estrategia positiva, que re-

clama –hoy más que nunca– la presencia de Estados nacionales fiscalmente sanos, políticamente fuertes, socialmente cohesionados e institucionalmente democráticos, para poder ejercer de este modo su plena capacidad reguladora. Un tema de agenda pendiente es el de armonizar la política fiscal con los requerimientos de una gestión ambiental eficaz. En este sentido, la cooperación internacional permite potenciar los alcances de las estrategias nacionales.

Para lograr la transición hacia un desarrollo sostenible, la región necesita emprender transformaciones económicas y sociales, empezando por una reestructuración productiva que satisfaga el triple criterio de aumentar la competitividad de la región, disminuir los rezagos sociales y frenar el deterioro ambiental asociado a los actuales patrones de especialización productiva. Para ello se necesita incrementar el ahorro interno, hasta ahora insuficiente para sostener una acumulación endógena de capital a niveles que permitan revertir la situación de pobreza que aqueja a un alto porcentaje de la población. Además, se hace imprescindible aumentar el gasto social, sobre todo en educación y salud, y crear empleo de calidad, con especial atención en la equidad de género y una mejor inserción de los jóvenes de la región. Alcanzar niveles de ahorro genuino en el plano nacional también repercute en la reversión de los procesos actuales de deterioro ambiental y de pérdida de capital natural y humano, que constituyen una causa esencial de menoscabo de las capacidades productivas.

Para orientar la reestructuración productiva es preciso realizar cambios cualitativos en el patrón de inversión, tanto pública como privada y social, reencauzándola hacia proyectos de alta rentabilidad social y de signo sostenible.

En este marco, es imprescindible contar con sistemas nacionales efectivos de desarrollo tecnológico y de creación de conocimiento, capaces de impulsar un progreso técnico apropiado para las circunstancias locales, caracterizadas por una elevada dotación de recursos naturales y altos porcentajes de la fuerza laboral en actividades de baja productividad.<sup>1</sup>

En el ámbito jurídico-institucional, la región enfrenta la tarea de adecuar los marcos actuales a fin de facilitar la operatividad de los instrumentos de gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno, garantizando la coherencia entre las políticas sectoriales. La especificidad territorial de la gestión ambiental exige el establecimiento de sólidos vínculos operativos con las autoridades locales, mediante estrategias que vinculen todo el espectro de estructuras administrativas a una ampliación de los instrumentos de gestión, incluidos los de índole económica.

1 Véanse, por ejemplo, las propuestas de “sustitución de exportaciones” como fundamento económico del progreso técnico y como medio para lograr una transformación productiva de la región que tenga como norte la sostenibilidad ambiental y social (Guimarães, 2001).

A partir de las consideraciones anteriores, podría concluirse que no es factible, desde el punto de vista de la sostenibilidad, aspirar a alcanzar el rápido crecimiento de la economía requerido por los países de la región sobre la base de los actuales patrones de producción y exportación.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, mano de obra barata y poco calificada, escaso desarrollo científico y tecnológico y lenta difusión del progreso técnico tienden a retroceder frente al éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento y la innovación tecnológica y organizativa sistemática. La ampliación de la cobertura y la calidad de los sistemas educativos constituye una estrategia fundamental para alcanzar una mayor justicia social y una mayor competitividad global. Por ello es indispensable replantear el patrón de competitividad de la región, y superar las limitaciones que hoy comprometen su viabilidad social, económica y ambiental.

La viabilidad de la agenda interna está en buena medida determinada por los avances que se logren en la agenda internacional. En el plano global, es insoslayable considerar la reforma del sistema financiero mundial a la luz de los imperativos del desarrollo sostenible, y la Cumbre de Johannesburgo puede ser una buena oportunidad para propiciar este debate sobre la base de los resultados que se deriven de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo.

En este contexto, sería apropiado recomendar el replanteamiento en la Cumbre de Monterrey y en la de Johannesburgo de la necesidad de explorar mecanismos internacionales innovadores y más efectivos para financiar la protección de bienes públicos nacionales e internacionales de beneficio global. Ante la constatación de que el problema de la deuda externa sigue representando un obstáculo a los esfuerzos de los países de la región por lograr el desarrollo sostenible, ambas cumbres pueden brindar oportunidades propicias para que los gobiernos –reiterando el espíritu de la resolución 44/228 que convocó a la Conferencia de Río– insten a los organismos financieros internacionales y a otras instancias pertinentes a que, de manera eficiente y urgente, pongan en marcha mecanismos destinados a aliviar el peso de la deuda externa y a liberar recursos que permitan atender la agenda del desarrollo sostenible.

En esa misma dirección de definir instrumentos para el financiamiento de la transición de los estilos de desarrollo todavía vigentes hacia el desarrollo sostenible se destaca la necesidad de ampliar las áreas operacionales actualmente elegibles en los fondos creados a partir de Río 92 –tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial–, de manera que puedan responder a las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo. Ello incluye también la necesidad de revisar los parámetros de asignación de recursos a los mecanismos de instrumentación de los acuerdos de Río, así como la administración de los fondos y la rendición de cuentas y resultados.

Es imprescindible asimismo replantear las complejas relaciones entre el comercio, las inversiones y el medio ambiente mediante la definición de reglas que no operen en detrimento de alguno de estos factores y que, por el contrario, logren un reforzamiento mutuo.

Entre las oportunidades de una globalización reencauzada resalta la de poder retomar una visión integral de desarrollo y así incidir a una escala adecuada en la solución de los problemas ambientales globales, que comprometen la salud humana y la de los ecosistemas. El cambio climático, el adelgazamiento de la capa estratosférica de ozono, la merma de la biodiversidad, las pandemias de nuevo cuño y otros procesos adquieren una incidencia global, revelan la creciente interdependencia entre los países y ponen de manifiesto que sólo pueden enfrentarse mediante una acción global concertada.

De la discusión de principios y la actuación declarativa urge pasar a la práctica. Las negociaciones de Johannesburgo representan una oportunidad para diseñar esquemas concertados que fortalezcan las perspectivas futuras de lo ya logrado hasta ahora. Esto implica consolidar enfoques operativos que movilicen recursos internacionales para enfrentar problemas globales, basados en el reconocimiento de la responsabilidad común pero diferenciada y en la extensión, al ámbito internacional, del principio “el contaminador-paga”, recogido en el Principio 16 de la Declaración de Río.

Las estrategias de desarrollo sostenible nacionales, regionales y globales deben contar con sistemas de indicadores definidos sobre la base de criterios que combinen lo cualitativo con lo cuantitativo, y que reflejen no sólo el comportamiento del aire, el agua, los suelos y la biodiversidad, sino que también se refieran a la calidad de vida y expresen nuevas formas de bienestar en correspondencia con los procesos ecológicos y culturales. Se requiere seleccionar un número limitado de indicadores que recojan las variadas dimensiones de la sostenibilidad, tengan capacidad de reflejar particularidades nacionales, faciliten el diálogo entre autoridades sectoriales, incorporen las implicaciones globales y guarden estrecha relación con la toma de decisiones.

Se propone, a continuación, un conjunto de prioridades identificadas en las cuatro reuniones subregionales realizadas como parte del proceso previo a la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). Estas prioridades deben definirse a la luz de aquellos procesos que requieren el fortalecimiento de una acción conjunta en el presente período, tanto entre la comunidad de naciones y el sistema ambiental global como en el interior de la región.

Se trata de una propuesta que, si bien parte de los compromisos vigentes, se propone concentrar la atención y los esfuerzos de la sociedad latinoamericana y caribeña, de sus gobiernos y de las instituciones internacionales, en los temas emergentes o de interés renovado, debido a la agudización de los procesos de deterioro o a la presión sobre los recursos.



Sin duda, los temas relevantes en la actualidad son más numerosos, y así lo expresan las agendas nacionales o subregionales, y los diferentes programas de acción de las agencias internacionales y de diversas instituciones. Se intenta, sin embargo, proponer un conjunto de temas prioritarios que permitan definir posiciones comunes para impulsarlos en la Cumbre de 2002.

La identificación más precisa de prioridades permitiría asignar de manera más eficiente los recursos de cooperación canalizables a la región, y orientar mejor el trabajo de las agencias internacionales. Al respecto, se proponen las siguientes áreas temáticas:

#### PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS ECOSISTEMAS NATURALES Y SU BIODIVERSIDAD Y ACCESO A RECURSOS GENÉTICOS

##### *1. Protección y uso sostenible de los ecosistemas naturales y su biodiversidad*

Considerando que América Latina y el Caribe cuentan con la mayor diversidad de especies y ecosistemas del mundo, que esta riqueza constituye un gran potencial para el desarrollo, que es responsabilidad de la región su preservación, que se ha generado un intenso deterioro en ecosistemas críticos con riesgo para la biodiversidad, que los ecosistemas mejor conservados son habitados por comunidades indígenas y campesinas que viven en la pobreza extrema, resulta urgente emprender acciones regionales que garanticen el detenimiento e incluso la reversión de los intensos procesos de deterioro en áreas estratégicas por su riqueza y servicios ambientales, que la producción de estas áreas sea sostenible y, por lo tanto, compatible con su conservación, y al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Sin menoscabo de las medidas nacionales prioritarias, se sugiere adoptar medidas regionales con los siguientes fines:

i) *Reforzar la acción de gobierno y de los organismos internacionales* en torno de la conservación y el manejo sostenible de los ecosistemas naturales prioritarios, conforme a una orientación ambiental que rijan las políticas de desarrollo rural.

- Definir los ecosistemas naturales prioritarios terrestres y marinos en un grupo de trabajo conformado por expertos gubernamentales.
- Fomentar una política integral y sostenible de manejo de los ecosistemas naturales, basada en incentivos económicos, que valore la importancia social, económica y ambiental de los recursos maderables y no maderables; que ofrezca soluciones a los campesinos y permita que el bosque sea su sustento de vida; que se articule con otras actividades de fomento productivo y evite el cambio de uso de los suelos.

