



EL IMPERATIVO DE LA IGUALDAD

Por un desarrollo sostenible
en América Latina y el Caribe

ALICIA BÁRCENA
ANTONIO PRADO

 **siglo veintiuno**
editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El imperativo de la igualdad

Por un desarrollo sostenible
en América Latina y el Caribe

EL IMPERATIVO DE LA IGUALDAD

por un desarrollo sostenible
en américa latina y el caribe

alicia bárcena
antonio prado



NACIONES UNIDAS

 **siglo veintiuno**
editores

CEPAL

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Bárcena, Alicia

El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe // Alicia Bárcena y Antonio Prado.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2016.

248 p.; 15x23 cm.

ISBN 978-987-629-651-9

1. Política Social. I. Título.

CDD 361.61

© 2016, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-651-9

Impreso en Arcángel Maggio - División Libros // Lafayette 1695,
Buenos Aires, en el mes de mayo de 2016

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

Índice

Prólogo	7
<i>Alicia Bárcena</i>	
1. La igualdad como valor fundamental	9
1.1. La actualidad del concepto de heterogeneidad estructural	11
1.2. La igualdad y sus múltiples dimensiones: igualar para crecer y crecer para igualar	12
1.3. El cambio estructural progresivo como trayectoria hacia la igualdad: no sólo en lo social se juega lo social	13
1.4. Estado de situación actual: una realidad con luces y sombras	16
1.5. La centralidad del Estado, instituciones, políticas y pactos	20
1.6. La política industrial	21
1.7. La política ambiental	23
1.8. La política macroeconómica	24
1.9. La política social, de empleo y de ingresos	25
2. Las causas de los límites a la igualdad y al desarrollo	29
2.1. La heterogeneidad estructural en los orígenes del pensamiento cepalino	30
2.2. Actualidad del concepto de heterogeneidad estructural: nuevos matices, nuevas brechas	34

3. Las ideas transformadoras de la CEPAL	51
3.1. La igualdad y sus múltiples dimensiones como valor objetivo: ¿de qué hablamos cuando hablamos de igualdad?	52
3.2. El cambio estructural progresivo como camino para la igualdad: ¿qué es el cambio estructural progresivo?	68
3.3. Hacia la creación de instituciones para la igualdad y el cambio estructural progresivo	102
4. El estado de situación de la heterogeneidad estructural, los logros de igualdad y el cambio estructural progresivo	113
4.1. La heterogeneidad y las brechas persistentes	114
4.2. La igualdad multidimensional y sus déficits	136
4.3. El cambio estructural progresivo y sus déficits	143
5. La agenda para el futuro	171
5.1. La centralidad del estado en las políticas para la igualdad y el cambio estructural progresivo: la función de los pactos	172
5.2. La gobernanza de los recursos naturales: pilar neurálgico para la agenda de igualdad y desarrollo	176
5.3. La fiscalidad y su necesaria transformación: la región no sólo recauda poco, sino que recauda mal	183
5.4. Políticas para una visión integrada del desarrollo	185
5.5. Los pactos y sus contenidos: estrategia para materializar la agenda de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural progresivo	221
6. Reflexiones finales	229
Bibliografía	237

Prólogo

América Latina y el Caribe afronta una nueva encrucijada histórica que nos interpela. Además de las dificultades para retomar un sendero de crecimiento económico sostenido y sostenible, cada vez resultan más apremiantes las preocupaciones por la viabilidad del proceso de ampliación de derechos y mejora en la igualdad que, en mayor o menor intensidad, experimentaron los países de la región en la última década. La visión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que reconoce a la igualdad como valor fundamental en la articulación del modelo de desarrollo de nuestras sociedades, emerge con creciente fuerza y urgencia en un mundo que no logra encontrar una dirección en la administración global de problemas económicos, sociales y ambientales que afectan a todos.

La necesidad de priorizar la preocupación por la igualdad ha ganado terreno en el debate público global e intelectual, en especial desde la crisis financiera internacional de 2008. A este debate y revitalización de la agenda sobre la igualdad contribuyeron distintos organismos multilaterales, así como el universo académico, político y de actores de la sociedad civil. Aun con dificultades para permear en gran parte de la arena política internacional, los consensos sobre la magnitud de los desafíos que entraña actualmente el logro de un sistema económico global –que asegure al mismo tiempo crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental– son una preocupación compartida que nos invita a repensar en forma integral y multidimensional los horizontes y estrategias de la política nacional y planetaria.

Animados por el espíritu crítico y constructivo de nuestra mejor tradición intelectual, desde la CEPAL hemos contribuido seminalmente a dicho debate a lo largo de los últimos años, transitando un camino de reflexión sobre una nueva concepción del desarrollo. Esta labor quedó plasmada en tres documentos fundamentales, presentados respectivamente en los períodos de sesiones de la Comisión realizados en Brasil, El Salvador y Perú: *La hora de la igualdad* (2010), *Cambio estructural para la*

igualdad (2012) y *Pactos para la igualdad* (2014). Nos complace enormemente que Siglo XXI nos haya propuesto esta edición, que, aspiramos, estimule la discusión y el intercambio en nuestra región.

Históricamente, la CEPAL ha identificado el rol central que, como escollo al desarrollo de nuestros países, desempeña la desigualdad y sus distintas facetas, en particular la relativa a la mala distribución de los ingresos y de la riqueza. Sus raíces estructurales así como la multidimensionalidad de aspectos que la desigualdad entraña fueron tema prioritario en el trabajo de la Comisión desde sus inicios en 1948. En estos últimos años, hemos decidido abocarnos a delinear una perspectiva renovada sobre el desarrollo. Esta nueva concepción integra las raíces del pensamiento estructuralista cepalino con una agenda ligada a la construcción de una sociedad de derechos, así como la agenda de preservación de la sostenibilidad ambiental y la emergencia de nuevas institucionalidades que promuevan la igualdad y los espacios donde esta se disputa.

En estas páginas nos proponemos reflejar las motivaciones y los fundamentos conceptuales que subyacen en los tres documentos mencionados que, con el tiempo, fueron reconocidos como la “Trilogía de la igualdad”. A efectos de estimular la reflexión sobre las tensiones estructurales que aún limitan el desarrollo de la región, buscamos develar la “trastienda” intelectual de esta trilogía, cuyo epicentro es la igualdad. Procuramos, así, reflejar la cosmovisión actual de la CEPAL a partir de un diagnóstico integral sobre los avances logrados en la última década y los enormes desafíos que todavía enfrenta la región.

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

1. La igualdad como valor fundamental

La preocupación central que motiva este libro es la desigualdad histórica que atraviesa América Latina y el Caribe, y la propuesta de un modelo de desarrollo para superarla. Esta preocupación ha sido una constante a lo largo de la trayectoria de la CEPAL. Históricamente, el pensamiento cepalino realizó considerables aportes para el análisis de los principales determinantes –sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales– del rezago relativo de la región. Pionero en la construcción del concepto de “heterogeneidad estructural”, el enfoque histórico-estructural de la CEPAL identificaba en esencia la desigualdad como desigualdad económica, que se generaba y reproducía como consecuencia de la propia dinámica de acumulación de países que habían ingresado “tarde” al sistema capitalista. Si antes de la constitución de los Estados-nación independientes se habían negado derechos a gran parte de la población del continente –pues se establecían en función de categorías raciales y estamentales–, con la vida republicana estos privilegios tendían a reproducirse, ya que se mantenían las asimetrías en derechos y condiciones de vida para la mayoría. Las raíces de aquella desigualdad, que confinó a muchos de los habitantes del continente a la esclavitud, el sometimiento y la expropiación de recursos, no eran ajenas a la vida moderna de la sociedad industrial. Estos aportes fueron tributarios de los análisis del pensamiento social crítico de Aníbal Pinto (1970, 1976), Raúl Prebisch (1949, 1981), Celso Furtado (1961, 1971, 1984) y Fernando Fajnzylber (1983, 1990), quienes señalaron la persistencia de la desigualdad y de la heterogeneidad estructural, aunque travestidas, en las diferentes etapas del desarrollo económico de la región.¹

En los últimos años, la traza de esta cavilación toma nuevo vigor en el pensamiento de la CEPAL, con una perspectiva renovada que intro-

¹ Una selección importante de las principales obras de los autores cepalinos se encuentra en CEPAL - FCE (1998).

duce novedosas dimensiones analíticas, a la vez que mantiene las raíces del pensamiento estructuralista originario. Con la convicción de que la articulación entre la estructura productiva y la social, que consagró patrones de reproducción de la desigualdad en el pasado y que fue objeto de grandes aportes para la reflexión social y política latinoamericana y caribeña desde la CEPAL, debe seguir constituyendo el eje de nuestras reflexiones. Con el reconocimiento de que si bien las luchas sociales ampliaron los derechos hacia los sectores tradicionalmente excluidos, América Latina y el Caribe aún es en lo económico la región más desigual del mundo. Y con la certeza de que el patrón de desarrollo y modernización perpetuó las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social es que el ideario del desarrollo planteado en la actualidad va más allá de la justicia distributiva.

