

ESPACIOS IBEROAMERICANOS

Hacia una nueva
arquitectura del Estado
para el desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



ESPACIOS IBEROAMERICANOS

**Hacia una nueva
arquitectura del Estado
para el desarrollo**



Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar
Director
Instituto Latinoamericano
y Caribeño de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Ricardo Pérez
Director
División de Documentos y Publicaciones

Este documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de esa Comisión.

Los capítulos I y II contienen materiales resumidos del informe *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) y del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2010b), y el capítulo III es una versión actualizada del documento *Panorama de la gestión pública en la hora de la igualdad* (CEPAL, 2011). Los textos sobre género y medio ambiente y cambio climático son contribuciones de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género, y Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, respectivamente. Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, y Luis Yáñez, Oficial a cargo de la Secretaría de la Comisión, realizaron valiosos aportes a los capítulos inicial y final.

La coordinación y redacción general estuvo a cargo de Jorge Máttar, Director del Instituto Latinoamericano y Caribeño de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, Ricardo Martner y María Victoria Espada. Para la elaboración del documento se contó con la colaboración de los siguientes funcionarios del ILPES: Marianela Armijo, Rosario Bello, Luis Mauricio Cuervo, Ivonne González, Sergio González, Alejandra Naser, Luis Riffo, Alicia Williner y Lucy Winchester.

LC/G.2507

Copyright © Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile. Octubre de 2011

Diseño de portada: José Domingo Arrieta

Índice

Prólogo	5
Capítulo I	
Brechas por cerrar	9
1. Crecimiento e inversión	13
2. Heterogeneidad productiva	15
3. Ocupación y desempleo	16
4. Pobreza e indigencia	17
5. Desigualdad de ingresos	20
6. Disparidades territoriales	22
7. Género	24
8. Medio ambiente y cambio climático	26
9. Brecha digital	28
10. Infraestructura	32
11. Brechas fiscales	34
Capítulo II	
Caminos por abrir	37
1. Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo	40
2. Convergencia productiva	41
3. Políticas para una mayor igualdad y cohesión territorial	42
4. Empleo con derechos	43
5. Protección social	44
6. Igualdad de género	45
7. Integración del medio ambiente a los demás pilares del desarrollo en un marco de sostenibilidad	46
Capítulo III	
Desafíos de la gestión pública	47
1. Compartir visiones y estrategias de largo plazo	51
2. Construir la ruta al desarrollo	53
3. Definir prioridades en la agenda	54

4. Planificar el territorio	56
5. Adaptarse al cambio climático	58
6. Medir los resultados de la actividad gubernamental	59
7. Formular las prioridades en el presupuesto	61
8. Desarrollar marcos de gasto de mediano plazo y presupuestos plurianuales	63
9. Consolidar la gestión pública para resultados de desarrollo	66
10. Evaluar políticas y programas públicos	66
11. Elaborar presupuestos más transparentes	67
12. Construir gobiernos abiertos	68
13. Ampliar los espacios fiscales y los recursos disponibles	70
14. Consolidar el papel redistributivo de las finanzas públicas	72
15. Hacia un pacto fiscal por la igualdad	76

Reflexión final

Una nueva arquitectura estatal: orientaciones para cerrar brechas y abrir caminos

79

Bibliografía

85

Prólogo

En junio de 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó a la región su propuesta titulada *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, donde se vertieron varios conceptos sobre una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Los Estados que hoy tenemos enfrentan un gran déficit y son el reflejo de nuestras contradicciones, de nuestra heterogeneidad estructural, de nuestra larga historia de desigualdades e inequidades, de nuestras azarosas trayectorias políticas y de nuestras inconclusas reformas fiscales. Son Estados que no cuentan con suficiente credibilidad, ni como proveedores de bienes públicos, ni como recaudadores fiscales, ni como garantes de la protección social, ni como promotores de la productividad y el empleo.

Sin embargo, desde nuestras calles surge un creciente clamor que demanda un papel cada vez más central para el Estado. La ecuación entre mercado, Estado y sociedad que prevalece desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales de hoy y de mañana. El reto es, entonces, colocar al Estado en el lugar que le corresponde de cara al futuro.

Pensamos que la crisis financiera mundial ha producido una inflexión que abre sendas para repensar el desarrollo, con un mayor protagonismo de los actores sociales, a fin de restituir la centralidad de tres valores esenciales.

En primer lugar, el valor del interés general y de la provisión de bienes públicos. Cuando la sociedad queda reducida a un entramado de relaciones privadas y la acción pública pierde todo propósito social, el Estado se desprestigia y sus funciones se reducen ya no a proveer bienestar, sino a exigir obediencia a sus ciudadanos.

Cuando los derechos económicos, sociales y culturales mutan de derechos humanos a simples derechos al consumidor, los derechos civiles y políticos se vacían de contenido. Cuando la acción política no cambia nada importante en la sociedad, surge la indignación de unos y la perplejidad de otros.

De ahí la importancia de recuperar la vieja idea del interés general, que nos remite a la creación y provisión de bienes públicos por parte del Estado, en beneficio de toda la sociedad. Dichos bienes públicos requieren de inversiones de largo plazo y, por ello, de acuerdos sociales con visión de futuro que les den sustento. Son bienes públicos la educación y la salud, la infraestructura productiva, los transportes, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la inversión en ciencia y tecnología, la paz social, tanto interna como externa, la administración de justicia, las elecciones democráticas y la seguridad pública.

Junto a estos bienes públicos tradicionales, los Estados deben ser capaces de participar en el concierto internacional con responsabilidad para proveer bienes públicos globales, como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática global.

Estamos convencidos de que se requiere de una nueva arquitectura estatal que permita que el Estado sea más protagónico en el aseguramiento del bienestar general y en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países.

En segundo término, tenemos el valor de la visión estratégica concertada. Las sociedades tienen memoria y construyen futuro. Para pensar y actuar sobre el desarrollo, hay que aprender de la experiencia del pasado de modo de pensar el futuro con visión estratégica. Como ocurre en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova y que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables tiene pocas posibilidades de prosperar.

En este marco, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional. Esto exige tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, por lo que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son, a la vez, medio y fin.

Por lo mismo, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le provea mayor legitimidad para arbitrar los distintos intereses, con objetivos socioeconómicos claros, mediante la regulación, lo que implica el mejoramiento de sus competencias en ese ámbito.

En tercer lugar, y para privilegiar los anteriores, se encuentra el valor de la política. El modelo neoliberal ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor en desmedro de la del ciudadano y en la neutralidad política de los criterios técnicos. Este modelo ha trocado los derechos sociales por el consumo privado, en donde el derecho estaba dado por una tarjeta de crédito, y la inclusión en el mercado de crédito terminó siendo una forma de inclusión social. De ahí que no todos los consumidores son iguales frente al mercado y, en cuanto consumidores, los define la desigualdad de acceso y poder. En una sociedad democrática, en cambio, los ciudadanos son iguales en derechos y deberes, y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia es, en último término, el mecanismo de decisión de los ciudadanos respecto de cuáles deben ser los bienes públicos que se deben garantizar a toda la población y en qué magnitud se han de entregar. Es la voluntad ciudadana la que toma esas decisiones a través de las instituciones de la democracia. Y esa misma voluntad ciudadana debe ser construida y preservada como bien común que debe ser cuidado por las instituciones del Estado. En definitiva, se trata de retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o el Estado.

Estos tres valores reclaman un nuevo papel del Estado y una plena vigencia de la democracia. Solo sobre la base de la lógica democrática del ciudadano, el Estado puede volver a poner en el centro la noción de interés general, reposicionar el sentido del bien común, invertir en la generación y provisión de bienes públicos y recuperar la vocación de construcción de futuro.

Esta nueva arquitectura estatal deberá posicionar al Estado en el papel que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países, más allá de la subsidiariedad pregonada por el paradigma neoliberal. Para lograrlo, debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su función, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso y en equilibrio con el mercado y el ciudadano, así como el balance óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

Para ello debemos sortear supuestos que la evidencia histórica hoy cuestiona y que, en su momento, demonizaron en forma alternada al mercado y al Estado. La calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerá, en gran medida, de la calidad y probidad de nuestros Estados para regularlos con mecanismos apropiados de control, de incentivos y de orientación. Sobre todo, está claro que hay funciones que son responsabilidad del Estado, que debe velar por el bien común y la cohesión social.

El mercado no produce por sí solo ni igualdad, ni bienes públicos, ni se ocupa del largo plazo. Esto no implica negar la utilidad de los mecanismos de mercado ni de las adecuadas combinaciones público-privadas para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado.

Los pilares que se han planteado en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* como centrales para la futura agenda del desarrollo en la región abren grandes desafíos de políticas de Estado que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral, y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Pero esto requiere de una visión de largo plazo, articulada con un arduo trabajo político, social y técnico con continuidad burocrática, política y financiera, una visión que debe estar fundamentada por el consentimiento ciudadano, construido por pactos sociales nacionales y regionales.

Para hacer frente a estos problemas estructurales, la CEPAL ha propuesto una estrategia de desarrollo exhaustiva, destinada a erradicar la pobreza y la desigualdad. Se trata de una estrategia que asigna a la igualdad un lugar central en el desarrollo, que concede al gobierno una función vital y que apela a las asociaciones público-privadas para la formulación de políticas socioeconómicas.

El logro de una gestión pública de calidad es una condición ineludible para alcanzar una mayor convergencia productiva con igualdad. Es tarea del Estado proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político mediante el cual estos bienes se encuentran disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Aunque la región tiene asignaturas pendientes en todas estas áreas, no cabe duda de que las funciones de provisión de bienes públicos y de redistribución del ingreso merecen especial atención en la tarea de cerrar brechas y abrir caminos hacia la igualdad.

En muchos países de América Latina ha sido muy importante la recuperación del ciclo presupuestario —que perdió su papel rector de discusión de las políticas públicas en los años de alta inflación— como un instrumento transparente y democrático de asignación de los gastos públicos. Asimismo,

son patentes los progresos en materia de planificación y de asignación plurianual. La función de asignación también se ha visto robustecida con el reciente desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas y de inversiones públicas. Los ejercicios de construcción de visiones de país que se multiplican en la región llevan a la necesidad de recuperar la práctica de la planificación con visión de largo plazo, o sea, de la planificación para el desarrollo.

América Latina se encuentra bien posicionada para reformar su sector público y construir Estados para la igualdad. Las economías de la región están creciendo, se ha reducido la volatilidad de las finanzas públicas y se han producido avances significativos e innovaciones en las políticas sociales, de infraestructura y de desarrollo productivo. Esto no debe, sin embargo, inducir a la complacencia o a minimizar la magnitud de los desafíos pendientes en los países de la región, especialmente frente a la incertidumbre sobre la evolución de la crisis internacional.

El afianzamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo tecnológico sin duda permitirán que surjan nuevas oportunidades para la mejora de la gestión pública, como se examina en esta edición de *Espacios iberoamericanos*.

El documento consta de tres capítulos centrales: en el primero se reseñan e ilustran las tareas inconclusas y las brechas por cerrar, en el segundo se discuten los caminos por abrir en la ruta al desarrollo y en el tercero se examinan los principales desafíos de la gestión pública. Finalmente, se enfatiza la importancia de los pactos fiscales y sociales, pues la nueva arquitectura estatal solo será posible con una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad, que permita ampliar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos del desarrollo.

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

Enrique V. Iglesias
Secretario General
Secretaría General Iberoamericana
(SEGIB)

Capítulo I

Brechas por cerrar

■ Una manera de ilustrar las brechas de desarrollo de América Latina es contrastando sus principales indicadores de bienestar con los de España y Portugal, dos países que han tenido un progreso extraordinario en los últimos 30 años (véase el cuadro I.1). Así, el PIB per cápita de España y Portugal, a precios de paridad de poder adquisitivo, se incrementó más del 35% entre 1990 y 2010 (véase el gráfico I.1). En este último año, la brecha de ingresos de América Latina con España era del 163%.

■ Las brechas sociales también se reflejan en los indicadores comparados de esperanza de vida al nacer y de desarrollo humano (véanse los gráficos I.2 y I.3). Si bien las diferencias se han acortado en la última década, las distancias siguen siendo manifiestas, como lo muestran los datos sobre los años de escolaridad y los resultados de la prueba PISA de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véanse los gráficos I.4 y I.5).

■ Sin duda, una de las razones de estas brechas de bienestar tiene que ver con el nivel del gasto público. Mientras que en España y Portugal, el gasto público social per cápita superaba los 5.200 dólares y los 4.100 dólares en 2010, respectivamente, el promedio para América Latina era apenas de 707 dólares (constantes de 2000). Más allá de estas comparaciones generales con los países de la península ibérica, en las siguientes secciones se ilustran con más detalle algunas de las brechas de desarrollo que aún persisten en América Latina.

Cuadro I.1

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: INDICADORES SELECCIONADOS DE DESARROLLO

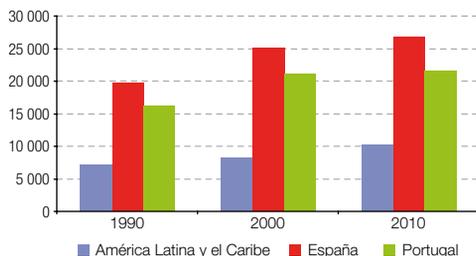
Indicadores	América Latina			España			Portugal		
	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009
PIB per cápita (en precios de paridad de poder adquisitivo)	7 112	8 305	10 196	19 770	25 129	26 855	16 299	21 102	21 661
Población	431,8	508,5	575,9	38,9	40,3	46,1	9,9	10,3	10,7
Población pobre (en porcentajes)	48,3	42,5	33,1	...	24,4	23,4	...	27,5	24,9
Esperanza de vida	67,9	71,3	73,7	77	79,2	81,3	74,2	76,8	79,1
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,59	0,64	0,67	0,73	0,83	0,86	0,69	0,77	0,8
Distribución de ingreso (Gini)	0,53	0,55	0,52	...	0,33	0,32	...	0,36	0,35
Carga tributaria, incluidas contribuciones sociales (en porcentajes del PIB)	13,8	16,8	19,4	32,5	34,2	30,7	26,9	32,8	35,2
Gasto público social per cápita (en dólares a precios constantes de 2000)	337,1	461	707,5	3 331,3	4 357,4	5 223,3	1 697,3	3 350,6	4 166,8
Gasto público social (en porcentajes del PIB)	9,8	12,4	15,1	20	20,4	21,6	12,5	18,9	22,5
Promedio de escolaridad en adultos de 25 años y más (en años)	5,7	6,7	7,7	5,6	9,1	10,4	6,2	7,3	8
Informe PISA	...	380	402	...	487	484	...	459	490
Intensidad de CO ₂ (en emisiones de CO ₂ con respecto al PIB)	258,5	282,5	277,3	290,1	302,8	311	283,6	321,6	320,6
Investigación y desarrollo (en porcentajes del PIB)	0,4	0,3	0,4	0,8	0,9	1,3	0,6	0,8	1,5

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

Gráfico I.1

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: PIB POR HABITANTE

(En precios en dólares constantes de 2005 y de paridad de poder adquisitivo (PPA))

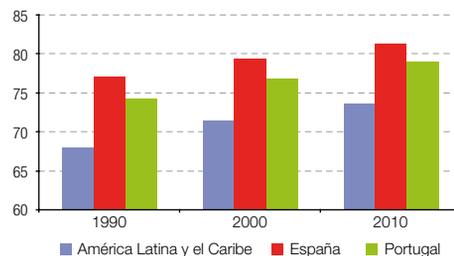


Fuente: Banco Mundial, base de datos World dataBank y CEPAL.
Nota: América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico I.2

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: ESPERANZA DE VIDA AL NACER DE VIDA AL NACER

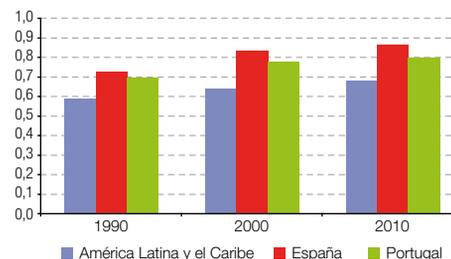
(En años)



Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 2008 revision*, 2010.
Nota: América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico I.3

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

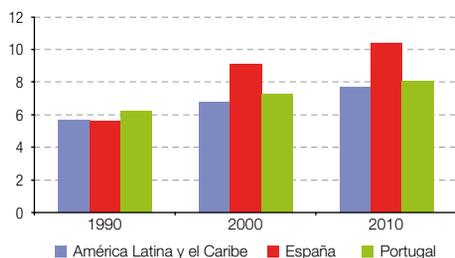


Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2010*.
Nota: América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico I.4

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: PROMEDIO DE ESCOLARIDAD, PARA ADULTOS DE 25 AÑOS Y MÁS

(En años)

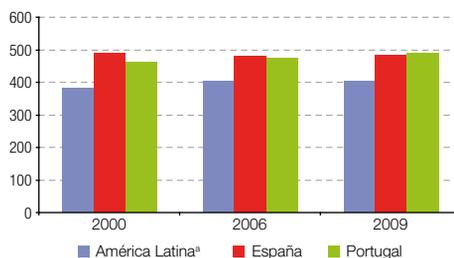


Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2010*.
Nota: América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico I.5

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: INDICADOR DE EDUCACIÓN

(En puntajes medios de la prueba PISA)



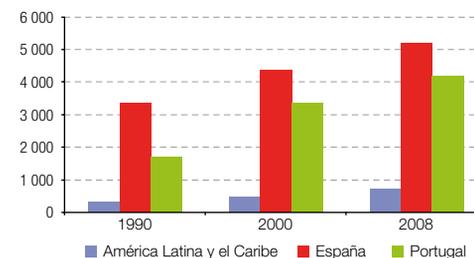
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); OECD PISA Data File.

^a El promedio para el año 2000 incluye: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para el año 2006 incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay; y para el año 2009 incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

Gráfico I.6

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE

(En dólares a precios constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDstat.
Nota: América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

1. Crecimiento e inversión

■ Iberoamérica ha tenido una evolución dispar en su crecimiento económico. Entre 1985 y 2007, España y Portugal disfrutaron de una fase de crecimiento sostenido, de manera sincrónica con su ingreso a la Unión Europea y con la construcción del sistema monetario europeo y el nacimiento del euro.

■ Los países de América Latina y el Caribe sufrieron, en cambio, oscilaciones marcadas. Recién entre 2003 y 2008 se registró un período más prolongado de crecimiento, que fue interrumpido por la crisis financiera internacional de 2008 (véase el gráfico I.7). No obstante, la región ha logrado recuperar el dinamismo en los años posteriores.

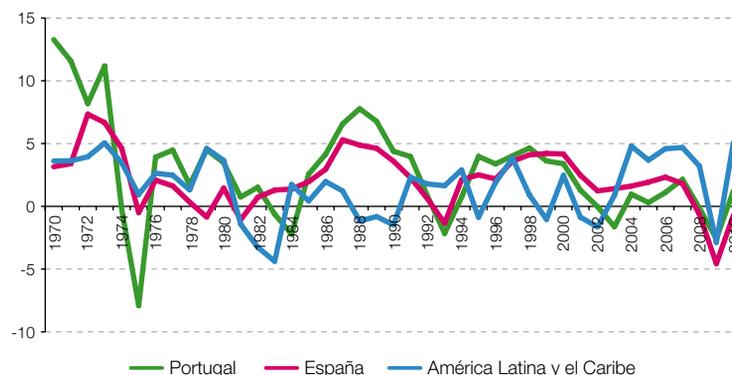
■ El hecho de que España y Portugal hayan estado en el epicentro de las turbulencias recientes no puede hacer olvidar el tremendo salto al desarrollo que estos países dieron entre las décadas de 1980 y 2000, y que sigue entregando importantes lecciones para el desarrollo de América Latina.

■ El grado de dinamismo del PIB depende de varios factores, entre los que se destaca la tasa de inversión. En América Latina, la tasa de formación de capital ha sido muy baja respecto de la registrada en otras economías emergentes exitosas y de la alcanzada por la región en los años setenta.

■ En el gráfico I.8 se ve que durante la mayor parte del período de vigencia del consenso de Washington, la tasa de inversión estuvo más cerca del bajo nivel registrado en la década perdida de 1980 que de la cifra correspondiente a los años setenta, cuando el PIB de América Latina creció, en promedio, un 5,6%.

Gráfico I.7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL: PIB POR HABITANTE, 1970-2010
(En porcentajes)



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

■ En el período 1990-2008, la tasa se situó en el 18,4%, en comparación con el 23,5% logrado en los años setenta. Durante la vigencia del consenso de Washington se registró la menor tasa de inversión, pese a que los flujos de inversión extranjera directa fueron relativamente mayores que en la década de 1970, por lo cual se deduce que lo que decayó es el ahorro y el esfuerzo nacional (véase Ffrench-Davis, 2005).

- La excepción fue el período 2007-2008, cuando la tasa de inversión se aproximó al promedio de la década de 1970, pero no pudo alcanzarlo. Cuando la reactivación económica ha sido más prolongada, la tasa de inversión alcanza niveles mayores y muestra una tendencia progresiva: tras la continua recuperación iniciada en 2003, en el bienio 2007-2008 se registraron las tasas más altas desde los años setenta.

- La persistencia del proceso es clave para brindar a los inversionistas un estímulo eficaz a fin de que inmovilicen sus fondos y movilicen los créditos de largo plazo que necesita la actividad productiva.

- La magnitud de la brecha entre la demanda efectiva y la frontera productiva, y la subutilización de los factores productivos, suelen afectar la calidad de la evaluación de los proyectos y la innovación productiva, y las intensas fluctuaciones recesivas tienden a deprimir los ingresos públicos, lo que induce a realizar recortes en la inversión pública que complementa la inversión privada.

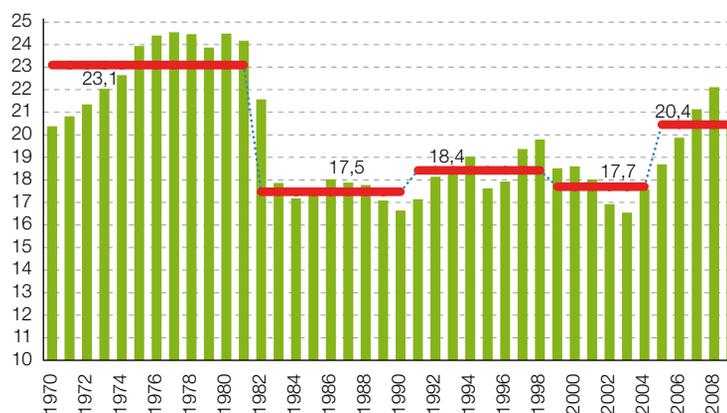
- Así, la tasa de formación de capital ha fluctuado en función de los ciclos económicos con mucha mayor intensidad que en respuesta a las reformas micro y mesoeconómicas llevadas a cabo en la región para elevar la productividad y reducir la heterogeneidad estructural.

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

Gráfico I.8

AMÉRICA LATINA: TASA DE INVERSIÓN

(En porcentajes del PIB)



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

2. Heterogeneidad productiva

■ El análisis de la productividad del trabajo (valor agregado por trabajador) muestra distintos desempeños sectoriales (CEPAL, 2010a). La evolución de esta variable se observa a partir de dos puntos de referencia: a) el análisis de las diferencias entre sectores dentro de la región (productividad de cada sector con relación a la media de la economía) y b) la comparación de la productividad de cada sector en América Latina con la del mismo sector en los Estados Unidos, un país que puede considerarse representante de la frontera tecnológica internacional (brecha externa).

■ Las mayores brechas de productividad en la región, en comparación con los países desarrollados, se traducen en mayores brechas salariales y en una peor distribución del ingreso. Por lo tanto, la convergencia en los niveles de productividad sectorial (convergencia interna) debería generar una mejor distribución del ingreso y una menor exclusión social. Por otra parte, la reducción de la brecha de productividad respecto de los Estados Unidos (convergencia externa) supone mayores niveles de competitividad y la posibilidad de reducir las diferencias de ingresos con el mundo desarrollado.

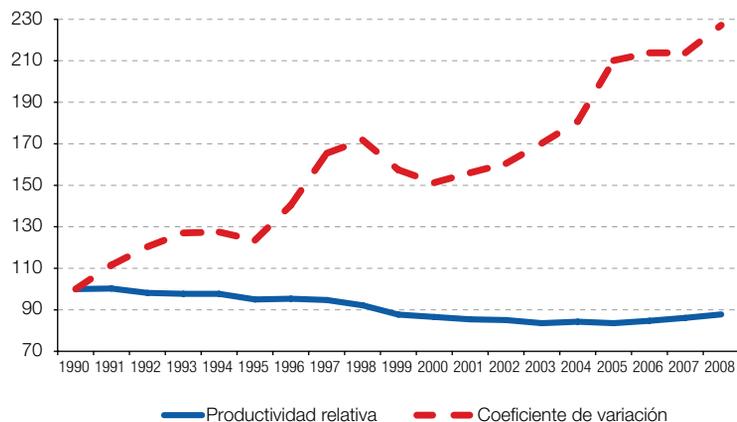
■ En el gráfico I.9 se sintetiza la evolución de la productividad relativa y de su dispersión. El aumento de la dispersión indica que en América Latina se incrementa la distancia entre los sectores que cierran la brecha externa y los que la aumentan. Esta comparación revela diferencias de capacidad entre sectores para aprovechar el potencial de absorción de la tecnología de punta. La comparación entre los niveles de productividad alcanzados por los países de la región y los Estados Unidos permite apreciar la dimensión del desafío de la convergencia tecnológica.

■ Un coeficiente de variación más alto es un indicador de problemas de competitividad y de articulación de la estructura productiva, con efectos negativos en el crecimiento económico.

Gráfico I.9

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y ESTADOS UNIDOS: PRODUCTIVIDAD RELATIVA Y COEFICIENTE DE VARIACIÓN

(Índice 1990=100)



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

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

3. Ocupación y desempleo

- Una parte significativa de la desigualdad de la región se debe a los resultados del mercado del trabajo, en especial a su grado de informalidad y a la concentración del trabajo no remunerado de los hogares en las mujeres.