- Elaborar planes de conservación, aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo sostenible para los ecosistemas naturales prioritarios. Dichos planes deberán incluir, sobre la base del ordenamiento ecológico y una visión de cuencas hidrográficas, la creación y el fortalecimiento de áreas naturales protegidas y de corredores biológicos; la promoción de actividades productivas sostenibles certificadas en los ecosistemas terrestres, como el ecoturismo; el aprovechamiento forestal sostenible maderero y no maderero; el fomento de plantaciones forestales comerciales, con respeto a las características ambientales, de agricultura sostenible y reconversión agroecológica; el incentivo a la restauración ambiental y reforestación de áreas prioritarias vinculadas a los proyectos de desarrollo limpio para captura de carbón, y la aplicación de programas de protección contra incendios forestales, erradicación de especies exóticas en áreas de alto valor biológico y –en los ecosistemas marinos– de pesca sostenible y restauración de zonas costeras.
- Integrar políticas intersectoriales, de coordinación interinstitucional y participación social, para la ejecución de los planes de conservación, aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo sostenible.
- Dar especial atención a la adecuación de estos planes en las áreas que pertenecen a las comunidades indígenas autóctonas.
- Monitorear el proceso de deterioro y desarrollar indicadores con metodologías comunes que permitan medir avances concretos que reflejen un proceso de estabilización y mejoría ambiental, económica y social de los ecosistemas naturales prioritarios.

ii) *Para lograr estos objetivos y en el espíritu de los principios de la Cumbre de Río se propone la formación de una alianza global* que haga posible avanzar en un compromiso mundial por la conservación in situ de la biodiversidad y sus ecosistemas, expresado en metas cuantitativas y medios para alcanzarlas, y que recupere los objetivos centrales del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

iii) *Incrementar el financiamiento para la conservación in situ*, mediante el refuerzo de los mecanismos existentes para hacerlos más eficaces y eficientes, el establecimiento de sinergias con otros instrumentos económicos innovadores y la promoción del análisis de un fondo propio de compensación que reconozca los servicios ambientales nacionales de beneficio global generados por los ecosistemas naturales prioritarios y que permita financiar las acciones de la conservación, producción sostenible y restauración, como una forma específica de aplicar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

iv) *Promover el establecimiento de un fondo de compensación multinacional*, que reconozca los servicios ambientales nacionales de beneficio global generados por

los ecosistemas naturales prioritarios y permita financiar las acciones de la conservación, producción sostenible y restauración, como una forma específica de aplicar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

v) *Generar sinergias* entre las convenciones y los instrumentos *ambientales* multilaterales, globales, nacionales y regionales vinculados a la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas.

## 2. Acceso a recursos genéticos y transgénicos

i) *Armonizar en el ámbito regional los marcos regulatorios nacionales relativos a la bioseguridad* de modo que, más allá de la reglamentación de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados, permitan fortalecer las instituciones nacionales competentes en la materia, tanto en lo relativo a su autoridad como a la creación de capacidades en cuanto a análisis de riesgo. Esto contribuirá a desarrollar formas de cooperación horizontal entre los países de la región, impulsar la transferencia de tecnología y proteger a nuestros países de experimentos no autorizados, y cautelar tanto las especies endémicas de la región de la contaminación transgénica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas.

ii) *Incorporar en los sistemas nacionales de acceso a los recursos genéticos* la participación de las comunidades indígenas y campesinas poseedoras del conocimiento relativo a la conservación y el mejoramiento de estos recursos, y fortalecer su capacidad de negociación en cuanto al acceso al componente intangible de dichos recursos.

## 3. Alianzas regionales y globales

i) *Promover la creación de un programa de acción* para la conservación in situ –objetivo central del Convenio sobre la Diversidad Biológica–, que contenga metas cuantitativas y los medios para alcanzarlas.

ii) *Impulsar la sinergia en la ejecución de las convenciones y los protocolos* para aumentar su efectividad en la conservación de ecosistemas y especies.

iii) *Contribuir a la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena* mediante su ratificación, e instar al resto de los signatarios a hacer lo propio y aplicar los mecanismos aprobados con el Protocolo en orden a efectuar los análisis de riesgo para la biodiversidad que pueden representar los organismos vivos modificados.

iv) *Promover la creación de un protocolo* para normar el acceso a los recursos genéticos.

v) *Promover ante la comunidad internacional el establecimiento de mecanismos financieros* que sirvan para reconocer el papel en términos de conocimiento, mejora y conservación de los recursos genéticos que desarrollan las comunidades indígenas y campesinas.

## VULNERABILIDAD

*I. Desastres naturales*

Con respecto a las políticas públicas relacionadas con los desastres naturales, la mayor parte de los países de la región reconoce que los esquemas vigentes podrían resultar insuficientes para hacer frente a una siniestralidad en aumento.

Entre las posibles orientaciones para reformular dichos esquemas destacan:

i) *Prioridad de las acciones de preparación y prevención.* Éste es el ámbito que requiere más trabajo en la región. El éxito de una nueva política de gestión frente a los desastres naturales dependerá sobre todo de las acciones emprendidas antes de que se presente el fenómeno desencadenante de algún desastre. Procesos educativos, organizativos, instalación de sistemas de información y alerta temprana, ejercicios sistemáticos de simulacro, movilización de las comunidades y de diversas organizaciones de la sociedad civil, contribuirán a la progresiva construcción de una *cultura del riesgo*.

ii) *Introducción de esquemas de descentralización* que incrementen la responsabilidad y participación de los agentes locales de gobierno en la prevención y respuesta ante los desastres.

iii) *Mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos* mediante normativas claras de planificación y construcción de infraestructura urbana.

iv) *Reducción progresiva de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.* Ésta es la más compleja de las tareas, y la que mayor tiempo requerirá. El ordenamiento ecológico del territorio representa una pieza clave dentro de esta estrategia de mediano plazo, pues permite adecuar la ocupación y los usos del espacio a las condiciones biofísicas de cada zona. En este sentido, es inevitable proceder a una reubicación de aquellos asentamientos localizados en zonas de alto riesgo.

v) *Reconstrucción de ecosistemas que por su deterioro contribuyen a incrementar la vulnerabilidad frente a algunos tipos de desastre.* La reforestación, por ejemplo, permite fijar el suelo en áreas afectadas por la erosión o propensas a padecer deslizamientos.

vi) *Respuesta inmediata ante el desastre.* Mucho queda por hacer para mejorar la eficacia y coordinación de las acciones. Es necesario revisar los sistemas de atención inmediata, así como los marcos regulatorios pertinentes. Se propone la creación de mecanismos subregionales y regionales que incrementen la cooperación y mejoren la eficacia en el campo específico de la atención a desastres.

vii) *Aceleración de los trabajos para el desarrollo de un índice de vulnerabilidad* que permita orientar la asignación de recursos y las tareas de prevención, y monitorear los avances.

viii) *Creación de mecanismos financieros* que incorporen la participación de sistemas de aseguramiento internacional a partir de índices de vulnerabilidad preestablecidos. Como se señaló en relación con el problema del cambio climático, en la reducción general de la vulnerabilidad frente a desastres naturales de di-

versa índole se deberá considerar la condición prioritaria de los pequeños Estados insulares y algunas otras zonas de la región que han sufrido en el pasado afectaciones de magnitud desproporcionada, que comprometen sus perspectivas de sostenibilidad.

## *2. Vulnerabilidad y desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares*

Los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe han recomendado que el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible que les atañe y todos los temas relacionados sean revalorados en la agenda internacional, especialmente los que apuntan hacia una articulación de estrategias de desarrollo integral, que concilien los parámetros económicos, sociales y ambientales. La preocupación fundamental radica en lograr que este Programa y sus temas conexos se integren realmente al marco del desarrollo sostenible internacional, tal como a los ámbitos nacionales y regionales. Entre las orientaciones medulares se encuentran las siguientes:

i) *Revisión periódica de la aplicación del Programa de Acción.* Se espera realizar un “análisis completo y comprehensivo” de la aplicación del Programa en 2004, a diez años de celebrada la Conferencia de Barbados. Para ello, proponen efectuar una segunda Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

ii) *Cambio climático y elevación del nivel de los mares.* Entre los aspectos más críticos, resaltan el impacto que ocasiona el incremento de este nivel en las zonas costeras y la necesidad de fortalecer la aptitud para evaluar la vulnerabilidad y planificar medidas de control y adaptación. Con este fin, los PEID recomendaron que la comunidad internacional provea ayuda para el desarrollo de proyectos y programas destinados a construir institucionalidad y a crear centros de entrenamiento y capacitación en estos países.

iii) *Recursos marinos y costeros.* Se pone de relieve la necesidad de contar con respaldo para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales, administrativas, científicas y tecnológicas que permitan gestionar y utilizar eficazmente los recursos de las zonas económicas exclusivas, sobre una base sostenible. También es preciso disponer de un inventario exhaustivo de los recursos existentes en dichas zonas y establecer áreas marinas protegidas adicionales.

iv) *Recursos de agua dulce.* La demanda de agua dulce continúa creciendo en la subregión del Caribe, debido principalmente a los cambios económicos y demográficos que han experimentado los países. En este sentido, destaca la importancia de establecer una institución subregional que diseñe proyectos y programas costo-efectivos y eficientes de construcción de capacidades en la gestión de los recursos de agua dulce, y que interactúe con los gobiernos nacionales y las organizaciones subregionales, regionales e internacionales relevantes.

v) *Comercio*. Se recomienda que en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible los jefes de Estado y de gobierno adopten medidas destinadas a garantizar una integración efectiva de los PEID en la economía internacional, incluyendo aquellas que contrarresten, entre otros aspectos, la inequitativa distribución de las ganancias de la globalización intensificada y la liberalización del comercio. Los PEID también recomiendan la adopción de medidas que permitan paliar el impacto producido por los flujos decrecientes de la asistencia oficial para el desarrollo, la reducción de los accesos preferenciales a los mercados y el empeoramiento de la situación de deuda externa de muchos países.

vi) *Indicador de vulnerabilidad*. Se recalca la necesidad de realizar un trabajo cuantitativo y analítico respecto de un indicador de vulnerabilidad para los PEID.

vii) *Financiamiento*. Se recomienda que la Cumbre de Johannesburgo reitere el compromiso adoptado en la CNUMAD, por el cual la comunidad internacional reconoció la necesidad de optimizar la disponibilidad de recursos adecuados, predecibles, nuevos y adicionales a los ya existentes, y se pide que ese compromiso sea aplicado de manera urgente. En tal sentido, para los países del Caribe reviste particular relevancia el compromiso aceptado por las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su PIB a la asistencia oficial para el desarrollo, tal como se acordó en la CNUMAD.