Hoy, la visión de desarrollo de la CEPAL reconoce como idea fuerza a la igualdad, que se instituye como el valor fundamental a lograr por el modelo de desarrollo. Así lo hemos planteado en documentos presentados en los últimos tres períodos de sesiones de la Comisión: *La hora de la igualdad*, en Brasilia, en 2010 (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad*, en San Salvador, en 2012 (2012b); y *Pactos para la igualdad*, en Lima, en 2014 (2014b). Se trata de una secuencia que, con el paso del tiempo y la consolidación de la igualdad en el centro de la agenda de políticas públicas de la región, se conoció como la “Trilogía de la igualdad”. Esta obra aspira a reconstruir las motivaciones y los fundamentos conceptuales de estos tres documentos, que dieron sustancia a esta concepción renovada del desarrollo propuesta por la CEPAL, cuyo eje principal es la igualdad. Dicha concepción incluye la dimensión económica, que históricamente constituyó el punto central de nuestros análisis, y la resignifica en un concepto más complejo de desarrollo en el que se entrecruzan múltiples dimensiones. Para ello presentamos las ideas de la CEPAL sobre igualdad y desarrollo haciendo hincapié en su determinación recíproca, evaluamos el estado de situación socioeconómica actual en la región y proponemos una agenda de políticas en vistas al futuro. Los contenidos están organizados en cinco capítulos, de los cuales el primero es una suerte de introducción, más una sección con nuestras reflexiones finales. A continuación se desarrollan los contenidos principales de los siguientes capítulos y sus secciones, a la vez que se plantea, de modo sintético, el diagnóstico con respecto a los avances logrados en la última década por los países latinoamericanos y caribeños, a las brechas que permanecen, a las restricciones causales de estas brechas y a los desafíos que deberán sortearse en el futuro próximo.

1.1. LA ACTUALIDAD DEL CONCEPTO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

Retomamos y revalidamos a lo largo del libro la noción de “heterogeneidad estructural” caracterizando a la región en la actualidad desde esta perspectiva y poniendo de relieve la relación entre la heterogeneidad de la estructura productiva, la desigualdad laboral y la desigualdad de ingresos. De esto se ocupa sobre todo el capítulo 2, que tiene un contenido analítico-descriptivo. En la sección 2.1 examinamos la forma en que la CEPAL explica la estructura socioeconómica y la dinámica del crecimiento de la región en el marco de la heterogeneidad estructural. Nos interesa emprender el análisis de los estilos de desarrollo que generan círculos viciosos de crecimiento porque allí se encuentra la raíz de las explicaciones del subdesarrollo de la región. Así fue estudiado por los teóricos del pensamiento cepalino, quienes enfatizaron la peculiaridad del desarrollo de América Latina y el Caribe, con brechas productivas y brechas sociales que se retroalimentaban en una dinámica que agudizaba la heterogeneidad.

Desde este abordaje inicial, y a la luz de desarrollos posteriores, analizamos la heterogeneidad estructural en la actualidad para mostrar que, a pesar de los esfuerzos que realizó la región durante la última década, las brechas, tanto interna como externa, se ampliaron en comparación con las posiciones vigentes a inicios de los años noventa.² Esto es preocupante porque la persistencia de las brechas, aunque sea en contextos de crecimiento económico, profundiza la segmentación y señala mayor rezago socioeconómico con respecto a la frontera del mundo desarrollado. Se trata de restricciones que impiden avanzar en el camino de mayor igualdad en sus diversas dimensiones, pues el crecimiento económico, cuando opera con brechas productivas y sociales, genera y afianza brechas en otros ámbitos, lo que resulta en sociedades segmentadas y desiguales. Las brechas socioeconómicas no operan sólo en lo productivo generando desigualdad económica, sino que atraviesan la cultura, las capacidades,

2 Si bien a partir de 2003, y en buena medida como consecuencia del auge de los precios internacionales de recursos naturales, el aumento de la brecha se frena, al final del recorrido no se logran indicadores mucho más auspiciosos que el de los inicios de los noventa. Esto se observa para el sector productivo en general y particularmente para la industria, que perdió potencia en sectores de innovación, mientras que en otros países condujo el crecimiento de estos últimos años.

y vulneran la propia autonomía de las personas afectando el ejercicio de los derechos ciudadanos. Estas son las razones por las cuales consideramos fundamental colocar explícitamente la igualdad como fin supremo a perseguir por el modelo de desarrollo para la región.

1.2. LA IGUALDAD Y SUS MÚLTIPLES DIMENSIONES: IGUALAR PARA CRECER Y CRECER PARA IGUALAR

De eso nos ocupamos en el capítulo 3 donde, desde una perspectiva analítico-conceptual, exponemos el ideario actual de la CEPAL sobre igualdad y cambio estructural progresivo; ideario que, tanto desde lo conceptual como desde lo propositivo, se respalda en valores fundamentales a los que adherimos sin reservas, con el rigor técnico que hace parte del patrimonio de la Comisión.

En la sección 3.1 introducimos el concepto de igualdad y profundizamos en sus distintas dimensiones valorativas, entre las cuales la igualdad de derechos es colocada como eje primordial. En pos de esta igualdad, el ejercicio de la ciudadanía aparece como valor irreductible que determina el pleno derecho de cada persona a acceder a umbrales de bienestar y reconocimiento. Y ello es así por el solo hecho de ser parte de la sociedad, más allá de los méritos individuales. En otras palabras, la igualdad de derechos provee el marco normativo que fija los umbrales mínimos –e incrementales– de bienestar y de prestaciones y, conjuntamente, impone límites a la desigualdad en el acceso, sobre todo si esta desigualdad está “amparada” en la negativa de titularidad de derechos económicos, sociales, políticos o culturales. Entonces sí, desde este punto de partida, definimos las otras dimensiones valorativas de la igualdad.

El valor de igualdad que perseguimos incluye la igualdad económica o de medios, que es consecuencia de una mejor distribución del ingreso, y a lo largo del libro argumentamos y analizamos cómo avanzar en este objetivo. Pero el concepto también es sensible a la igualdad en capacidades, entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos. Es decir que no sólo se aboga por justicia distributiva, sino también se defiende que las personas tengan acceso a la construcción de sus capacidades. En este sentido, el concepto de igualdad también incluye el logro de autonomía y agencia de las personas. Asimismo, reconocemos la igualdad relacional al promover la dignidad,

la socialización y el reconocimiento recíproco de los actores y combatimos la segregación escolar y residencial. Finalmente, incorporamos la dimensión de igualdad ante la diversidad cultural, de género y étnica, nutrida por las contribuciones que reclaman igualdad en la distribución de los roles familiares, laborales y en la política y en la afirmación de las identidades colectivas.

Subyacentes a estos valores se encuentran las motivaciones por las que hacemos nuestro este objetivo de igualdad, como concepto amplio. Y es porque creemos interpretar un reclamo histórico sostenido y postergado hace tiempo en las sociedades latinoamericanas y caribeñas; reclamo a partir del cual se ensayaron revoluciones y reformas, modelos de gobierno y de política, movimientos populares, acuerdos entre grupos y demandas de los más diversos actores. Y casualmente, a la vez que la igualdad respira, como valor positivo, en la memoria histórica de la región, esta se vio negada de forma sistemática por esa misma historia. En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes, en las que se exacerbó la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se deterioró el mundo del trabajo y se segmentó el acceso a la protección social, lo que multiplicó las brechas por doquier.

Pero nos encontramos en un momento histórico diferente. Así como la igualdad, como valor central, fue excluida del léxico del desarrollo durante varias décadas en que primó un modelo orientado al mercado, hoy la situación es distinta, ya que, con diversos énfasis, la igualdad vuelve a estar en el tapete del mapa político de América Latina y el Caribe y de las movilizaciones y demandas ciudadanas. Y es en estos momentos cuando presentamos nuestra propuesta, amparada en el deseo de un futuro más igualitario.