- La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan, en gran medida, el bienestar material de la mayoría de los hogares.

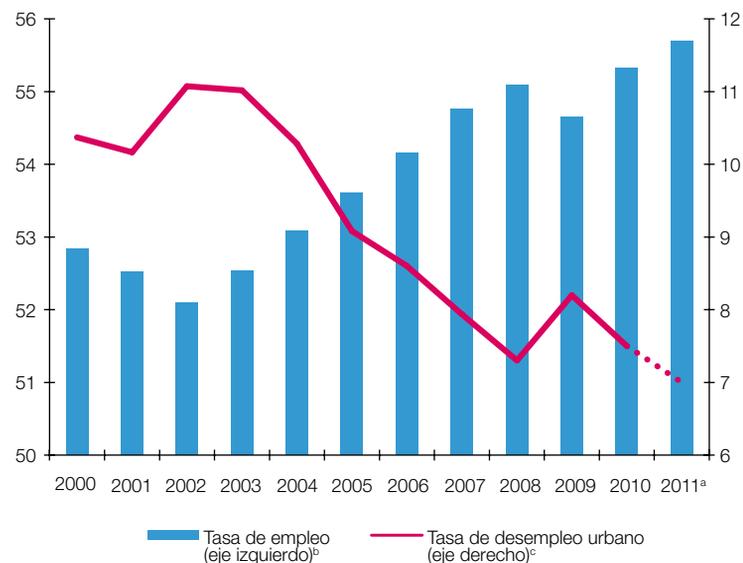
- En la década de 1990, en América Latina se registró un pobre dinamismo en la generación de nuevos puestos de trabajo y se agudizaron las desigualdades relacionadas con el mercado laboral, ya que, ante la elevada heterogeneidad estructural del aparato productivo, surgieron marcadas diferencias en las características del empleo.

- En cambio, el período de crecimiento relativamente elevado que se registró entre 2003 y 2008 tuvo un impacto favorable en los niveles de empleo y desempleo, y, aunque se frenó en 2009, esta tendencia continúa en los dos últimos años (véase el gráfico I.10). La generación de nuevos empleos se ha centrado en el sector terciario y es previsible que esto continúe. Sin embargo, el empleo en este sector es muy heterogéneo, ya que incluye actividades de elevada productividad, así como el grueso de las ocupaciones informales, sobre todo en el comercio y los servicios personales.

- Personas con características individuales similares pueden tener empleos muy diferentes en términos de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral. Esto se debe, en parte, a las elevadas brechas de productividad entre los diferentes sectores productivos, a la división sexual del trabajo y al hecho de que la institucionalidad laboral y social solo abarca una proporción cada vez menor de la fuerza laboral. El resto está compuesto por el sector informal, que en la región representa una proporción muy alta de la población activa, que no accede a la institucionalidad laboral y se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social.

- Además, existe un importante segmento de empleo informal en empresas formales como resultado de estrategias de subcontratación destinadas a reducir costos, que liberan a los empleadores de la obligación de dotar de derechos plenos a los trabajadores subcontratados.

Gráfico I.10
AMÉRICA LATINA: TASAS DE EMPLEO Y DE DESEMPLEO



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

^a Provisional.

^b La tasa de empleo se mide como la tasa de ocupación sobre la población en edad de trabajar.

^c La tasa de desempleo urbano se mide sobre la población económicamente activa.

- El mundo laboral está compuesto por grupos diferenciados por género y generación, cuyo acceso al empleo no es homogéneo. Claramente, las condiciones son más desventajosas y menos reguladas para las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes de ambos sexos. Formas seculares de discriminación concurren en la segmentación ocupacional, tanto horizontal como vertical, lo que hace que trabajadores con capacidades o responsabilidades similares perciban un trato y un salario distintos. Estos patrones exacerbados la desigualdad del mercado laboral. Hay determinados desafíos, como la regulación del embarazo, el trabajo infantil y las normas de protección del posnatal, que requieren una atención especial. Asimismo, ciertos grupos de trabajadores requieren una protección especial debido a su vulnerabilidad, como se refleja en las regulaciones respecto de la mujer embarazada y el trabajo infantil.

4. Pobreza e indigencia

■ Los años posteriores a la crisis que golpeó a los mercados emergentes en 2002 fueron prósperos en América Latina: se registró un crecimiento económico vigoroso, hubo una reducción significativa de la pobreza —aunque el índice de feminidad de la pobreza aumentó— y se constató una ligera mejora en la distribución del ingreso.

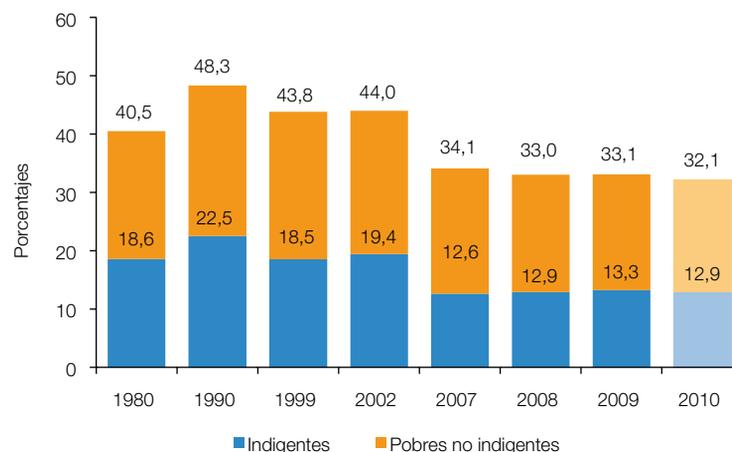
■ La solidez macroeconómica conseguida durante este período de bonanza se pudo aprovechar en 2009 para aplicar políticas contracíclicas fiscales y monetarias, y reducir los efectos de la crisis internacional. Pese a la caída generalizada del producto, la incidencia de la pobreza prácticamente no aumentó y la indigencia solo registró un leve incremento. En esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrido en otras crisis anteriores, las políticas públicas jugaron un papel preponderante a fin de evitar un impacto mayor en las condiciones laborales y sociales (CEPAL, 2010b).

■ A pesar de las marcadas diferencias entre un país y otro, las tasas de pobreza de la región en su conjunto disminuyeron significativamente entre 2002 y 2010. En promedio, el 44% de los ciudadanos de América Latina no podía satisfacer sus necesidades nutricionales y no nutricionales básicas en 2002, mientras que para 2010 esa cifra había bajado al 32% (véase el gráfico I.11). Además, la indigencia —el nivel por debajo del cual no es posible satisfacer las necesidades alimentarias— también registró una notable caída, de alrededor del 19% en 2002 a menos del 13% en 2010.

■ Con estos resultados, el balance de los últimos años sigue siendo relativamente positivo. Esto ha significado una reducción de 41 millones en el número de pobres y de 25 millones en el número de indigentes entre 2002 y 2010 (véase el gráfico I.12).

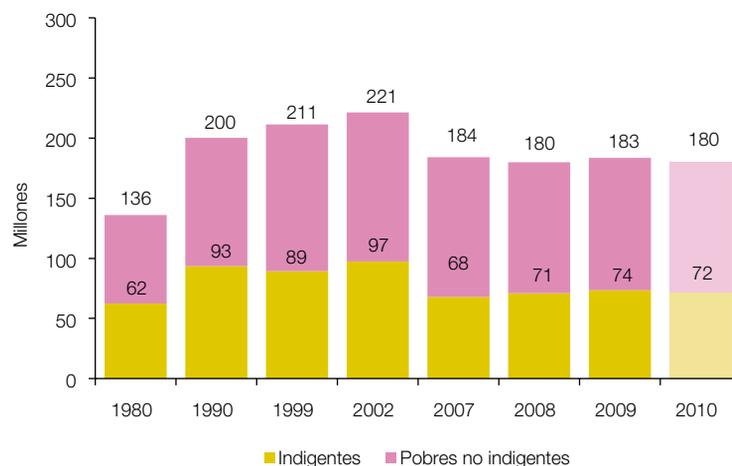
■ La reducción de la pobreza entre 2002 y 2009 fue posible gracias al crecimiento medio del ingreso de las personas y a los cambios en la distribución de dicho ingreso. En los países donde la pobreza se redujo siete puntos porcentuales o más (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), entre el 41% y el 80% de dicha reducción se debió al primer efecto y entre el 20% y el 59% al segundo (CEPAL, 2010b).

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA
(En porcentajes)



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

Gráfico I.12
AMÉRICA LATINA: POBRES E INDIGENTES
(En millones de personas)



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

- En 2009, la evolución de los ingresos de los hogares pobres estuvo determinada por el aumento de los ingresos laborales. En la mayoría de los países, el ingreso laboral medio se incrementó en términos reales y tanto las remuneraciones al trabajo asalariado como las provenientes del trabajo independiente mostraron la misma tendencia, salvo en Colombia, el Ecuador y la República Dominicana. Las transferencias también contribuyeron de manera perceptible al aumento de los ingresos totales de los pobres. Cabe señalar que prácticamente la totalidad de las transferencias corresponden a subsidios o ayudas del gobierno, excepto en la Argentina, donde las jubilaciones justifican la mayor parte del aumento de estos ingresos.

- Sin embargo, la pobreza y la indigencia han presentado divergencias en su evolución en los últimos años, cuando la indigencia ha tendido al deterioro de forma más evidente. Contrariamente a lo sucedido con la tasa de pobreza, la reducción de la indigencia hasta 2007 fue mayor que la registrada hasta 2010.

- Las diferentes dinámicas de la pobreza y la indigencia se explican, en parte, por la evolución de los precios de los alimentos. Entre 2006 y 2009, los alimentos se encarecieron, en promedio, casi dos veces y media más que los productos no alimenticios. Este aumento se trasladó por completo al valor de la línea de indigencia, lo que explica su mayor incremento con respecto a la pobreza.

- Por otra parte, las cifras sobre pobreza e indigencia permiten evaluar el progreso de los países hacia la consecución de la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, orientado a reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. Pese al retroceso experimentado en 2008 y 2009, el porcentaje de avance es de un 82%, calculado como la reducción acumulada de indigencia entre 1990 y 2009 (9,2 puntos porcentuales) dividida entre la reducción total esperada (11,3 puntos porcentuales). Como referencia, cabe señalar que ha transcurrido un 72% del tiempo previsto para el logro de la meta (CEPAL, 2010b).

- La falta de recursos económicos suele ser la forma habitual de cuantificar la pobreza. El ingreso es el medio que permite satisfacer la mayoría de las necesidades materiales y, en consecuencia, su insuficiencia se encuentra estrechamente asociada a privaciones en otros ámbitos del bienestar. La proporción de mujeres sin ingresos propios en las zonas urbanas de América Latina alcanza, alrededor de 2008, al 31,6%, mientras que la proporción de hombres llega solo

al 10,6%. Las disparidades entre países son importantes en esta materia: mientras en Bolivia (Estado Plurinacional de) la proporción de mujeres sin ingresos propios llega al 36,6%, en el Uruguay solo alcanza al 16,8%.

- En las zonas rurales de América Latina, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios llega al 43,9%, en comparación con el 13,6% de los hombres. Las disparidades entre países son aún mayores: mientras en Bolivia (Estado Plurinacional de) el 63% de las mujeres no tienen ingresos propios, en Guatemala estas llegan al 52%. Estos dos casos más críticos contrastan con el del Uruguay, donde las mujeres sin ingresos propios en las zonas rurales solo representan el 29,5%.

- Sin embargo, el ingreso no basta para dar una imagen completa de la situación de la pobreza en los países y la evolución de las condiciones de vida. Por esta razón, en los últimos años se ha manifestado un creciente interés por conceptualizar y medir la pobreza de una manera multidimensional, a fin de complementar la medición de pobreza monetaria. En este sentido, el método de las necesidades básicas insatisfechas permite evaluar la incidencia de carencias básicas en la población en aspectos como vivienda, acceso a agua potable, saneamiento y educación.

- La evaluación de las necesidades básicas insatisfechas de los hogares de América Latina muestra la elevada heterogeneidad de la región (CEPAL, 2010b).

- La carencia de un piso adecuado en la vivienda afecta a la población en un rango entre el 5% y más del 35%. El porcentaje de personas sin una fuente adecuada de agua potable varía entre el 2% y el 28%, y el porcentaje que cuenta con un sistema inadecuado de eliminación de aguas negras oscila entre el 1% y el 40%. La condición de hacinamiento, evaluada como la presencia de tres o más personas por cuarto, afecta a porcentajes de la población que van del 1% al 20%. En el caso de la insuficiencia en el ámbito educativo (si el hogar tiene niños que no asisten a un establecimiento educativo o si ninguna persona completó seis años de estudio), las incidencias ocurren entre un 3% y un 40%.

- En la última década, prácticamente todos los países de la región muestran una reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional, y en siete casos (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay

y el Perú) esta es superior a los diez puntos porcentuales (CEPAL, 2010b).

- Los países con mayores tasas de pobreza multidimensional (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua) también son los que presentan mayores tasas de pobreza monetaria. En Chile, Costa Rica y el Uruguay (área urbana), tres

países caracterizados por tener menor pobreza monetaria, la pobreza multidimensional alcanza igualmente sus valores más bajos.

- A pesar de la diversidad de magnitudes de la pobreza multidimensional, los resultados de los diferentes indicadores de incidencia de la pobreza reafirman la tendencia generalizada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida en los países de la región.

5. Desigualdad de ingresos

■ Sin ser la más pobre, América Latina es la región más desigual del mundo, como lo muestran los coeficientes de Gini (véase el gráfico I.13). A pesar de los avances recientes, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social de numerosas personas de bajos ingresos siguen siendo generalizadas en muchos países latinoamericanos, que históricamente han tenido una de las distribuciones del ingreso más sesgadas del mundo.

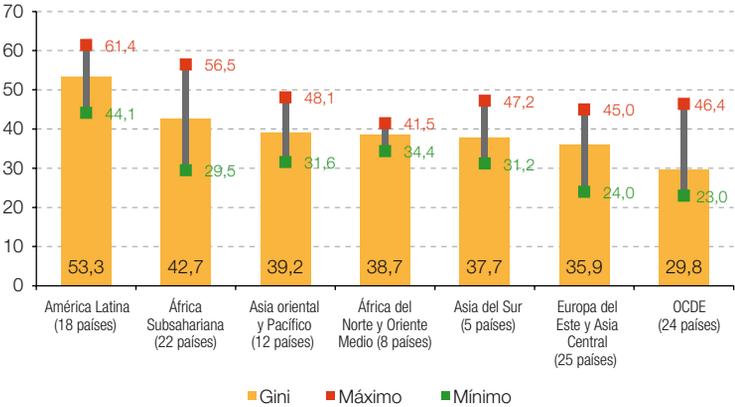
■ Las reformas de los años ochenta y el impacto de la crisis de la deuda aumentaron las brechas de ingresos. Recién en la última década comienza a revertirse esta tendencia, con una dinámica más incluyente de los mercados laborales y un papel más activo del Estado en las transferencias de ingresos.

■ El ingreso medio per cápita de los hogares pertenecientes al 10% más acaudalado es alrededor de 17 veces mayor que el del 40% más pobre. Esto representa una ligera mejora respecto de 2002, cuando era 20 veces mayor. Es decir, hay hogares que pueden haber salido de la pobreza, pero no se están beneficiando mucho del crecimiento económico (Bárcena, 2011).

■ Al igual que la pobreza, la desigualdad del ingreso disminuyó en la mayoría de los países latinoamericanos durante los primeros años del siglo XXI. Si se utiliza el coeficiente de Gini para medir la distribución del ingreso, 15 de 18 economías estudiadas en la región (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) experimentaron una mejora (véase el gráfico I.14). Al menos en 11 de ellas, la mejora superó los 5 puntos porcentuales.

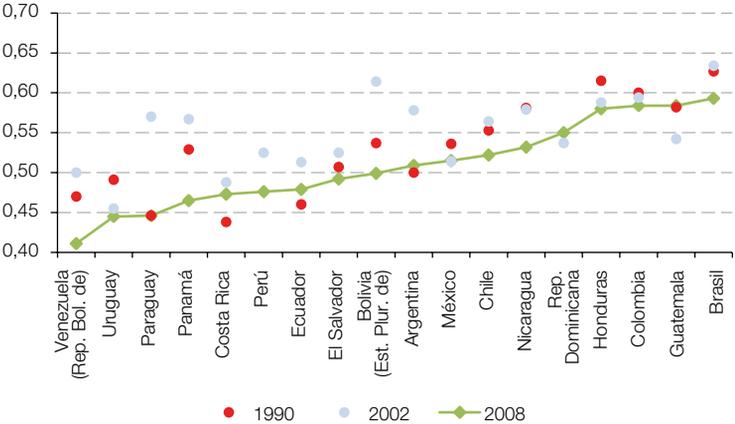
■ La evolución positiva de la distribución del ingreso en América Latina en el período 2003-2008 se debió, principalmente, a la dinámica favorable del mercado de trabajo, a la tendencia mostrada por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y a las transferencias recibidas por los hogares.

Gráfico I.13
REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), World Income Inequality Database (WIID).

Gráfico I.14
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990, 2002 Y 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT.

- El aumento en la proporción de los puestos de trabajo formales, de buena calidad y de jornada plena, así como el incremento de la remuneración media por hora, beneficiaron en mayor proporción a los miembros de los hogares de menos ingresos, lo que redundó en una disminución de la brecha entre los ingresos medios por trabajador.
- Las transferencias recibidas por los hogares también jugaron un papel importante en la disminución de la brecha entre quintiles de la población, lo que explica casi una quinta parte de la reducción de la brecha en el ingreso per cápita a nivel regional. Todo parecería indicar que en ambos ámbitos hay espacio para que la política pública potencie una distribución más equitativa, no solo de los ingresos, sino también de las oportunidades.
- La desigualdad en la distribución del ingreso no se manifiesta con la misma magnitud en todos los países de la región. En aquellos con menor desigualdad (el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), la participación de los cuatro deciles más pobres se sitúa en torno al 20%, mientras que la participación del decil más rico es de aproximadamente un 25%. En estos países, el ingreso medio del quintil más rico no excede el del quintil más pobre en más de diez veces.
- En el otro extremo, en los países con mayor desigualdad, los cuatro deciles más pobres captan menos del 12% del ingreso, mientras que el decil más rico capta casi el 40%. A su vez, el ingreso del quintil más rico puede exceder en 30 veces el del quintil más pobre.
- A pesar de las mejoras distributivas conseguidas en los últimos años, los futuros avances en materia de igualdad podrían verse afectados por la desigual distribución de la educación y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y esos conocimientos en el mercado laboral, y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.
- A esto se suma el acceso también muy desigual de la población a prestaciones de salud y seguridad social, fruto de la segmentación de mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad.

6. Disparidades territoriales

■ Una de las principales expresiones de la desigualdad que existen en América Latina la constituyen las disparidades entre sus territorios. Dichas disparidades territoriales expresan desigualdades sociales, productivas y laborales, entre otras, y constituyen el fundamento de la acción coordinada del Estado entre los niveles nacionales y subnacionales para la promoción de un desarrollo territorial más equilibrado.

■ Mientras que en los países de la OCDE la razón entre el territorio de mayor y menor PIB por habitante en general no supera las 2 veces, en América Latina dicha razón en todos los casos estudiados es mayor a 2 y puede alcanzar hasta 20 veces, como en el caso de Colombia (ILPES, 2010). En España y Portugal podemos observar que esta relación es menor a 2 en 2007 y se aprecia una leve disminución del indicador entre 2000 y 2007, es decir, una reducción de las disparidades territoriales.

■ En el período que va de alrededor de 2000 a alrededor de 2008 se observa, en general, una disminución de las disparidades (el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú), aunque sus niveles aún se mantienen altos. En América Latina, la evolución económica y el desempeño de los territorios han sido muy heterogéneos y se observa que algunos territorios han logrado adquirir dinámicas interesantes sobre la base de la exportación de recursos naturales, mientras que otros se han mantenido estancados, con dinámicas de crecimiento más bajas, y no han logrado captar de manera adecuada los avances en materia de progreso técnico.

Cuadro I.2

RAZÓN ENTRE EL TERRITORIO DE MAYOR PIB POR HABITANTE Y EL TERRITORIO DE MENOR PIB POR HABITANTE

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Región más rica sobre región más pobre	Variación de la brecha
Colombia	Pesos de 2005	2000	Casanare	Chocó	21,08	
		2008	Casanare	Vaupés	17,37	-3,71
México	Pesos de 2003	2003	Campeche	Oaxaca	14,73	
		2009	Campeche	Chiapas	11,01	-3,72
Brasil	Reales de 2008	2001	México, D.F.	Piauí	9,72	
		2008	México, D.F.	Piauí	8,79	-0,92
Argentina	Pesos de 1993	2001	Ciudad de Buenos Aires	Stgo. Del Estero	8,06	
		2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09	0,03
Perú	Nuevos soles de 1994	2001	Moquehua	Apurímac	8,52	
		2009	Moquehua	Apurímac	7,48	-1,04
Panamá	Balboas de 1996	2000	Colón	Darién	7,22	
		2005	Colón	Darién	6,24	-0,98
Chile	Pesos de 2003	2003	Antofagasta	Araucanía	5,15	
		2009	Antofagasta	Araucanía	4,4	-0,75
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivianos de 1990	2001	Pando	Potosí	2,64	
		2009	Tarja	Chuquisaca	2,67	0,03
España	Dólares de 2000	2000	Madrid	Extremadura	2,14	
		2007	País Vasco	Extremadura	1,89	-0,25
Portugal	Dólares de 2000	2000	Lisboa	Norte	1,77	
		2007	Lisboa	Norte	1,74	-0,03

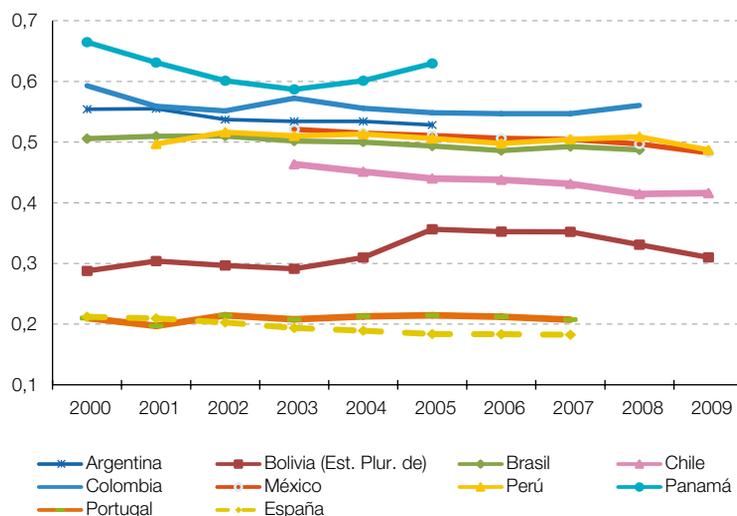
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países, 2011.

■ La evolución de las disparidades en los países también se puede apreciar a través de la evolución del coeficiente sigma (véase el gráfico I.15). En el período 2000-2009, varios países evidencian tendencias convergentes en el PIB per cápita de sus territorios (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México). Los países donde no se observan tendencias convergentes tan claras son Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y el Perú. Sin embargo, los países que evidencian el mayor nivel de desigualdades son Panamá, Colombia y Argentina, seguidos de México, el Perú y el Brasil. Chile y Bolivia (Estado Plurinacional de) presentan niveles de disparidades territoriales menores. En el caso de España y Portugal, se observan niveles de disparidades menores a los de los países de América Latina y una ligera tendencia a la disminución de las disparidades a partir de 2005.

■ La amplia experiencia de Europa, y en particular de los países ibéricos, en materia de políticas de desarrollo y cohesión territorial constituye un campo de cooperación de especial relevancia para América Latina y el Caribe.

Gráfico I.15

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: COEFICIENTE SIGMA, 2000-2009^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países, 2011.

^a Corresponde a la desviación estándar del PIB per cápita de las unidades subnacionales de un país. A mayor coeficiente sigma, mayor nivel de disparidades.

7. Género

■ A 15 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se observan cambios importantes en las relaciones de género en la región. No se trata de un avance lineal, sino de un progreso lleno de altibajos, rodeos y barreras, pero que ha conducido a la conquista de más derechos, a una mayor igualdad y al protagonismo político y económico de las mujeres de Iberoamérica¹.

■ A pesar de los avances que se materializan en leyes de igualdad y asignación de recursos para género, todavía es posible identificar brechas de igualdad entre hombres y mujeres (véanse los gráficos I.16 y I.17). El activo papel de los mecanismos para el adelanto de la mujer no es suficiente para contrarrestar los efectos de esta desigualdad y reducir las brechas que muchas veces postergan a las mujeres a un papel secundario en la sociedad.

■ En materia de autonomía económica, las mujeres enfrentan una desigualdad compleja, ya que tienen una carga total de trabajo —remunerado y no remunerado— mayor a la de los varones. El 31,8% de las mujeres en América Latina no cuenta con ingresos propios, y cuando los tienen, sus salarios son inferiores a los de los hombres. La brecha económica entre mujeres y hombres es un tema instalado en la agenda pública y ya se observan algunos esfuerzos por desarrollar políticas para detener esta injusta situación caracterizada por la segmentación horizontal y vertical del empleo de las mujeres.

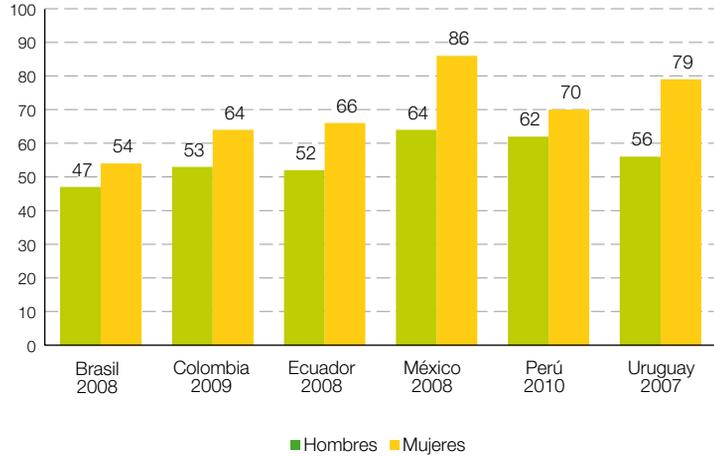
■ Hay cuatro indicadores de discriminación hacia las mujeres que muestran con claridad la desigualdad de género respecto de la autonomía física: la mortalidad materna, el embarazo adolescente, la demanda insatisfecha de planificación familiar y la violencia contra la mujer. Esta última se refleja en el número de mujeres muertas por su pareja o ex pareja íntima (véase el gráfico I.18), lo que constituye la punta del iceberg de la violencia que antes de terminar en muerte produce daños físicos y psicológicos, y atenta contra la integridad sexual de muchas mujeres (CEPAL, 2009).