#### GESTIÓN DEL AGUA

Entre las orientaciones que muchos países latinoamericanos y caribeños parecen compartir para redefinir la gestión del agua y las políticas públicas relacionadas con este recurso figuran:

i) *Cambios en la cultura y en la percepción social del agua*. Durante décadas, el agua ha sido considerada por parte de la sociedad como un bien infinito, de libre acceso. Es necesario poner fin a la cultura del desperdicio y construir una cultura de la escasez, sobre la base de la interacción de los problemas de *cantidad* con los de *calidad*.

ii) *Adecuación del enfoque económico a las condiciones de una escasez creciente*. Son muchas las generaciones que han estimado el agua como un bien gratuito. De hecho, sigue siendo gratuito en muchos contextos y para diversos usos, como el agrícola. Ningún usuario del agua paga en la región el costo del acceso y abastecimiento, ni compensa plenamente el daño causado por la contaminación que genera. Es necesario poner fin a la cultura de la no valoración e introducir con sensibilidad social diversos instrumentos económicos en la gestión, que complementen la regulación directa sin cancelarla.

iii) *Gestión integrada del agua, con enfoque ecológico y biorregional*. En el transcurso de muchas décadas, el agua ha sido objeto de diversas prácticas inconexas de gestión, con predominio de los enfoques hidráulicos más que hidro-

lógicos, y mucho menos ecológicos. Se necesita una gestión integrada, intersectorial, que parta de la funcionalidad del agua en relación con los sistemas de soporte de la vida.

iv) *Incorporación de la iniciativa privada a la gestión del agua.* Tradicionalmente, el Estado fue el único actor económico relevante en la gestión del agua. En la última década, sobre todo, diversos países de la región han desarrollado experiencias de participación del sector privado en la provisión de servicios hídricos, en el marco de un redimensionamiento del papel del Estado. Algunas de estas innovaciones han sido muy exitosas; otras han sido abandonadas tras un rotundo fracaso. Sería muy útil efectuar un estudio objetivo y minucioso de estas experiencias y elaborar un balance general. Está claro, sin embargo, que muy pocos Estados nacionales de la región se encuentran en condiciones de absorber por sí mismos la totalidad de la carga de la gestión del agua.

v) *Descentralización de la gestión.* Hasta hace poco, los gobiernos locales tenían escasa injerencia en la gestión del agua, que se focalizaba en los niveles centrales de gobierno. En el marco de una descentralización general de los poderes públicos y una revisión de los marcos regulatorios, se requiere lograr una convergencia y un equilibrio entre las capacidades, recursos y atribuciones de los diversos órdenes de gobierno.

vi) *Participación social.* En el marco de un proceso descentralizador y de la difusión transparente de una información oportuna, la sociedad y, en particular, las colectividades de usuarios deben contar con mecanismos de participación efectiva en la gestión del agua. Al respecto, algunos países de América Latina y el Caribe han retomado ya los enfoques de cuencas, sobre los que existen interesantes experiencias históricas en la región.

vii) *Medición y monitoreo.* Será de suma utilidad acordar criterios para medir y monitorear los avances regionales en materia de sostenibilidad en la gestión del agua.

viii) *Cooperación internacional.* Es necesario revisar y potenciar los esquemas de cooperación internacional, a niveles global, regional y subregional. En relación con este último, se han desarrollado en la región valiosas experiencias en torno de las cuencas interiores y de los mares compartidos. Como sucede en el contexto nacional, también en el ámbito multilateral internacional es preciso incrementar la coordinación entre las múltiples instancias que inciden en la gestión del agua.

## GESTIÓN DE LA ENERGÍA

### 1. Cambio climático

Por su vulnerabilidad frente a este proceso global, el cambio climático representa para América Latina y el Caribe un desafío de enormes proporciones. Para la región sería conveniente impulsar la mitigación a escala global, sobre la

base del principio de responsabilidad común pero diferenciada entre países, que recoge la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y asimismo, promover actividades de adaptación, lo que será muy importante en las próximas décadas, en que seguramente se enfrentarán cambios en los patrones usuales de clima, debido a la inercia del fenómeno.

La región podría explorar de manera conjunta líneas programáticas que incluirían los siguientes elementos:

i) *Apoyo al Protocolo de Kyoto*. El reciente Acuerdo de Bonn permite contemplar con prudente optimismo la perspectiva inmediata del Protocolo de Kyoto, que con una notoria excepción ha recibido el apoyo de la comunidad internacional. Hoy por hoy, el Protocolo es el único instrumento multilateral que ha logrado consensos en orden a impulsar una acción internacional concertada que permitiría desarrollar los compromisos de dicha Convención.

Los países de la región pueden trabajar en forma conjunta para ampliar las posibilidades de que el Protocolo de Kyoto entre en vigor con ocasión de la Cumbre de Johannesburgo, entre otras cosas mediante una oportuna ratificación del instrumento por parte de aquellos países que todavía no lo hayan hecho.

ii) *Reforzamiento de la capacidad regional*. Todavía existe un rezago en relación con la construcción de una institucionalidad que permita a los países de la región desplegar una gestión adecuada en relación con el cambio climático. Se necesita generar capacidad y establecer o reforzar mecanismos de concertación intersectorial, sistemas de información, seguimiento, educación, participación social, investigación, promoción de programas y proyectos que pudieran beneficiarse de los fondos acordados a nivel internacional, así como del mecanismo de desarrollo limpio. Sobre esta base se pueden enfrentar con eficacia los compromisos contraídos y las oportunidades contenidas en el marco de la Convención y del Protocolo.

iii) *Programa regional de adaptación al cambio climático*. Existen muchas medidas y estrategias que pueden adoptarse desde ahora para evitar o reducir desastres futuros derivados del cambio climático e impulsar la sostenibilidad del desarrollo en el contexto climático previsible. Las perspectivas de adaptación al cambio climático se consolidarían mediante la promoción de un programa regional que potenciara y complementara los esfuerzos nacionales al respecto. La articulación de los esfuerzos de ordenamiento ecológico desempeñaría en este contexto un importante papel. Los fondos de adaptación derivados del mecanismo para un desarrollo limpio, así como otros cuya constitución se prevé, podrían contribuir al programa regional de adaptación.

iv) *Focalización hacia las áreas de mayor vulnerabilidad*. Tanto las acciones de reforzamiento de capacidad como de adaptación deberían tomar en consideración la prioridad que representan las áreas de mayor vulnerabilidad: el Caribe y algunas zonas de Mesoamérica. En especial, los PEID del Caribe han llamado



repetidamente la atención de la comunidad internacional solicitando apoyo para implementar proyectos y programas destinados a fortalecer la capacidad y mejorar las perspectivas de adaptación. Otro tanto han planteado países centroamericanos, amenazados por desastres climáticos.

v) *Sinergia entre la conservación de ecosistemas naturales y acción climática.* La conservación y restauración de ecosistemas pueden converger y reforzarse mutuamente por medio de medidas de acción climática. Asumir ambos objetivos en forma conjunta permite potenciar los beneficios derivados de los arreglos institucionales establecidos y, sobre todo, de los posibles proyectos de reforestación y forestación que pudieran encauzarse por la vía de los mecanismos para un desarrollo limpio.

Por otra parte, la región podría reforzar su ya destacada participación internacional en la identificación de enfoques y metodologías que permitirían enfrentar problemas relacionados con las implicaciones climáticas del uso del suelo y el cambio de dicho uso, tales como la medición y la permanencia de los beneficios de captura de CO<sub>2</sub>.

## 2. *Eficiencia energética*

La situación energética de la región hace posible recomendar los siguientes puntos generales respecto de las prioridades de la política energética regional y su contribución a los esfuerzos por mitigar el cambio climático global:

i) *Modificar la tendencia de la trayectoria de intensidad energética regional*, a través de políticas que promuevan avances en la eficiencia energética, las que tendrían repercusiones positivas sobre la calidad ambiental local.

ii) *Mejorar la diversificación de la oferta energética*, evaluando el potencial de fuentes convencionales y otras fuentes renovables de energía, incluidas la geotermia, la biomasa, la energía solar y la eólica, entre otras que han sido poco desarrolladas en la región.

iii) *Establecer sinergias de largo plazo entre las políticas energéticas de la región y las políticas ambientales*, para orientar sus objetivos tanto a lograr avances en la eficiencia energética como en la aplicación de nuevas tecnologías limpias.

iv) *Promover estrategias integradas* que rindan beneficios económicos derivados de la eficiencia energética, la reducción de la contaminación, la conservación de las reservas de combustibles fósiles, la atención a demandas sociales y el abastecimiento de los rezagos, y que además puedan contribuir a la mitigación del cambio climático.

## GESTIÓN URBANA

Un objetivo estratégico en el ámbito de las ciudades es la mejora de la productividad urbana. Para ello es necesario establecer como punto de partida el mo-

nitoreo de los avances. La salud humana es un importante recurso productivo con notorios vínculos con un medio ambiente adecuado. Con este fin, debe procurarse:

i) *Mejorar de productividad urbana, por medio de:*

- La medición de la productividad urbana y de los impactos de los mayores cuellos de botella, estableciendo un punto de partida para comparaciones futuras.
- El reconocimiento del costo económico de las pérdidas de días trabajados por problemas de salud, monitoreándolo como indicador de la interacción contaminación-salud-economía. Por ende, la disminución de los días perdidos sobre la base de un mejoramiento de la calidad ambiental.
- El monitoreo de los tiempos de traslado intraurbano como una expresión de la calidad de vida y el mejoramiento de su desempeño.
- La reducción de la generación de residuos y emisiones por unidad de producto urbano y el monitoreo de esta relación.
- El mejoramiento de los indicadores de salud con clara vinculación ambiental, como la morbilidad y mortalidad en poblaciones especialmente vulnerables a ciertos contaminantes.

ii) *Dar seguimiento a las presiones por toma de recursos naturales y por deposición de emisiones* a fin de:

- Estimar y monitorear la huella ecológica de los centros urbanos.
- Estabilizar o disminuir dicha huella.

iii) *Aumentar la densidad de los centros urbanos.*

iv) *Desarrollar y aplicar programas de seguimiento y evaluación,* sobre todo en los siguientes aspectos:

- Monitoreo y aplicación de medidas para el aumento del tratamiento de las aguas servidas.
- Medición y reducción de la vulnerabilidad urbana sobre la base de instrumentos de planeación.
- Medición, monitoreo e inducción de un descenso en la generación de residuos sólidos.
- Estimación del aporte y medición e inducción de la merma de las emisiones provenientes de las pequeñas y medianas empresas.

#### INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En su aspecto ambiental, la institucionalidad internacional requiere, por una parte, la consolidación de instituciones y mecanismos reguladores a nivel nacio-

nal y, por otra, la definición de un marco comprensivo, coherente e integrado, que permita una agenda y un acuerdo para lograr, entre otros propósitos:

- i) el fortalecimiento de la dimensión ambiental en la institucionalidad global del desarrollo;
- ii) una acción más coordinada de los organismos internacionales, particularmente de los de financiamiento;
- iii) la sinergia entre los diversos acuerdos internacionales que inciden en la sostenibilidad del desarrollo;
- iv) el involucramiento de todos los países en la adopción y cumplimiento de los compromisos; y
- v) la consolidación de la cooperación regional entre los organismos internacionales y regionales en torno de prioridades definidas por los gobiernos.

Las actuales estructuras de la institucionalidad ambiental deberían entrar en un proceso de racionalización, que comience por consolidar el diálogo entre los foros ministeriales de los distintos sectores como espacios de deliberación y coordinación regional, y que refuerce la comunicación entre los ministros ambientales y aquellos a cargo de otras áreas del desarrollo sostenible.

A su vez, los países deberán definir la agenda futura de esta racionalización de la institucionalidad en los foros correspondientes. Especialmente, resulta vital para la región la cooperación entre los organismos, los secretariados de las convenciones, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la operatividad de los acuerdos para el desarrollo sostenible que requieren una mayor integración de políticas ambientales, financieras y comerciales, y coherencia entre los programas, estrategias y proyectos específicos. Todo lo anterior demandará un financiamiento de magnitud y la estabilidad adecuada.

Como paso inicial, se podrían agrupar –bajo esquemas de coordinación temática única– aquellos tratados y acuerdos que comparten objetivos y agendas en torno de los asuntos estratégicos, tales como biodiversidad, productos químicos y atmósfera, entre otros.