1.3. EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO COMO TRAYECTORIA HACIA LA IGUALDAD: NO SÓLO EN LO SOCIAL SE JUEGA LO SOCIAL

Si la igualdad es el horizonte a alcanzar, colocamos el camino a seguir en el cambio estructural –más específicamente, en el cambio estructural “progresivo”–. Así como no cualquier proceso de crecimiento genera cambio estructural, no cualquier proceso de cambio estructural resulta

“progresivo” en las acepciones sociales, políticas y tecnológicas del término. El auge de las reformas de mercado en décadas pasadas dio lugar en varios países de la región a profundos cambios estructurales, que en muchos casos condujeron a caídas en el nivel de empleo, ensanchamiento de brechas sociales, aumento de la desigualdad, pérdida de derechos, destrucción de capacidades, entre otras consecuencias, y dieron lugar a una dinámica que con frecuencia, más que acercarnos, nos distanció del ideal del desarrollo. En otras palabras, corresponde distinguir el cambio estructural (progresivo) de la agenda de “reformas estructurales” que aún hoy se pregona en determinados círculos de hacedores de política. Sólo el crecimiento con cambio estructural progresivo logra quebrar la inercia de la heterogeneidad estructural y conducir al desarrollo por la trayectoria de mayor igualdad en las dimensiones apuntadas.

La visión de cambio estructural progresivo³ también aparece con ideas renovadas, ya que no sólo incluye la dimensión productivo-tecnológica, sino que abarca la dimensión ambiental, la de género, la social, la territorial y la del hábitat y se extiende a la dimensión regional. En la sección 3.2 nos ocupamos del desarrollo pormenorizado de este concepto y de cada una de sus dimensiones. En estas páginas sólo queremos fundamentar por qué el cambio estructural es el camino a recorrer. La clave de esta transformación está en que los sectores innovadores sean los que dinamizan el crecimiento. Estos sectores se caracterizan por arrojar tasas más altas de crecimiento de la productividad y lograr mayor difusión del conocimiento y de las capacidades al conjunto de la economía. Cuando esto ocurre, la economía funciona con “eficiencia schumpeteriana”. Sólo si la estructura productiva sufre una transformación estructural en este sentido se podrá garantizar una mayor equidad distributiva de modo sostenido. Este sendero conduce a la generación de empleo con derechos instituidos y, en este sentido, abre la puerta para reducir la segmentación salarial y extender la asalarización a gran parte de la población activa, con sus impactos de equidad por la vía del empleo y del ingreso.

Afirmando nuestra propuesta de cambio estructural progresivo, nos ocupamos de diferenciar la reducción de la desigualdad económica que se logra por esta vía de la que se logra a través de la redistribución de ingresos realizada por el Estado con base en tributos y transferencias. Esta última vía puede funcionar –y de hecho debe funcionar– como comple-

3 De aquí en más se utilizarán los términos “cambio estructural progresivo” y “cambio estructural” indistintamente, como sinónimos.

mento de la reducción de la desigualdad que se genera con el cambio estructural, pero si es la única alternativa para mejorar la desigualdad económica no será sustentable en el largo plazo. Es decir, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total es necesario para una mejor inserción global, así como para un dinamismo interno virtuoso en productividad y empleo. Pero, además, es necesario para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para garantizar que sus derechos sean efectivos, para respaldar las políticas redistributivas en pos de mayor igualdad. Estas son las motivaciones en clave de igualdad, que nos llevan a proponer y defender el cambio estructural progresivo.

Con la dimensión ambiental, destacamos la necesidad crítica de procurar un cambio estructural que, además de progresivo, sea sostenible en lo ambiental, lo cual requiere una doble transformación de la matriz productiva, que no sólo deberá orientarse hacia nuevos sectores innovadores, sino que, en conjunto, deberá reconvertirse hacia tecnologías limpias, con reducción del consumo de energías fósiles. Con la dimensión territorial del cambio estructural, colocamos el énfasis en lograr procesos de crecimiento con mayor igualdad en la distribución territorial de la riqueza, del ingreso y de las capacidades. En América Latina y el Caribe, los procesos de crecimiento promovieron de manera simultánea desigualdad económica y disparidades territoriales. La concentración del ingreso y de la riqueza se produce de forma conjunta a la concentración espacial de la actividad económica y de la población y se expresa, entre otras cosas, en el precio de la tierra y en la renta urbana, que segrega espacialmente a una parte de la población. De hecho, el rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias: bajo nivel de escolaridad y elevados índices de hacinamiento, de desempleo y de maternidad adolescente. A su vez, marginalidad urbana e informalidad laboral van de la mano porque la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, que concentraron gran parte de la población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Es así como a la marginalidad urbana se añade la informalidad laboral, lo que da como resultado un círculo vicioso de exclusión por efectos espacial y productivo.

1.4. ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL: UNA REALIDAD CON LUCES Y SOMBRAS

Como mencionamos, la génesis de este pensamiento renovado fue exhibida por la CEPAL en los documentos que conforman la “Trilogía de la igualdad”. El primero de estos documentos –*La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*– se gestó con el estallido de la crisis del capitalismo en 2008, cuyo epicentro se dio en los principales países desarrollados y que visibilizó los alcances trágicos del capital cuando este se valoriza en mercados financieros y globales escasamente regulados. Los impactos de esta crisis en el mundo desarrollado fueron estímulos para la elaboración y publicación de este documento, el cual apareció en un contexto de transformaciones económicas y sociales que venían sucediéndose en varios países de la región desde la primera mitad de la década de 2000 y que aportaban en el camino del desarrollo con igualdad. No es casual que, examinando los efectos de la crisis en las principales economías del mundo, *La hora de la igualdad* llame la atención sobre la necesaria intervención del Estado en la economía con el diseño de políticas públicas y la regulación de los mercados (por ejemplo, de los flujos de capitales) en pos de un desarrollo con igualdad.

Desde el citado primer lustro de la década de 2000 hasta la actualidad, los países alcanzaron algunos logros importantes en la trayectoria destacada. En la última década contabilizamos avances en mayor igualdad, pero reconocemos que se trata de progresos frágiles, no tanto en los alcances, sino en la posibilidad de mantenerlos y ampliarlos en razón de las restricciones estructurales que aún persisten en la región.

Por ello, en el capítulo 4 nos dedicamos a evaluar el estado de situación de la región a través del prisma de los conceptos de igualdad multidimensional y cambio estructural. El espíritu de este capítulo es doble, pues nos interesa exponer los progresos de la región en los pilares que componen el ideario de la CEPAL, pero también alertar sobre las restricciones que existen para avanzar hacia el futuro.

En la sección 4.1 exponemos los avances en igualdad y también alertamos sobre las brechas aún existentes. Los progresos en una mayor equidad distributiva son innegables, pero inquieta la sustentabilidad de estas mejoras, que parecen respaldarse más en la evolución del ciclo económico que en transformaciones estructurales. Ello se debe a que la generación de empleo estuvo más ligada al crecimiento de los sistemas productivos existentes que al desarrollo de nuevas actividades productivas. De ser así, una desaceleración del crecimiento podría debilitar el

efecto igualador del mercado de trabajo cuestionando la sostenibilidad de esta tendencia. Descendieron la pobreza y la indigencia debido a la generación de empleo y a mayores ingresos laborales, pero aquí también aparecen preocupaciones a causa de la elevada proporción de hogares que se encuentran en una zona de vulnerabilidad, que no soportarían un enlentecimiento del crecimiento económico y del empleo sin caer en la zona de pobreza. Otro rasgo distintivo es la mayor incidencia de la pobreza entre mujeres, en una región donde un tercio de las mujeres son dependientes económicamente de otros, es decir, no disponen de autonomía económica.

Hay mejoras en la igualdad en capacidades, aunque con evidentes limitaciones, pues mejoró el acceso a la educación, pero son más notorias las diferencias entre los estudiantes de distintos estratos sociales. Progresaron los indicadores nutricionales en edades infantiles, pero en algunos de los países de la región la desnutrición se concentra en la población pobre en mayor medida que antes. Los progresos en mayor autonomía de género también son limitados, pues, si bien hubo avances en la última década, todavía es clara la asimetría entre sexos en desmedro de las mujeres, y ello es notorio en el mercado de trabajo y en las actividades de trabajo no remunerado. Las diferencias continúan pronunciadas en los hogares de menores niveles de ingreso, por la maternidad en años tempranos y la escasa capacidad para contratar servicios de cuidado. Finalmente, especial consideración nos merece la situación de los pueblos indígenas, pues muestra de manera inequívoca cómo se vincula la falta de reconocimiento de su identidad colectiva con la falta de acceso a activos que permitan a esos pueblos una mayor participación en los frutos del desarrollo.

Estos limitados progresos entran en un cono de sombras cuando detectamos la causa principal de las restricciones para continuar avanzando hacia mayores logros de igualdad. La conclusión es decisiva: el estilo de crecimiento que siguió la región en la última década y media es uno de los principales problemas en el camino planteado de igualdad y desarrollo. O sea, hubo mejoras en la distribución del ingreso y en otras dimensiones de la igualdad, pero el problema es que estas mejoras podrían no ser sustentables en el futuro. De ello nos ocupamos en este capítulo: en la sección 4.2, evaluamos los indicadores que muestran la inexistencia de cambio estructural en la matriz productiva; para ello analizamos el comportamiento de la inversión y de la productividad, vinculadas al perfil productivo.