¹ Véase un informe más detallado de los avances registrados con relación a los compromisos asumidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en CEPAL (2009) [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/8/36338/CEPALBeijing15.pdf>.

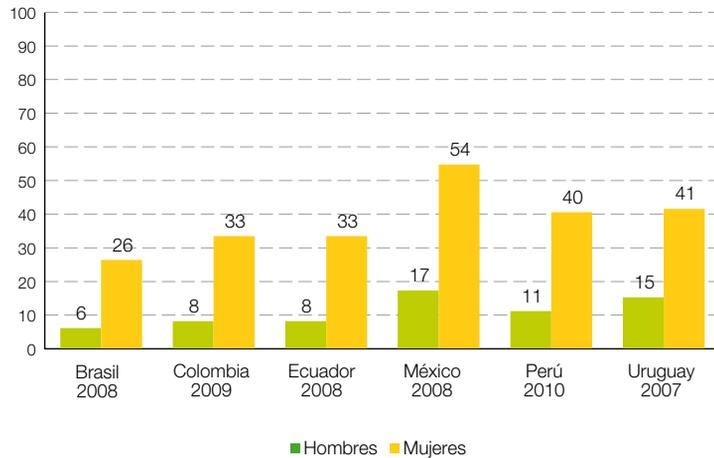
Gráfico I.16

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TIEMPO TOTAL DE TRABAJO
(En promedio de horas semanales)

A. Población de 15 años y más con trabajo remunerado y no remunerado



B. Población de 15 años y más solo con trabajo no remunerado



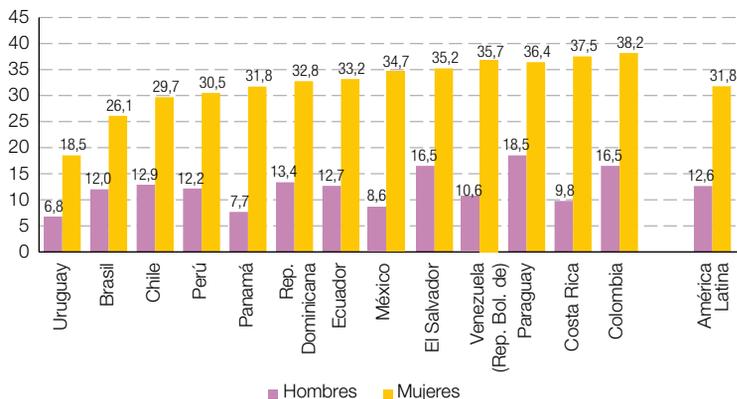
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

- Ampliar la ciudadanía de las mujeres y su participación, tanto en los procesos de toma de decisiones como en las esferas de poder, es clave para construir una mejor democracia y mejores sociedades.
- El siglo XXI dio lugar a la creciente presencia de mujeres en el más alto nivel de decisión del Estado en varios países de la región. La Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tabago han tenido una Jefa de Estado durante los últimos cinco años y actualmente el 40% de la población es gobernado por una mujer. Esto significa un verdadero cambio democrático que debería darse también en otras áreas donde se toman decisiones, especialmente en el mundo empresarial.
- La desigualdad también se manifiesta en los gabinetes ministeriales, donde la participación de las mujeres se concentra en áreas tradicionalmente femeninas, como educación y salud, dos carteras que responden al estereotipo de la prolongación del cuidado (véase el gráfico I.19).

Gráfico I.17

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, 2009

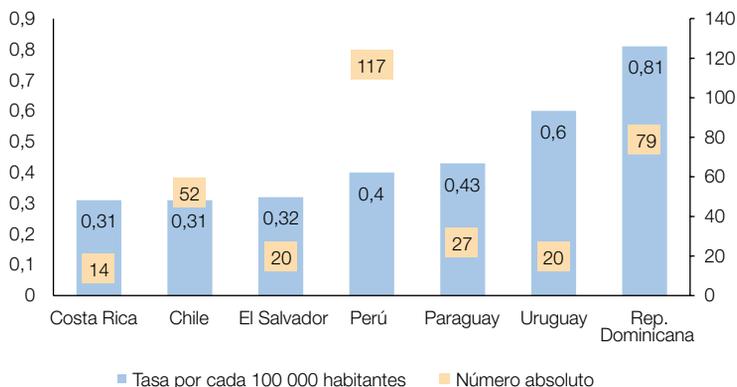
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

Gráfico I.18

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUERTE DE MUJERES OCASIONADA POR SU PAREJA O EX PAREJA ÍNTIMA, 2009

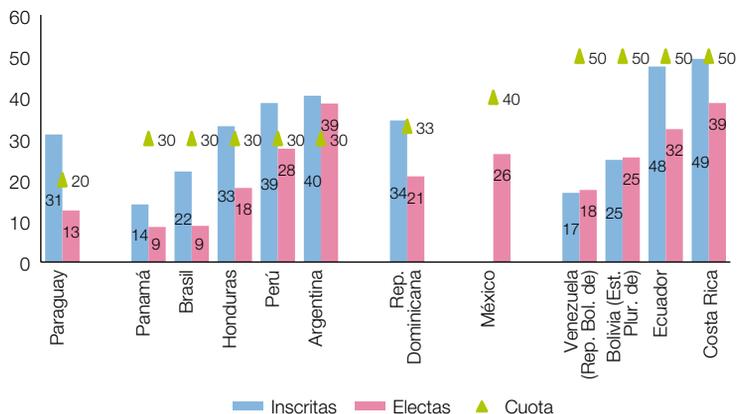


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

Gráfico I.19

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES A DICIEMBRE DE 2010*

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

* En total 14 países han tipificado la cuota o la paridad en América Latina. A la fecha 13 países la han implementado y el Uruguay la implementará en el año 2014.

8. Medio ambiente y cambio climático²

■ En los últimos años, ha habido en América Latina y el Caribe un fortalecimiento de la legislación y de las instituciones públicas dedicadas al medio ambiente, así como una mejor inclusión de la temática ambiental en distintos ámbitos de la administración pública. Estos avances son compatibles con los compromisos asumidos, tanto a nivel nacional como internacional, en relación con el desarrollo sostenible, que, por definición, implica la integración de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo.

■ Los derechos y deberes referidos al medio ambiente se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe. Todos los países de la región han dictado leyes generales o marco sobre el medio ambiente, algunas de las cuales ya pasaron por procesos de reforma.

■ A estas leyes generales se ha sumado un amplio cuerpo de legislación complementaria. Todos los países de la región tienen actualmente un ministerio, una secretaría o una dependencia equivalente dedicada al medio ambiente, y en muchos países las instancias subnacionales (como estados y municipios) también cuentan con legislación e instituciones.

■ Los países de la región han ratificado la mayor parte de los acuerdos multilaterales ambientales y en varios se observa la creación de instrumentos fiscales asociados a la gestión ambiental.

■ Como resultado de los esfuerzos realizados por los países de la región, se registran algunos avances importantes, como la eliminación del plomo en las gasolinas, la disminución sostenida de las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono o la ampliación de las áreas protegidas.

■ Sin embargo, la temática ambiental y las instituciones correspondientes a menudo ocupan un lugar jerárquicamente inferior a otras esferas de las políticas públicas y tienen menor prioridad en la asignación de recursos financieros y humanos. El gasto público ambiental como porcentaje del PIB no ha superado el

1% durante la primera década del milenio (Naciones Unidas, 2010)³. Las autoridades han enfrentado barreras a la implementación efectiva y sostenida de instrumentos económicos de gestión ambiental, incluidos entornos institucionales desfavorables y problemas de coordinación de políticas dentro del aparato público (Acquatella y Bárcena, 2005).

■ La insuficiente coordinación dentro del aparato público es un elemento crítico en la efectividad de las políticas de protección ambiental. Mientras que por un lado se despliegan esfuerzos significativos en beneficio del medio ambiente, por el otro no se eliminan políticas que permiten la continuidad de comportamientos ineficientes o que agravan los problemas que la legislación ambiental busca resolver, por ejemplo, a través de subsidios a los combustibles fósiles. Aún no se ha generalizado el uso de metodologías que permitan evaluar los costos sociales y económicos de la degradación ambiental que resultaría de las distintas opciones, al tomar decisiones de inversión pública o adoptar determinadas políticas. La insuficiencia de información contribuye a que, en general, se atribuya relativamente poca importancia al componente ambiental en las decisiones.

■ Asimismo, aún restan algunos desafíos ambientales importantes, entre los cuales están la destrucción de la biodiversidad, la deforestación, la calidad de los asentamientos humanos en las ciudades y la intensidad energética.

■ La meta de reducción de la tasa de pérdida de diversidad biológica antes de 2010 no se ha cumplido⁴. Los grandes esfuerzos realizados por los gobiernos en referencia a la protección de la biodiversidad han sido insuficientes ante factores como la expansión significativa de la agricultura comercial para la exportación, la construcción

³ A modo de referencia, en los países de la OCDE este gasto representa entre el 1% y el 2% del PIB.

⁴ Decisión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica VI/26: "Lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la mitigación de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra".

² Esta sección se basa en Naciones Unidas (2011).

de carreteras sin la adecuada gestión del entorno, el turismo y la expansión urbana no planificados, y la contaminación marina por fuentes terrestres y la acuicultura.

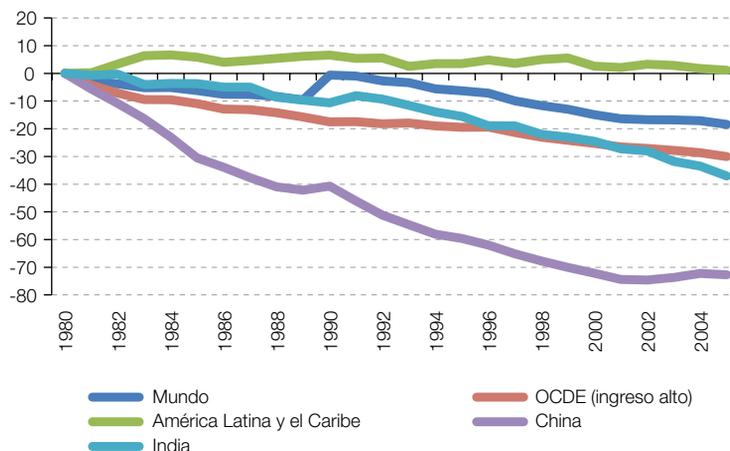
■ Pese a los recientes avances en algunas áreas críticas como la Amazonía, las tasas de deforestación en la región permanecen comparativamente altas. Un gran desafío para las políticas de reducción de la deforestación es que las mediciones tradicionales de rentabilidad son cortoplacistas e ignoran las externalidades positivas del bosque en pie. Actividades como la ganadería o los monocultivos, que implican la quema o el derrumbe del bosque, ofrecen una rentabilidad muy superior a la de la conservación del bosque en pie. El reconocimiento de la complejidad de las causas de la deforestación y del valor del bosque una vez contabilizadas las externalidades de su conservación ha llevado a experiencias exitosas que combinan acciones de comando y control con políticas de transformación de los patrones productivos y de consumo.

■ A pesar de que en los últimos años se registró una reducción en el porcentaje de la población urbana que vive en tugurios en las ciudades latinoamericanas, sigue habiendo más de 100 millones de personas en esta situación. Aún persisten brechas en la calidad del agua a que tiene acceso la población pobre en las ciudades, así como en el acceso a servicios de saneamiento mejorados. Asimismo, muchas ciudades carecen de servicios adecuados de desechos.

■ En lo que se refiere a la intensidad energética, al tomar en cuenta un índice de intensidad energética por regiones para el período 1980-2005, se observa que América Latina y el Caribe no ha presentado un proceso de desacoplamiento energético sostenido como el ocurrido en otras regiones y en el promedio mundial (véase el gráfico I.20) (PNUMA/CEPAL, 2010).

Gráfico I.20

INTENSIDAD CARBÓNICA DEL USO DE ENERGÍA, POR REGIONES, 1980-2005
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Reseña 2009* (LC/L.3140), Santiago de Chile, 2009.

■ La región también encuentra serios desafíos en la lucha contra la desertificación, la degradación de tierras y la sequía, en la gestión de recursos hídricos, en la protección de costas, océanos y mares, en la protección de recursos pesqueros y en la gestión de productos químicos tóxicos.

■ América Latina está enfrentando, y enfrentará en las próximas décadas, serios problemas asociados al cambio climático, relacionados tanto con la mayor frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos como con el cambio de las condiciones en que se pueden desarrollar la agricultura y otros sectores económicos.

9. Brecha digital

■ El concepto de brecha digital ha ido evolucionando con el tiempo. En un comienzo, estaba asociado a las diferencias en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En la actualidad, se refiere a la diferencia socioeconómica existente entre las comunidades, en función de su accesibilidad a las TIC y de su consiguiente impacto positivo en la vida de los ciudadanos. Reducir la brecha digital para impulsar el desarrollo de los países es responsabilidad de todos los Estados.

■ Según las definiciones de las Naciones Unidas, la brecha digital es un índice compuesto que mide el acceso y uso de las TIC por medio de tres indicadores: el primero hace referencia a la infraestructura de telecomunicaciones y redes a través del acceso a Internet y banda ancha, el segundo mide la accesibilidad a los servicios en línea ofrecidos por esta tecnología y el tercero recoge la capacidad y los conocimientos de la ciudadanía para hacer un uso adecuado de la tecnología.

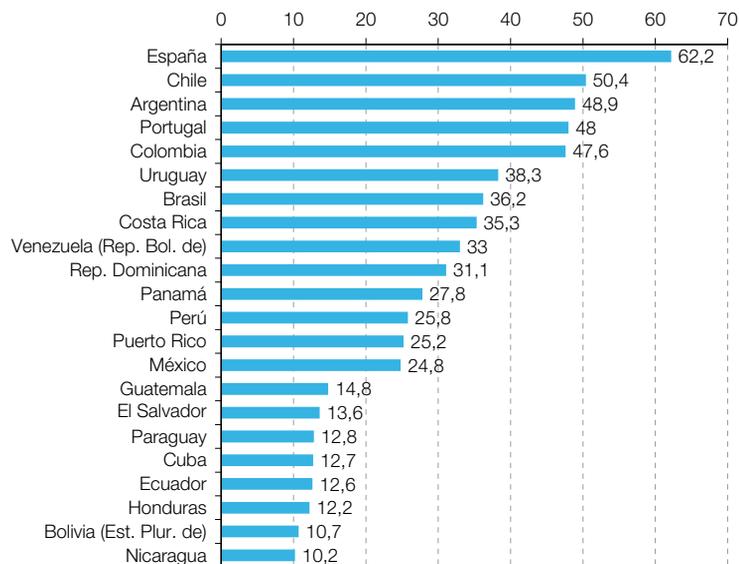
■ Según datos de Internet World Stats, la penetración de Internet en el mundo ascendió a un 30,2% en marzo de 2011⁵. América del Norte registró el mayor porcentaje de penetración (78,3%), seguido de Oceanía (60,1%) y Europa (58,3%). En América Latina y el Caribe se identificó una penetración de Internet del 36,2% de la población (véase el gráfico I.21). Respecto del número de usuarios de Internet, Asia se situó en primer lugar, con un 44% del total mundial, seguido de Europa y América del Norte, con el 22,7% y el 13%, respectivamente. América Latina y el Caribe supuso el 10,3% del total del mundo.

■ En mayo de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el acceso a Internet como un derecho humano e instó a que todos los Estados lo consideraran prioritario⁶. Cada Estado debe desarrollar una política concreta y eficaz que permita que Internet esté disponible y sea accesible y asequible para todos los segmentos de la población.

⁵ Según una población estimada de 6.930.055.154 personas, 2.095.006.005 de las cuales son usuarias de Internet.

⁶ Véase [en línea] http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.

Gráfico I.21
IBEROAMÉRICA: PENETRACIÓN DE INTERNET
(En porcentajes de la población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Internet World Stats.

■ Los datos de penetración de banda ancha para Iberoamérica ofrecen resultados similares a la medición de la penetración de Internet. Aunque lejos de las cifras de España y Portugal, por encima del 10% se encontrarían Chile, la Argentina y el Uruguay. En el otro extremo, acercándose al 1%, se situarían Guatemala, Nicaragua y Cuba (véase el gráfico I.22).

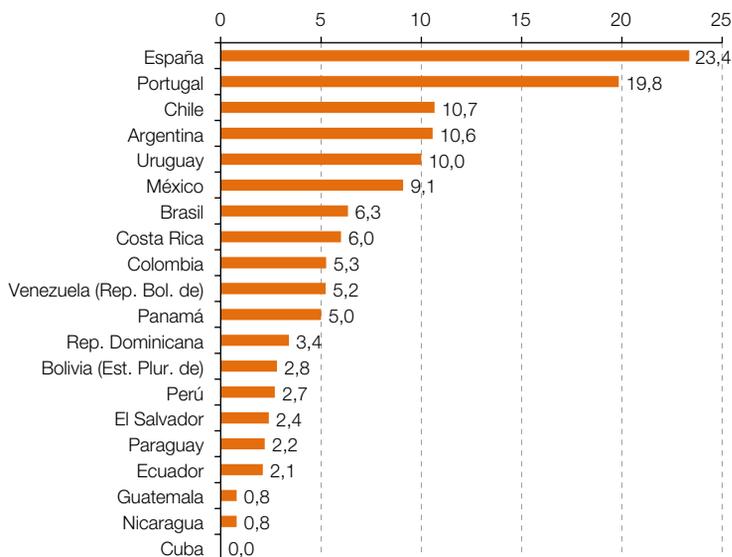
■ Aunque la brecha entre los países con diferente grado de desarrollo se ha acortado en los últimos años, todavía falta bastante camino por recorrer. El gran desafío de los países con bajas tasas de penetración y conectividad será incrementar sus esfuerzos para lograr mayor y mejor accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones mediante programas y políticas públicas. Por su parte, los países mejor posicionados deberán concentrarse en ofrecer conexiones más rápidas y acortar las brechas de accesibilidad tecnológica en el interior de sus territorios, en particular en aquellos que gozan de grandes extensiones geográficas.

■ La accesibilidad de los servicios en línea ofrecidos por los portales gubernamentales también es un indicador de la brecha digital. El nivel de sofisticación de la presencia en línea de un Estado se mide a través de un modelo de cuatro etapas que indica el grado de desarrollo del gobierno electrónico respecto de los servicios que ofrece a los ciudadanos. Aunque la evolución de América Latina es heterogénea, Chile y Colombia muestran índices de servicios en línea similares a los de España y Portugal en los últimos años (véase el gráfico I.23).

■ Existe una relación positiva entre el capital humano y el desarrollo del gobierno electrónico. En general, a mayor nivel de educación y calificación de la población, mayor es la probabilidad de acceder a las TIC y de adoptar las tecnologías modernas de forma rápida y eficiente. Un beneficio clave de las TIC es su capacidad de difundir el aprendizaje, la información y el conocimiento de forma más rápida, amplia y profunda. Por su parte, una comunidad más alfabetizada y con más conocimiento tendrá mayor capacidad de hacer un buen y mejor uso de los beneficios que ofrecen las tecnologías de la información.

Gráfico I.22

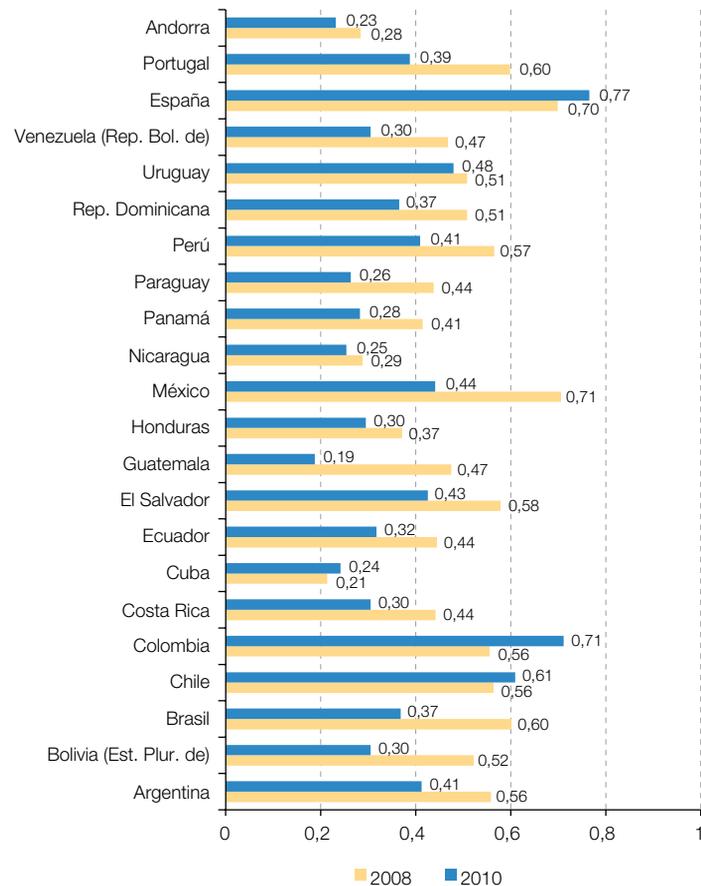
IBEROAMÉRICA: PENETRACIÓN DE BANDA ANCHA
(En porcentajes cada 100 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Cisco Systems para 2010.

Gráfico I.23

IBEROAMÉRICA: ÍNDICE DE SERVICIOS EN LÍNEA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos para 2008 y 2010 de The United Nations e-government development index (EGDI).

- El tercer indicador que compone la brecha digital puede expresarse con el índice de capital humano (véase el gráfico I.24), que es un componente del índice de gobierno electrónico elaborado por la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública (UNPAN) a través de la encuesta mundial que el Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas realiza cada dos años. La fuente principal de los datos que componen el índice de capital humano proviene de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

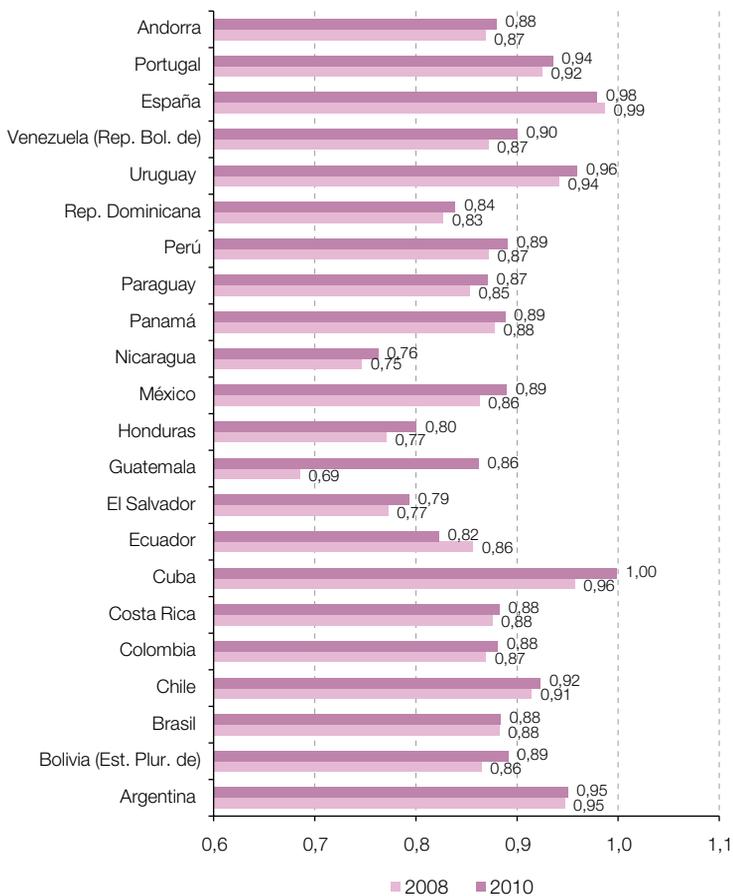
- Un interesante análisis de la brecha digital entre los países es la evaluación comparativa anual que realiza The Economist Intelligence Unit en su estudio de desarrollo digital⁷. En este análisis se toma en cuenta la prevalencia de los ciudadanos, las empresas y los gobiernos conectados a Internet y el papel indispensable de las comunicaciones y los servicios digitales que actualmente se reproducen en la mayoría de las economías del mundo. En el “*ranking* de la economía digital” se recoge el reto de maximizar el uso de la información y las comunicaciones que deberán enfrentar los países en los próximos años y se analizan seis ejes, asignándose puntajes en una escala que va de 0 a 10 puntos (véase el cuadro I.3).

- Aparte de la penetración de las TIC, en el informe se toma en cuenta la calidad de estas tecnologías y se analizan varios impulsores. Los ejes de evaluación y sus ponderaciones son:

⁷ Véase [en línea] http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=digitaleconomy_2010&page=noads&rf=0.

Gráfico I.24

IBEROAMÉRICA: ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas para los años 2008 y 2010.