El fortalecimiento de las instituciones ambientales globales exigirá mejores condiciones para el seguimiento y la evaluación de los resultados de las convenciones y agendas comunes, y el monitoreo más sistemático del estado ambiental en la región y en el mundo.

## Capítulo 24

# **Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe**

Fuente: “Cambio climático y desarrollo en América Latina: una reseña”, *Documentos de proyecto*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, febrero de 2009, pp. 9-16.



## PRÓLOGO

*Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL*

En los últimos años, el problema del cambio climático ha captado un nivel de atención sin precedentes y ello se tradujo en una movilización internacional para concertar acciones destinadas a mitigarlo, en un dinamismo en materia de innovación tecnológica para contar con las herramientas que permitan paliar sus causas, y en una preocupación creciente por sus posibles consecuencias negativas sobre el desarrollo de los países. El tema ha pasado incluso a integrar la agenda de prioridades del secretario general de las Naciones Unidas junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La preocupación dominante en el plano mundial está correctamente enfocada a atenuar el origen del problema: las emisiones de gases de efecto invernadero. El flujo de estas emisiones hacia la atmósfera y su acumulación a lo largo de los últimos siglos han terminado por elevar las concentraciones a un grado que amenaza con llevar la temperatura atmosférica a niveles peligrosos para todos los sistemas del planeta.

Hasta el momento, el régimen internacional acordado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto sólo regula la emisión de gases de efecto invernadero de los países desarrollados. Esto hace que se controle parcialmente el uso de la atmósfera como sumidero de los gases antropogénicos y que se esté lejos de tutelar la seguridad climática. Recién en 2007 se pudo precisar una dimensión temporal y cuantitativa para el logro de la seguridad climática que, como señala Bárcena (2009), es un bien público global que debe protegerse.<sup>1</sup> El Informe Stern sobre la economía del

<sup>1</sup> Este concepto, que se amplía en el texto “Institucionalidad y financiamiento para los bienes públicos globales: el caso del cambio climático” (Bárcena, 2009), ha sido recogido en otras ocasiones: *Taller regional del Cono Sur sobre energía sostenible. Cooperación e integración energética: en busca de un equilibrio sostenible* (Bárcena, 2008). “En torno al cambio climático, consideró de vital importancia que se alcance lo que definió como “seguridad climática”, esto es, un acuerdo para evitar que la emisión de dióxido de carbono supere las 550 partículas por millón (actualmente se lanzan a la atmósfera 440 partículas por

cambio climático y el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) pusieron sobre la mesa dos elementos nuevos que permitieron hacer dicha precisión (Stern, 2006). Por una parte, el IPCC despejó la incertidumbre sobre la responsabilidad humana en el cambio climático y sobre el potencial de daño de este fenómeno en distintos escenarios. Por otra parte, además de hacer estimaciones sobre los costos globales de la mitigación del problema, el Informe Stern puso en claro que la demora en la acción hará más cuantiosas las pérdidas de bienestar o producto global e inclinó la discusión a favor del establecimiento de tasas de descuento muy bajas en el futuro y la conveniencia de actuar sin dilaciones.

Asimismo, en este informe se hizo referencia a lo que se ha vuelto el estándar de seguridad climática para los países industrializados y algunas economías emergentes con grandes emisiones de gases de efecto invernadero (Grupo de los Ocho más Cinco). Detener el aumento de la concentración de estas emisiones en la atmósfera, de modo que a fines de siglo se establezca en un rango de entre 500 y 550 partes por millón (ppm), supondría un incremento global de la temperatura de entre 2,5 y 3,5 °C. Si se excede este nivel se estaría ante márgenes de cambio para todos los sistemas, con muy bajas posibilidades de adaptación.

El incremento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera es de aproximadamente 2,5 ppm al año y la concentración actual gira en torno a las 370 ppm. De mantenerse esa tasa de aumento, llevará unos cuarenta y ocho años llegar a las 500 ppm, pero al cabo de ese plazo no terminarán las emisiones. Por ello, el tiempo para lograr la estabilización de las concentraciones en niveles seguros se estaría agotando rápidamente.

La situación de América Latina y el Caribe es distinta de la de los países desarrollados. Mientras que estos últimos son los que principalmente generan la externalidad global resultante de las emisiones y también la sufren, la región contribuye poco a generarla pero la sufre de manera desproporcionada. Si se toman en cuenta las emisiones regionales, América Latina y el Caribe sólo emiten más que África, que ocupa el último lugar (aunque en términos de emisiones per cápita se encuentra por encima de Asia y África). No obstante, la región figura entre las más vulnerables por estar localizada dentro de la franja de huracanes y tener numerosos Estados insulares y zonas costeras bajas, por depender de los deshielos andinos para el suministro de agua a los sectores urbano y agrícola, y por estar expuesta a inundaciones e incendios forestales, entre otras particularidades.

---

millón), porque de no atenderse ese problema la temperatura del planeta podría ascender hasta 2,5 grados centígrados, lo que sería desastroso para la humanidad" (*El Universal*, 2008). "Dos bienes públicos globales como la seguridad climática y la estabilidad financiera están en riesgo, lo que exige la entrada en funcionamiento de un nuevo orden multilateral con más peso de los países emergentes" (Bárcena, 2009).

Son precisamente esas particularidades geográficas y la situación de América Latina y el Caribe en la economía global las que obligan a realizar un análisis específico de los efectos del cambio climático en la región.

Hasta hace muy poco tiempo, la discusión se centraba en el impacto ambiental de este fenómeno y sólo recientemente se ha concentrado en los efectos económicos. En este libro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que tiene por objeto contribuir a cerrar la brecha entre el ámbito ambiental y el económico, se ofrece un primer análisis de la información más relevante para la región sobre el tema, disponible a 2008. Asimismo, se destacan algunos aspectos económicos relacionados con el cambio climático y sus consecuencias en América Latina y el Caribe, como el vínculo con el comercio internacional, el contagio negativo de las finanzas públicas y las futuras restricciones a un desarrollo económico con alto grado de consumo de carbono. El cambio climático es una barrera para el progreso en términos de los recursos que se perderán o que deberán reasignarse para adaptarse a sus efectos negativos. Sin embargo, también representa una oportunidad para buscar un desarrollo de mejor calidad, con más inversiones en tecnologías que puedan mitigar algunas externalidades ambientales negativas del proceso.

Es importante atraer la atención de los equipos económicos de los gobiernos de la región hacia estos temas, pues cuanto mejor preparados se encuentren, menores serán las presiones imprevistas sobre el gasto y las pérdidas recaudatorias y mayor la gobernabilidad económica de los países. En suma, este libro tiene por objeto brindar a los gobiernos de América Latina y el Caribe algunos elementos de juicio que contribuyan al análisis de la relación entre cambio climático y desarrollo. En el texto se plantea la enorme importancia de los mecanismos para distribuir adecuadamente los costos del cambio climático. Asimismo, se señala que el entorno internacional en que se desenvolverá la región sufrirá importantes modificaciones que llaman a la previsión en el ámbito del comercio y las futuras inversiones. Entre la información revisada se incluyó la literatura internacional más reciente sobre cambio climático que abarca a América Latina y el Caribe, como los escenarios a 2030 de la Agencia Internacional de Energía, el cuarto informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y los informes preparados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En estos documentos se pone énfasis en la adaptación como estrategia para la región, en las posibles ganancias de la mitigación con y sin mercados de carbono y en la necesidad de proteger las finanzas públicas de los desastres físicos o económicos que podrían redundar en menores ingresos y mayores gastos.

En algunos países de la región (como Brasil, México y algunas naciones de Centroamérica y el Caribe) se están realizando estudios sobre economía y cambio climático que, a medida que se vayan completando, darán mayor certeza sobre la



magnitud nacional y sectorial de los costos de adaptación y de las potenciales ganancias de la mitigación. En 2009, posiblemente se pueda contar con información proveniente del resto de los países de América del Sur y ello permitirá fortalecer la perspectiva regional.

En los capítulos I y II se hace referencia a los impactos biofísicos esperados y sus consecuencias sobre los sistemas productivos y la salud de la región. Entre los puntos más destacados se encuentran los efectos negativos generalizados en la franja intertropical, que incluyen los límites biológicos de resistencia al cambio de temperatura de algunas especies de gran importancia como el maíz, el derretimiento de las nieves y los glaciares andinos, el difícil suministro de agua a grandes zonas y la exposición a las epidemias. En suma, se habla de la gran vulnerabilidad del sector primario y de los encadenamientos productivos y fiscales que genera. Sólo unas pocas subregiones de alta latitud de América del Sur tendrán ganancias productivas.

En el capítulo III se trata el crucial problema de la adaptación al cambio climático, que todavía se caracteriza por ser más bien espontánea y reactiva, y por estar principalmente enfocada a la atención de los desastres naturales y la posterior recuperación. La política de adaptación implica absorber las pérdidas esperables en el sector primario y en los ingresos públicos y anticipar los gastos que deberá efectuar el sector público para enfrentar las consecuencias negativas y posiblemente concurrentes del cambio climático: sequías, inundaciones, epidemias, olas de calor, pérdidas de infraestructura y otras consecuencias directas. Se destaca que el problema de América Latina y el Caribe con relación al cambio climático es fundamentalmente de adaptación, más que de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Desarrollar la capacidad de adaptación supone retos como la cuantificación de los recursos necesarios, la distribución de los costos entre agentes públicos y privados (productores o consumidores), la localización y especificidad de las medidas requeridas y la apertura o el conocimiento que tengan de estos temas las autoridades encargadas de la gestión económica, social y ambiental de los países.

En este capítulo se plantea que un bajo nivel de adaptación aumenta el riesgo de que las pérdidas productivas privadas, ya sea por cambios graduales o eventos extremos, se trasladen a las finanzas públicas a través de medidas de compensación que supongan un gasto público (municipal, estatal, nacional o internacional, en el caso de la cooperación para enfrentar los desastres). A estas pérdidas se sumarían las ocasionadas por un menor nivel de actividad económica y de recaudación de ingresos públicos.

La adaptación es una tarea tanto del sector privado como del público. Para el primero implica la creación y el uso de mecanismos de mitigación del riesgo económico y de previsión para restringir las futuras emisiones de carbono en algunos países, en ciertos mercados de exportación y en la inversión nacional. Para el sector público supone, sobre todo, la protección de los ingresos fiscales y de las

presiones sobre el gasto para mantener los equilibrios fiscales y la gobernabilidad económica.

Por el contrario, si las acciones de adaptación incluyen la internalización de los costos adicionales esperados por parte de los particulares, por ejemplo a través de mecanismos de seguros, éstos permanecerán en la órbita privada. Esta posibilidad no impide que exista una puja distributiva entre productores y consumidores y que el bajo nivel de adaptación de los productores se materialice en alzas de precios.