Es preventivo y necesario que llamemos la atención sobre los déficits de innovación que presenta la región porque allí se focalizan los princi-

pales obstáculos para lograr mayor igualdad distributiva sostenible en el tiempo. Resulta igualmente imperioso relacionar estas restricciones con la evolución de la productividad y con la evolución de la tasa de inversión. La productividad de la región se incrementó en la última década, pero este incremento fue mediocre y se redujo en relación con los países asiáticos y América del Norte. Asimismo, persisten reducidas tasas de inversión, y es preocupante no sólo su nivel, sino también su composición y el rezago en comparación con países en desarrollo que lograron saltos cualitativos en sus matrices productivas.

La inversión no sólo constituye el puente que relaciona el corto plazo con el mediano y el largo, una variable clave de todo proceso de cambio estructural; es, asimismo, el eslabón que materializa los encadenamientos productivos y tecnológicos que se traducen en una mayor capacidad de crecimiento. De allí que constituya un instrumento central para la transformación progresiva de la estructura productiva. Uno de los principales determinantes de la brecha de inversión es la volatilidad de los ciclos de crecimiento, y ello se hace evidente cuando observamos la débil respuesta que ha tenido la inversión a los ciclos expansivos y su notable descenso en las fases de contracción. Este comportamiento explica la extrema lentitud del cambio estructural y los débiles efectos de arrastre para el resto de la economía. Al débil comportamiento de la tasa de inversión se agrega la merma del componente de inversión pública, que muestra una tendencia declinante en el largo plazo. Esto es problemático porque afecta el entorno productivo, que manifiesta déficit e ineficiencia en sectores básicos de infraestructura, en la promoción de sectores exportables y sustitutos de importaciones y en políticas de inversión y desarrollo, lo cual incide directamente en el crecimiento. Mientras que las economías más avanzadas realizan esfuerzos importantes para desarrollar e incorporar en las actividades productivas los nuevos conocimientos derivados de la revolución tecnológica en curso, la región no ha sido dinámica en la absorción de nuevas tecnologías, y ello la ha retrasado con respecto a la frontera tecnológica internacional.

La experiencia histórica sugiere que ningún proceso de convergencia se ha logrado sin la acumulación de conocimientos y progreso técnico como fuentes principales de dinamismo, más aún en el contexto de una revolución tecnológica como la actual, y que dicho dinamismo difícilmente se produzca sin un proceso simultáneo de diversificación productiva. Es imperativo tomar conciencia de ello porque el perfil productivo de la región continúa anclado en los recursos naturales, y

para transformarlo es necesaria una intervención del Estado que contribuya en reorientar la inversión. Lograr nuevos horizontes para la inversión requiere reorientar las rentabilidades relativas de las élites locales y de las empresas extranjeras, que son las que trazan gran parte de esta trayectoria. El proyecto es arduo, pues la acción del Estado, por opción u omisión, tiende a convalidar este patrón de acumulación centrado, en general, en la explotación de recursos naturales o en la fuerza de trabajo poco calificada, como el caso de la maquila. Por ello enfatizamos que en esta tarea es imprescindible la intervención del Estado, con el compromiso del cambio estructural progresivo en pos de mayor igualdad.

Las limitaciones para el cambio estructural también se manifiestan en el empleo. La región logró avances importantes en empleo y desempleo, a punto tal de presentar los indicadores más favorables de los últimos veinte años. Los alertas en vistas al futuro aparecen porque estos avances son en cantidades y no en calidades: la mayor ocupación proviene de sectores de productividad relativamente baja y media. Y aquí aparece la limitación de los modelos de crecimiento anclados en la heterogeneidad estructural para reducir las desigualdades, porque el crecimiento lento de la productividad restringe los avances en igualdad distributiva al limitar las posibilidades de las políticas redistributivas del Estado. La lenta recuperación de la productividad puede limitar la tasa de gasto social, como proporción del producto que se aplica a políticas redistributivas de ingresos. De hecho, se observan resultados muy limitados en comparación con los logrados por otros países.

La región se encuentra en una encrucijada. El patrón de crecimiento de la década de 2000, que arrojó algunos resultados positivos, comienza a mostrar sus fisuras. Las proyecciones no son auspiciosas. El crecimiento económico de América Latina y el Caribe viene desacelerándose desde el año 2011. Esta tendencia, que se manifiesta sobre todo en los países más grandes de la región, podría ser mucho más que un efecto natural del bajo crecimiento de algunos de los principales socios comerciales, sino más bien un síntoma de problemas estructurales más serios. Este enlentecimiento del crecimiento significa que el mercado de trabajo también será menos dinámico y podrá dejar de contribuir a la reducción de la desigualdad.

1.5. LA CENTRALIDAD DEL ESTADO, INSTITUCIONES, POLÍTICAS Y PACTOS

El modelo de igualdad y desarrollo que aquí planteamos supone grandes desafíos y demanda un nuevo rol del Estado para satisfacerlos. Actualmente, y a diferencia de décadas pasadas, existe en la región un mayor consenso respecto de que el papel del Estado es decisivo a la hora de garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar derechos y generar consensos en torno a pactos fiscales con efectos redistributivos.

En el capítulo 5 planteamos la agenda para el futuro en políticas e instituciones para la igualdad y el cambio estructural progresivo y sostenible. En las primeras secciones argumentamos, desde una posición transformadora, la necesidad de construir instituciones para la implementación de políticas y de construir pactos entre sectores de intereses diversos para garantizar los resultados de estas políticas. Abogamos por un Estado de bienestar, y no por un Estado subsidiario, que avanza hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias redistributivas que permiten instituir la solidaridad social en la médula de la vida colectiva, que no se pretende maximalista ni invasivo, sino que reconoce la reforma fiscal como prioritaria para avanzar hacia una verdadera igualdad de derechos y oportunidades, y que, además, reconoce el crecimiento como condición necesaria del desarrollo y busca complementarlo con otras condiciones que son, a la vez, medios y fines del desarrollo, como el empleo de calidad, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

Tenemos plena conciencia de que la trayectoria que adopta el crecimiento, las características de la estructura productiva, el perfil de especialización de la región y las singularidades del conjunto de instituciones y políticas están influidos por las élites que tienen poder en la toma de decisiones. Cuando la estructura productiva es muy polarizada, como ocurre en nuestra región, los mecanismos puramente redistributivos no solucionan los problemas de la falta de igualdad y del escaso crecimiento, no son sostenibles en el largo plazo y tienden a generar tensiones políticas que amenazan la propia convivencia democrática. Si los sectores con mayor rentabilidad obtienen sus ganancias de las rentas no vinculadas a la innovación ni a los aumentos de productividad, sino originadas en movimientos favorables en los términos de intercambio, es poco probable que la redistribución pueda continuar por largo tiempo, ya que se presentan tensiones crecientes sobre la propiedad de la renta.

Es aquí cuando planteamos que, más temprano que tarde, las políticas deberán orientarse a la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el trayecto del cambio estructural progresivo. Por ello debemos considerar la adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación y logren “eficiencia schumpeteriana”, junto con políticas ambientales que orienten hacia la denominada “economía verde” y políticas sociales como una dimensión clave de cualquier trayectoria de desarrollo inclusivo que tenga la igualdad entre sus objetivos principales, y con una agenda de políticas macroeconómicas que contribuya al sostenimiento de la demanda efectiva en pos de lograr la “eficiencia keynesiana”.

La acción del Estado es indispensable para que se logre doblar la orientación de este modelo de desarrollo, que, de lo contrario, mantendrá la “inercia” de desigualdad propia de la heterogeneidad estructural. Para que esto sea viable son necesarios acuerdos políticos en relación con valores a alcanzar y estrategias a desarrollar. Las políticas y los acuerdos se sustentan en la forma de pactos, como instrumentos para dar entidad a las alianzas entre intereses y poderes diversos. Los pactos son acuerdos a distintos niveles con los que se busca generar instituciones en el sentido más amplio, a saber, conjuntos de normas o patrones de comportamientos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores políticos y sociales o que, efectivamente, estructuran o coordinan sus interacciones. Estos pactos deben modificar el marco de políticas e incentivos para transformar las estructuras existentes y las viejas instituciones.