- **Conectividad e infraestructura tecnológica (20%):** mide los niveles de conectividad e infraestructura tecnológica de los países. Este año se puso especial énfasis en la calidad y velocidad de la conectividad de los países, dado que ya no basta con estar conectado, sino que además esa conexión debe ser de buena calidad.
- **Ambiente empresarial (15%):** mide la disposición de las empresas al uso de tecnologías en sus procesos de negocios. Además, se evalúa el marco para el emprendimiento y la innovación.
- **Ambiente social y cultural (15%):** en este ámbito se mide el capital social, la calidad de la educación y el uso de las TIC en procesos educativos y asociados a la innovación.
- **Ambiente legal (10%):** en este eje se analizan los marcos jurídicos y su impacto en el desarrollo digital de los países. Algunos elementos asociados a este ámbito son: propiedad intelectual, datos personales, neutralidad y cibercrimen.
- **Visión y políticas públicas (15%):** se evalúa la mirada de los gobiernos frente a este tema y qué tan prioritario es en su quehacer el uso de la tecnología y el impulso de políticas públicas que favorezcan su desarrollo.
- **Adopción de empresas y personas (25%):** en este eje se analizan los niveles de adopción y qué tan proclives son los ciudadanos y las empresas a utilizar las TIC en sus quehaceres cotidianos.

- De los 70 países ponderados, los primeros lugares de este *ranking* son para Suecia, Dinamarca y los Estados Unidos. Entre los países de Iberoamérica se destacan España, Portugal y Chile, seguidos por México, el Brasil y la Argentina (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3
IBEROAMÉRICA: INDICADORES DE ECONOMÍA DIGITAL

País	Puntaje total	Conectividad	Ambiente empresarial	Ambiente social y cultural	Ambiente legal	Visión y políticas públicas	Adopción de los negocios y las personas
Ponderación		20%	15%	15%	10%	15%	25%
España	7,31	6,2	7,39	7,6	8,35	7,85	7,23
Portugal	6,9	5,4	6,64	7,33	8,35	7,4	7,1
Chile	6,39	4,15	8,00	6,67	7,4	6,75	6,43
México	5,53	3,1	6,97	5,53	6,35	6,55	5,68
Brasil	5,27	3,6	6,66	5,73	6,1	5,7	4,93
Jamaica	5,21	4,75	5,67	5,33	6,65	4,9	4,83
Argentina	5,04	3,85	5,48	5,73	6,05	5,2	4,83
Trinidad y Tabago	4,98	3,25	6,43	5,33	6,4	5,6	4,33
Colombia	4,81	3,6	6,29	4,8	6,6	5,00	4,08
Perú	4,66	2,6	6,47	5,13	5,8	4,75	4,43
Venezuela (República Bolivariana de)	4,34	3,85	3,95	5,13	4,7	4,6	4,2
Ecuador	3,9	2,95	4,63	4,53	4,75	3,8	3,58

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Digital Economy Rankings 2010. Beyond e-readiness*, 2010.

10. Infraestructura

- En comparación con otras regiones, la infraestructura sigue siendo deficitaria en América Latina (en el cuadro I.4 se compara el *stock* de inversión en algunos sectores clave).
- Perrotti y Sánchez (2011) estiman que para mantener una tasa de crecimiento del 3,9% anual se debería invertir en torno al 5,2% anual del PIB entre 2006 y 2020. Existen diversos estudios que han medido la brecha de infraestructura y cuantificado el costo que tendría cerrarla para la región. Si se considera el horizonte 2020, el costo anual total para cerrar esta brecha, medida con diversos países desarrollados (véase el cuadro I.5), fluctúa entre 7,9 y 31,5

Cuadro I.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA, PORTUGAL Y ASIA ORIENTAL: COMPARACIÓN DEL STOCK DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, POR SECTORES

Sector	Indicador ^a	América Latina y el Caribe ^b	España	Portugal	Asia oriental
Energía	Capacidad de generación eléctrica (Mw por cada 1000 habitantes)	0,51	2,07	1,48	1,45
Telecomunicaciones	Telefonía fija (líneas por cada 1000 habitantes)	182	432	420	445
	Telefonía móvil (líneas por cada 1000 habitantes)	986	1 118	1 423	1 194
	Banda ancha (suscriptores por cada 1000 habitantes)	66	230	194	260
Transporte	Caminos pavimentados (kilómetros por cada 1000 habitantes)	0,85	15,7	6,4	1,9
	Vías férreas per cápita (kilómetros por cada 1000 habitantes)	0,23	0,33	0,27	0,06
Agua	Acceso a aguas mejoradas (en porcentajes de la población)	91	100	99	99
Saneamiento	Acceso a mejoras sanitarias (en porcentajes de la población)	78	100	100	98

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la base de datos CEPALSTAT; Administración de Información Energética de los Estados Unidos (EIA); Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); Banco Mundial, World dataBank, y Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*.

^a El último dato disponible para telecomunicaciones corresponde a 2010; para energía a 2009 y para transporte, agua y saneamiento a 2008.

^b América Latina y el Caribe incluye 24 países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

puntos del PIB (los sectores con mayores costos son los de transporte y energía).

- Estos altos costos hacen ardua la tarea, si consideramos los niveles actuales de inversión de la región, cercanos a dos puntos del PIB. La brecha es aún mayor con respecto a las economías emergentes de Asia, cuyas tasas de inversión pública en infraestructura se encuentran, en promedio, sobre los cinco puntos del PIB. En países como China, Tailandia y Viet Nam, estas tasas exceden los siete puntos del PIB.

Cuadro I.5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COSTO PARA CERRAR LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EN RELACIÓN CON DISTINTOS PAÍSES, POR SECTOR, 2006-2020 (En porcentajes del PIB)

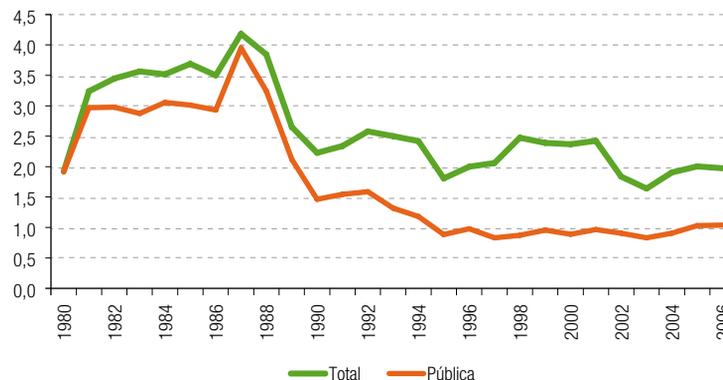
Sector	Asia oriental	Australia	Estados Unidos	Noruega
Capacidad de generación eléctrica	3,1	6,7	9,1	17,5
Telefonía fija	0,3	0,3	0,4	0,3
Telefonía móvil	0,5	0,5	0,4	0,6
Suscriptores de banda ancha	0,6	0,3	0,5	0,6
Caminos pavimentados per cápita	3,0	11,3	9,5	10,4
Vías férreas per cápita	0,2	0,9	1,6	1,8
Acceso a aguas mejoradas	0,1	0,1	0,1	0,1
Acceso a mejoras sanitarias	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	7,9	20,3	21,7	31,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Perrotti y R. Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", serie Recursos naturales e infraestructura, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, en prensa.

- En América Latina, las tasas de inversión pública han tenido una fuerte tendencia a la baja desde 1990, compensada solo parcialmente por el incremento observado en los niveles de inversión del sector privado en el mismo período (véase el gráfico I.25).
- Si se desagrega este gasto, se puede observar que la inversión privada obedece a incentivos muy distintos. Para el sector público, el área de mayor interés ha sido el transporte, con un 64% del total del gasto en infraestructura, seguido de la energía. La inversión privada se ha focalizado sobre todo en el sector de las telecomunicaciones, con un 42% del total (véase el gráfico I.26).
- Disminuir las brechas en infraestructura es prioritario en cualquier estrategia de desarrollo. Sumada a mejoras en factores relevantes como el capital humano y tecnológico, esta disminución permitiría lograr tasas sostenibles de crecimiento en el largo plazo y un desarrollo social más equitativo y sostenible para la región. En cuanto a la sostenibilidad, el rezago en la infraestructura de la región puede ser considerado una oportunidad para que se hagan las inversiones necesarias, teniendo en cuenta conceptos de eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Gráfico I.25

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA TOTAL Y PÚBLICA, 1980-2006
(En porcentajes del PIB)



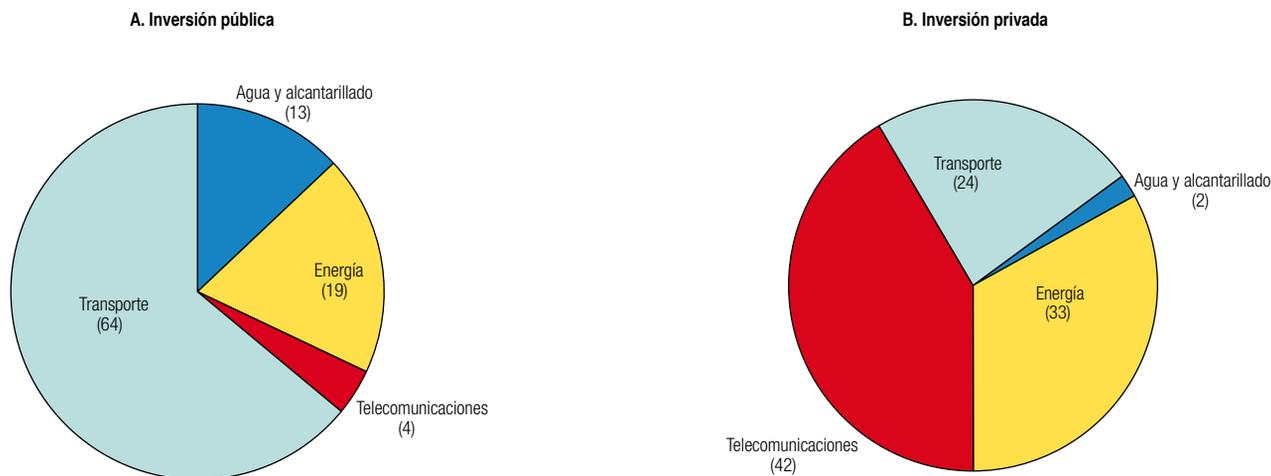
Fuente: L. Carranza, C. Daude y A. Melguizo, Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?, París, OCDE, 2011.

Nota: Cálculo de los autores sobre estimaciones de Calderón y Servén (2010).

° Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Promedio ponderado sobre el PIB.

Gráfico I.26

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Perrotti y R. Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", serie Recursos naturales e infraestructura, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, en prensa.

11. Brechas fiscales

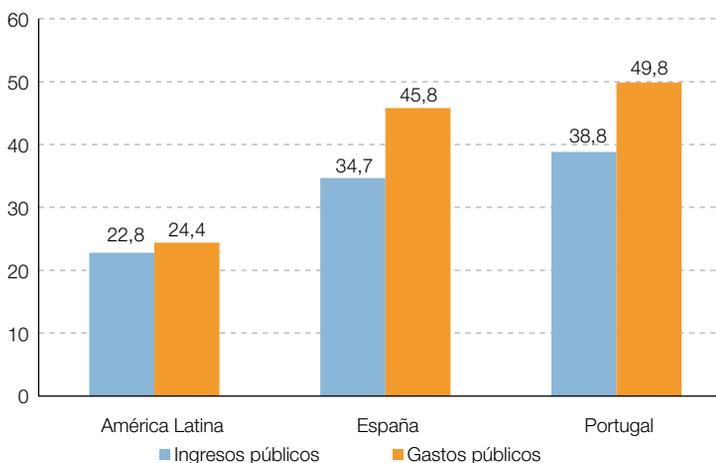
■ América Latina y el Caribe presenta importantes retos en materia fiscal. Los países enfrentan recurrentes y serias dificultades para financiar en el mediano plazo un gasto fiscal que satisfaga las crecientes demandas sociales. Más allá de los problemas coyunturales de desequilibrios fiscales, son notables las diferencias en la proporción de gastos e ingresos públicos en las economías de América Latina, España y Portugal (véase el gráfico I.27).

■ En lo que respecta a los ingresos públicos, la carga tributaria en general es baja, la estructura está sesgada hacia impuestos no progresivos y los niveles de incumplimiento en el pago de impuestos son significativos (ILPES, 2011). En comparación con los países de la OCDE, en la mayoría de los países de América Latina, la actual carga impositiva limita la capacidad de acción de la política fiscal (véase el gráfico I.28).

■ Esta menor presión tributaria en América Latina y el Caribe frente a los países de la OCDE, y a España y Portugal en particular, no se explica solamente por un menor nivel de desarrollo (véase el gráfico I.29). También incide la importancia de las actividades productivas relacionadas con materias primas (que originan ingresos públicos que parecen no hacer tan necesaria una mayor recaudación tributaria), el nivel de informalidad en el mercado laboral, la evasión y los diferentes diseños de las reformas de salud y pensiones (estos últimos tienen un efecto significativo sobre la recaudación del impuesto a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empleadores).

Gráfico I.27

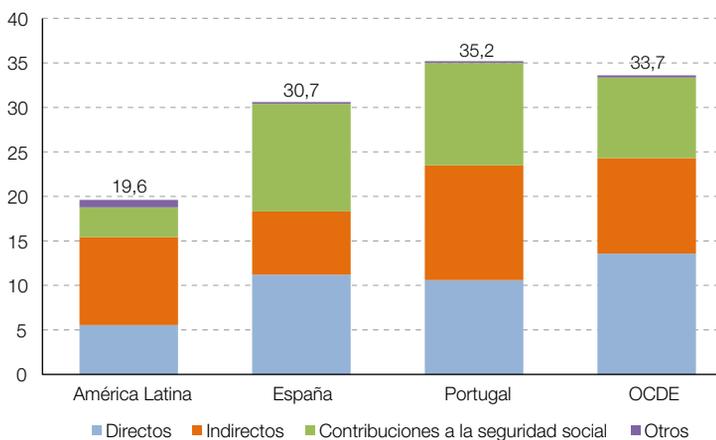
IBEROAMÉRICA: INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Para América Latina: Base de datos CEPALSTAT; para España y Portugal: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de datos OECD.Stat.

Gráfico I.28

INGRESOS TRIBUTARIOS POR ÁREAS Y ZONAS GEOGRÁFICAS, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Para América Latina: base de datos CEPALSTAT; para el resto: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

■ Menos de un tercio de la recaudación en América Latina corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. La carga tributaria media de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la OCDE. Este diferencial se explica, sobre todo, por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (sobre la renta y a la propiedad). En promedio, la carga tributaria directa de los países de América Latina se sitúa nueve puntos del producto por debajo de la de los países desarrollados.

■ La volatilidad de los niveles de crecimiento se tradujo en un comportamiento procíclico del gasto fiscal, pero a partir de 2003, la región ha podido incrementar el gasto público sin poner en peligro las finanzas públicas.

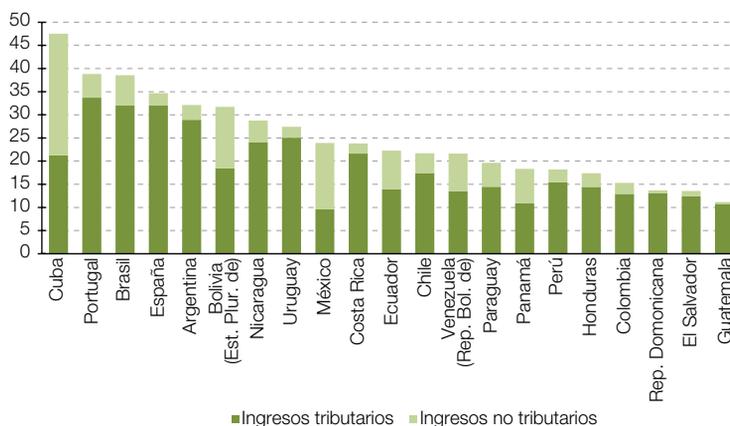
■ A nivel regional, el gasto público, y en especial el gasto social, ha registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas. En este sentido, la participación del gasto social en el presupuesto se ha visto incrementada de un 45% en el período 1990-1991 a cerca del 65% en el bienio 2007-2008. A ello contribuyó el reconocimiento progresivo por parte de los países de la importancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico (CEPAL, 2010b).

■ La Argentina, el Brasil, Cuba y el Uruguay, que registraron tasas superiores al 20% del PIB en 2009, similares a las de España y Portugal, son economías que han mantenido prioridades de política social sostenidas en estas últimas décadas. Colombia, El Salvador y el Paraguay han incrementado en más de seis puntos del PIB sus niveles de gasto social de 1990 a 2009. Una buena proporción del incremento del gasto público en los países se registró entre 2007 y 2009, como parte del paquete de estímulos fiscales implementados para reducir los efectos socioeconómicos negativos de la crisis (véase el gráfico I.30).

Gráfico I.29

IBEROAMÉRICA: INGRESOS FISCALES, 2009

(En porcentajes del PIB)

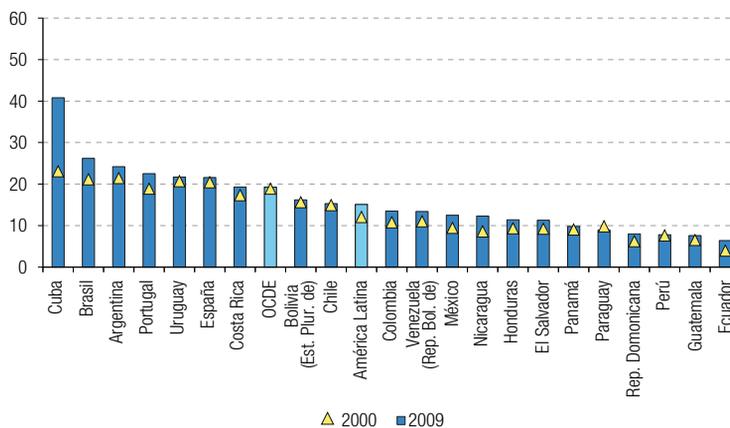


Fuente: Para países de América Latina: base de datos CEPALSTAT; para España y Portugal: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2011*, 2011.

Gráfico I.30

IBEROAMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.
 Nota: Último dato disponible en Argentina (2007), Bolivia (Est. Plur. de) (2006), Ecuador (2006), El Salvador (2007), Honduras (2006), República Dominicana (2007) y Venezuela (Rep. Bol. de) (2006).

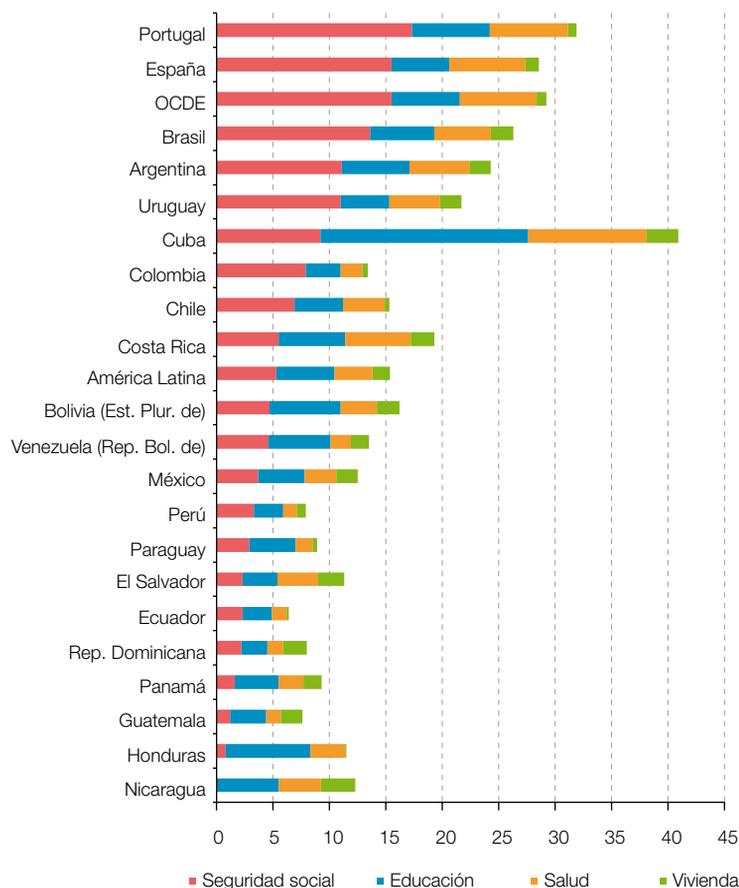
■ También es preciso reconocer que los niveles de gasto social en la región son muy dispares, lo que refleja la diversidad de modalidades de provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en pensiones y salud, y el escaso grado de cobertura en algunos países (véase el gráfico I.31).

■ En los últimos años, las políticas fiscales han permitido reducir la carga de intereses y dar sostenibilidad a un gasto público social creciente. Además, con las recientes reformas se han logrado avances en la gestión de los recursos públicos, lo que ha permitido implementar mejoras en la eficiencia del gasto, como se discutirá más adelante. Una vez identificadas algunas de las brechas por cerrar, en el capítulo II se describen algunos de los caminos por abrir en la ruta al desarrollo.

Gráfico I.31

IBEROAMÉRICA: ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Para América Latina: Base de datos CEPALSTAT; para España y Portugal: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de datos OECD.Stat.

Nota: Cifras disponibles para el año 2009 en el Brasil, Chile, Cuba, México y la República Dominicana. Año 2008 para el resto.

Capítulo II

Caminos por abrir

1. Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo

- El entorno macroeconómico tiene repercusiones tanto en el crecimiento como en la equidad, pues afecta la tasa de inversión y su incidencia en la tendencia futura del desarrollo, la intensidad del valor agregado generado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna, la innovación, el avance de las pequeñas y medianas empresas (pymes), y la formalidad o precariedad del mercado laboral.
- Las estrategias macroeconómicas deben orientarse a que las economías se aproximen a su frontera potencial, a protegerlas de la volatilidad externa y a hacerlas más vigorosas mediante el uso proactivo de los instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios).
- El equilibrio y la contraciclicidad fiscales deben acompañarse de una clara voluntad de expansión de las capacidades fiscales de los países, lo que conlleva, en la mayoría de los casos, un incremento de las cargas tributarias.
- Existe una marcada vinculación entre la desigualdad, la volatilidad fiscal y la baja tasa de crecimiento económico. El papel de las políticas monetaria y cambiaria debería alinearse con estos objetivos generales, procurando formar precios macroeconómicos que incentiven la inversión de los agentes en actividades que contribuyan a disminuir la heterogeneidad estructural.
- El nivel de pobreza, la distribución del ingreso y la desigualdad de género no registrarán una mejora significativa y sostenida en América Latina si no se adoptan políticas fiscales activas que incidan en la eficiencia y el potencial distributivo de los mercados. En otros casos, podría ser más prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en materia de asignación de recursos como de eficiencia y eficacia, a fin de reducir de manera sostenida la desigualdad en la estructura social y económica.
- El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo exigen expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Esto supone ampliar considerablemente el financiamiento de las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas, en diferentes escalas y mediante diversas instituciones.
- La naturaleza incompleta de los actuales mercados de capitales ha sido una barrera infranqueable para que muchas de estas empresas puedan dar un salto en su desarrollo, que constituye un ingrediente esencial para lograr el crecimiento con igualdad. La reforma del mercado de capitales en esa dirección implica fortalecer la banca pública y, en especial, la banca de desarrollo como instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo de largo plazo y orientado al financiamiento de la inversión.
- Otra característica de las estructuras fiscales actuales que debe revisarse es la persistencia de incentivos a comportamientos incompatibles con un marco de sostenibilidad ambiental, como los subsidios a los combustibles fósiles.
- La sostenibilidad del desarrollo exige adoptar políticas públicas consistentes con la inclusión social, que apunten a un patrón de inserción internacional que aliente la integración interna y no la desintegración social. La manera de abordar la reforma de los mercados de capitales nacionales y su vinculación con los mercados financieros internacionales representa un reto crucial para lograr una macroeconomía que posibilite un desarrollo económico y social sostenido.

2. Convergencia productiva

■ El Estado debe ser particularmente activo en el ámbito de la productividad, tanto para acercarse a la frontera productiva internacional y tener una estructura más dinámica que opere como motor de crecimiento y aprendizaje como para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen las desigualdades por la vía de la heterogeneidad estructural. Al respecto, se ha enfatizado la necesidad de contar con políticas públicas de desarrollo industrial, innovación tecnológica, financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos y fomento de la pequeña y mediana empresa, así como con políticas de conciliación familia-trabajo y con una coordinación creciente entre el Estado y los agentes productivos, a fin de cerrar la brecha energética para producir y consumir de manera más sostenible y con menores emisiones de carbono.

■ Se propone, en este marco, transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) el industrial, con un sesgo hacia sectores más intensivos en innovación (cierre de las brechas entre sectores), ii) el tecnológico, centrado en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de la brecha respecto de la frontera internacional), y iii) el apoyo a las pymes, en que se reconozcan las asimetrías entre las empresas y los sujetos productivos para responder a las señales de precio (cierre de las brechas entre los agentes).

■ Priorizar el desarrollo de los sectores con mayor contenido de conocimiento y romper el círculo vicioso en cuanto a la dotación de factores, centrado en los recursos naturales, supone que los Estados desarrollen una nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia respecto del entramado productivo y sus agentes.

■ Una sólida banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo, permite aumentar de manera sostenida la inversión en los sectores intensivos en conocimiento y apostar a la innovación. También permite un incremento sustancial de la inversión en las pymes para mejorar su productividad y encadenamientos con las empresas de mayor tamaño y otros mercados. Debe orientarse, por último, a financiar proyectos de innovación que articulen las iniciativas de universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

■ Para apoyar el desarrollo, la estabilidad, la productividad y la rentabilidad de las pymes es necesaria una transformación institucional acompañada de una mayor prioridad fiscal. Las pymes

no son una nota al pie en la estrategia de desarrollo con igualdad, sino una de sus piezas centrales.

■ Como parte de esta transformación institucional deberá dotarse al Estado de instrumentos que le permitan actuar sobre las asimetrías de los agentes en materia de acceso a la información, el crédito y la tecnología.

■ Existe, por otra parte, un conjunto de instrumentos que procuran hacer avanzar la frontera productiva de nuestras sociedades: los fondos tecnológicos sectoriales, los sistemas de propiedad pública o renta que gravan las actividades extractivas relacionadas con los recursos estratégicos y la combinación de instrumentos comerciales y fiscales, como aranceles, renuncias fiscales selectivas e impuestos, orientados a apoyar a sectores exportadores clave o que integran cadenas en plataformas transnacionales.