En definitiva, un bajo nivel de adaptación se expresará en un incremento de las presiones en los distintos niveles de las finanzas públicas y en la inestabilidad de los mercados. Desde este punto de vista, avanzar en la adaptación conlleva un esfuerzo de protección de la estructura de las finanzas públicas y de la estabilidad del sector privado en favor de la estabilidad macroeconómica.

En el capítulo IV se aborda el tema de la adaptación de la región a las consecuencias indirectas, producto de las respuestas del mundo desarrollado a sus propias medidas de mitigación. Los países desarrollados están tratando de reducir la producción de emisiones y bajar la huella de carbono y, al mismo tiempo, proteger a los sectores productivos de la competencia internacional. Las emisiones incorporadas en las exportaciones de América Latina y el Caribe, ya sea por la producción o por el transporte, se pueden ver confrontadas por restricciones en los mercados de destino. Por otra parte, junto con las restricciones al comercio internacional, se puede dar una fuga de industrias con gran cantidad de emisiones hacia los países de la región, lo que hará más difícil la transformación productiva hacia sectores más limpios. Asimismo, se recoge la distinción entre importadores y exportadores netos de carbono en el comercio internacional.

En general, la región es captadora de tecnologías, por lo que también deberán suprimirse las barreras para la difusión de aquellas que minimizan la huella de carbono, y promover la eliminación de restricciones a su comercio internacional en el corto plazo. De modo complementario, la evaluación de las nuevas inversiones deberá incluir el costo de las emisiones y otras cargas ambientales desde un enfoque del ciclo de vida, y buscar acuerdos regionales que promuevan la difusión de mejores prácticas y normas para proteger simultáneamente el medio ambiente y la competitividad.

En el capítulo V se hace referencia a la proyección del futuro energético de América Latina y el Caribe y se observa que, desde el punto de vista de las emisiones por consumo de combustibles fósiles, es poco alentador. Entre 1973 y 2005, la participación de América Latina en el consumo final de energía primaria aumentó del 3,7% al 5,0% del total mundial, y la industria y el transporte triplicaron el consumo final de energía. A su vez, el transporte es responsable de la mayor parte del aumento del consumo de petróleo entre 1971 y 2005. En cierta medida, a esto se debe que exista un estancamiento en la mejora de la intensidad energética, que en la actualidad se encuentra prácticamente en los mismos niveles de 1980.

América Latina y el Caribe seguirán siendo un importante consumidor de combustibles fósiles, por lo menos en la primera mitad del siglo XXI. El aumento de los precios del petróleo tiende a traducirse en el consumo de combustibles con mayor contenido de carbón, cuya oferta es más estable, y la región no tiene una clara trayectoria de mejora espontánea ni en materia de consumo energético ni en lo referente a las emisiones. Cambiar a una trayectoria más limpia requiere incentivos internacionales más potentes y, en el plano interno, exige realizar el potencial económico de una mayor eficiencia energética, pues la región presenta grandes oportunidades de progreso en este campo.

En la actualidad, los principales incentivos son mejorar la calidad ambiental local, economizar el uso de combustibles y reducir la inversión necesaria para aumentar la oferta energética. Los últimos avances más destacados en materia eólica, térmica, marina y solar se han producido fuera de América Latina y el Caribe y, como en otros casos, la región será captadora de tecnologías. Según la Agencia Internacional de Energía, la inversión en eficiencia energética produciría notables ganancias económicas en todos los países, excepto en México.

En el capítulo VI se trata el tema de la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y sus oportunidades, se analizan las principales fuentes de emisiones y se resumen las políticas y herramientas de mitigación que están aplicándose en algunos países de América Latina y el Caribe. En este apartado se aprecia un aumento de las emisiones per cápita en casi todos los países y se confirman como principales sectores emisores la agricultura, el cambio en el uso del suelo y el consumo energético, con alrededor del 30% cada uno. Las emisiones sumadas de desechos y procesos industriales son inferiores al 10%.

Las emisiones de gases de efecto invernadero de América Latina y el Caribe, incluidas las provenientes del cambio en el uso del suelo, fueron equivalentes al 11,78% del total mundial en 2000. Mantenerse dentro del espacio atmosférico que la región tendrá a largo plazo en el esfuerzo global implica un aumento de la inversión en tecnologías más limpias. Una parte de este esfuerzo se facilita mediante el mecanismo para un desarrollo limpio y la otra se financia con ganancias derivadas de la eficiencia energética. América Latina y el Caribe debe aprovechar el margen de holgura temporal actual para iniciar la reconversión.

Lo que distingue a la región es la gran contribución a las emisiones por pérdidas en la cubierta forestal debido a la expansión de la frontera agropecuaria. Son pocos los casos en que las medidas de adaptación y mitigación coinciden, y la conservación de bosques es uno de ellos.<sup>2</sup>

2 Otro ejemplo sería el pago por servicios ambientales para la conservación de las porciones altas de las cuencas hidrográficas, que reducen la vulnerabilidad a los desastres hidrometeorológicos (adaptación) y permiten mitigar las emisiones por deforestación y degradación. Adaptación y mitigación también coinciden en el adecuado manejo de residuos sólidos y aguas servidas en caso de inundación.

Sin embargo, el Protocolo de Kyoto tiene incentivos muy débiles para la conservación de los bosques y el mejor manejo del suelo. Actualmente, la forestación y reforestación a pequeña escala son elegibles, pero la conservación aún no lo es. En la reunión celebrada en diciembre de 2007 en Bali se acordó incluir la conservación de los bosques en el siguiente paquete de acuerdos (Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación de Bosques [REDD]).

Lentamente, la región va quedando rezagada en número de proyectos y reducciones en el mecanismo para un desarrollo limpio con respecto a Asia, y en la actualidad este mecanismo representa un estímulo marginal para favorecer un mejor uso de la energía y los suelos. Sólo mediante una revisión del mercado de carbono y sus mecanismos será posible contar con los incentivos positivos necesarios para el cambio. Las ciudades, por ejemplo, son importantes fuentes de emisiones, pero no participan como tales en los mercados de carbono.

En este capítulo se hace un repaso de los proyectos registrados ante el mecanismo para un desarrollo limpio como parte de la oferta de mitigación y se observa que hay pocos en el área de sustitución de combustibles y oferta-demanda de eficiencia energética, mientras que predominan los proyectos del sector agrícola (metano de residuos agroindustriales), energías renovables (biomasa) y rellenos sanitarios. El mecanismo para un desarrollo limpio contribuye a mejorar entre un 0,5% y un 3,5% la tasa interna de retorno de los proyectos. Sin embargo, este incentivo no ha alcanzado a movilizar suficientes inversiones como para contribuir a transformaciones estructurales significativas en el sector energético de la mayoría de los países de la región. Desde 2004 hasta la fecha, el mecanismo para un desarrollo limpio ha contribuido con aproximadamente 7000 millones de dólares y movilizó alrededor de 18 000 millones de inversión a nivel global.

En el capítulo VII se analiza el contexto internacional y se observa que, si bien la región se mantuvo al margen de los compromisos de reducción durante el primer período de cumplimiento del Protocolo de Kyoto (2008-2012), es posible que la situación cambie en el futuro. La negociación internacional apunta hacia Brasil y México como países de desarrollo medio que deberían asumir algún tipo de compromiso. Es previsible que la situación internacional evolucione hasta que se acuerden criterios a fin de que los países asuman compromisos cuantitativos para: a) limitar las emisiones en función de una combinación de indicadores, como el ingreso per cápita y el nivel de emisiones; b) incluir a sectores altamente emisores ubicados indistintamente en países en desarrollo o desarrollados (como las industrias del cemento, del acero, automotriz y papelera); c) introducir restricciones en el comercio internacional en función de los gases de efecto invernadero incorporados en la producción o el transporte de mercancías, y d) aplicar impuestos nacionales o internacionales al contenido de carbono de los combustibles fósiles, sin excluir los del transporte internacional.

Estas cuatro posibilidades implicarán cambios en las estrategias de desarrollo nacional o sectorial de los países de la región. Ya sea por el nivel de crecimiento

del PIB combinado con emisiones (Chile o Trinidad y Tobago), por una especialización exportadora de las industrias ambientalmente sensibles con uso intensivo de energía (América del Sur) o por estar a gran distancia de los centros consumidores (Cono Sur), algunos países y varios sectores de la región deberán enfrentar un futuro restringido en materia de carbono. A los incentivos puramente nacionales para el cambio se sumarán nuevos requerimientos para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Por ello, conviene estar preparado y evitar cruzar umbrales de emisión que pongan en movimiento futuras restricciones al carbono. Los fondos internacionales para la adaptación todavía son escasos y la mayor parte del esfuerzo se financia con recursos nacionales en el corto plazo. La mitigación ofrece pocos incentivos que resultan demasiado puntuales en el actual orden de cosas. El esfuerzo internacional concertado, que hoy es incierto, puede traer consigo mayores recursos para la adaptación. En el caso de la mitigación, este esfuerzo podría provenir de una reforma profunda de los mercados de carbono que incentive la adopción de políticas públicas para un desarrollo con menos emisiones.

Es importante prever que la lucha por alcanzar la seguridad climática reclamará el esfuerzo de más países en desarrollo. Las futuras reglas para acceder a la atmósfera global y a su servicio ambiental como sumidero serán clave para juzgar el tipo de desarrollo actual en términos de intensidad respecto del carbono.

Las negociaciones en los próximos períodos de cumplimiento del Protocolo de Kyoto y los instrumentos que de allí surjan serán cruciales para mitigar el impacto económico de la adaptación, modificar los mercados de carbono y hacerlos más significativos como incentivos para la mitigación, lograr el reconocimiento económico al servicio ambiental de la conservación de bosques y asegurar un espacio ambiental adecuado al desarrollo de las economías de la región, acompañado de medidas de eficiencia energética y de reducción del consumo de combustibles fósiles que brinden la comodidad necesaria en ese espacio ambiental.<sup>3</sup>

El reto económico que representa el cambio climático es un llamado de atención a los encargados de tomar las decisiones en el sector económico de los países de América Latina y el Caribe, incluidos los responsables de la infraestructura. Se trata de un reto a largo plazo, al que se suman las incertidumbres financieras y las fluctuaciones de los precios internacionales de los alimentos y la energía, cuyos ciclos son más cortos. Las decisiones que hoy se adopten serán de enorme trascendencia en la trayectoria de las emisiones y en las responsabilidades que deban asumir en el futuro los gobiernos y las sociedades.

3 América Latina y el Caribe participa hoy con cerca del 12% de las emisiones globales (3,1 gigatoneladas). Es difícil imaginar un escenario futuro donde esa participación sea mucho mayor, tomando en cuenta los aumentos de los gigantes asiáticos y del mundo desarrollado. Adecuar el progreso económico a este espacio ambiental será un reto de enorme importancia.

## Referencias bibliográficas



### CAPÍTULO 3

- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- Artigas, Carmen (2001), *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética: revisión de algunas oportunidades*, serie Políticas Sociales, N° 54 (LC/L.1597-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.138.
- Banco Mundial (2002a), *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2002b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World's Poor 2002*, Washington, D.C.
- (1999b), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- Berry, Albert (1992), "Firm (or plant) size in the analysis of trade and development", *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- (2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.