1.6. LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En la sección 5.4 nos ocupamos de plantear la agenda de políticas. En primer lugar, reafirmamos la centralidad de la política industrial para lograr un cambio estructural progresivo. El patrón de especialización de la región reúne actividades poco intensivas en conocimiento e ineficientes desde el sostenimiento ambiental. Este perfil productivo fragiliza las economías que hoy, necesariamente, forman parte de la economía global y son afectadas de modo directo o indirecto por ella. Con la firme convicción de la ineficiencia del mercado para asignar los recursos y lograr desarrollo industrial, colocamos en la política industrial el rol de transformar este patrón de especialización productiva promoviendo sectores innovadores que conduzcan a la eficiencia dinámica. Tratándose

de nuestros países, en los cuales existen empresas con arraigadas posiciones rentísticas acomodadas en la realización de ganancias mediante la explotación de recursos naturales, para alcanzar los logros mencionados es necesario cambiar la estructura de rentabilidades relativas a favor de sectores intensivos en conocimiento con impactos ambientales positivos, y esto sólo puede lograrse con una política industrial afín. Debe dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con potencial de incorporación de progreso técnico, y, por otro lado –y aquí el logro sustancial de la política industrial–, debe diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y sostenibilidad ambiental. Para que las políticas dejen de tener un peso marginal debe existir la voluntad política de llevar a cabo estos lineamientos, para lo cual los actores sociales, incluido el Estado, tendrán que hacerlas suyas, comprometer el respaldo de su poder y recursos y articularlas con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales que impulsen el desarrollo productivo.

Debemos tomar conciencia de que el rezago de la productividad, el reducido esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico y la debilidad o falta de convencimiento en la instrumentación de las políticas industriales en buena parte de los países de la región son problemas que deben encararse conjuntamente. Diferir una nueva era de política industrial y tecnológica no sólo tendrá efectos negativos sobre la brecha de productividad, sino que debilitará la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de empleo, salarios e igualdad si no se realizan inversiones orientadas a introducir tecnologías que hagan posible competir en el escenario mundial y atender las presiones hacia el consumo moderno.

En la sección 5.3 se discuten las políticas para la cohesión territorial. Para avanzar en el camino del desarrollo con igualdad, deben promoverse encadenamientos que permitan conectar los sectores menos productivos con los más productivos para dar lugar a una mayor incorporación del progreso técnico, acceso a mercados y crédito y desarrollo de capacidades. Esto es importante al momento de dinamizar los sistemas productivos locales, en los que predominan las microempresas y pequeñas empresas de baja productividad. Y es en este sentido que afirmamos que el territorio importa. La cercanía o vecindad tiene sus ventajas, ya que puede permitir aprendizajes por medio de la interacción, que luego se transforman en innovaciones, o puede bloquearlos. Las instituciones y los actores que inciden en el desarrollo territorial deben avanzar en el logro de acuerdos y pactos para que las políticas industriales logren transformar la estructura productiva, y dichos acuerdos deben incluir

la dimensión espacial para disminuir asimetrías territoriales. Discutimos las políticas de desarrollo regional para quebrar el círculo vicioso de la segregación territorial y social y las decisiones políticas necesarias para financiar el desarrollo regional.

1.7. LA POLÍTICA AMBIENTAL

Es evidente que la consecución de metas de sostenibilidad exige mucho más que la sola conservación de su base de capital natural, y está muy relacionada con el éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos de crecimiento dinámico cuya explotación no represente impactos negativos para la sociedad ni el medio ambiente. Desde la CEPAL señalamos que este objetivo impone serios desafíos de política, sobre todo cuando la región ha profundizado su especialización en sectores basados en la explotación de recursos primarios e industrias ambientalmente sensibles o “sucias” (hierro y acero, petroquímica, minerales no ferrosos, celulosa y papel, cobre y aluminio) como resultado de las políticas de apertura comercial y desregulación de la década del noventa, así como del “estilo” de crecimiento especializado en la explotación de recursos naturales adoptado en los últimos años (CEPAL - ONU, 2000; Sunkel, 1981).

Con el fin de alcanzar la convergencia entre cambio estructural progresivo y sostenibilidad ambiental, afirmamos la necesidad de dar un paso fundamental para emplazar un marco de políticas e instituciones que abra cursos de acción pragmáticos con el objeto de eliminar actividades que minan la base productiva y ponen en peligro su capacidad de continuar produciendo un flujo continuo de ingresos o servicios. Para concretar la transición hacia un estilo de desarrollo sostenible que promueva simultáneamente estos objetivos y las metas de desarrollo económico e igualdad, será preciso innovar en la formulación de políticas públicas, romper inercias institucionales y modificar la legislación de forma transversal, a fin de incluir la dimensión ambiental en todos los sectores y aspectos de la vida pública y la privada. Es necesario conjugar los desafíos de sostenibilidad ambiental con un cambio estructural progresivo, capaz de elevar la productividad y cerrar brechas entre los distintos grupos, para avanzar hacia una mayor igualdad. Por ello es necesario desarrollar una economía verde utilizando instrumentos de política para orientar la inversión, la producción y el consumo hacia menores niveles de contami-

nación y desechos y hacia una mayor adecuación entre consumo privado y oferta de servicios públicos.

Una reforma tributaria orientada ambientalmente resulta, en este sentido, fundamental. El gran desafío es lograr una institucionalidad que permita regular los cambios en el uso del suelo, que elimine subsidios con efectos ambientales negativos, que promueva la regulación del uso del agua gravando los abusos y la contaminación por desechos provenientes de hogares y de industrias y velando por la preservación de la riqueza en la disposición de acuíferos, que persiga el objetivo de transferir a las futuras generaciones un activo ambiental de características similares a las actuales. Se trata, entre otras cosas, de promover una verdadera transformación en la gobernanza de los recursos naturales.

1.8. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

La propuesta que presentamos en este libro se adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí, y el gran desafío es encontrar la sinergia entre ambos elementos.⁴ En este sentido, la relación entre la política macroeconómica y la inversión productiva resulta decisiva para revertir una cadena de relaciones estructurales que exacerbaban las brechas sociales (Ffrench-Davis, 2010). Hasta ahora, el patrón predominante en la región tiene la peculiaridad de que la inversión refuerza las agudas brechas en productividad, lo que luego se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, tanto en calidad del empleo como en productividad del trabajo e ingresos salariales, con persistentes y elevadas tasas de empleo informal, lo cual traslada la desigualdad al campo de la protección social.

En la sección 5.3 nos ocupamos de la política macroeconómica y de los vínculos que deben establecerse con el desarrollo productivo para delinear una trayectoria de crecimiento económico orientada hacia el desarrollo con igualdad. Consideramos fundamental que la política macroeconómica dé un salto hacia delante y adopte un enfoque que priorice de manera explícita el desarrollo productivo y nivele hacia arriba las

⁴ Para un análisis actualizado de la relación entre políticas macroeconómicas y desarrollo productivo, véase Bárcena y Prado (2015).

capacidades y oportunidades sociales. De este modo disminuyen las brechas de productividad, lo que brinda sustento a la reducción efectiva de las desigualdades. Esto requiere una concepción de la estabilidad que, más allá del control de la inflación, será funcional para el desarrollo. Pese a los avances registrados en el control de la inflación y la mayor disciplina fiscal, es preciso avanzar hacia un entorno macroeconómico más propicio para los encargados del desarrollo económico, es decir, los diversos agentes que generan el producto de la economía. Las empresas, los empresarios y los trabajadores estuvieron sometidos, en las últimas décadas, a una considerable inestabilidad de la demanda agregada, del acceso al crédito y de los tipos de cambio reales, lo que desalentó la formación de capital, empleo y productividad.

Alcanzar niveles de formación de capital más elevados que los vigentes es un desafío tan pendiente como necesario, pues resulta indispensable para crecer con igualdad, ya que existe una estrecha asociación con el nivel de salarios y con la distribución del ingreso. Promover la formación de capital requiere la creación de un entorno propicio para la inversión productiva, donde las empresas visualicen la rentabilidad futura de los proyectos de inversión. Esto es posible en la medida en que se reduzca la volatilidad de los ciclos económicos y que las economías de la región logren crecer, de forma sostenida, según sus potencialidades productivas. Los índices más altos de utilización y el consecuente incremento de la productividad media estimulan inversiones en nueva capacidad. De allí la importancia de la orientación “contracíclica” de la política macroeconómica para responder al reto de una mayor convergencia entre los diversos sectores de la producción y el empleo.

1.9. LA POLÍTICA SOCIAL, DE EMPLEO Y DE INGRESOS

La propuesta de un modelo de desarrollo que coloca la igualdad como valor central requiere el baluarte indefectible de la política social, de la política de empleo y de la política de ingresos. Hoy las sociedades movilizadas de América Latina y el Caribe reclaman igualdad. La bandera de la igualdad, excluida por décadas del léxico del desarrollo, vuelve enriquecida con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos colectivos. Sentirse secularmente vulnerado en los derechos sociales, invisibilizado en condiciones de exclusión y segregado por un sistema que se percibe de privilegios de unos en desmedro de otros

conduce a que el reclamo de igualdad sea un reclamo de dignidad. Y en sociedades atravesadas por desigualdades e injusticias centenarias, este conjunto de políticas deberán cumplir una función múltiple respondiendo a reivindicaciones de derechos, eliminando desigualdades, acercando capacidades y autonomía.