■ Por último, no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de incrementar significativamente la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura. Sin capacidades productivas articuladas con la producción, y sin una logística que transforme las posibilidades en plataformas reales de creación de riqueza y comunicaciones, no será posible superar los cuellos de botella del crecimiento. Si esto ocurre, los ciclos expansivos derivados de la variación de la estructura de precios relativos internacionales no podrán capitalizarse como saltos cualitativos en materia de producción y productividad.

■ Lo que aquí proponemos implica crear y otorgar rentas sobre la base de decisiones del Estado y requiere de un compromiso fiscal e institucional difícil de sostener en el largo plazo. Respecto del primer punto, cuando el Estado otorga rentas al sector privado, debe hacerlo solo con el compromiso de que el retorno en valor público que generará la utilización de esas rentas será superior al costo inicial de otorgarlas. Disciplinar a los receptores de renta estatal nunca es fácil, pero no existen ejemplos de desarrollo robusto en el siglo XX en que se hayan logrado saltos reales sin aplicar instrumentos de este tipo. Los pactos entre los agentes públicos y privados son clave en esta materia. En cuanto a la sostenibilidad fiscal, es necesario entender que la construcción de capacidades institucionales y fiscales de los Estados consiste, precisamente, en aumentar su capacidad para desempeñar un papel protagónico en el entramado de agentes privados que comprende el desarrollo.

3. Políticas para una mayor igualdad y cohesión territorial

■ La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo. Remediar la desigualdad territorial significa también abordar la desigualdad general, partiendo por la articulación de los espacios más marginados con los enclaves basados en los recursos naturales de exportación. De ahí la importancia de contar con políticas públicas respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientados a promover una mayor igualdad en este ámbito. De esta forma se puede avanzar hacia políticas articuladas entre los niveles nacionales y subnacionales para el logro de la cohesión territorial.

■ Al Estado le corresponde un papel central si la creación de fondos de cohesión territorial se plantea como eje estratégico de una mayor igualdad territorial. Un fondo de cohesión territorial tiene al menos un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. El segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera mediante transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que opera el uso de los impuestos a la renta para transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos forma parte del papel del Estado que en este documento se propone. En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar las políticas sectoriales y espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención.

Constituye, pues, un mecanismo de planificación intersectorial acotada a los espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

■ Las transferencias intergubernamentales pueden desempeñar un papel importante en la corrección de disparidades territoriales, junto con políticas de desarrollo regional definidas en el plano nacional y que operen de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba, con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la consiguiente superación de las disparidades deben basarse en los esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales —como la mayor recaudación tributaria— y en sistemas de transferencias aplicados en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados.

■ La provisión de servicios básicos en ciudades segregadas, cuyos mecanismos de financiamiento municipal se basan en los impuestos territoriales, es muy dispar y exacerba la desigualdad. El Estado puede invertir este círculo vicioso mediante la aplicación de políticas directas como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables. A este respecto, cobra particular importancia el análisis, la gestión y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal, específicamente los relacionados con la garantía de la sostenibilidad ambiental, donde se incorpora el acceso a los servicios básicos.

■ Los aspectos mencionados fundamentan la necesidad de contar con instrumentos de planificación territorial coordinados, articulados, participativos y prospectivos.

4. Empleo con derechos

■ En las últimas décadas, fueron varios los países de la región que reformaron su institucionalidad laboral. Muchas de las medidas buscaban desregular y flexibilizar el mercado laboral, con el objeto de promover una mejor asignación de los recursos humanos y, por esa vía, elevar la generación y la calidad de los empleos. En general, ese objetivo dista mucho de ser alcanzado. En la práctica, la mayor flexibilidad ha tendido a traducirse en contratos de menor duración y en una mayor inestabilidad de los puestos de trabajo. En consecuencia, el aporte neto de los mayores grados de flexibilidad laboral al crecimiento está lejos de ser un resultado cierto.

■ Los objetivos de una política orientada a la promoción de mayores niveles de equidad y justicia en el campo laboral (y con ello a la reducción de las desigualdades entre los hogares y dentro de ellos) se refieren al aumento de los ingresos y a la mejora de las condiciones laborales, la inclusión laboral y la eliminación de las discriminaciones. Si bien no existe un camino único para tal propósito, la CEPAL ha propuesto ciertas orientaciones generales.

■ En primer lugar, la elevación duradera de los ingresos laborales descansa, sobre todo, en una mayor productividad y en una mejor educación para todos, por lo que es necesario fortalecer los instrumentos de formación profesional y capacitación. Además, hay que contrarrestar las diferencias de poder que caracterizan al mercado laboral en la región, reforzando la negociación colectiva, no solo para lograr una mejor distribución de ingresos, sino también como mecanismo para construir acuerdos sociolaborales sostenibles.

■ En un plano asociado con lo anterior, y no obstante las controversias que suscita, el salario mínimo posee un importante potencial distributivo. El resultado final depende, no obstante, de las características específicas de la estructura salarial y laboral de cada país. Debe tenerse en cuenta la incidencia del empleo generado

por las pymes y su nivel de productividad, por cuanto dicho sector absorbe buena parte del trabajo no calificado, que suele recibir remuneraciones cercanas al mínimo legal.

■ En segundo término, la mejora en las condiciones laborales plantea como primera exigencia la institucionalización de las relaciones laborales en el sector formal, que se caracterizan por la falta de acceso a los derechos laborales generales, en particular en el caso de la subcontratación, el empleo temporal y el trabajo a domicilio. En tercer lugar, es preciso reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales.

■ En el caso de las mujeres, son indispensables las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar para reducir las brechas tanto del acceso al mercado laboral como de las condiciones de esa inserción. Por otra parte, para promover el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad, además de mejorar la cobertura y calidad de la educación y eliminar las discriminaciones, es preciso establecer mecanismos que apoyen la transición del mundo escolar al mundo del trabajo (sistemas de prácticas y pasantías) y fortalecer la capacitación y la intermediación laboral.

■ Finalmente, es preciso reforzar los mecanismos de protección al desempleo y contribuir, a la vez, a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo. Son pocos los países de la región que cuentan con un seguro de desempleo, y generalmente se señalan limitaciones de recursos para explicar su ausencia, a pesar de que varios países del mundo introdujeron dichos sistemas cuando tenían un ingreso similar al de muchos países latinoamericanos. A la vez, es necesario mitigar la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal por medio de mecanismos no contributivos de protección social y de instrumentos de desarrollo productivo orientados a los sectores en que más se insertan estos trabajadores (Bárcena, 2010).

5. Protección social

■ En materia social, se ha destacado el papel central que desempeña el Estado para dar a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción sociales. Tiene una importancia fundamental al respecto, porque es en este ámbito donde el mercado, librado a sus propios mecanismos de autorregulación, ha exacerbado las brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Por este motivo, se propone avanzar desde la “inflexión de lo social” hacia un papel más activo del Estado en el bienestar, mediante un incremento sostenido del gasto social —incluida la infraestructura de cuidado de niños, discapacitados y adultos mayores—, avances significativos en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingresos que tengan un claro efecto redistributivo. En suma, se plantea articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos. En el campo de la educación, donde secularmente se reproducen, en lugar de revertirse, las desigualdades de origen, le corresponde una tarea decisiva en la promoción de una mayor cobertura de la educación preprimaria, sobre todo en los sectores que no pueden costearla mediante el gasto de bolsillo.

■ También debe extenderse la jornada escolar en la educación pública, procurar que los sectores de menor ingreso avancen hacia la conclusión de la educación secundaria y velar por el cierre paulatino de las brechas de calidad y aprendizaje en la oferta pública y entre la educación pública y privada. El diseño de un sistema de protección social básico universal —seguridad del ingreso y la salud— pasa inevitablemente por potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar el trabajo remunerado y no remunerado, y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral, pues lo contrario implica desperdiciar o desaprovechar las oportunidades que ofrece el bono demográfico.

■ Si bien se debe incrementar el gasto público social y potenciar su sesgo contracíclico, este aumento por sí solo no es suficiente. Es necesario darle una nueva arquitectura, más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar la capacidad productiva de los países. Para ello, debe adoptarse, ante todo, un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales, basado en un piso mínimo de rentas generales para la tercera edad, al tiempo que se limitan o suprimen los subsidios a las jubilaciones y las pensiones elevadas. Es necesario desarrollar modalidades

complementarias de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, dotadas de flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, se destacan la creación y el aumento de las transferencias de ingreso (complemento básico) de origen no contributivo a las familias vulnerables con hijos, así como los subsidios otorgados a los hogares vulnerables que pierden cobertura contributiva en contextos de crisis.

■ El Estado no puede ni debe hacerlo todo, ni siquiera en materia asistencial y redistributiva. Es preciso potenciar, entonces, los sistemas de redes sociales que comprenden distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo, articulando a los agentes públicos y privados con los actores sociales.

■ Si bien es necesario y positivo transferir para igualar, proteger y estabilizar el bienestar de las personas, ello no basta para lograr sociedades más igualitarias y productivas. En materia de productividad e igualdad, la región enfrenta cuellos de botella que obedecen tanto a problemas de demanda como de oferta. Muchos países no han mejorado sus fronteras de bienestar, incluso en contextos en que existen oportunidades económicas desde el punto de vista de la demanda. Esto obedece a que el entramado productivo abre oportunidades, pero parte de este no puede aprovecharlas. Por este motivo, resulta clave invertir en iniciativas que potencien la activación y acumulación de capacidad y conocimientos. El gasto social debe convertirse cada vez más en inversión social. Al respecto, proveer educación preescolar de manera universal cumple el triple propósito de igualar las oportunidades, incrementar la productividad de los futuros trabajadores y activar la mano de obra femenina, cuya participación en el mercado laboral se ve limitada debido a la sobrecarga de cuidado. Algo similar ocurre con la ampliación de la cobertura de las salas cuna y la extensión de la jornada escolar.

■ Por último, no por reiterado debe dejar de mencionarse un desafío clave a corto y mediano plazo: invertir en la calidad de la educación primaria y ampliar el nivel de cobertura y egreso de la educación secundaria, así como mejorar la capacidad y los conocimientos de los docentes. Este es el único camino posible para las sociedades que procuran avanzar en la frontera productiva y cerrar brechas al mismo tiempo. Estas estrategias educativas cuentan con una oportunidad y enfrentan un reto a la vez: la difusión del uso educativo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de educación pública.

6. Igualdad de género

- La igualdad es un valor central para el desarrollo. Se trata de un valor sin fronteras, ya que no es posible que haya igualdad si no es en todas las esferas. A la pregunta sobre el tipo de Estado y de igualdad que entraña la igualdad de género, se responde proponiendo nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado y la familia que favorezcan formas y contenidos democráticos en las instituciones que los constituyen para alcanzar la igualdad real de hombres y mujeres en la sociedad. El espíritu podría resumirse en la idea de igualdad en el país y en la casa.

- La igualdad de género supone múltiples beneficios para el desarrollo y los países no pueden desperdiciar la capacidad de las mujeres, que representan el 50% de la sociedad. Invertir en la igualdad favorece el crecimiento, la redistribución y la productividad, ya que se integra a mujeres educadas y con

potencial productivo. La incorporación de las mujeres al mercado laboral requiere políticas que redistribuyan la carga laboral no remunerada. El desafío de los Estados está en promover políticas públicas que involucren activamente a las ciudadanas, que no compensen desigualdades, que no fomenten la feminización del cuidado y que permitan el acceso de las mujeres al empleo en un marco de derechos.

- Por otra parte, es importante que los gobiernos nacionales apoyen el fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía gubernamental. Aún hoy, estos mecanismos se ubican a nivel de direcciones nacionales, alejados de la arena donde se toman las decisiones y postergados a una intervención marginal, muy asociada a las políticas de familia más tradicionales.

7. Integración del medio ambiente a los demás pilares del desarrollo en un marco de sostenibilidad

- El gran desafío de los temas ambientales en la región ha sido la insuficiente coordinación entre las áreas de gobierno que se enfocan en los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible. Algunos ejercicios de coordinación intersectorial han permitido lograr importantes avances en temas tan complejos como la deforestación.
- En una visión de mediano y largo plazo, es de suma importancia el resurgimiento reciente de los sistemas de planificación para el desarrollo, muchos de los cuales han incorporado la temática ambiental, así como la preocupación por las consecuencias del cambio climático. El fortalecimiento de los ejercicios de planificación es un asunto clave para asegurar la coordinación entre las distintas áreas del gobierno. Aún se mantiene el desafío de asegurar la ampliación e implementación de los mecanismos de planificación, así como la asignación de recursos adecuados a sus distintos componentes. En los últimos años se han registrado algunas experiencias exitosas de coordinación de políticas a través de comités, u otras formas de agrupación de instituciones, que reúnen a varias entidades de gobierno para tratar temas específicos (como ocurre con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en México y la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible de Barbados).
- Además, es necesario invertir en la oferta de información, de manera a hacer más visibles los costos ambientales y sociales de las decisiones económicas, y generar, a distintos niveles, la capacidad de hacer uso de la información, a través de la educación, el desarrollo científico y tecnológico, y el establecimiento de mecanismos que aseguren la participación de la sociedad en las decisiones que más repercuten en el medio ambiente. En este marco, es importante recordar que la política ambiental es clave para disminuir los riesgos a la seguridad humana e incrementar la calidad de vida.
- En este contexto, es imprescindible idear nuevas formas de medir la riqueza de los países, que tengan en cuenta la importancia del medio ambiente y de los recursos naturales.

Capítulo III

Desafíos de la gestión pública

- La discusión en torno a la eficacia y la eficiencia del gasto público cobra aún más valor si la igualdad ocupa un lugar prioritario en las estrategias de desarrollo. Es indispensable asegurar la calidad de las políticas públicas y aumentar la capacidad de generación de consensos, lo que la CEPAL (2010a) ha denominado “una nueva arquitectura estatal”.
- En países que enfrentan distintas realidades y exigencias, la agenda de transformación del Estado no puede concebirse como una simple reproducción de las trayectorias seguidas por los países desarrollados.
- En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han debido resolver nuevos requerimientos en materia de protección ambiental y gestión de las catástrofes naturales, igualdad de género y superación de otras brechas del subdesarrollo, entre ellas las ilustradas en el capítulo anterior.
- Así, el hecho de limitar la gestión pública a un mero control cuantitativo de las cuentas, mediante reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto, no garantiza un adecuado manejo de la economía por parte del Estado, pues impide la adopción de medidas contracíclicas y, sobre todo, no toma en cuenta el impacto de las finanzas públicas en los objetivos cruciales del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso.
- Además del control del déficit y de la deuda pública, es menester alcanzar niveles adecuados de cobertura de los servicios públicos, así como un nivel y composición de ingresos y gastos consistentes con su función redistributiva de ingresos.
- El papel del Estado también es relevante en el crecimiento económico. Por ello se debate cada vez con mayor frecuencia sobre el concepto más amplio de calidad, que refleje los vínculos entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal. El concepto de calidad abarca los elementos de las finanzas públicas que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con el objeto de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso de América Latina, asegurar niveles crecientes de equidad distributiva.
- En este contexto, es fundamental hacer hincapié sobre el efecto macroeconómico no lineal del gasto público; no se trata de denostar su incremento por razones de eficiencia económica, ni tampoco de apostar por él como único motor del desarrollo.
- Las tareas de la gestión pública son múltiples y los recursos disponibles, escasos. Teniendo en cuenta esta realidad, los objetivos estratégicos de la gestión pública pueden descomponerse en tres niveles (véase el cuadro III.1).
- El primer objetivo estratégico, de convergencia productiva con igualdad, implica transformar la gestión del Estado sobre la base de estrategias nacionales de desarrollo, finanzas públicas de calidad, marcos fiscales de mediano plazo y gobiernos abiertos y transparentes. Un segundo objetivo estratégico consiste en mejorar la capacidad de asignación de los recursos públicos, lo que supone avanzar en los sistemas de gestión pública: planificación estratégica institucional, presupuestación plurianual, sistemas nacionales de inversión pública y sistemas de evaluación de políticas y programas.
- El tercer objetivo estratégico es lograr una provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, fortalecer el desempeño operacional de los organismos públicos. Para ello es menester desarrollar indicadores compartidos y transversales de resultados y establecer convenios de desempeño y de gestión en reparticiones públicas clave. Habida cuenta de los desafíos ambientales y de la necesidad de eliminar todas las formas de desigualdad, es necesario que entre los objetivos estratégicos se reconozcan las desigualdades de origen (género, raza, etnia, generación), adecuando sus instrumentos e incluyendo medidas específicas de acción positiva que permitan la igualdad en los resultados.
- Para lograr estos objetivos, ha sido muy importante recuperar el ciclo presupuestario (que perdió su papel rector de discusión de las políticas públicas durante los años de alta inflación) en muchos países de América Latina, dado que resulta un instrumento transparente y democrático de asignación del gasto público. También

son patentes los progresos en materia de planificación estratégica y de asignación plurianual de inversiones. La función de asignación se ha visto igualmente robustecida con el reciente desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas y de inversiones públicas.

- La consolidación de los sistemas integrados de administración financiera y, en términos más generales, del gobierno electrónico o digital ha marcado la agenda en cuanto a la modernización del sector público. Tal vez, una asignatura pendiente de estas transformaciones sea la gestión de los recursos humanos en el sector público (Bárcena y Kacef, 2011).

- En el cuadro III.2 se procura resumir los desafíos de la gestión pública para el desarrollo; en lo que resta del capítulo se examinan en detalle algunos de ellos.

Cuadro III.1

DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

Objetivos estratégicos	Instrumentos
Convergencia productiva con igualdad	Estrategias y planes nacionales de desarrollo Marcos de mediano plazo Finanzas públicas de calidad Gobiernos abiertos y transparentes
Asignación de recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales	Planificación estratégica institucional Presupuesto plurianual Sistemas nacionales de inversión pública Evaluación de políticas y programas
Provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos (desempeño operacional)	Indicadores compartidos de resultados Convenios de desempeño e indicadores de gestión Gobierno digital Gestión de recursos humanos

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

1. Compartir visiones y estrategias de largo plazo

■ Durante mucho tiempo se postergó en los países de la región el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades. En los años de “repliegue” de la planificación, los debates nacionales fueron sustituidos por los postulados de los organismos internacionales de financiamiento, que impulsaban ajustes fiscales y reformas estructurales luego de la gran crisis de la deuda. Tras el agotamiento de estas recetas, la mirada de los países se vuelve hacia nuevos modelos o se retoman los antiguos. La planificación para el desarrollo emerge entonces como un elemento clave para configurar el panorama de la gestión pública.

■ El “renacimiento” de la planificación global, sumado a la adopción de marcos explícitos de gasto público de mediano plazo, puede mejorar la eficacia de las políticas públicas y facilitar la construcción de una nueva arquitectura estatal orientada a resultados. Obviamente, esta necesidad de planificación estratégica desde el Estado no debe confundirse con el denominado estatismo. La planificación para el desarrollo se inscribe en un proyecto de país y constituye un instrumento indispensable para conducir el proceso de transformación de la gestión pública y de la sociedad, sujeta a un esquema de concertación nacional y de alianzas público-privadas. En este sentido, la planificación del propio sector público es fundamental para que la administración pública sea transparente e interactúe con la sociedad civil.

■ La planificación para el desarrollo apunta a definir contenidos; a partir de la visión de lo que se quiere lograr, se acuerdan las políticas necesarias para alcanzarla y se definen indicadores que permitan medir progresos en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo.

■ El proceso supone llegar a un consenso político mínimo en cuanto a la visión del país que se quiere construir y las medidas que se deberán adoptar, lo que implica acuerdos que trascienden el período de gobierno. Tiene una dimensión técnica importante pero, sobre todo, una dimensión política muy relevante. La obtención de los resultados que redunden en el bienestar de los

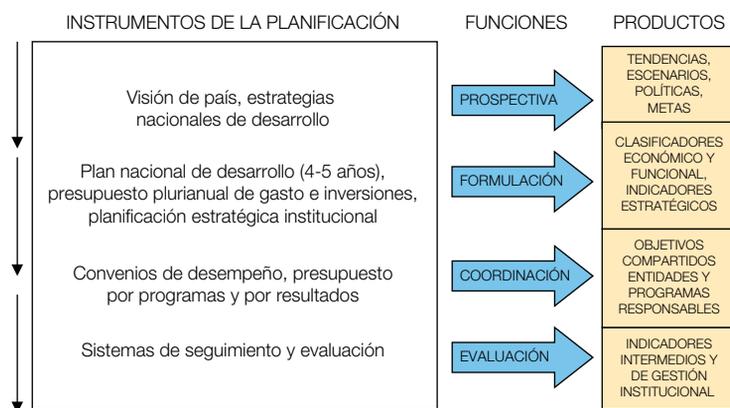
ciudadanos —como preocupación central del desarrollo— tiene una relación directa con la capacidad de los países para establecer adecuadamente sus prioridades y plasmarlas en políticas y planes coherentes y consistentes con los desafíos de largo plazo y con la gobernabilidad democrática.

■ En el marco de la planificación para el desarrollo, las políticas propuestas en el documento *La hora de la igualdad* pueden transformarse en un poderoso instrumento de debate sobre el futuro deseable.

■ En muchos países de América Latina se está impulsando el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación global, al otorgarles, en muchos casos, una mejor inserción institucional a sus funciones y tareas (véase el diagrama III.1). Tal como lo ha planteado el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en numerosos documentos (por ejemplo, Martín, 2005), algunas de las funciones y tareas de la planificación son la prospectiva, la formulación de políticas públicas, la coordinación interinstitucional y la evaluación de programas y políticas.

Diagrama III.1

FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



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

■ La prospectiva es una vertiente particular de la planificación, con personalidad propia y peso significativo. A pesar de las diferencias entre una y otra, comparten la necesidad de resolver los mismos desafíos estratégicos: conciliar intereses diversos para construir metas de interés general, conjugar saberes y lenguajes plurales en el proceso colectivo de producción de conocimiento y coordinar instituciones y organizaciones dispares y variadas en la gestión del cambio (véase el cuadro III.2).

■ En este contexto, hay un grupo considerable de países que ya han emprendido prometedores procesos de elaboración de visiones de largo plazo para la conducción de sus economías y sus sociedades, en horizontes que permiten trazarse metas más trascendentales y ambiciosas.

Cuadro III.2

OBJETIVOS DE LA PROSPECTIVA

Estratégicos	Tácticos
<ul style="list-style-type: none"> • Orientar la acción presente (plan) a la luz del futuro deseado • Identificar hechos insignificantes del presente pero de gran magnitud en el futuro debido a sus consecuencias potenciales • Movilizar la inteligencia humana 	<ul style="list-style-type: none"> • Por medio del anuncio, evitar que ocurra un hecho indeseado o propiciar uno deseado • Contrastar una idea o una hipótesis • Desarrollar la comunicación interna • Cuestionar los "lugares comunes" y los comportamientos perversos

Fuente: Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique. 1. Une indisciplinée intellectuelle*, París, Ediciones DUNOD, 2007.

2. Construir la ruta al desarrollo

■ Se constata en América Latina y el Caribe una revalorización de la construcción de estrategias nacionales de desarrollo a 10, 15 o 20 años (véase el cuadro III.3). En este proceso, se destacan la del Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, el Perú 2021 y la República Dominicana 2030. Otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador o Panamá han reeditado o continuado elaborando los tradicionales planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales.

■ El discurso central de estas estrategias y planes es que los plazos del presupuesto no son suficientes para enfrentar los desafíos del desarrollo y tienen como eje distintivo un mensaje de calidad de vida asociado a mayores logros de igualdad y de bienestar ciudadano. Algunos ejemplos son el plan de Bolivia (Estado Plurinacional de), *Vivir Bien*; del Ecuador, *Plan del Buen Vivir*; de Colombia, *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*; del Uruguay, *Plan de Equidad*, y de Guatemala, *Plan Nacional de la Unidad Nacional de la Esperanza*.

■ El denominador común de todos estos planes es el reconocimiento de los avances recientes en materia de disminución de los niveles de pobreza, gracias a las políticas públicas orientadas a mejorar los servicios de infraestructura social, el aumento de las transferencias directas condicionadas y el crecimiento económico experimentado entre 2003 y 2008.

■ Sin embargo, el diagnóstico compartido es que persisten grandes desafíos para enfrentar las brechas de pobreza y de desigualdad, lo que se refleja en la falta de acceso de una gran parte de la población a bienes públicos, tales como la educación, la salud, la vivienda y, en particular, la falta de empleos de calidad.

■ Por este motivo, el análisis indica que el crecimiento y la estabilidad económica son condiciones básicas pero no suficientes para avanzar en temas de igualdad. En tal sentido, gran parte de las metas establecidas en los planes se relacionan con resultados en cuanto a la redistribución del ingreso y la inclusión social y productiva de la población en condiciones de pobreza urbana y rural. En algunos casos también se distinguen componentes de etnia y de género.

Cuadro III.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO

País	Plan/Estrategias/Agenda	Plazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	2011
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo. María Teresa Obregón Zamora	2014
Chile	Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos	2018
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo Visión Colombia	2010 2019
Ecuador	Estrategia Nacional 2010-2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	2025 2013
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	2014
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	2032
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo	2030 2012
Perú	Plan Perú 2021	2021
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	2014
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo Plan Nacional de Desarrollo	2030 2014
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Plan de desarrollo y presupuesto quinquenal	2030 2015
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.	2013

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

3. Definir prioridades en la agenda

■ Del análisis de estos instrumentos se desprenden las siguientes prioridades, que no excluyen otros temas relevantes (Armijo, 2011).

■ **Se definen metas de crecimiento y de competitividad.** De los países analizados, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, el Perú y la República Dominicana establecen metas explícitas sobre el crecimiento del PIB per cápita y la generación de empleos formales. En el caso de México, se incluye también el índice de competitividad, único país que lo incorpora como meta explícita al señalar que para 2030 se prevé que el país se ubique entre el 20% de países más competitivos. El plan de El Salvador, por su parte, contiene metas macroeconómicas y sociales explícitas de mediano plazo.