- (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
  - (1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
  - (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
  - (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie 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/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile, octubre.
- Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/St. Martin's Press.
- Culpeper, Roy (2000), "The evolution of global financial governance", *Global Financial Reform: How? Why? When?*, Roy Culpeper y Devesh Kapur (comps.), Ottawa, The North-South Institute.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialization in Latin America. From the "Black Box" to the "Empty Box". A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.G.5.
- FitzGerald, Valpy (2001), "International tax cooperation and capital mobility", documento preparado para el vigesimonoveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001b), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, febrero.
- Ganuzza, Enrique, Arturo B. León y Pablo F. Sauma (2000), "Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional", *Papeles de población*, año 6, N° 24, abril-junio.
- Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spratt (2001), "Will the proposed new Basel capital accord have a net negative effect on developing countries?", Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) (<http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin.html>).
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Krueger, Anne (2001), "International financial architecture for 2002: a new approach to sovereign debt restructuring", discurso pronunciado en la

- National Economists' Club Annual Members' Dinner, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 26 de noviembre.
- Machinea, José Luis (2001), *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 117 (LC/L.1713-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.23.
- Maddison, Angus (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- Marfán, Manuel (2002), "Globalización y gobernabilidad", inédito.
- Marín, Manuel (1999), "Integración y cohesión: la experiencia europea", documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.
- Naciones Unidas (2002a), *Report of the Secretary-General: Implementing Agenda 21* (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nueva York, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- (2001a), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, Santiago de Chile.
- (2000a), "Declaración del Milenio" (A/RES/55/2), Nueva York, Asamblea General (Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre).
- (2000b), *Informe del Secretario General sobre financiamiento del desarrollo*, Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (2002a), "Structural dynamics and economic development", *Kurt Martin Lecture*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- (2001a), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- OCDE-DAC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo) (1996), *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo.
- Porter, Dorothy (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Prebisch, Raúl (1987), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, serie Libros de la CEPAL, N° 13 (LC/G.1461), Santiago de Chile.
- Reisen, Helmut (2001a), "Will Basel II contribute to convergence international capital flows?", documento preparado para Oesterreichische Nationalbank 29<sup>th</sup> Economics Conference, mayo-junio.
- (2001b), "Ratings since the Asian crisis", documento preparado para el proyecto Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) "Capital flows to emerging markets since the Asian crisis", en prensa.
- Rodrik, Dani (2001b), "Development strategies for the next century", documento preparado para la Conferencia "Development theory at the threshold of the twenty-first century", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1999a), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).

- Third World Network (2001), "The multilateral trading system: a development perspective", documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2001), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001* (UNCTAD/TDR/2001), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.D.10.
- (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- Zedillo, Ernesto y otros (2001), "Recommendations of the high-level panel on financing for development", informe elaborado para el Secretario General de las Naciones Unidas, junio.

#### CAPÍTULO 4

- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999), "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa", serie *Políticas sociales*, N° 32 (LC/L.1179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.24.
- Atkinson, Anthony B. (1995), "On targeting social security: theory and western experience with family benefits", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Atkinson, A.B. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Londres, Oxford University Press
- Bartlett, Will y Julian Le Grand (1993), "The theory of quasimarkets", *Quasimarkets and Social Policy*, Julian Le Grand y Will Bartlett (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), "Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe" (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Punto de lectura.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultural. La sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- (1998c), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
  - (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
  - (1994b), *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe* (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile, abril.
  - (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
  - (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
  - (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Santiago de Chile.
- Colm, G. (1965), "National goals analysis and marginal utility economics", *Financial Archives New Series*, N° 24, julio.
- Ferlie, Ewan y otros (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, tercera edición.
- Garnier, Leonardo y Mario Mora (1999), "Compromisos de resultado en el sector social. Su aplicación en Costa Rica", *Reforma y democracia*, N° 13, Caracas, febrero.
- Grosh, Margaret (1992), *From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America, Synthesis*, vol. 1, Washington, D.C., División de Recursos Humanos, Banco Mundial, septiembre.
- Harsanyi, John (1955), "Cardinal welfare, individualist ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy*, N° 63, agosto.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: desigual y desconcentrada*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Ibern, Pere (comp.) (1999), *Incentivos y contratos en los servicios de salud*, Barcelona, Springer Verlag Ibérica.
- Kaztman, R. (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Le Grand, Julien (1999), "Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido", *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene

- Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Musgrave, Richard A. (1958), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.
- (1998a), “Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1985), *The Role of the Public Sector*, París.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994), “Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”, *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, serie E, N° 40 (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Rawls, John (1988), “Libertad, igualdad y derecho”, *Conferencia Tanner sobre filosofía moral*, Madrid, Editorial Ariel.
- (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Salazar, Manuel y Manuel Fernando Castro (1998), “Respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público”, *Coyuntura social*, N° 18, Santafé de Bogotá, mayo.
- Sarmiento, Alfredo y Leticia Arteaga (1998), “Focalizar para universalizar”, *Cuadernos de economía*, vol. 17, N° 29, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- (1995), “The political economy of targeting”, *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- (1994), *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil Blackwell Press.
- (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- (1977), “Rational fools: a critique of the behaviour foundations of economic theory”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, N° 4.
- Sojo, Ana (1999a), “La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas”, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (1999b), “Los compromisos de gestión en salud de Chile: formas de reintegración en el rompecabezas de la reforma”, *Fonasa: ¿una reforma en marcha? Una mirada interna y externa a las políticas y planes del Fondo Nacional de Salud*, Santiago de Chile, Fondo Nacional de Salud (FONASA).

- (1990), “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Symonides, Janusz (1998), “Cultural rights: a neglected category of human rights”, *International Social Science Journal*, N° 158.
- Tokman, Victor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead (1995), “Incidence and targeting: an overview of implications”, *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Market Mechanisms*, Londres, Macmillan Press/Public Policy and Politics.

## CAPÍTULO 5

- Aghion, P. y P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT University Press.
- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.
- Barro, R. (1999), “Notes on growth accounting”, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 2, junio.
- Bértola, L. y G. Porcile (2006), “Convergence, trade and industrial policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the international economy”, *Revista de Historia Económica/ Journal of Iberian and Latin American Economic History*, XXIV (1).
- Bértola, L. y J. Williamson (2003), “Globalization in Latin America before 1940”, *NBER Working Paper*, N° 9687.
- Bulmer-Thomas, V. (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234 (SES.30/3)), Santiago de Chile.
- Chenery, Hollis y Moises Syrquin (1975), *Patterns of Development 1950-1970*, Oxford University Press.
- Cimoli, Mario (1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods”, *Metroeconomica*, vol. 39.
- Cimoli, M. y M. Correa, (2005), “Trade openness and technology gaps in Latin America: a low-growth trap”, *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*, José Antonio Ocampo (ed.), Stanford University Press.
- Cimoli, Mario y otros (2005), “Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina”, *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, documentos de proyectos, N° 35 (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- David, P. (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, mayo.
- Díaz-Alejandro, C. (1984), "Latin America in the 1930s", *Latin America in the 1930s*, Rosemary Thorp (ed.), Basingstoke, Macmillan/St. Antony's College.
- Dosi, G. (1988) "Sources, procedures and microeconomics effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G. y S. Fabiani (1994), "Convergence and divergence in the long-term growth of open economies", *The Economics of Growth and Technical Change*, L. Soete y G. Silberberg (eds.), Edward Elgar.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economic of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press/New York University Press.
- Easterly, W. (2001) "The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform, 1980-1998", *Working Paper*, Banco Mundial, febrero.
- Fagerberg, J. (1994), "Technology and international differences in growth rates", *Journal of Economic Literature*, vol. 32.
- (1988), "International competitiveness", *Economic Journal*, vol. 98.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1), 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.
- Grossman, G. y E. Helpman (1992), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT University Press.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2005), "What you export matters", *Working Paper*, N° RPW05-063, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, diciembre.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hoffman, A.A. (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Edward Elgar.
- Kaldor, N. (1977), "Equilibrium theory and growth theory", *Economics and Human Welfare*, Michael Boskin (ed.), Academic Press.
- Krugman, Paul (1995), "Technology, trade, and factor prices", *NBER Working Papers*, N° 5355.
- (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Editorial Antoni Bosch.
- (1988), "Differences in income elasticities and secular trends in real exchange rates", *European Economic Review*, mayo.
- Lewis, W. Arthur (1953), *Report on Industrialization and The Gold Coast*, Accra, Government Printer.
- Maddison, A. (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1952), "Productivity in an expanding economy", *The Economic Journal*.
- McCombie, J.S.L and A. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin Press.



- Myrdal, Gunnar (1956), *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Narula, R. (2004), "Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth", *DRUID Working Paper*, N° 04-02, diciembre.
- Nelson, R. (ed.) (1994), *National Systems of Innovation*, Oxford University Press.
- Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Growth*, Harvard University Press.
- (1977), "Dynamic competition and technical progress", *Economic Progress, Private Values, and Public Policy: Essays in Honor of William Fellner*, B. Balassa y R. Nelson (eds.), Amsterdam, North-Holland.
- Nurske, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Peneder, M. (2002), "Tracing empirical trails of Schumpeterian development", *Papers on Economics and Evolution*, Viena, Max Planck Institute for Research in Economic Systems.
- Prados de la Esclosura, A. (2005), "Growth, inequality and poverty in Latin America: historical evidence and controlled conjectures", *Working Paper*, vol. 05-41, No 04, junio.
- Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Romer, P. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, octubre.
- Ros, Jaime (2005), "El desempleo en América Latina desde 1990", serie *Estudios y perspectivas* N° 29 (LC/L.2265-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- (2000), *Development Theory and the Economics of Growth*, Michigan University Press.
- Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- Setterfield, M. (2002), *The Economics of Demand-led Growth. Challenging the Supply-side Vision of the Long Run*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Thirlwall, A.P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Quarterly Review*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Thorpe, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2005), *Trade and Development Report 2005. New Features of Global Interdependence*, Nueva York.
- Velasco, A. (2005) "Why doesn't Latin America grow more and what can we do about it?", *Working Paper*, John F. Kennedy School of Government, octubre.



- Verspagen, B. (2001), "Economic growth and technical change: an evolutionary interpretation", *STI Working Papers*, N° 2001-1, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1993), *Uneven Growth Between Interdependent Economies*, Avebury, Aldershot.

### CAPÍTULO 6

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C., septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- (1997d), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

### CAPÍTULO 8

- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system", documento presentado en la reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/ Universidad de las Naciones Unidas.
- Banco Mundial (1998), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-1999*, Washington, D.C., diciembre.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura, N° 5 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.39.
- Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1994), "Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano", *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Proyecto Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.
- (1998a), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/G.2040), Santiago de Chile, octubre.