Enarbolamos la bandera de la igualdad y, en pos de tal logro, identificamos la vocación universalista y la vocación solidaria como rasgos principales que orientan estas políticas. En la sección 5.4 nos ocupamos de sentar las bases éticas, sociales y económicas para su desarrollo y de establecer el rol que, entendemos, deben cumplir. Hay una articulación entre el empleo, la política social y la política industrial: la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, pero la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural, ya que la política industrial arrojará resultados positivos en productividad y en empleo en el largo plazo, pero, en el camino, las recomposiciones sectoriales, en función de lograr saltos de productividad, requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar para quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlo mediante el empleo.

Las políticas de empleo e ingresos pueden contribuir a mantener o aumentar la demanda agregada. Por su parte, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables de las perturbaciones del tejido productivo que genera el cambio estructural y de las provenientes de choques externos. Es decir, las políticas sociales deberán continuar desempeñando un papel importante en los esfuerzos por reducir la desigualdad en el corto plazo. En el mediano y el largo plazo deben complementar las políticas industriales que permitan generar empleos de calidad y avanzar en asegurar la universalización de derechos. Y en este sentido, otorgamos un rol especial al pilar no contributivo en el diseño de políticas laborales y de protección social. Este pilar, que en los países desarrollados se pensó para cubrir a un sector residual de la población, pasa a ocupar un rol central. Dado que el seguro de desempleo tiene un alcance más que reducido, se requieren esquemas de protección no contributivos. El poder de esas instituciones como políticas redistributivas es importante, dada la elevada tasa de empleo no asalariado o asalariado no registrado.

Para lograr mayor igualdad de género, reconocemos la necesidad e impulsamos la creación de instituciones del sistema de cuidado, que contribuyan a la plena incorporación de la mujer al mercado laboral, ya que son instrumentos necesarios para igualar oportunidades y resultados y combatir la reproducción intergeneracional de la exclusión.

Pero más allá del corto plazo, valorizamos las políticas redistributivas como estrategia permanente de política pública, que busca nivelar lo que la estructura y la dinámica productivas, incluso con rasgos de cambio estructural, no realizan. Y en ello influye el perfil de la política tributaria. Para redistribuir, el Estado debe captar tributos de las ganancias de productividad. En la región, el Estado recauda poco y mal, en comparación con países desarrollados; por eso es necesario mejorar. La capacidad redistributiva de los sistemas impositivos de los países de la región es, en el mejor de los casos, escasa o nula cuando se la compara con la de los países desarrollados. Esto se evidencia en que las medidas de desigualdad del ingreso posfiscales son considerablemente superiores en los países de la región con respecto a varios países desarrollados; ello indica que hay espacio para dotar el sistema tributario de mayor progresividad, lo que se logrará mediante el diseño de instrumentos que vinculen cada vez más la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio.

2. Las causas de los límites a la igualdad y al desarrollo

La mayor parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas sufre una profunda desigualdad socioeconómica que refleja altos grados de concentración de la propiedad y de las capacidades y una marcada heterogeneidad productiva y social. Esta heterogeneidad se manifiesta desde los albores del desarrollo económico de la región, y sigue siendo uno de sus rasgos más característicos. En este capítulo procuramos sistematizar e integrar la visión que la CEPAL ha desarrollado en las últimas décadas sobre las distintas dimensiones que asume el concepto de “heterogeneidad estructural”, desde su acepción original, más circunscrita a las esferas productiva y distributiva, hasta sus alcances más contemporáneos, que, sin relegar las primeras, incluyen la problemática de género y la perspectiva territorial.

Para ello rescatamos, una vez más, el enfoque histórico-estructural de la CEPAL, que tempranamente contribuyó a identificar y relacionar el concepto de heterogeneidad estructural con la dinámica de crecimiento desigual característica de la región. Buena parte de este legado intelectual mantiene su vigencia y su relevancia para comprender los límites estructurales que enfrenta el proceso de desarrollo latinoamericano actual. Compartimos con nuestros antecesores cepalinos la posición de que las brechas sociales no pueden explicarse sin prestar debida atención a la estructura productiva; es decir, sin comprender la desigualdad en la calidad y la productividad de los puestos de trabajo en –y entre– los distintos sectores y empresas. Por ello las características actuales de la histórica heterogeneidad estructural –o “brecha interna”, como tendemos a llamarla hoy– y su dinámica asumen un lugar destacado en el análisis de nuestra realidad social.

Pero también asumen un papel gravitante otras dimensiones de la heterogeneidad estructural, que no fueron abordadas por el pensamiento estructuralista de las primeras décadas de la CEPAL y que se encuentran vigentes en nuestros estudios más recientes. Una de estas dimensiones remite al análisis de la “brecha externa”, que contribuyó a complemen-

tar el de la heterogeneidad estructural (la brecha interna) teniendo en cuenta la influencia de un contexto internacional diferente, de economías más abiertas que las predominantes en los orígenes del análisis cepalino. Otra de las dimensiones corresponde al análisis de la heterogeneidad regional, que toma impulso con la irrupción de las cadenas globales de valor en un grupo de países de la región, lo que transforma el perfil de su inserción internacional y profundiza la heterogeneidad entre nuestros países. Una tercera dimensión, que se agrega a las anteriores, corresponde a la brecha de género, que se incorpora con creciente gravitación al debate, problematizando la desigualdad económica desde la visión de la desigualdad de género, y que es analizada por la economía feminista y confluye con el enfoque de derechos en que se apoya la “Trilogía de la igualdad”. Finalmente, se agrega el análisis de la brecha territorial, un aspecto susceptible de ser individualizado en el análisis de la heterogeneidad estructural a partir del correlato espacial de la segmentación productiva y la segmentación social.

Comencemos por pasar revista al concepto y al estudio originales de la dinámica de la heterogeneidad estructural.

2.1. LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL EN LOS ORÍGENES DEL PENSAMIENTO CEPALINO

La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos propios de economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad. En los estudios que dieron lugar al concepto de heterogeneidad estructural se identificaban tres sectores con productividades diferentes: uno tradicional, con bajos niveles de productividad e ingresos; otro moderno, integrado sobre todo por actividades exportadoras y grandes empresas; y un estrato intermedio, compuesto por sectores cuyas productividad era similar al promedio de la economía. La clave de la heterogeneidad estructural se encontraba en que el sector que dinamizaba la economía lograba apropiarse de los beneficios de productividad que se derivaban del progreso técnico, sin llegar a irradiar dinamismo al resto del sistema económico. La raíz de este comportamiento se encontraba en la dinámica de una economía dual, en la cual los encadenamientos productivos del segmento económicamente desarrollado creaban su propio circuito gasto-ahorro-ingreso-inversión,

y se reproducían de modo autosustentado. Para referirnos a ese tipo de fenómenos, hoy solemos hablar de situaciones de “enclave”, en las que conviven altos niveles de productividad con una baja densidad de eslabonamientos, y que pueden presentarse en la minería moderna, en la explotación de hidrocarburos o incluso en los sistemas centrados en el ensamblaje de piezas importadas (maquila). Es decir, ante un cuadro de heterogeneidad estructural el sector de alta productividad no irradia dinamismo al resto de la economía porque no la integra en el proceso de acumulación y, por ende, no lo tracciona. Es aquí donde aparecía la característica principal de una economía dual; de allí la denominación de “estructural” para remitir a un comportamiento que, se entendía, surgía de la propia estructura productiva de los países de la región.

Sobre la base de esta idea, Aníbal Pinto (1970, 1976) caracterizó las formas que adoptó la heterogeneidad estructural en las distintas etapas de crecimiento de los países periféricos identificando como un factor común la tensión (o contradicción) que se producía entre la estructura productiva y el perfil de la demanda. En el modelo agroexportador registraba una disociación estructural entre una producción básicamente de origen primario (para exportación o para consumo interno) y una demanda de consumo mucho más diversificada. El consumo de bienes manufacturados sofisticados que realizaban los grupos poblacionales de ingresos altos, sumado a la necesidad de bienes de capital para la producción, daba origen a una demanda de importaciones que se financiaba con el ingreso de las exportaciones tradicionales de origen primario, lo que planteaba una tensión entre los perfiles (sofisticado y tradicional) de cada segmento de la demanda. Haciendo referencia a una problemática similar, Fernando Fajnzylber (1983, 1990) propondría décadas más tarde la idea de “modernidad de escaparate” para poner de relieve el virtual divorcio que se presentaba entre las estructuras de la demanda y de la oferta en la región.