■ **Se observa un fuerte énfasis en la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza.** Todos los planes consultados tienen ejes estratégicos, objetivos o líneas de acción en que se incluye “derrotar o erradicar la pobreza”. En algunos países se distingue la pobreza de la extrema pobreza o indigencia y en otros se proponen objetivos relacionados con la disminución de la pobreza rural (El Salvador y la República Dominicana).

■ Los planes cuentan con numerosos indicadores y metas que denotan claramente la necesidad de avanzar hacia una mejor distribución del ingreso. Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Dominicana se comprometen a mejorar sustancialmente sus índices de Gini, mientras que Guatemala tiene como meta mejorar su índice de desarrollo humano. Las prioridades más frecuentes que persiguen los países en la esfera social corresponden a las áreas de pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, y género (Leiva, 2010).

■ **Se incluyen metas de seguridad ciudadana.** Esta prioridad es muy marcada, lo que refleja las preocupaciones ciudadanas. De las encuestas se desprende que los ciudadanos se consideran muy vulnerables: solo un 10% de los habitantes de la región cree que no será nunca víctima de un delito con violencia; un tercio de la población cree que puede ser víctima en cualquier momento; otro tercio piensa que le puede suceder algunas veces, y un 21%, ocasionalmente. Más allá de que, en algunos países, la cantidad de

víctimas puede haber disminuido en los últimos años, la percepción de inseguridad es abrumadora ¹.

■ Tal como ocurre en la mayoría de los ejes prioritarios, las estrategias se enmarcan en una dimensión sectorial y en este caso comprenden a los ministerios de seguridad y del interior, a la policía y al poder judicial. Sin embargo, por lo general las metas son asumidas por una sola institución o programa, aunque deberían ser metas compartidas.

■ **Se prioriza el gasto en infraestructura pública.** Gran parte de las metas relacionadas con la infraestructura pública se refieren a la necesidad de mejorar los servicios básicos y otros “activos sociales” (véase el plan de Bolivia (Estado Plurinacional de)), como el acceso al agua potable y el saneamiento, la recolección y el tratamiento de residuos sólidos, la dotación de energía eléctrica, entre otros. En los casos de Colombia y el Ecuador y en los recientes planes de Costa Rica y Panamá, se establecen componentes de identificación de los proyectos de inversiones. Colombia, además, compromete un plan plurianual de presupuesto de inversión pública. Algunos países como Costa Rica y el Uruguay han puesto en marcha políticas que instauran sistemas nacionales de cuidado.

■ **Se establecen metas de presión fiscal y de estructura tributaria.** Para materializar estos resultados, se considera necesario aumentar los ingresos fiscales. Muchos planes incluyen metas precisas de recaudación fiscal, lo que implica impulsar políticas y fortalecer la administración tributaria.

■ Una novedad de los planes de desarrollo es la fijación de metas de nivel y composición de los ingresos tributarios. Por ejemplo, para 2021 el Perú proyecta aumentar la presión tributaria a 20 puntos porcentuales del PIB, a partir de un nivel básico de 15,5 puntos porcentuales en 2010, y modificar la actual relación entre los impuestos directos y los impuestos indirectos de 41 a 59 a una relación de 50 a 50. En el Ecuador se señalan las siguientes metas:

¹ Véase *Latinobarómetro, Informe 2010* [en línea] www.latinobarometro.org.

aumentar la presión tributaria a 15 puntos porcentuales del PIB; alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos; aumentar un 10% la progresividad del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto a la renta de personas físicas para 2013. En su plan *Brasil 2022*, en el eje de los ministerios de economía y hacienda, se propone “lograr una tributación menos regresiva”.

■ **Se revaloriza el papel del Estado y de la administración pública.** Todos los planes incluyen dentro de sus ejes o áreas prioritarias el desafío de transformar el Estado y la necesidad de fortalecer la planificación, considerada un instrumento que ayuda a mejorar la

capacidad institucional con el fin de implementar políticas públicas integradas y consistentes.

■ La administración pública, por conducto de sus organizaciones, recursos humanos y acuerdos institucionales, constituye la locomotora de los cambios necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos trazados en los planes de desarrollo.

■ Así, un requisito de la planificación para el desarrollo es la planificación del propio sector público. Existen por cierto otras prioridades en las estrategias y planes de desarrollo, como la planificación territorial y la adaptación al cambio climático.

4. Planificar el territorio

- En el ámbito del territorio, la planificación es el conjunto de intervenciones localizadas en el tiempo y destinadas a transformar la estructura territorial en pro de un objetivo de desarrollo consensuado por la comunidad, con el fin de influir en alguno de los componentes del territorio (Massiris, 2002).

- Este ejercicio anticipatorio debe asumir el desafío de consolidar en una estructura coherente las fuerzas “de abajo hacia arriba” que provienen de los procesos de desarrollo local con las corrientes de “arriba hacia abajo” asociadas a los postulados de la planificación nacional o sectorial.

- Cabe destacar que de esta manera se intenta potenciar la participación de los actores locales, con miras a aprovechar sus recursos endógenos en la búsqueda de un proyecto colectivo común. La planificación de un territorio se transforma en un eje de intermediación entre lo local, lo regional y lo nacional, que ayuda a encarar desafíos como el de minimizar las desigualdades entre las regiones de un territorio o entre los territorios de una región, considerando los procesos de desarrollo endógenos como vectores del proyecto.

- Los desafíos del desarrollo solo pueden enfrentarse si los procesos de planificación territorial logran superar un conjunto de dificultades, tanto estructurales como coyunturales. Es necesario que en el diseño del territorio se contemplen las necesidades de cuidado de las personas.

- **Los procesos de construcción prospectiva son clave para reforzar el sentido de pertenencia a un territorio.** El consenso de largo plazo ayuda a forjar pactos de gobernabilidad territorial en la medida en que exista una concertación de actores que, gracias a su acción renovada en el tiempo, contribuye a generar confianzas.

- **El empoderamiento de la comunidad** ayuda a que los actores impulsen estos procesos. La coordinación de acciones contribuye a reducir los costos de transacción a nivel territorial, lo que genera una mayor eficiencia agregada.

- **La integralidad del proceso de planificación territorial** representa un gran desafío, pues muchos territorios de América Latina aún deben realizar profundas transformaciones en sus sistemas económicos,

sociales, culturales y de infraestructura. Las interrelaciones entre estos grandes temas se manifiestan en estrategias que pueden ser contradictorias entre sí. En general, los instrumentos de planificación del desarrollo no convergen con los instrumentos de planificación física (como las regulaciones urbanas).

- **Los sistemas de seguimiento del cumplimiento de los planes no se han desarrollado lo suficiente.** Es necesario contar con sistemas y herramientas que aporten retroalimentación sobre la manera en que se cumplen los objetivos trazados en el plan y los impactos que estas acciones generan en el territorio, dada la multiplicidad de objetivos, actores y estrategias.

- Estos sistemas de seguimiento no deben crearse solo como repositorios de la información, sino que el mayor desafío es que se institucionalicen como observatorios territoriales y así avancen en el entendimiento del sistema territorial, más que en su sola descripción.

- **El carácter multifacético del proceso de planificación y la coherencia entre niveles** es otro de los desafíos del proceso. Cada una de las intervenciones que se aplican en un territorio, independientemente de las competencias legales o administrativas, tiene un impacto a nivel vecinal, local, regional y nacional. Debido a estas externalidades, los efectos son difíciles de medir y de manejar. Incluso, en muchos casos, los efectos indirectos inciden mucho más que aquellos que se intentan medir con la acción o programa correspondiente.

- **La planificación por redes** debe permitir responder a la interacción de poderes en el juego de actores locales. Dada la creciente presencia de los territorios virtuales y los efectos de la globalización, las herramientas tradicionales ya no resultan eficientes, por lo que se requieren instrumentos que permitan gestionar las redes de actores, identificar las influencias, los intereses comunes, los lazos y los flujos de información, a fin de potenciar la generación de capital social a nivel territorial.

- **La necesidad de desarrollar enfoques metodológicos propios** es creciente, pues muchos intentos de planificación del territorio dejan de lado los esfuerzos por internalizar los juegos de poder entre los actores, la construcción de consensos colectivos, la lógica de la identificación del interés común frente al interés individual o

el gran desafío de la participación eficiente. Debido a la complejidad del objeto de análisis de la planificación territorial, las relaciones entre variables suelen ser multicausales.

- **La nueva institucionalidad de la planificación del territorio** constituye un desafío apremiante. La creciente demanda de participar en los procesos de planificación y gestión del territorio plantea un grave riesgo si no se adaptan los esquemas institucionales en que está inserta.
- El modelo participativo basado en la consulta o validación de la comunidad produce saturación, a la vez que reduce el proceso solo a

quienes ven amenazados sus derechos e intereses, lo que desvirtúa el real sentido de la participación. En este esquema, los procesos para profundizar la descentralización son fundamentales ya que promueven la formación de organismos locales especializados en canalizar la participación de manera eficiente y racional, por ejemplo, mediante consejos locales de planificación o agencias de desarrollo territorial.

- Además de los retos planteados por la agenda de desarrollo de largo plazo y su expresión territorial, el surgimiento de nuevos desafíos derivados del cambio climático exige la creación de mecanismos de planificación y adaptación.

5. Adaptarse al cambio climático

■ El cambio climático plantea un desafío enorme de cara al futuro y para el desarrollo de América Latina y el Caribe. La vulnerabilidad de los sistemas ambientales, económicos, sociales e incluso institucionales representa una amenaza para el logro de los objetivos económicos y sociales de la región y hasta pone en riesgo los avances en la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del desarrollo económico.

■ A pesar de los progresos reseñados en materia de planificación para el futuro y para el desarrollo económico, social, territorial y ambiental, los retos son múltiples. En particular, el sector público enfrenta la dificultad que supone la medición de los impactos de sus intervenciones, y por tanto de la eficacia de las políticas implementadas. Existen mecanismos que permiten medir dichos impactos, como se ilustra en el cuadro III.4.

■ Estos mecanismos se aplican asimismo a otros desafíos ambientales de los países de la región.

Cuadro III.4

LA INTEGRACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Funciones de la planificación	Sistemas de planificación	Consideraciones en relación con el cambio climático	Herramientas, procesos y estructuras
1. Prospectiva - Articular las perspectivas de la ciudadanía - Anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos	- Estrategias nacionales de desarrollo	- Factor transversal y estructurante en el mediano y largo plazo, con implicancias de corto plazo (inversiones en nuevos bienes públicos, evaluación económica de nueva infraestructura e incorporación de vulnerabilidad) - Complejidad de modelos predictivos, incertidumbre sobre la magnitud del efecto de las respuestas de los países desarrollados al cambio climático, problemas de disponibilidad de información - Agenda de mitigación y agenda de adaptación	- Modelación económica y de sistemas - Modelación específica para sectores, orientados a objetivos energéticos a nivel de país - Unidades de planificación a nivel de gabinete y de ministerios
2. Formulación - Identificar los contenidos de las políticas públicas - Priorizar objetivos de desarrollo dentro de las limitaciones existentes (recursos, información, capacidad de implementación) - Fijar objetivos e instrumentos de política	- Planes nacionales de desarrollo - Presupuesto plurianual de gasto e inversiones - Sistemas nacionales de inversión pública - Planes sectoriales y temáticos - Planificación institucional - Planes ambientales y territoriales (cuencas, ecosistemas)	- Horizonte de planificación complejo y múltiple: adaptación al cambio climático de largo plazo (planificación de cuencas); adaptación a la variabilidad climática en el mediano plazo (planificación para mitigar riesgos de inundaciones, entre otros.); adaptación a los extremos respecto a la variabilidad climática (planificación para desastres y emergencias) - Falta de instrumentos, métodos y modelos de gestión relacionados con el cambio climático - Necesidad de asignar adecuadamente los costos del cambio climático - Influencia del régimen internacional (impuesto sobre el carbono, oportunidades y requisitos de los mecanismos de financiamiento)	- Matriz de impactos y acciones - Valoración económica de los costos y beneficios relacionados con el medio ambiente - Evaluación ex ante integrada - Evaluación estratégica ambiental - Programas especiales multianuales (Programa Especial de Cambio Climático (PECC); Brasil; México, Perú) - Sistemas de indicadores y metas - Asignación de gasto y de inversión pública - Consejos y comisiones intersectoriales a nivel ministerial y de la sociedad civil - Unidades de planificación a nivel de gabinete y de ministerios
3. Coordinación - Propiciar mecanismos para asegurar la consistencia, coherencia y complementariedad de las políticas públicas. - Propiciar mecanismos para maximizar la eficiencia y eficacia de la ejecución de los programas y la inversión pública	- Planes sectoriales y temáticos - Planificación institucional - Programación, presupuesto y ejecución - Planificación y ordenamiento territorial	- Agendas y políticas sectorial, multisectorial e intersectorial - Escalas nacionales, regionales, locales y ambientales o territoriales	- Programas especiales multianuales - Objetivos e indicadores compartidos, definiciones de entidades responsables y de responsabilidad principal - Matriz de marco lógico - Comisiones intersectoriales a nivel técnico - Mesas de concertación
4. Evaluación - Analizar los resultados de las políticas públicas y la gestión pública dentro del aparato gubernamental, y en su relación con el congreso/parlamento y con la ciudadanía - Propiciar la retroalimentación en la toma de decisiones para mejorar el desempeño gubernamental	- Sistemas de seguimiento y monitoreo - Sistemas de evaluación de desempeño	- Dificultad de identificar indicadores de resultados e impacto - Problemas de medición	- Evaluación de programas especiales multianuales - Evaluación de políticas (México) - Evaluación de planes sectoriales y temáticos (Chile, Colombia) - Evaluación de programas públicos (Chile, Colombia y México) - Evaluación de diseño, de gestión, de procesos y de impactos (Chile, Colombia, México) - Unidades de evaluación a nivel de gabinete y de ministerios

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

6. Medir los resultados de la actividad gubernamental

■ Las estrategias y los planes nacionales de desarrollo constituyen compromisos con la ciudadanía y por ello en las metas correspondientes deben identificarse con claridad los programas y entidades que contribuyen a los resultados y, por cierto, los costos respectivos.

■ Algunas de las dificultades intrínsecas de la medición de valor en el ámbito público son la cuantificación del impacto de sus propias intervenciones y la identificación de su población objetivo. En este proceso es fundamental construir un conjunto consistente de indicadores de la planificación para el desarrollo, los que deberían articularse en torno a coeficientes que reflejen procesos y resultados.

■ Medir la producción del gobierno es una tarea compleja y, además, los resultados del desarrollo no pueden atribuirse solamente a la acción del sector público, por lo que cabe preguntarse: ¿qué debe medirse?; ¿cómo se definen los resultados?

■ Tal como se aprecia en el diagrama III.2, la organización pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas para lograr la mejor combinación entre insumos, procesos y productos y, por tanto, una relación identificable entre los recursos que se tienen y el volumen de productos que se alcanza.

■ Asimismo, una entidad o programa público puede tener un impacto directo sobre los resultados intermedios de su población objetivo y cambiar así las condiciones sobre las que se interviene. No obstante, el impacto depende de los resultados finales, en cuyo caso las complejidades en la medición de la intervención pública son mucho mayores (véase el diagrama III.2).

■ La medición de los efectos de los programas públicos en el desarrollo es quizás uno de los ámbitos más complejos del proceso de planificación, sobre todo porque existen rezagos difíciles de estimar (véase el recuadro III.1). En general, estos impactos comienzan a manifestarse varios años después del inicio de los programas o proyectos.

■ De esta manera, la idoneidad de las metas planteadas dependerá de si la entidad ha podido determinar con certeza los resultados intermedios que se esperan. Dicho de otro modo, un buen indicador

Diagrama III.2
CADENA DE RESULTADOS



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

solo puede surgir de la definición de un objetivo que exprese claramente si las variables que le corresponden contribuyen o no al resultado esperado y en qué plazo.

■ La dificultad de contar con información de impacto de las políticas se compensa con la utilización de resultados intermedios o de variables que permitan conocer en plazos menores si las condiciones de la población objetivo están cambiando.

■ Los indicadores de impacto (de mediano plazo) deben estar sujetos a un monitoreo del grado de avance mediante indicadores de resultados intermedios (de frecuencia preferentemente anual).

■ Otra de las dificultades metodológicas centrales de la medición de los resultados de las políticas es que a ellas contribuyen varias instituciones y programas. Para hacer frente a la compleja tarea de atribuir resultados a un determinado grupo de programas o entidades es preciso contar con mecanismos de coordinación expeditos. La solución parece ser definir indicadores compartidos de resultado, que se instrumentalizan mediante acuerdos de desempeño, tal como se mencionó anteriormente.

■ Según las experiencias internacionales más exitosas, antes de establecer indicadores y metas institucionales, se debe impulsar un plan estratégico en que se respalde la definición de los objetivos compartidos y se designe a los responsables.

Recuadro III.1

PROBLEMAS PARA MEDIR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Intangibilidad de los resultados

Hay un área importante de la acción gubernamental, relacionada con la provisión de bienes públicos, que se caracteriza por la intangibilidad de sus resultados. Estos resultados provienen, por lo general, de bienes públicos de carácter colectivo (defensa, seguridad ciudadana, diplomacia, actividades culturales). Con frecuencia en estas áreas no es posible identificar las variables ni encontrar la información pertinente para realizar las mediciones cuantitativas, lo que dificulta enormemente la evaluación por medio de indicadores.

Multiplicidad de objetivos de las organizaciones públicas

Las organizaciones públicas tienen objetivos múltiples que a veces no guardan coherencia entre sí. Esta situación, que se deriva del incremento de las funciones y áreas de intervención del Estado en las últimas décadas (especialmente en el ámbito social y regulatorio), refleja sin duda la realidad de muchas instituciones públicas de América Latina. Para abordar este problema se ha recurrido a la creación de organismos gubernamentales que se ocupan de partes cada vez más específicas y acotadas de las políticas públicas, así como a la “contractualización” de paquetes de servicios entre estos organismos y los ministerios del nivel central.

Indivisibilidad de los productos y resultados

Este problema consiste en que, en muchos casos, los productos y resultados de las instituciones y programas públicos no pueden

analizarse en términos de contribuciones individuales o grupales. En un primer nivel, el hecho de que los servicios se generen mediante el trabajo conjunto de muchas personas a lo largo de una extensa cadena de producción dificulta la medición de los aportes individuales y, por lo tanto, es muy difícil evaluarlos objetivamente. Es por ello que en la mayoría de los países desarrollados se ha abandonado la opción de evaluar el desempeño individual sobre la base de indicadores.

Transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados

Los resultados finales medidos a través de indicadores de impacto dependen, casi siempre, del accionar de más de una institución, por lo que deben realizarse estudios específicos que determinen cuáles son las contribuciones que cada uno de los programas puede atribuirse en términos aproximados.

Factores externos que influyen en los resultados de las políticas

Los resultados finales pueden verse afectados por factores externos no controlables (tales como el comportamiento de las variables económicas, cambios culturales, medioambientales, entre otros.), por lo que la atribución directa al programa no siempre es comprobable. De esta manera, para saber la verdadera contribución del programa deben realizarse estudios complejos que aislen los efectos de otras variables. Los impactos de las políticas y de los programas están determinados por muchos factores.

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

- En un escenario donde la planificación se propone, con una mirada prospectiva, reflejar los acuerdos de un amplio espectro de actores, traducidos en pactos que den legitimidad a las políticas públicas, es menester asignar un valor preciso a los conceptos de

evaluación y generación de valor público. Pero, por sobre todo, los gobiernos deben ser capaces de plasmar en sus presupuestos los objetivos definidos en el plan. El presupuesto público debe ser la expresión financiera del plan de gobierno.

7. Formular las prioridades en el presupuesto

■ El proceso de planificación del desarrollo no ha estado exento de dificultades. Con frecuencia, los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de carácter exclusivamente político, que poco inciden en el presupuesto o en la evaluación y rendición de cuentas. Se construye un mundo virtual de un país que avanzará hacia el desarrollo en el futuro, pero es difícil visualizar el camino, identificar los factores críticos del éxito y definir los principales determinantes de metas y objetivos.

■ La brecha existente entre el anuncio de los grandes ejes y objetivos estratégicos de gobierno y la aplicación de políticas y programas para cumplirlos revela, con mucha frecuencia, una serie de “eslabones perdidos” que requieren especial atención por parte de las autoridades.

■ Se suele perder la articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial e institucional, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales, las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales y las metas institucionales no tienen mayor conexión con las metas operacionales.

■ La debilidad de una planificación estratégica institucional —y de su alineamiento con las metas globales— dificulta una gestión orientada a resultados.

■ Los aspectos institucionales inhiben la articulación entre el plan y el presupuesto por falta de coordinación, por la propia inercia del gasto público y por la escasa retroalimentación del proceso planificador, formulador y evaluador sobre las asignaciones presupuestarias.

■ Además, en la clásica tradición determinista, no existen escenarios alternativos, con proyecciones cualitativas y macroeconómicas que permitan conocer el impacto de los cambios de escenarios en metas tan sensibles a factores externos como el crecimiento del empleo formal o la mejor distribución del ingreso, por citar algunos objetivos clave.

■ Existe, en general, una excesiva centralización de las decisiones presupuestarias en el ámbito ministerial, lo que deja poca capacidad para la formulación a los directivos de los programas; se mantiene el fuerte predominio de los controles internos y externos por sobre

el desempeño, y no se establecen sistemas de incentivos o sanciones para una efectiva delegación de competencias.

■ Los marcos institucionales no facilitan la gestión ni la rendición de cuentas y a menudo se dispone de pocas capacidades técnicas para enfrentar las demandas relacionadas con la amplitud de las reformas.

■ En muchos países, los sistemas de monitoreo y evaluación gubernamentales están entrampados en una lógica de generación de una multiplicidad de indicadores, cuya utilidad no es clara.

■ Las atribuciones del poder legislativo en el proceso presupuestario y de evaluación de desempeño suelen ser limitadas, ambiguas o difusas.

■ A pesar de las dificultades y desafíos enumerados, es posible identificar un vigoroso renacer de la planificación para el desarrollo en muchos países de América Latina, lo que constituye una clara señal de la voluntad política de los países de construir su propio futuro.

■ Para lograr un círculo virtuoso en el ciclo de la gestión pública, es menester superar los cuellos de botella o nudos críticos que suelen obstaculizar el proceso (véase el diagrama III.3).

Diagrama III.3
ÁREAS CRÍTICAS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



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

- Los procesos o sistemas de gestión pública pueden ser tan importantes como los recursos disponibles para la obtención de resultados o más y cada uno de ellos requiere una atención específica en los países de la región, donde el sector público aún carece de una adecuada institucionalidad para el desarrollo.
- Entre estos procesos cabe mencionar la programación fiscal y los sistemas integrados de administración financiera, el presupuesto por resultados, los sistemas nacionales de inversión pública y los sistemas de evaluación de programas y políticas, englobados en conceptos más amplios de agenda digital y de rendición de cuentas.

8. Desarrollar marcos de gasto de mediano plazo y presupuestos plurianuales

■ Una vez definidas las estrategias y planes nacionales de desarrollo, los marcos de gasto de mediano plazo resultan fundamentales para vincular el diseño de las políticas, la planificación y el presupuesto. Una política consta de programas y medidas que se llevarán a cabo más allá de un ejercicio presupuestario y que generalmente incidirán en los costos de años futuros.

■ Como los países suelen tener presupuestos estructurados de acuerdo con sectores (ministerios) de gasto y no de acuerdo con una estructura programática, no es sencillo establecer vínculos directos entre los objetivos de la política y la forma en que esta debe financiarse para cumplir sus objetivos.

■ Los marcos de gasto a mediano plazo ofrecen un instrumento de presupuesto que permite diseñar e implementar políticas más realistas, cuyo plazo puede oscilar entre 3 y 5 años, de los cuales el primero es el que figura en el presupuesto y los siguientes representan proyecciones.

■ En la práctica, el establecimiento de marcos de gasto de mediano plazo es complejo (Vega, 2011); los países difieren mucho en cuanto al grado en que se aplican (Martirene, 2007). En una amplia gama de posibilidades, los marcos pueden definirse según se trate de marcos fiscales o presupuestarios. En el primer caso, los marcos de gasto de mediano plazo apuntan a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo con un marco fiscal macro o global (dado un contexto fiscal, proyectar el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detallada del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o por sectores.

■ Cabe hacer una distinción entre los marcos de mediano plazo de acuerdo con su nivel de desagregación o de profundidad, en relación con las proyecciones que deben efectuarse. Es así que, de lo más agregado a lo menos desagregado, existen cinco categorías de marcos de mediano plazo: marco macroeconómico, marco fiscal, marco presupuestario, presupuesto plurianual y presupuesto plurianual por resultados (véase el cuadro III.5).

■ El marco macroeconómico es el conjunto de proyecciones, consistentes entre sí, del crecimiento económico y sus componentes, la inflación y el empleo, entre otras variables macroeconómicas. Por su parte, el marco fiscal agrega proyecciones de ingresos fiscales y

de gasto público a nivel agregado. El marco presupuestario explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. El presupuesto plurianual cuenta con estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas, mientras que el presupuesto plurianual por resultados asocia metas específicas que surgen de los planes de desarrollo. Aunque esta última categoría puede parecer óptima, debido a la volatilidad de las finanzas públicas y a la falta de institucionalidad, la mayoría de los países han desarrollado marcos agregados (macro o fiscales, lo que en sí ha representado un avance extraordinario) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales por resultados.

■ Tal como destaca la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), la verdadera revolución de la gestión pública ha de ser la presupuestación plurianual por resultados. Es sabido que esta contribuye a la priorización estratégica del gasto y a la eficiencia y eficacia de la gestión. Su escaso desarrollo constituye uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de las prioridades de las políticas públicas, establecidas como compromisos gubernamentales en los planes o agendas de desarrollo.