- (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
  - (1998c), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
  - (1998d), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Cooper, Richard (1971), "Currency depreciation in developing countries", *Princeton Essays in International Finance*, N° 86.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays*, Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1997), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Fischer, Stanley (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.
- (1996), "Why are central banks pursuing long-run price stability?," Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) / Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) / Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto, inédito.
  - (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Papers series*, N° 4565, diciembre.
- Frenkel, Roberto (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El trimestre económico*, N° 200, octubre-diciembre.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Ganuza, Enrique y Lance Taylor (1998), "Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y el Caribe", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.), Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ediciones Mundi-Prensa.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Brighton, Grupo de Expertos sobre Problemas del Desarrollo (EGDI).
- Helleiner, Gerald K. (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8,

- Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile.
- Krugman, Paul (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluations", *Journal of International Economics*, N° 8.
- Minsky, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.
- Morgan (1998), *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.
- Naciones Unidas (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (LC/G.2054)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Ocampo, José Antonio (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (1999), "Short-term capital flows", documento preparado para la Conferencia ABCDE del Banco Mundial, inédito.
- Ros, Jaime (1999), "From the capital surge to the financial crisis and beyond: Mexico in the 1990s", documento preparado para el proyecto "Cómo evitar las crisis financieras: enseñanzas derivadas del 'éxito' de las economías emergentes", Santiago de Chile, marzo.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "The Mexican peso crisis: sudden death or death foretold?", *NBER Working Paper Series*, N° 5563, Cambridge, mayo.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.
- Taylor, Lance (1998), "Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, N° 6, noviembre.
- (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- Van Wijnbergen, Sweder (1984), "The Dutch disease: a disease after all", *Economic Journal*, N° 94.

## CAPÍTULO 9

- Agosin, Manuel (2000), "Fortaleciendo la institucionalidad financiera latinoamericana", Santiago de Chile, Oficina de la Secretaría Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (1998), "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (2001), "Managing capital inflows in Chile", *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Ahluwalia, Montek S. (1999), "The IMF and the World Bank in the new financial architecture", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital flows to developing countries and the reform of the International Financial System", *UNCTAD Discussion Paper*, N° 143, Ginebra, noviembre.
- Banco Mundial (1998), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo, 1998/99*, Washington, D.C.
- Blum, Jack y otros (1998), *Financial Heavens, Banking Secrecy and Money Laundering*, Viena, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD).
- Camdessus, Michel (2000), "An agenda for the IMF at the start of the 21<sup>st</sup> century", *Remarks at the Council on Foreign Relations*, Nueva York, febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- (2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (2000c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.2.
- (1999e), *Globalization of Financial Markets: Implications for the Caribbean* (LC/CAR/G.562), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, junio.
- (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
- (1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Council on Foreign Relations (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture. Task Force Report*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

- De Gregorio, José, Sebastián Edwards y Rodrigo Valdés (2000), "Controls on capital inflows: do they work?", *NBER Working Paper*, N° W7645, Washington, D.C., abril.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IE).
- Ezekiel, Hannan (1998), "The role of special drawing rights in the international monetary system", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1998), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, segunda edición, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Fischer, Stanley (1999), "Reforming the international financial system", *Economic Journal*, N° 109, noviembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000a), *Report of the Acting Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on Progress in Reforming the IMF and Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., abril.
- (1999a), *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., septiembre.
- (1999b), *World Economic Outlook and International Capital Markets Interim Assessment, 1998*, Washington, D.C., enero.
- (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., noviembre.
- Frankel, Jeffrey (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Essays in International Finance*, N° 215, Sección de Finanzas Internacionales, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo, con Jacques Cailloux (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Hausmann, Ricardo (2000), "Exchange rate arrangements for the new architecture", *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, París, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Held, Günther (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Helleiner, Gerald K. (2000a), "Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Krugman, Paul (1990b), *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Le Fort, Guillermo y Sergio Lehmann (2000), "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica", *Documento de trabajo*, N° 64, Banco Central de Chile, febrero.
- Livacic, Ernesto y Sebastián Sáez (2000), "La supervisión bancaria en América Latina en los noventa", serie *Temas de coyuntura*, N° 10 (LC/L.1434-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00. II.G.112.
- Martner, Ricardo (2000), *Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios*, serie Cuadernos del ILPES, N° 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00. III.F.1.
- Meltzer, Allan H. y otros (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.
- Mistry, Percy S. (1999), "Coping with financial crises: are regional arrangements the missing link?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Naciones Unidas (2000b), *Informe del Secretario General sobre financiamiento del desarrollo*, Nueva York.
- (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- (1998), "Money laundering and the global criminal economy: the United Nations response", *Global Programme against Money Laundering*, Nueva York, octubre.
- Ocampo, José Antonio (2002b), "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world", *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar, en prensa.
- (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (1999b), "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), "Price-based capital account regulations: the Colombian experience", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.II.G.41.

- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- Valdés-Prieto, Salvador y Marcelo Soto (1998), "The effectiveness of capital controls: theory and evidence from Chile", *Empirica*, N° 25, Ámsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Van Wijnbergen, Sweder (1984), "The Dutch disease: a disease after all?", *Economic Journal*, N° 94.
- Velasco, Andrés (2000), *Exchange-Rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Universidad de Harvard, Centro para el Desarrollo Internacional.
- Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2000), "The Colombian economy in the nineties: capital flows and foreign exchange regimes", documento presentado en la conferencia "Critical Issues in Financial Reform: Latin American, Caribbean and Canadian Perspectives", organizada por The Munk Centre for International Studies Programme on Latin America and the Caribbean, Toronto, Ontario, Universidad de Toronto, junio.
- White, William R. (2000), "New strategies for dealing with the instability of financial markets", *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Williamson, John (2000), "Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option", *Policy Analyses in International Economics*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), septiembre.
- (1996), "A new facility for the IMF?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 7, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Wyposz, Charles (1999), "International financial instability", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oxford University Press.

#### CAPÍTULO 10

- Cimoli, Mario y otros (2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, documentos de proyectos, N° 35 (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Holland, M. y G. Porcile (2005), "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, documentos de proyectos, N° 35 (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Van Ark, B. y M.P. Timmer (2003), "Economic convergence and divergence", *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, vol. 2, J. Mokyr (ed.), Oxford University Press.



## CAPÍTULO 11

- Capdevielle, M. (2005), "Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México", inédito.
- De la Fuente, Angel (2002), "The effect of structural fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF", *UFAE and IAE Working Papers*, N° 538.02, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB)/Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC).
- Dowrick, S. y J. Bradford DeLong (2001), "Globalization and convergence", documento presentado en la Conferencia sobre la Globalización desde una Perspectiva Histórica, Santa Bárbara, California, 4 y 5 de mayo.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1), 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.
- Hatzichronoglou, T. (1997), "Revision of the high-technology sector and product classification", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N° 1997/2, OECD Publishing.
- Hoffman, A.A. (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Edward Elgar.
- Katz, Jorge (2000), "The dynamics of technological learning during the import-substitution period and recent structural changes in the industrial sector of Argentina, Brazil and Mexico", *Technology, Learning and Innovation: Experiences of Newly Industrialized Economies*, L. Kim y R. Nelson, Cambridge University Press.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1989), *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y perspectivas* (LC/BUE/G.104), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2005), "Anexo A", *Science, Technology and Industry Scoreboard 2005*, París.
- Papyrakis, E. y R. Gerlagh (2004), "The resource curse hypothesis and its transmission channels", *Journal of Comparative Economics*, vol. 32.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13.
- Peneder, M. (2002), "Tracing empirical trails of Schumpeterian development", *Papers on Economics and Evolution*, Viena, Max Planck Institute for Research in Economic Systems.
- Sachs, J.D. y A.M. Warner (2001), "Natural resources and economic development: the curse of natural resources", *European Economic Review*, vol. 45.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), "The disturbing 'Rise' of global income inequality", *NBER Working Papers*, N° 8904.



Vernon, R. (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80.

#### CAPÍTULO 12

Chile, Subsecretaría de Economía (2002), "Acceso y uso de las TIC en las empresas Chilenas", Encuesta 2001 [en línea] <http://www.economia.cl/awS00/Estatico/repositorio/M/T/R/RmNTNiNmM1MzEyY2ZmYzY4N2FhMTViNGQ2NzlkNTFmOTE1OGJkMw==.pdf>.

EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (2002), "E-Commerce in Europe: results of the pilot surveys carried out in 2001" [en línea] <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/studies/lr-e-comm-in-eur-2001.pdf>.

Hilbert, M., P. López y C. Vásquez (2008), "Information societies or ICT equipment societies? The challenge of considering technological progress in the measurement of the information processing capacity of a society in bits and bytes", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

López, Andrés y Daniela Ramos (2007), "Oportunidades y desafíos para la industria del software en Argentina", *Oportunidades y desafíos para la industria del software en América Latina*, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Mochi, Prudencio y Alfredo Hualde, (2007), "Oportunidades y desafíos de la industria del software en México", *Oportunidades y desafíos para la industria del software en América Latina*, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006), *OECD Information Technology Outlook, 2006*, París.

Peres, Wilson (coord.) (2008), "La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo", *Libro de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2363-P), Santiago de Chile, en prensa. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.15.

WITSA (World Information Technology and Service Alliance) (2006), *Digital Planet 2006: The Global Information Economy*, mayo.

#### CAPÍTULO 13

Aiginger, Karl (2001), "Europe's position in quality competition", *Enterprise DG Working Paper*, Comisión Europea.

— (1997), "The use of unit values to discriminate between price and quality competition", *Cambridge Journal of Economics*, N° 21.

Fontagné, L., M. Freudenberg y G. Gaulier (2005), "Disentangling horizontal and vertical intra-industry trade", *CEPII Working Paper*, N° 2005-10, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).

Fontagné, L., G. Gaulier y S. Zignago (2007), "Specialisation across varieties within products and North-South competition", *CEPII Working Paper*, N° 2007-06, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).

- Greenaway, D., R. Hine y C. Milner (1995), "Vertical and horizontal intra-industry trade: a cross industry analysis for the United Kingdom", *The Economic Journal*, vol. 105, N° 433.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2007), "Diferenciación por calidad de bienes con base primaria y de baja tecnología: ¿una ventana de oportunidad para América Latina?", serie *Informes y estudios especiales*, N° 19 (LC/L.2787-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.120.
- Schott, P. (2004), "Across-product versus within-product specialization in international trade", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXIX, mayo.
- (2003), "A comparison of Latin American and Asian product exports to the United States, 1972 to 1999", *Cuadernos de economía*, año 40, N° 121, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## CAPÍTULO 16

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996c), "Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad", documento presentado en la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, 13 al 17 de mayo.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1994), *Los desafíos de la educación chilena*, Santiago de Chile.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Down of the Post-market Era*, Nueva York, Putnam.
- Savater, Fernando (1999), *El valor de educar*, décima edición, Barcelona, Ariel.
- Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", serie *Políticas sociales*, N° 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Suárez, Daniel (1998), "Currículum, escuela e identidad: notas para la definición de un programa de estudio de la escolarización", *Revista RELEA*, N° 5, Caracas, mayo-agosto.