Luego, en las primeras fases del modelo de desarrollo “hacia dentro”, la demanda interna tendió a desplazar el sector externo como motor de la economía y los recursos se reasignaron para impulsar la industrialización mediante la sustitución de importaciones, con el propósito de abastecer el mercado interno. Estos cambios, según Pinto, señalaban un acercamiento entre las estructuras de la producción y de la demanda. De todas formas, subsistía una contradicción, pues la estructura productiva se diversificaba hacia dentro a través de la producción de manufacturas básicas, de bajo valor unitario, para el mercado interno, pero no hacia fuera. La base exportadora continuaba sustentada en los bienes tradicio-

nales o de origen primario, lo que ocasionaba presiones sobre la balanza de pagos. Los gastos más conspicuos de las clases altas se seguían satisfaciendo mediante importaciones o se reorientaban hacia la vivienda y los servicios más sofisticados.

La fase siguiente del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones se caracterizó por el ingreso de inversiones extranjeras y el desarrollo del sector productor de bienes durables de consumo selectivo destinados a sectores de mayor poder adquisitivo. En esta fase del desarrollo, la disociación entre las estructuras productivas y de consumo se caracterizó por una demanda con perfil acorde con el nivel de ingreso medio y el desarrollo de un sector productivo destinado a ofrecer bienes que corresponden a pautas de consumo de economías con ingresos medios superiores a los latinoamericanos. La “contradicción interna” de este modelo radicaba en la pretensión de replicar la estructura de producción de los países más avanzados en materia de desarrollo industrial, que representaban la “sociedad opulenta” de consumo a la que en aquel entonces hiciera referencia John Kenneth Galbraith, en comparación con las estructuras socioeconómicas de nuestra región.

En esta línea de análisis, el enfoque histórico-estructural de la CEPAL aplicado a las distintas etapas del desarrollo económico que se sucedieron hasta mediados de los años setenta explicaba la heterogeneidad productiva y el rezago relativo en el desarrollo de los países de la región a partir de la vinculación disfuncional entre los sectores productivos que dinamizaban el crecimiento económico, las estructuras ocupacionales y de ingresos segmentadas y la resultante distribución concentrada del ingreso y sus patrones de consumo estratificados, y recalca que la concentración del ingreso y el perfil del consumo de las clases altas redundaban en bajos niveles de ahorro y de inversión en América Latina. Es decir, no sólo el ingreso concentrado por las élites se aplicaba a un gasto de consumo superfluo que demandaba altos coeficientes de importación, sino que, además, como contraparte, las élites manifestaban un comportamiento inversor “mediocre”. Las bajas tasas de inversión, y su impacto en el desarrollo económico de la región, siguen siendo un factor de preocupación de primer orden en la actualidad.

Esta dinámica regresiva de la heterogeneidad estructural se encuentra, asimismo, profundizada por características que la retroalimentan. Aníbal Pinto (1976) también planteaba que la disociación establecida entre la estructura productiva y la estructura de empleo generada, y el perfil de demanda resultante, no sólo eran mediados por una distribución concentrada del ingreso, sino que requerían tal concentración del

ingreso para reproducirse. Respecto de las características concentradoras y excluyentes de los estilos de desarrollo de los países relativamente más industrializados de la región, Pinto afirmaba que los núcleos más dinámicos del aparato productivo estaban enlazados y dependían de las preferencias de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva. Por esto, para que avanzara el estilo de desarrollo imperante, era indispensable que el ingreso y el gasto se concentraran en la cúspide, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos. En la medida en que esto ocurriera, el aparato productivo seguiría ajustándose para atender con preferencia este estilo de demanda, lo que retroalimentaría un esquema concentrador constitutivo. Por su parte, las políticas públicas vigentes en la época tendían a profundizar la heterogeneidad y la desigualdad, en la medida en que no se dirigían en esencia a integrar en lo social o en lo productivo a la población que quedaba excluida de esta dinámica.

La importancia del análisis de la heterogeneidad estructural para explicar el rezago del desarrollo no se agota en la identificación de productividades diferenciales entre sectores productivos o entre estratos de empresas. Su relevancia se potencia con el análisis de la dinámica socioeconómica que generan estas brechas al delinear una demanda estratificada de empleos, ingresos laborales segmentados, una distribución concentrada del ingreso y patrones de consumo estratificados. Los problemas de segregación social y territorial identificados en *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) son tributarios de estos antecedentes históricos.

Se agregaba a este cuadro una débil inserción internacional, con cuellos de botella recurrentes en el sector externo de las economías de la región –los entonces denominados “estrangulamientos” de balanza de pagos–, que, en ausencia de fuentes alternativas de financiamiento externo, subordinaban la posibilidad de crecimiento al desempeño exportador de cada país. Finalmente, dominando las relaciones técnicas del subdesarrollo, las condiciones sociales, políticas y de relaciones de poder que emergen de estructuras sociales desiguales impactan en las instituciones económicas y en los mecanismos de mercado promoviendo o avallando instituciones débiles –no en el sentido del apego a la seguridad jurídica o a los derechos de propiedad, que tendió a primar entre tantos analistas con la preeminencia de las reformas de mercado luego de la crisis de la deuda, sino desde el punto de vista de la participación democrática y la vigencia de una sociedad de derechos– y políticas públicas que no se orientan a lograr igualdad socioeconómica, sino que, por el contrario, tienden a retroalimentar la desigualdad y la heterogeneidad.

2.2. ACTUALIDAD DEL CONCEPTO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL: NUEVOS Matices, NUEVAS BRECHAS

2.2.1. LA CUESTIÓN PRODUCTIVA Y LA DINÁMICA TECNOLÓGICA: LA IMPORTANCIA DE LA BRECHA EXTERNA

En sus análisis más recientes sobre el problema de la heterogeneidad productiva de la región, la CEPAL identifica dos rasgos que, en materia de productividad, distinguen las economías latinoamericanas y caribeñas de las desarrolladas. El primero es el rezago relativo o brecha externa, que refleja las asimetrías en las capacidades tecnológicas de la región con respecto a la frontera internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden sus nuevas tecnologías en su tejido productivo, lo que se manifiesta en nuevos productos y procesos cambiantes, supera la rapidez con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptarse e innovar a partir de mejores prácticas internacionales. Este rezago dificulta enormemente la inserción internacional de nuestras economías.

El segundo rasgo distintivo, vinculado en parte al anterior, remite a la mencionada brecha interna, que se denominaba heterogeneidad estructural en alusión a las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país. Estas diferencias no sólo son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados, sino también más persistentes por la relativamente baja interconexión entre las distintas actividades productivas en nuestros países.

La heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe en la medida en que las brechas de productividad reflejan –y, a la vez, refuerzan– las diferentes capacidades de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral de los distintos segmentos de la sociedad. Al mismo tiempo, una mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se alimenta en parte de ella. En la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica al impedir mejoras de competitividad “indirectas” de los sectores más integrados internacionalmente. De este modo se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino

también de lento aprendizaje, insuficiente desarrollo de capacidades y débil cambio estructural.⁵

La mayor o menor magnitud de la brecha externa está determinada por las características que adquiere el vínculo entre el desarrollo tecnológico y las transformaciones productivas. En las economías abiertas, la ausencia de convergencia tecnológica con la frontera internacional supone un patrón de especialización en el que las actividades que hacen un uso más intensivo de la tecnología tienen muy baja representación, con dos consecuencias importantes. La primera de ellas es que una estructura muy sesgada hacia actividades con reducidos gastos en investigación y desarrollo redundaría en un proceso lento de aprendizaje y en magros incrementos de productividad. Esto se explica porque las actividades con uso intensivo de tecnología generan externalidades, procesos de “derrame tecnológico” y variados estímulos a la innovación y al aprendizaje que sostienen la acumulación de capacidades tecnológicas en el largo plazo.

La segunda consecuencia es que una estructura productiva con menor peso de los sectores con uso intensivo de tecnología (es decir, con menor eficiencia schumpeteriana) conlleva una menor capacidad de adaptación ante cambios en la demanda. Las capacidades de innovación e imitación rápidas son clave para ingresar en mercados donde la demanda crece con más rapidez (eficiencia keynesiana).⁶ En los mercados más dinámicos, la competitividad depende de la competencia tecnológica, y los patrones de demanda, tanto para el consumo como para la inversión, sufren frecuentes mutaciones. Las desventajas tecnológicas impiden a la región responder con la velocidad y la intensidad necesarias para no perder espacio en estos mercados. Esto implica un menor dinamismo de sus exportaciones con relación al dinamismo de la demanda de importaciones, lo que agudiza la restricción externa al crecimiento, con su corolario de crisis cambiarias y la tendencia a un crecimiento más volátil, que acompaña y refuerza el impacto de los ciclos de liquidez internacional.