Cuadro III.5

TIPOLOGÍAS DE MARCOS DE GASTO DE MEDIANO PLAZO

Proyecciones consideradas	Marcos de gasto de mediano plazo				
Proyecciones PIB	Marco macro	Marco fiscal	Marco presupuestario	Presupuesto plurianual	Presupuesto plurianual por resultados
Proyección de inflación					
Proyecciones gasto agregado					
Proyecciones de ingresos agregados					
Proyecciones de gasto por unidad administrativa					
Proyecciones de gasto por función					
Proyecciones de ingresos desagregados					
Proyecciones de gasto por programa					
Proyecciones de resultados					

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

9. Consolidar la gestión pública para lograr resultados de desarrollo

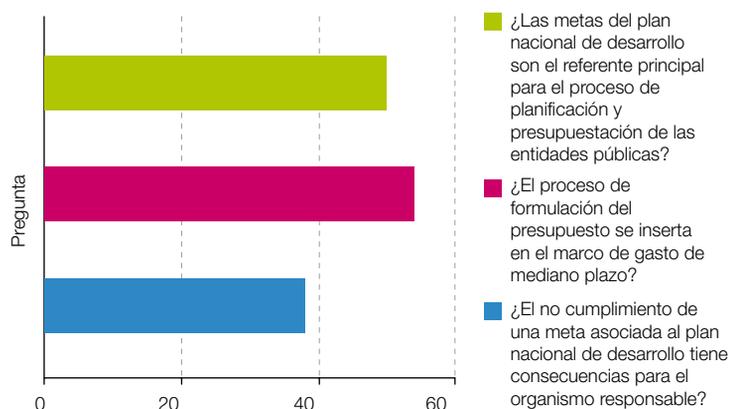
■ En sus tareas de seguimiento de las prácticas de planificación, presupuesto y gestión de los países de América Latina y el Caribe, en 2011 el ILPES realizó una encuesta a directivos de presupuesto² para conocer el estado actual de las prácticas presupuestarias y su relación con los procesos de planificación y de evaluación. Aunque se dispone de respuestas detalladas de solo diez países, se ilustran a continuación los resultados medios obtenidos, que muestran tanto las debilidades como las fortalezas de estos procesos.

■ Como se observa en el gráfico III.1, a las preguntas “¿Las metas del plan nacional de desarrollo son el referente principal para el proceso de presupuestación de las entidades públicas?”, y “¿El proceso de formulación del presupuesto se inserta en un marco de gasto de mediano plazo?”, los países respondieron afirmativamente para la mitad de los programas presupuestarios. En ambas preguntas, la varianza es enorme, pues en Honduras y Cuba, por ejemplo, la respuesta es de entre un 80% y un 100%, mientras que en Panamá y Costa Rica es tan solo de entre un 10% y un 20%.

■ En relación con la tercera pregunta, en el 38% de los casos, en promedio, existe un grado de responsabilización de los organismos y entidades públicas respecto de las metas definidas en el plan de desarrollo. Nuevamente la varianza de las respuestas es muy alta, pues en Cuba, el Brasil y Honduras las autoridades presupuestarias consideran que la responsabilización es efectiva para más del 80% de los programas, mientras que en el Ecuador, Guatemala y El Salvador, el porcentaje es inferior al 20%.

² El procesamiento de la encuesta se refiere a los diez países que contestaron la encuesta: Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Los resultados detallados pueden consultarse [en línea] www.ilpes.cl.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): LA INTEGRACIÓN ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de encuestas a directivos de presupuesto de diez países de la región.

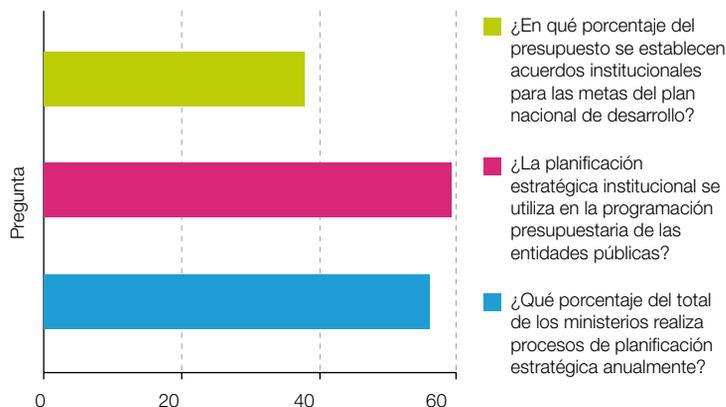
■ Un desafío clave se refiere a la capacidad de las instituciones para definir correctamente los objetivos y lograr alinearse con los compromisos establecidos en los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, la planificación estratégica institucional a nivel de ministerios, programas o entidades carece de marcos metodológicos claros y de atributos gerenciales que permitan responsabilizarse de los resultados comprometidos.

■ Así, solo en un 38% de las entidades se establecen acuerdos institucionales para cumplir con los lineamientos del plan nacional de desarrollo y, a su vez, los procesos de planificación estratégica de los ministerios se realizan anualmente en un 50% de las entidades, en promedio, según se desprende de la encuesta a directivos presupuestarios (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTO, 2011

(En porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de encuestas a directivos de presupuesto de diez países de la región.

- Además, los procesos de planificación estratégica no cuentan con inserción institucional y se observa que el principal problema es la capacidad de aplicar lineamientos eficaces que incorporen el proceso de planificación en las rutinas organizacionales, con vinculación al presupuesto y con incentivos claros que lleven a las entidades a movilizarse para alcanzar los objetivos.
- La debilidad de los acuerdos institucionales en las administraciones públicas de la región es consistente con las dificultades para implementar un presupuesto basado en resultados (García López y García Moreno, 2010), a pesar del amplio financiamiento otorgado por los organismos internacionales a estas reformas en toda la región.

- El presupuesto basado en resultados consiste en promover la implementación de un proceso que busca que los decisores clave consideren en forma sistemática los objetivos previstos, así como los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo presupuestario (Uña, 2010).

- A un nivel más operativo, el presupuesto basado en resultados implica institucionalizar la generación de información de desempeño. Su implementación requiere reformas concretas en el ciclo presupuestario; implica cambiar de un ciclo presupuestario basado en la formulación, discusión, ejecución y evaluación de partidas presupuestarias (salarios, viáticos, insumos, entre otros), con bajo nivel de participación de las “áreas productivas”, a un ciclo presupuestario basado en los niveles de bienes y servicios (productos) que las instituciones proveen a los ciudadanos (por ejemplo, raciones alimentarias, becas, vacunas, entre otros) y que cuenta con un mayor nivel de participación de las “áreas productivas” de las instituciones.

- Los decisores clave son los responsables de definir sus solicitudes presupuestarias sobre la base de niveles de producción de bienes y servicios. Este cambio de enfoque puede provocar un aumento de la calidad del ciclo presupuestario: es posible, en teoría, asignar recursos en función de las prioridades de las políticas y analizar el impacto de los aumentos o disminuciones de recursos sobre los niveles de producción de bienes y servicios públicos.

- Es importante proceder a una revisión sistemática de la alineación de los objetivos y resultados de los programas con las metas intersectoriales o prioridades, para lo cual la evaluación debe pasar a ser parte intrínseca del proceso presupuestario.

10. Evaluar políticas y programas públicos

■ En términos generales, la actividad de evaluación (que alimenta la asignación presupuestaria, las decisiones sobre prioridades públicas y la rendición de cuentas desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia y calidad) debe plantearse en dos niveles (Bello, 2010). Un primer nivel debe ser agregado, centrado en el seguimiento de los impactos y de los resultados intermedios de las metas de largo plazo. Este tipo de evaluación, más agregada, ha tenido un desarrollo bastante limitado en América Latina y es parte integral de la planificación para el desarrollo.

■ Un segundo nivel debe ser programático, abocado a la evaluación de programas presupuestarios y de la calidad de los servicios. En las experiencias de la región, se ha puesto la atención en la eficacia, la eficiencia y la calidad del gasto, con énfasis en la medición de resultados y la calidad de los servicios públicos ofrecidos.

■ El nivel agregado de la evaluación de las políticas públicas apunta a una dimensión superior, relacionada con la toma de decisiones estratégicas, la legitimación social de la acción pública y la gobernabilidad. Por su parte, el nivel programático apunta a revisar los resultados de corto plazo de los programas y proyectos, su cobertura y acceso y la calidad de los bienes y servicios que se proveen. Ambos tipos de evaluación son complementarios y constituyen diferentes dimensiones de la práctica de la evaluación, pero comparten una misma filosofía (medir la creación de valor público) y parte de las herramientas.

■ Desde esta perspectiva, la evaluación es una herramienta generadora de confianza y de garantía en la gestión pública y, al mismo tiempo, es un instrumento de buen gobierno y de mejora continua en las políticas y servicios orientados a los ciudadanos. Lo expuesto plantea exigencias en cuanto a la revisión de las prioridades de las políticas públicas y de las formas de gestión pública y por tanto al sustento y función de un sistema articulado y virtuoso de planificación, asignación de presupuesto y evaluación. En algunos países como México y Chile, se han dado pasos significativos para incorporar nociones y normas que quiebren la aproximación neutral a las políticas en la planificación asociada a la gestión presupuestaria. Por eso se ha dispuesto que los servicios gubernamentales deben incluir información desagregada sobre sus beneficiarios, explicitar los

objetivos de género e incluso cumplir metas asociadas a incentivos, como en el caso del Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile, implementado a partir de 1992 por más de 158 servicios públicos y liderado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

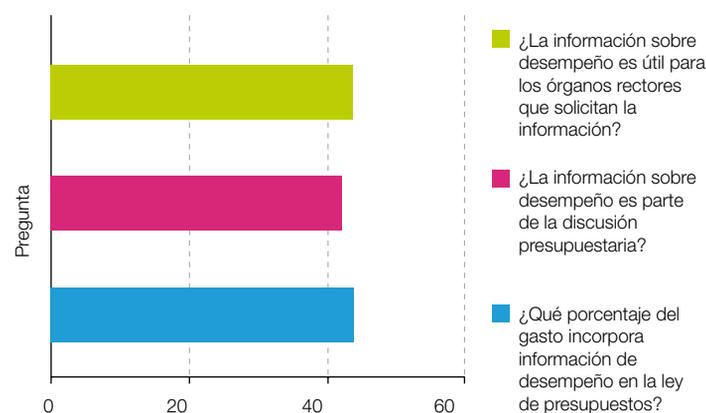
■ De acuerdo con la encuesta a responsables de presupuesto de la región, la información sobre desempeño es utilizada en promedio por un 40% de las entidades y hay países donde este proceso es integral (Costa Rica) y otros (por ejemplo el Paraguay y Panamá) en los que no existe discusión en torno a indicadores y evaluaciones institucionales o programáticas específicas a la hora de elaborar el presupuesto (véase el gráfico III.3).

■ De esta manera, los propios organismos presupuestarios detectan falencias en el ciclo de gestión pública y evidencian la dificultad de integrar los procesos de planificación global, institucional y de seguimiento del desempeño en la asignación de recursos.

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO Y PRESUPUESTO, 2011

(En porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de encuestas a directivos de presupuesto de diez países de la región.

11. Elaborar presupuestos más transparentes

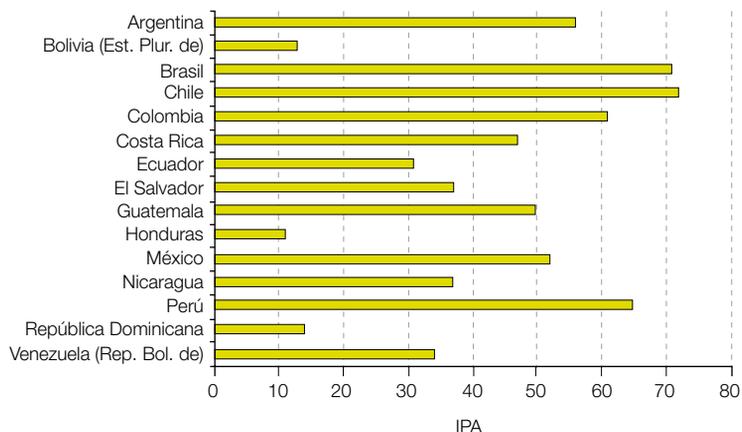
■ Una condición necesaria para asegurar la transparencia de la acción gubernamental es que los distintos actores conozcan el destino de los fondos públicos, así como los resultados obtenidos por su gestión. Un referente internacional sobre el grado de transparencia presupuestaria es la encuesta que realiza el *International Budget Partnership (IBP)*, con la que se intenta promover la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario. La encuesta de presupuesto abierto es un estudio independiente y comparado de la transparencia presupuestaria y de la rendición de cuentas y se basa en un cuestionario por medio del cual se evalúa el acceso público a la información presupuestaria, la participación pública en el proceso presupuestario y la capacidad de las instituciones de supervisión de exigir cuentas al poder ejecutivo.

■ Los datos para 2010 muestran brechas significativas entre los países, aunque ha habido grandes progresos en los últimos años. Como se observa en el gráfico III.4, los países de la región tienen un importante desafío en materia de transparencia presupuestaria.

■ Por otra parte, la información de desempeño de la gestión presupuestaria, que incluye indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad y antecedentes sobre la evaluación de programas públicos, es relativamente poco utilizada en la región por los actores sociales. En efecto, como se señala en el gráfico III.5, la pregunta con respecto al uso de la información del desempeño en el presupuesto por parte de los actores (entidades públicas, Congreso/Parlamento y ciudadanos) arrojó valores que fluctúan entre un 30% y un 41%. Esto último coincide con otras encuestas y estudios que revelan que una de las principales debilidades en los esfuerzos por avanzar hacia una gestión y presupuesto orientados a los resultados es el escaso involucramiento de los legisladores y los ciudadanos.

Gráfico III.4

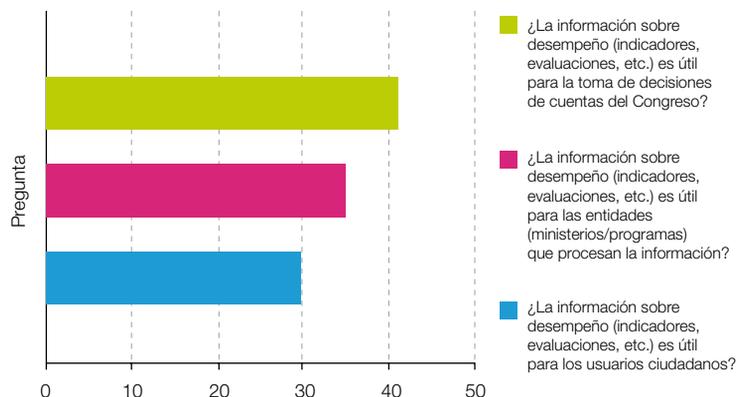
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2010
(En porcentajes)



Fuente: *International Budget Partnership (IBP)*, 2010.

Gráfico III.5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): PRESUPUESTO E INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO, 2011
(En porcentajes)

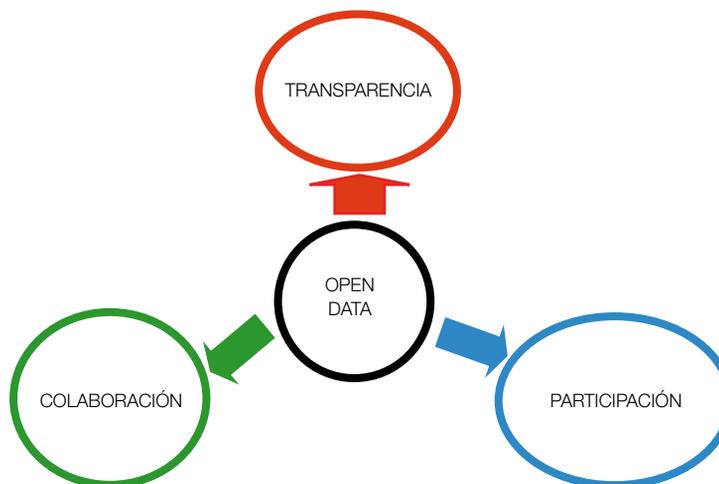


Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de encuestas a directivos de presupuesto de diez países de la región.

12. Construir gobiernos abiertos

- Tres conceptos inherentes al gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración (véase el diagrama III.4).
- La transparencia consiste en poner la información gubernamental a disposición del público, es decir, exponerla al escrutinio de la sociedad. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona específica, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y, si procede, usarla como mecanismo de sanción. Promueve la rendición de cuentas y proporciona al público información acerca de la gestión del gobierno.
- Algunos países cuentan con dos modalidades de transparencia para presentar y solicitar la información: transparencia activa y transparencia pasiva. La transparencia activa es la obligación por parte de los órganos del Estado de entregar información útil, oportuna y relevante, de manera permanente en los sitios web institucionales, sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía. La transparencia pasiva, por su parte, es el derecho de acceso a la información y supone la obligación por parte de los órganos del Estado de responder a las solicitudes formuladas por cualquier persona, conforme a lo establecido por ley.
- Los países de la región están, en distintos ritmos y alcances, elaborando sus propias leyes de transparencia y acceso a la información pública, que configuran derechos para los ciudadanos y que podrán ser, por tanto, exigibles ante los tribunales. La Argentina, el Brasil, Chile, México, Panamá, el Paraguay y el Perú, entre otros países, ya cuentan con proyectos de ley o leyes que dictan normas de transparencia en la gestión pública.
- En la región se han adoptado medidas para fomentar la transparencia y fortalecer la integridad. Es fundamental contar con un nivel de transparencia satisfactorio durante todo el ciclo de contratación pública, a fin de minimizar el riesgo de gestión indebida de los fondos públicos. En países que destinan más del 5% de su PIB a la contratación pública, es fundamental publicar información relacionada con la contratación pública, dar seguimiento en línea al gasto en contratación y contar con portales de transparencia.
- Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones pueden ayudar a tener un sector público más flexible, dinámico y transparente. Aprovechar al máximo las nuevas tecnologías puede

Diagrama III.4
CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO



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

ayudar a los países de América Latina a acortar distancias con otros países más avanzados en materia de transparencia.

- Puesto que estas tecnologías a menudo requieren nuevas estructuras, se podrían obtener beneficios adicionales con un engranaje administrativo más centrado en el usuario. Esto forma parte de un nuevo paradigma que implica una revolución tecnológica con la que se podrían lograr cambios significativos (CEPAL/OCDE, 2011).
- Una administración pública colaborativa debe impulsar el trabajo en red para otorgar valor público a los demás actores. Esto se adquiere gracias a la utilización de valores y de una actitud abierta para lograr eficacia, eficiencia, transparencia, colaboración, participación, corresponsabilidad, reutilización del conocimiento público y diálogo con todos los actores.
- Sin lugar a dudas, el acceso y uso de la información pública está cambiando la manera en que los ciudadanos se relacionan con los

gobiernos, no solo porque las políticas de apertura de datos públicos (*open data*) (Naser y Concha, 2011) contribuyen a generar una mayor transparencia y colaboración, sino por la infinidad de aplicaciones existentes que agregan valor a las iniciativas públicas y contribuyen a la toma de decisiones de la comunidad y de las instancias políticas.

- Debido a las insospechadas consecuencias e impactos que esta nueva ola tendrá en los países de la región, cambiará el rumbo que hasta ahora seguía la evolución del gobierno electrónico, al ampliar su alcance más allá de la mera simplificación de trámites y de la mayor transparencia de la gestión. En este contexto, el desafío más interesante es poder llevar en forma real y tangible los beneficios de la apertura de información al ciudadano.

- Pese a que dicha apertura es una tendencia relativamente reciente, ya son varios los países que están apostando por esta nueva forma de entregar los servicios por parte de la administración pública. En este sentido, se han creado organizaciones precisamente para ayudar a las administraciones y organismos públicos, así como al sector tecnológico, en la publicación de su información, de forma tal que cumplan con su función de servicio público, se ajusten a la normativa vigente y se maximice el potencial de reutilización de la información por parte de terceros.

- España posee varios ejemplos de buenas prácticas en apertura de datos públicos. Uno de ellos es *Open Data Euskadi*, que ha sido la primera administración de España en ofrecer en internet la información pública. Otras iniciativas de apertura de datos públicos en España se encuentran en las comunidades autónomas de Asturias, Cataluña, Extremadura y Navarra. Por su parte, algunos ayuntamientos también han desarrollado iniciativas, como por ejemplo Gijón, Zaragoza, Lérida, Badalona, Barcelona y Córdoba.

- Los países de la región recién están dando sus primeros pasos hacia las políticas de apertura de datos. Países como el Brasil, Chile, Colombia y México han comenzado a generar iniciativas impulsadas por sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, aún son escasos los ejemplos claros de apertura de datos.

- En cualquier caso, es evidente que estos esfuerzos serán letra muerta si no se abordan los problemas estructurales de las finanzas públicas. En la región, son funciones primordiales de la gestión pública la ampliación de los recursos disponibles, la consolidación del papel redistributivo de gastos e ingresos públicos y la búsqueda de pactos fiscales en pro de la igualdad.

13. Ampliar los espacios fiscales y los recursos disponibles

■ En la última década, a pesar de la crisis reciente, los progresos en materia de finanzas públicas son destacables, en especial el aumento de los ingresos fiscales. Asimismo, la deuda pública pasó de niveles cercanos al 80% del PIB en 1990 a tasas en torno al 30% en los años recientes y ha cambiado asimismo su composición, con un mayor peso relativo de la deuda interna (véase el gráfico III.6).

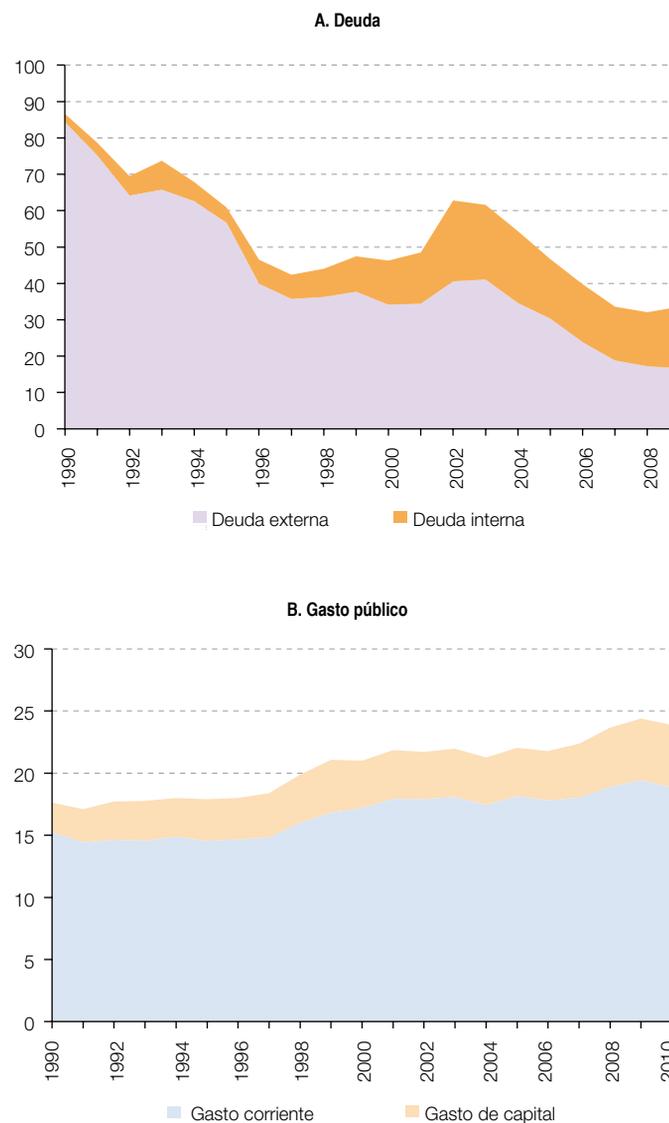
■ La inversión pública se ha incrementado en casi toda la región. En este contexto de recuperación de espacios fiscales, es factible entonces priorizar los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos.

■ Sin duda, la tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina depende de la inversión sostenida en capital físico y humano y en conocimiento. No obstante, los gobiernos, además de gastar bien, necesitan recaudar fondos para poder hacer frente a los imperativos del desarrollo.

■ Con frecuencia se argumenta que los impuestos son un obstáculo para el crecimiento económico. Sin embargo, hay países que han crecido de forma satisfactoria con altos niveles de impuestos, mientras que otros tienen un desempeño macroeconómico mediocre y una presión tributaria reducida.

■ A medida que los países se desarrollan, la base tributaria se hace más amplia y el sistema tributario más progresivo, lo que redundará en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema. De esta manera, la cantidad y calidad de los ingresos fiscales percibidos por los gobiernos tienen amplias repercusiones en toda la economía y en la propia eficiencia del gasto público.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA: CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO, 1990-2010
(En porcentajes del PIB)



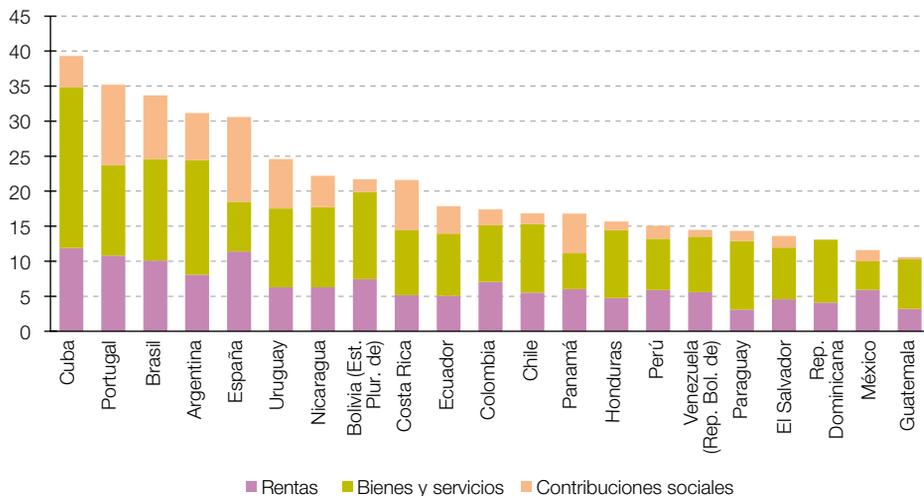
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

■ Los desafíos de recaudación son enormes, tal como se señaló en el primer capítulo (véase el gráfico III.7). Por una parte, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), la estructura fiscal descansa sobre ingresos provenientes de materias primas no renovables, sujetas a una alta volatilidad de sus precios y, en algunos casos, a la previsible reducción de estos recursos en el mediano plazo. Por otra parte, con la excepción de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, el nivel de recaudación tributaria es inferior al 20% del PIB, a todas luces insuficiente para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

■ El imperativo de la sostenibilidad ambiental exige evaluar también los impactos ambientales de la estructura fiscal. Algunos países han logrado, mediante reformas fiscales, cambiar los comportamientos de los agentes económicos hacia la protección o menor degradación del medio ambiente y a la vez reducir gastos y generar recursos fiscales.