## CAPÍTULO 18

- Arriagada, Irma (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-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.150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SSES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- (2004b), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2295-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SSES.29/3)), Santiago de Chile.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, serie *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005), *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (1999), *Trabajo decente. Memoria del Director General*, 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Piron, Laure-Hélène (2004), *Rights-Based Approaches to Social Protection*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, septiembre.
- Rawlings, Laura (2005), “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programmes”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3.

## CAPÍTULO 19

- Alarcón, R. (s/f.), *The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- BID (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Washington, D.C.
- Calderón, L. (2000), “Migración y derechos políticos en el Seminario ‘La Migración Internacional entra en un Nuevo Milenio’”, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre.
- Canales, Alejandro y Christian Zolniski (2000), “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, documento presentado en el simposio sobre migración internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- (2000g), *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 12 (LC/L.1462-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.144.
- (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154/Rev.1), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Crisp, J. (2000), “Pensando fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria”, *Migraciones Forzadas*, N° 8.
- Espenshade, Thomas J. y otros (2001), “Employment and earnings of foreign-born scientists and engineers”, *Population Research and Policy Review*, vol. 20, N° 1-2.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1998), “Technical symposium on international migration and development”, documento presentado en el simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Grieco, Elizabeth M. y Rachel C. Cassidy (2001), *Overview of Race and Hispanic Origin. Census 2000 Brief*, Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2001), *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda del 2000: resultados generales*, San José de Costa Rica.
- INS (Immigration and Naturalization Service) (2000), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- Lollock, L. (2001), *The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics*, Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Mármora, Lelio (1997), “Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria”, documento presentado en la Segunda Conferencia Regional sobre Migración (Ciudad de Panamá, 11 al 14 de marzo), inédito.
- Martínez, Jorge (2000), *Migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, serie Población y desarrollo, N° 10 (LC/L.1459-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.140.
- Naciones Unidas (2001b), *Results of the Eight United Nations Inquiry Among Governments on Population and Development* (ST/ESA/SER.R/155), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.XIII.2.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones)/Naciones Unidas (2000), *World Migration Report 2000*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.III.S.3.

- Orozco, Manuel (2000), *Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America*, Washington, D.C., Diálogo Interamericano/Instituto de Política Thomas Rivera (TRPI), junio.
- Palazón, Salvador (1996), "Latinoamericanos en España (1981-1994). Aproximación a un fenómeno migratorio reciente", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 11, N° 32.
- Pellegrino, Adela (2000), "Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", documento presentado en el simposio sobre migración internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Perdomo, Rodulio (1999), *Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras* (LC/MEX/L.403), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Richelle, J. (1998), "The influences of globalization on current and future migration patterns", documento presentado en el simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Schmidley, A. Dianne y Campbell Gibson (1999), "Profile of the foreign-born population in the United States: 1997", Current Population Reports, series P23-195, Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Smith, James P. y Barry Edmonston (comps.) (1997), "The new Americans. economic, demographic and fiscal effects of immigration", Washington, D.C., National Academy Press (<http://stills.nap.edu>).
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tapinos, Georges y Daniel Delaunay (2001), "¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?", *Notas de población*, año 28, N° 73 (LC/G.2124-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.122.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2000), "Trends and patterns of migration to and from the Caribbean countries", documento presentado en el simposio sobre migración internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Villa, Miguel y Jorge Martínez (2000), "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", documento presentado en el simposio sobre migración internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).

## CAPÍTULO 20

- Abramo, Laís (2003), *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.
- Abramo, Laís y Rosalba Todaro (eds.) (2002), *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Alvarenga, Ligia (2001), "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", serie *Mujer y desarrollo*, N° 34 (LC/L.1541-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.83.
- Bareiro, Line y otros (2004), "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", serie *Mujer y desarrollo*, N° 54 (LC/L.2077/E-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.20.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *El impacto socioeconómico de la violencia*, Washington, D.C.
- Birgin, Haydée (comp.) (2000), *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Blay, Eva (2003), "Violencia contra la mujer y políticas públicas", *Revista Estudos Avançados*, vol. 17, N° 49, San Pablo, Instituto de Estudos Avançados (IEA), Universidade de São Paulo (USP).
- Bonan Janoti, Claudia (2002), *Sexualidade e reprodução. Processos políticos no Brasil e no Chile*, Río de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal Do Rio De Janeiro (IFCS/UFRJ).
- Bravo, Loreto y Nieves Rico (comps.) (2001), "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", serie *Seminarios y conferencias*, N° 20 (LC/L.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.201.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004d), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", serie *Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.07.
- (2004e), *Commemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe* (LC/L.2064), Santiago de Chile, marzo.
- (2003a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186.
- (2003b), *Informe de la reunión regional de expertos: El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina* (LC/L.1905/E), Santiago de Chile, junio.
- (2003e), *Panorama social 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- (2002b), "Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución", serie *Mujer*

- y desarrollo, N° 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.56.
- (2000a), “El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 27 (LC/L.1295(CRM.8/3)-P/E), Santiago de Chile, mayo.
  - (2000b), *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.
  - (1999), *América Latina y el Caribe: Examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero.
- CEPAL/CDCC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/  
(Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe) (2004a), *Challenges in the Social Sector confronting Caribbean SIDS* (LC/CAR/L.4), vigésimo período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Saint Croix, 22 y 23 de abril de 2004).
- Chiarrotti, Susana (2003), “La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos”, serie *Población y desarrollo*, N° 39 (LC/L.1910-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.68.
- CRLP (Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas) (2000), *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas. América Latina y el Caribe. Suplemento 2000* [en línea] ([http://www.crlp.org/esp\\_pub\\_bo\\_wowlatam.html](http://www.crlp.org/esp_pub_bo_wowlatam.html)).
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Río de Janeiro, Editora Rocco.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2004), “Problemas metodológicos sobre la medición de la propiedad de la tierra por género”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.
- Espino, Alma (2003), “Desarrollo productivo y equidad de género en América Latina y el Caribe: marco conceptual”, documento presentado para el proyecto Productive Development and Gender Equity in Latin America, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, diciembre.
- Feijoó, María del Carmen (2003), “Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género”, documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género (Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Giménez, Daniel (2003), “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.96.
- Gómez, Elsa (1997), “La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 17 (LC/



- L.990-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- León, Magdalena (comp.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores/Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- MacDonald, J. y M. Mazzei (2004), "Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades latinoamericanas: un análisis basado en encuestas de hogares", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Martínez Pizarro, Jorge (2003), "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género", serie *Población y Desarrollo*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.133.
- Mauro, Amalia (2004) "El empleo en el sector financiero en Chile", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Montaño, Sonia (2003), "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil", Sonia Montaño, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil", serie *Mujer y Desarrollo*, N° 45 (LC/L.1920-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.75.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (s/f) (<http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>).
- ONUSIDA/OMS (Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA)/(Organización Mundial de la Salud) (2003), *Situación de la epidemia de SIDA* [en línea] [http://www.unaids.org/en/other/functionality/ViewDocument.asp?href=http://gva-doc-owl/WEBcontent/Documents/pub/Publications/IRC-pub06/JC943-EpiUpdate2003\\_sp.pdf](http://www.unaids.org/en/other/functionality/ViewDocument.asp?href=http://gva-doc-owl/WEBcontent/Documents/pub/Publications/IRC-pub06/JC943-EpiUpdate2003_sp.pdf).
- Pargass, Gaietry (2004), "Reproductive health and rights: HIV/AIDS and gender equality. Preliminary version", documento preparado para la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, D.F., 10 al 12 de junio de 2004), Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 19 de abril de 2004.
- Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", serie *Mujer y desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.116.
- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Gherardi, Natalia (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos: límites y omisiones para una mayor equidad. Versión preliminar", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Pereira de Melo, Hildete (2004), "Género y pobreza no Brasil", Proyecto "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe", Río de Janeiro, Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rioseco, Luz (2004), "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El



- Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Staab, Silke (2003), “En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada”, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 51 (LC/L.2028-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.196.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004), “La conclusión universal de la educación primaria en América Latina. Informe regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la educación”, inédito.
- Vásquez Roxana e Inés Romero (2003), “Balance regional: diagnóstico sobre la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos”, documento presentado en el seminario regional “Derechos sexuales, derechos reproductivos, derechos humanos” (Lima, 5 al 7 de noviembre de 2001), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

## CAPÍTULO 21

- Acuña, Guillermo (2000), *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990* (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Annan, Kofi A. (1999), “An increasing vulnerability to natural disasters”, *The International Herald Tribune*, 10 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Valeria Freylejer (1997), “La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 24, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), octubre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2001a), “La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000” ([http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start\\_id=4668&lang\\_id=3](http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=4668&lang_id=3)).
- Ferraz, Claudio y Ronaldo Seroa da Motta (2001), *Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na indústria*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001), “Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability” (<http://www.ipcc.ch/>).
- Naciones Unidas (1993), *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000), *Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment*. OECD Environment Directorate (COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(99)112/FINAL), París, octubre.

- Schaper, Marianne (2000), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19 (LC/L.1241/Rev1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.
- Schaper, Marianne, Valérie Onffroy de Vérèz (2001), *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 46 (LC/L.1676-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.212.
- Secretaría del Commonwealth (1997), *A Future for Small States - Overcoming Vulnerability*, Londres.
- Young, Carlos Eduardo y Carlos A. Roncisvalle (2001), *Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil*, documento preparado para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 23 y 24 de octubre), en el marco del proyecto "Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Santiago de Chile, octubre.

## CAPÍTULO 22

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001d), *Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001* (LC/G.2142-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.121.
- (2001e), *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- (2001h), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/4)), Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional)/Banco Mundial (2001), *HIPC Initiative-Country Implementation Status Notes*, 51101A-Country Implement Status.doc, mayo.
- Naciones Unidas (2001b), *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo* (A/AC.257/12), enero (<http://www.un.org>).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries* (OCDE/GD(96)50), París.

## SESENTA AÑOS DE LA CEPAL

Este libro reúne una muestra selecta de la producción intelectual de la CEPAL correspondiente al decenio 1998-2008, que viene a complementar la compilación presentada hace una década sobre sus primeros cinco decenios de labor (*Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, 1998).

Los trabajos reproducidos en este volumen recogen, a partir de cuatro amplios campos temáticos –macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y exportador, desarrollo social y sostenibilidad ambiental–, lo más representativo del aporte reciente de la institución al pensamiento latinoamericano y a la formulación de políticas de desarrollo en la región. En ellos se aprecia una clara continuidad conceptual desplegada por la CEPAL a lo largo de sus sesenta años de existencia, pero sobre todo su capacidad para adaptarse a los cambios históricos y brindar diagnósticos y propuestas en plena sintonía con las necesidades concretas de los países de América Latina y el Caribe.

El lector se encontrará en estas páginas frente a un material analítico de primer nivel, que constituye una valiosa contribución al debate sobre las políticas económicas, sociales y ambientales necesarias para alcanzar la transformación productiva con equidad y la sostenibilidad ambiental en los países de la región.