Gráfico III.7

AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Para América Latina: base de datos CEPALSTAT; para el resto de los países: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

14. Consolidar el papel redistributivo de las finanzas públicas

■ El nivel de desigualdad de ingresos en América Latina, medido por los coeficientes de Gini antes de impuestos y transferencias directas (ingreso de mercado), no está demasiado alejado de los niveles de la OCDE. De hecho, en países como Alemania, Francia, Italia y Portugal, los coeficientes de Gini “antes de la acción fiscal” superan 0,50. En cambio, las diferencias son muy marcadas cuando se incluyen los efectos de la redistribución de los sistemas tributarios y de las transferencias directas (véase el gráfico III.8).

■ La acción fiscal directa reduce 20 puntos de Gini (esto es, más de un 40%) las desigualdades de ingresos en los países citados. Un tercio de este efecto se explica por la progresividad de los sistemas tributarios, mientras que el resto representa el impacto de las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, sobre todo a los mayores de 65 años (OCDE, 2009). El impacto sobre la pobreza también es directo y contundente: en los países de la OCDE, antes de impuestos y transferencias, la pobreza relativa es del 50%; después de la acción fiscal esta cifra es solo del 15%.

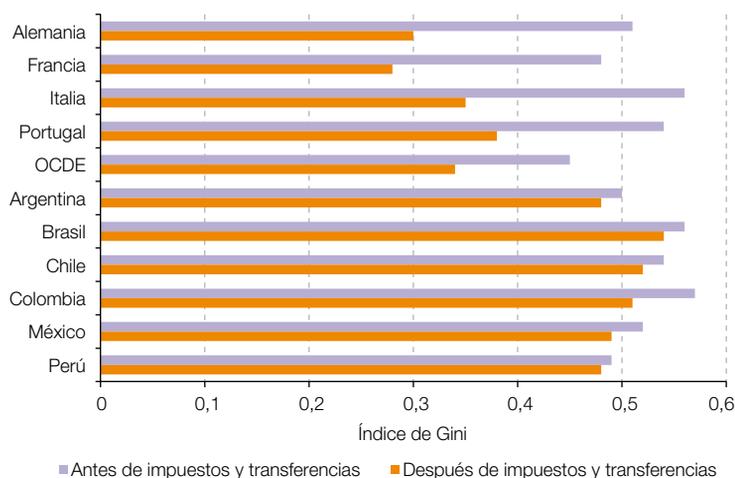
■ Tanto el nivel como la composición del gasto público de América Latina distan de ser redistributivos. Cabe destacar, por ejemplo, que la cobertura media de pensiones a jubilados en América Latina es de apenas un 33% e incluso en muchos países dicha cifra no supera el 10% de la población mayor. Las asignaciones de recursos mediante transferencias y subsidios son poco significativas (aproximadamente del 7% del PIB) en comparación con los países de la OCDE, cuyo gasto medio en este rubro es cercano al 17% del PIB. Otra manera de observar este efecto distributivo es estimando directamente el impacto de las variables que afectan de manera significativa al coeficiente de Gini, entre las que se destacan el gasto social y la educación (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2008, para los países de la OCDE y González y Martner, 2010, para América Latina).

■ La estructura impositiva tampoco favorece el rol distributivo de las finanzas públicas. Como se ha señalado, el menor peso relativo del impuesto a la renta explica, en parte, la regresividad de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe.

■ Suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución

Gráfico III.8

AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2011.

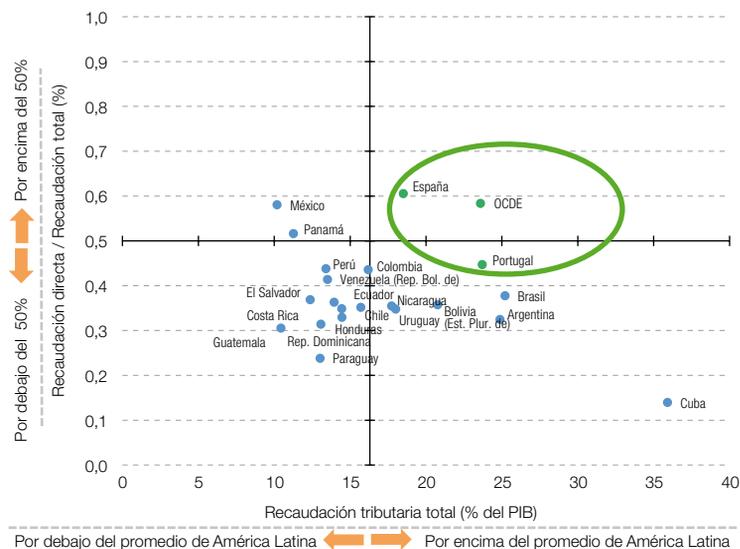
del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento.

■ Tal como señala Kakwani (1977), “el efecto de los cambios en la distribución del ingreso resultantes de los impuestos no depende solo de su grado de progresividad, sino de la recaudación promedio”. En el gráfico III.9 se ilustra el punto: existe en América Latina un “casillero vacío” fiscal (ocupado por los países más desarrollados), ya que incluso los países con tasas tributarias más elevadas (la Argentina y el Brasil) tienen igualmente una composición sesgada a los impuestos indirectos. Como es evidente, los sistemas serán más progresivos en la medida en que sean capaces de hacer contribuir a las rentas privadas transitorias provenientes, por ejemplo, de los precios altos de las materias primas.

Gráfico III.9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): NIVEL Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

(En porcentajes del PIB y coeficientes)



Fuente: Para América Latina y el Caribe: base de datos CEPALSTAT; para el resto de los países: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

■ La escasa recaudación por concepto de impuestos directos obedece, en gran medida, a una base imponible estrecha y a altos niveles de incumplimiento. En un estudio realizado para varios países de la región, Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010) observaron que las tasas de evasión del impuesto a la renta se sitúan entre el 40% y el 65%, aproximadamente. Sus causas son el elevado grado de informalidad de la economía, el incumplimiento tributario, el complejo diseño del propio sistema tributario y la existencia de gastos tributarios (exenciones, básicamente).

■ Tal como se observa en el cuadro III.6, los niveles de gasto tributario difieren mucho entre países, aunque son significativos en todos los países estudiados. En el Brasil, Chile, Guatemala y México se observa una mayor concentración de los gastos tributarios en el impuesto a la renta, mientras que las concesiones en el IVA tienen mayor relevancia en la Argentina y Colombia.

■ A pesar de estas barreras, durante el período 1990-2009, en promedio, la recaudación del impuesto a la renta casi se duplicó, ya que aumentó de un 2,6% a un 4,9% del PIB. De todas maneras, si bien el crecimiento fue proporcionalmente mayor en los últimos cinco años del período, este impuesto solo representó el 24,7% del total recaudado en 2009.

■ Dado que este impuesto está concentrado en las personas jurídicas (sociedades), su incremento se vincula, sobre todo, a los ingresos obtenidos por las empresas mineras y petroleras. El nivel impositivo sigue siendo bajo en comparación con los estándares internacionales, particularmente en lo que se refiere al impuesto a las personas físicas.

■ Asimismo, llama la atención el bajo nivel de la imposición patrimonial, de apenas el 0,6% del PIB en promedio (un 3,6% del total de la recaudación para 2009), y cuyo fortalecimiento constituye uno de los desafíos pendientes de la región, en particular, a nivel de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, en la década actual se ha observado el surgimiento de otros tributos aplicados sobre bases extraordinarias, como por ejemplo el impuesto al débito y crédito bancario, el impuesto a las transacciones financieras y otros similares, que suponen casi un punto del PIB, en promedio (un 4,3% del total de la recaudación).

■ En aquellos países donde los impuestos al consumo son los que predominan, los sectores de menores ingresos pagan, en proporción, una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. Por ello, no sorprende el hecho de que los actuales sistemas tributarios de la región sean incluso regresivos, por cuanto la distribución del ingreso, una vez considerada la acción de los impuestos, es peor que la primaria.

■ De esta forma, en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región. Sin embargo, existen algunas iniciativas tributarias tendientes a dotar a los sistemas impositivos de mayor equidad, como por ejemplo la implementada por el Uruguay en 2007 (véase el recuadro III.2).

Cuadro III.6

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): GASTOS TRIBUTARIOS, 2001-2009
(En porcentajes del PIB)

País	2001	2003	2005	2007	2009
Argentina	3,0	2,4	2,2	2,2	2,1
Brasil	1,5	1,7	1,7	2,3	3,2
Chile	4,4	3,9	4,4	4,9	3,9
Colombia	--	--	3,7	3,5	--
Guatemala	12,3	12,5	8,4	8,6	--
México	--	6,1	6,3	5,4	--
Perú	--	--	2,7	2,2	1,8

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

Recuadro III.2

EL URUGUAY Y LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2007: UNA APUESTA POR LA EQUIDAD

El Uruguay puso en marcha un nuevo sistema tributario el 1 de julio de 2007. Por los objetivos perseguidos y los cambios realizados, la reforma constituyó un hito en la historia tributaria del país. A diferencia de ocasiones anteriores, el principal objetivo de la reforma no fue incrementar la recaudación fiscal, sino dotar al sistema tributario de mayor equidad. Básicamente, las modificaciones estaban destinadas a la imposición sobre las rentas y el consumo, así como a las contribuciones a la seguridad social. Asimismo, se progresó en otros temas relevantes como la fiscalidad internacional y la transparencia en los gastos tributarios. Desde un principio, la reforma no fue concebida por las autoridades como un acto aislado, sino como un proceso gradual con visión estratégica orientado a la consecución de los objetivos propuestos.

El anterior sistema tributario estaba conformado por numerosos impuestos heredados de sucesivas reformas. Por un lado, la imposición a la renta personal era de tipo cédular pero incompleto, en el que diversos impuestos gravaban algunas rentas a tasas diferentes, mientras que otras rentas no eran alcanzadas. A su vez, esta imposición se complementaba con otros impuestos menores poco eficientes que restaban calidad al sistema. En su conjunto, el tipo cédular violaba el principio de equidad horizontal, no aseguraba la equidad vertical y creaba múltiples posibilidades de arbitraje. Por otro lado, las elevadas tasas del IVA convivían con una base imponible estrecha, mientras que las contribuciones a la seguridad social presentaban asimetrías sectoriales, tanto en el sector público como en el privado. De esta manera, el sistema impositivo en su conjunto se fue tornando complejo e ineficiente, se deterioró la calidad de su diseño, se redujo el poder recaudatorio al tiempo que aumentaban los costos administrativos y de fiscalización, y se incrementó la regresividad.

En la elección del diseño del nuevo sistema tributario intervinieron varias razones, entre las que pesaron: a) asegurar la sostenibilidad fiscal manteniendo la presión tributaria existente; b) asegurar la equidad horizontal y vertical; c) fomentar el empleo

y la inversión; d) evitar la deslocalización del ahorro manteniendo el secreto bancario (tributario), pero sin que el país quedase considerado como “paraíso fiscal”, y e) recuperar la calidad en el diseño del sistema tributario eliminando impuestos poco eficientes y de altos costos de administración y cumplimiento.

Uno de los mayores desafíos de la reforma de julio de 2007 fue la implantación de una nueva imposición sobre la renta. Se diseñó un impuesto sencillo y de tipo dual, que priorizase la “equidad efectiva” frente a la “equidad teórica” que podría haber dado un impuesto tradicional sintético. El nuevo impuesto a la renta dual “a la uruguaya” importó del sistema nórdico el gravar separadamente las rentas del trabajo de las rentas del capital, las primeras con tasas progresivas, las segundas con una tasa proporcional. La tasa marginal inferior que grava las rentas del trabajo es igual a la que grava los rendimientos de capital, mientras que la tasa marginal máxima aplicada a las rentas del trabajo es igual a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales. A diferencia del modelo nórdico, se limitó la posibilidad de arbitraje tributario entre los diferentes tipos de renta y naturaleza jurídica de los contribuyentes. El sistema dual “a la uruguaya” tomó también algunos elementos del impuesto de tasa uniforme al fijar un mínimo no imponible y limitar el número de deducciones, lo que facilita su administración y evita la erosión de la base imponible.

De este modo, quedaron aseguradas la equidad horizontal, al gravar todas las rentas, sin generar impactos en el ahorro ni en la oferta laboral, y la equidad vertical, al relacionar la carga tributaria con la capacidad contributiva, ya que el mínimo no imponible deja exento al 60% de la población y más del 80% del impuesto a la renta es pagado por el 20% más rico de los hogares. Además, la recaudación del impuesto a la renta dual financia la reducción de la tributación indirecta propuesta por la reforma, con lo que se consigue, además, que el sistema tributario en su conjunto se torne progresivo y distributivo.

Fuente: Alberto Barreix y Jerónimo Roca, “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”, *Revista de la CEPAL*, N° 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007; y Álvaro Romano, “La reforma tributaria en Uruguay: un proceso hacia la equidad”, diciembre de 2008.

15. Hacia un pacto fiscal por la igualdad

■ Un pacto fiscal es “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social” (CEPAL, 1998). La ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía y el origen de los recursos que debe administrar el Estado, así como cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización.

■ Un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Desarrollar una visión estratégica de mediano y largo plazo, construir alianzas entre agentes y diseñar una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía son elementos fundacionales del pacto fiscal.

■ Las implicaciones políticas de un pacto fiscal van mucho más allá de lo que podría derivarse de reformas tributarias o presupuestarias tradicionales. Así, la idea de pacto fiscal se asocia al diseño explícito y consensado de una “ruta de navegación” de mediano y largo plazo y a la recuperación de la noción de planificación del desarrollo (y para el desarrollo).

■ Esto es, a su vez, la expresión de un diseño más ambicioso e integral de las políticas públicas. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel 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 de forma insuficiente.

■ Estos pactos pueden ser globales o bien abordar un sector concreto como la educación, el empleo decente, la protección social o la infraestructura, o bien articularse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. Los legisladores cumplen un papel fundamental en estos pactos, en la definición de las políticas públicas, en su articulación con el presupuesto y en la negociación de reformas tributarias que apunten a mejorar los sistemas impositivos.

■ Por el lado de los ingresos, es indudable que, por distintas razones, no se han llevado a cabo la mayor parte de las reformas necesarias para aumentar el nivel de recaudación, eliminar los impuestos que alteran la neutralidad económica y reducir las

inequidades existentes en la distribución de la carga tributaria entre los distintos niveles de ingreso.

■ Esta aparente inmovilidad obedece a la propia realidad política de los países y al escaso desarrollo institucional y capacidad de gestión de las administraciones tributarias. En los hechos, ambos elementos no son totalmente independientes y no resulta casual que, en los países donde las “élites” son más fuertes, las administraciones tributarias sean más débiles.

■ La extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado la actual realidad del sistema tributario, lo que genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, mediante el esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso.

■ Desde la óptica política, es evidente que la desigualdad social puede promover el surgimiento de “grupos de élites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea mediante el control del proceso legislativo o procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos.

■ En la fase expansiva caracterizada por un crecimiento sin precedentes de los ingresos fiscales, el panorama de reformas fue bastante reducido. Al cumplirse o sobrepasarse las metas de recaudación, los incentivos para cambiar los sistemas tributarios disminuyeron considerablemente. De hecho, la discusión sobre la inequidad de los sistemas se redujo a algunos círculos académicos y no trasuntó en proyectos legislativos tendientes a modificar los defectos observados, que por lo demás son ampliamente conocidos. Por estas y otras razones, “la economía política” de las reformas se ha transformado en el principal obstáculo para la conformación de sistemas tributarios que den sustento al pacto fiscal (Gómez Sabaini y Martner, 2010).

■ Actualmente, la idea de un pacto fiscal parece encontrar un ambiente más propicio en la región. Dos razones, al menos, explican esta mayor disposición. Por un lado, la evidencia, luego de la crisis de 2008, de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención de los efectos más perjudiciales de la volatilidad externa (caída del empleo, de los ingresos y del consumo). Por otro lado, el

conocimiento de que las finanzas públicas de calidad, respaldadas por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuyen de manera complementaria a la equidad, a la cohesión social y al desarrollo productivo.

- Los mejores marcos fiscales, desde prácticas presupuestarias transparentes hasta reglas fiscales de “segunda generación”, pueden ser ingredientes fundamentales de este pacto fiscal y ayudar a facilitar su economía política. Es especialmente relevante impulsar la transparencia y la eficiencia en el sector público. Los poderes

legislativos y las contralorías habrán de reforzar sus papeles fiscalizadores para asegurar la eficiencia en los casos en que sea importante gastar mucho.

- Los mejores marcos fiscales deben asegurar una suficiente movilización de recursos internos, lo que convierte así al sistema tributario en una herramienta eficaz para el desarrollo. Si el pacto fiscal se fundamenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante el incremento de la carga tributaria, habrá que aumentar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos.

Reflexión final

**Una nueva arquitectura estatal:
Orientaciones para cerrar brechas y abrir caminos**

- ¿Cuáles son, en síntesis, los desafíos de la nueva arquitectura estatal, de cara a los pilares del desarrollo que se plantearon en el capítulo II?
 - En primer lugar, el Estado debe garantizar un entorno macroeconómico adecuado para prevenir y enfrentar la volatilidad y robustecer las economías mediante el uso de los instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios) y así promover un patrón de crecimiento hacia un mayor dinamismo productivo con empleo de calidad, es decir, con derechos.
 - En segundo lugar, el Estado debe tener cumplir un papel protagónico a la hora de promover cambios en la matriz productiva, a fin de propiciar una mayor incorporación de tecnología y una menor intensidad de carbono e impulsar políticas eficaces destinadas a reducir las brechas de productividad entre los distintos sectores y niveles de la estructura productiva.
 - En tercer lugar, el Estado debe hacer un enérgico esfuerzo por reducir las disparidades territoriales, tanto en el ámbito de las capacidades productivas, la articulación con mercados ampliados, la convergencia y el acceso a servicios como en cuanto a los niveles de bienestar. Debido a la diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial, es imperativo avanzar hacia pactos de cohesión territorial que permitan aunar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local desde arriba y desde abajo. Revertir la situación de desigualdad territorial supone también remontar la madeja de la desigualdad general. De allí la importancia de contar con políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial y orientadas a promover una mayor igualdad.
 - En cuarto lugar, el Estado debe impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del empleo y del cuidado, a fin de prevenir el desempleo, cerrar las brechas de ingresos laborales como mecanismo clave de promoción de la igualdad e incrementar las tasas de participación y empleo. Se requieren políticas de Estado fuertes para mejorar la calidad del empleo y las capacidades de la fuerza de trabajo y políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y de protección del sector informal.
 - En quinto lugar, el Estado debe intervenir de manera más decidida en el ámbito social, para garantizar un mayor acceso al bienestar y un mayor desarrollo de las capacidades de los sectores más rezagados y vulnerables, lo que contribuye sustancialmente a cerrar las brechas sociales. En materia social, el rol del Estado es clave en los pilares de protección y promoción. Se propone diseñar y establecer un sistema de protección social básico universal (seguridad de ingresos y salud básicos). Para ello, el Estado debe generar o potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar trabajo remunerado y no remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral.
- Todo lo anterior plantea una interrogante, en particular, sobre el nivel de recursos con que cuentan los gobiernos de la región. El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. La tributación constituye, en este sentido, el espacio de política decisivo para incrementar la

capacidad financiera del Estado que le permite cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social, tal como se ha planteado en los capítulos precedentes.

- También aquí hay preguntas importantes que plantearse sobre la gobernabilidad de los recursos naturales. Si al menos, para el caso de los países sudamericanos, el auge de las materias primas parece ser una tendencia, es ineludible incorporar al debate social el uso de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales.
- Finalmente, en el ámbito político, el Estado cumple un rol protagónico al que no puede renunciar. Se trata, en este caso, de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Desde el punto de vista de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en cuanto a sus procedimientos, por formular agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores, y por escuchar la voluntad popular, que se traduzca en pactos que otorguen legitimidad y garanticen la aplicación de políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad, el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores más vulnerables y excluidos de los beneficios del crecimiento. Para ello, la igualdad ciudadana —igualdad de derechos, de voz pública, de sujetos plenos— es el vínculo en el que la política se eslabona con la igualdad social.
- Es aquí donde la democracia debe mostrar sus progresos, su acumulación de aprendizajes. En este sentido, cabe señalar la importancia de los pactos sociales, para no supeditar las políticas a los ritmos electorales y a los cambios de gobierno; la viabilidad fiscal, que debe estar calibrada con el enfoque de derechos ciudadanos, sobre todo derechos sociales; el crecimiento, orientado de tal modo que se traduzca en más y mejor empleo y, por último, los cambios en materia de género y de generación, que deben plasmarse en una nueva arquitectura que armonice la economía del cuidado con la participación laboral, las ventanas de oportunidades que ofrece la transición demográfica y la previsión de riesgos de esa transición.
- Se ha demostrado que la ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas es incapaz de responder a los retos globales de hoy y mañana. El desafío, entonces, es situar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro.
- La consideración del pacto fiscal antes mencionado refuerza la importancia de construir pactos sociales para avanzar hacia la nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad que se propone en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a). Un pacto para la igualdad es, fundamentalmente, un pacto orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como a la superación de la profunda heterogeneidad estructural.
- Sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas al cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones.
- La construcción de pactos sociales exige cambios en la política y un Estado más proactivo. El pacto, más que un resultado, es un proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo y el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común. Se trata de legitimar nuevamente la política, y en ese intento están en juego tanto la democracia como una inserción externa más equitativa en un mundo cada vez más globalizado.

- El desarrollo, tal como lo vivimos, lo pensamos o lo hemos padecido, ha llegado a un punto de inflexión. La crisis financiera y sus efectos sociales, así como la amenaza del cambio climático, han puesto un gran signo de interrogación sobre el alcance de los paradigmas productivo y económico que predominaron en las décadas precedentes. Ante ello, los ciudadanos buscan refugio y guía en sus Estados y en un ordenamiento internacional más justo. Sin una nueva arquitectura estatal que se haga cargo del nuevo contexto, de las nuevas realidades que surgen de la crisis, de los imperativos que plantea la agenda de igualdad de derechos y de los desafíos que representa el cambio climático, no habrá futuro.
- He aquí el mayor desafío para nuestra generación: formular políticas mejor integradas, ampliar libertades, construir igualdad, profundizar la democracia, forjar solidaridad entre las clases medias y las populares, crear esperanza con visión de futuro y claridad intergeneracional, todo ello a partir del aprendizaje y avance civilizatorio acumulado a lo largo del siglo XX, pero con las herramientas, transparencia y velocidades que demanda el siglo XXI.

Bibliografía

- Acquatella, J. y A. Bárcena (2005), *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, Libros de la CEPAL, N° 85 (LC/G.2274-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo.
- Armijo, Marianela (2011), "Planes nacionales de desarrollo en países de América Latina y el Caribe: Análisis preliminar de sus propuestas", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/Planes_Nacionales_de_Developmento_de_AL_MArmijo.pdf.
- Bárcena, Alicia (2011), "Distribuir la riqueza", *Finanzas y desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, marzo.
- (2010), "Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis", *Pensamiento Iberoamericano. Segunda época*, N° 6.
- Bárcena, A. y O. Kacef (2011), "La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso", *Documentos de proyecto*, N° 409 (LC/W.409), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bello, Rosario (2010), "Evaluación de programas prioritarios", versión preliminar para discusión en el seminario internacional Planificación para el siglo XXI organizado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (REDEPLAN), Lima, 22 a 23 de julio [en línea] [ww.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl).
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2011), *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2010b), *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- (2009), *Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Campaña del Secretario General "Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres", Santiago de Chile, octubre.
- (1998), *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E), Santiago de Chile.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Reformas del Estado para el desarrollo* (LC/G.2501), Santiago de Chile, en prensa.

- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- García López, Roberto y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Ricardo Martner (2010), “América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política”, *Gobernanza democrática y fiscalidad*, J. Ruiz-Huerta, M. Villoria y M. Barzelay (eds.), Madrid, Editorial Tecnos.
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, documento presentado en el vigesimosegundo *Seminario regional de política fiscal*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2011), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad” (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”, *Documentos de proyecto*, N° 345 (LC/W.345), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyectos*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kakwani, N.C. (1977), “Measurement of tax progressivity: an international comparison”, *The Economic Journal*, vol. 87, N° 345, Londres, Royal Economic Society.
- Leiva, Alicia (2010), “Indicadores de planificación para el desarrollo”, *Aportes para la construcción de una base de datos del sector público (SISPALC)*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALICIA_LEIVA.pdf.
- Martin, Juan (2005), “Funciones básicas de la planificación económica y social”, *serie Gestión pública*, N° 51 (LC/L.2363-P) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martirene, Roberto A. (2007), “Manual de presupuesto plurianual”, *serie Manuales*, N° 57 (LC/L.2829-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Massiris, C. Ángel (2002), “Ordenación del territorio en América Latina”, *Revista electrónica en geografía y ciencias sociales*, vol. 6, N° 125, Universidad de Barcelona.
- Naciones Unidas (2011), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Naser, Alejandra y Gastón Concha (2011), “El gobierno electrónico en la gestión pública”, *serie Gestión pública*, N° 73 (LC/L.3313-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Government at a Glance 2011*, París, OECD Publishing.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- PNUMA/CEPAL (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), “Gráficos vitales del cambio climático para América Latina y el Caribe” [en línea] http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2010/6Diciembre2010/LAC_Web_esp_2010-12-07.pdf.
- Uña, Gerardo (2010), “Desafíos para el presupuesto en América Latina. El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera”, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] www.ilpes.cl.
- Vega, Alejandra (2011), “Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo”, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALEJANDRA_VEGA1.pdf.