Así como la brecha externa refleja una difusión muy acotada de las mejores prácticas internacionales hacia América Latina y el Caribe, la brecha interna expresa las dificultades de su difusión hacia el conjunto de los agentes dentro de cada país. El progreso técnico ocurre con diferente velocidad en los distintos sectores de cada economía, y la tecnología y

5 Para un definición exhaustiva del concepto de cambio estructural progresivo, véase la sección 3.2.

6 Para una definición de eficiencias schumpeteriana y keynesiana, véase el capítulo 3.

las oportunidades de innovación no se distribuyen de manera uniforme. En nuestra región, estas diferencias son mucho mayores que en las economías desarrolladas, y los sectores y agentes rezagados no tienden a aproximarse a los “líderes”. Aun en aquellos sectores que, en términos agregados, podrían considerarse de productividad media o alta persisten estratos de empresas de productividad extremadamente baja. En estos sectores rezagados se localizan los elevados niveles de subempleo e informalidad laboral que existen en la región, que son la expresión más visible, aunque no la única, de la heterogeneidad y constituyen una fuente muy importante de inequidad distributiva y desigualdad de acceso a distintos derechos.

2.2.1.1. Las brechas de productividad en el mercado de trabajo

Las brechas de productividad se traducen en mercados de trabajo segmentados, tanto en lo que respecta al acceso a empleos como a los ingresos salariales y laborales y, por ende, al acceso a la seguridad social. Esa segmentación se refleja en una elevada incidencia del empleo informal como parte del empleo total, y, en consecuencia, sólo una baja proporción de la población trabajadora se encuentra protegida por las instituciones del mercado de trabajo. Enfatizamos el quiebre que se produce entre el empleo informal y el acceso a las instituciones laborales porque afecta la calidad y el nivel de los ingresos de los trabajadores, ya que estas instituciones cumplen la función de mediar en la relación entre la productividad y los ingresos laborales al influir en el reparto del excedente entre capital y trabajo, y, por tanto, intervienen en la capacidad de los trabajadores de apropiarse de parte de lo generado en el proceso productivo. El quiebre afecta en conjunto el acceso a las instituciones de la seguridad social que se encuentran ancladas en el ámbito laboral, ya que la condición para la cobertura suele estar asociada a la de poseer un empleo formal. Ello provocó históricamente profundas desigualdades y vacíos en materia de seguridad laboral y protección social, que en parte comenzaron a remediarse en la última década con la expansión de los componentes no contributivos de los sistemas de protección social en muchos de los países de la región.

Es así que el elevado grado de desigualdad socioeconómica que aún caracteriza a América Latina y el Caribe está relacionado con el funcionamiento interactivo de una cadena compuesta por la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y las instituciones laborales y de protección social y el sistema tributario. En esta secuencia, la heterogenei-

dad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de generación de la desigualdad. El mercado de trabajo opera como “espacio bisagra” hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los ingresos, y desde el que se accede, también de forma estratificada, a la protección social. El tercer eslabón, las instituciones laborales y de protección social, refleja en buena medida lo que ocurre en los dos anteriores, pero, a la vez, según las políticas que se adopten en la materia, es un espacio que permite reforzar o neutralizar la desigualdad. Lo mismo se aplica, como dijimos en tantas oportunidades, al sistema tributario.

2.2.2. LA CUESTIÓN REGIONAL: LA INSERCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y LA HETEROGENEIDAD REGIONAL

La organización económica de la producción y del comercio de las empresas trasnacionales se transformó desde los años ochenta, con el surgimiento de las empresas globales o mundiales que organizan la producción en cadenas de valor. Actualmente, gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de estas cadenas de valor, ya sean regionales o globales. Según la UNCTAD, cerca del 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios corresponde a comercio en cadenas de valor asociado a la participación de empresas multinacionales.

En las industrias estructuradas a partir de cadenas globales (automotriz, electrónica, aeronáutica, vestuario) se observa una tendencia creciente a la desintegración vertical e internacional de los procesos productivos (Milberg y Winkler, 2013). Cada vez más países –no sólo más industrias– intervienen en el proceso de diseño y producción de bienes finales. Las actividades, que comprenden desde la investigación y el desarrollo hasta el reciclaje del producto, incluidos la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios posventa, se realizan en distintos países mediante la interacción entre filiales de una misma empresa multinacional o transacciones entre estas y proveedores externos. En consecuencia, los países participantes en estas cadenas, más que especializarse en la producción integral de bienes y servicios finales, se dedican a determinadas tareas o ciertos segmentos del proceso productivo. El comercio estructurado a partir de la preeminencia de cadenas de valor presenta una estrecha relación con el acervo de inversión extranjera directa (IED), correla-

ción que se acentuó en las últimas dos décadas, en especial en los países en desarrollo.

El eslabón más sofisticado y de mayor valor estratégico de las cadenas de valor, aquel donde se genera el mayor valor agregado, corresponde a las actividades intensivas en conocimiento, como el diseño o la investigación y el desarrollo (I&D), y es comandado por países desarrollados, donde en general se ubican las casas matrices y los principales centros de I&D. Los países en desarrollo que participan en cadenas de valor se insertan en los eslabones de menor complejidad, encargados de la provisión de materias primas o actividades de ensamblaje, que explotan las ventajas asociadas a la dotación de recursos naturales o a sus menores costos laborales.

Los beneficios económicos y sociales de la inserción en cadenas mundiales de valor no dependen sólo del grado de participación en ellas, sino también –o fundamentalmente– de la calidad de esa participación. Una alta participación resulta positiva cuanto más refleje la incorporación de insumos más complejos, con mayor contenido de conocimiento, y será más provechosa desde el punto de vista del desarrollo en la medida en que logre traspasar este conocimiento y esta complejidad a los demás sectores de la economía. Por el contrario, si un país presenta una alta participación en cadenas de valor pero esta se concentra sobre todo en actividades como el ensamblaje de productos manufacturados o la provisión de materias primas en situaciones de enclave, con bajos eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, los beneficios tenderán a limitarse a la creación de empleo de baja productividad, con dificultades de escalamiento hacia eslabones de mayor productividad. Es aquí donde aparece uno de los problemas de la inserción internacional de los países de la región en relación con su participación en cadenas globales de valor: esta participación coloca una nueva dimensión de heterogeneidad al interior de los países, entre sectores y empresas que participan de las cadenas y aquellos que no. Por su parte, la irrupción de las cadenas globales de valor en el espacio productivo de algunos países de la región, al generarles una nueva dinámica productiva y comercial, también incorpora una nueva dimensión de heterogeneidad entre los países.

En los países de América del Sur, como el Brasil y la Argentina, el patrón de especialización de la producción local –y también de localización de la IED– son los sectores de recursos naturales y, en menor medida, el sector manufacturero. Por su parte, en México y en los países que conforman la subregión de Centroamérica y el Caribe, una orientación del patrón de especialización de las últimas décadas son las actividades

de la industria manufacturera de exportación, donde se localiza la IED, con elevada concentración en el sector de automóviles (México) y el ensamblaje en zonas francas, con baja participación en la elaboración de productos basados en recursos naturales. Aquí predominó una estrategia de la IED de búsqueda de eficiencia en plataformas de exportación (operación de ensamblaje de productos para exportar, destinados fundamentalmente al mercado de los Estados Unidos).

La dinámica de integración regional que se produce en México, Centroamérica y el Caribe difiere de forma notoria de la que se generó en América del Sur. El primer grupo mantiene una estrecha vinculación con la economía estadounidense a través del comercio y de los flujos de IED, migración, turismo y remesas. La subregión mesoamericana y algunos países del Caribe son parte integral de las cadenas de valor manufactureras centradas en los Estados Unidos; esta vinculación se expresa institucionalmente en tratados de libre comercio con epicentro en aquel país. En comparación, América del Sur tiene menor dependencia económica respecto de los Estados Unidos y una creciente vinculación con China y otros países y regiones en desarrollo. También se diferencia del primer grupo de países por sus menores niveles de comercio intrarregional y de integración productiva entre sus economías. Esto es producto de numerosos factores, como su especialización exportadora en recursos naturales (destinados más que nada a mercados fuera de la región), su gran extensión territorial, su deficiente infraestructura de transporte y la fragmentación de sus esquemas de integración económica.

2.2.2.1. La necesidad de integración regional

Ante las transformaciones mundiales en curso, y en el marco de un ritmo de expansión global relativamente bajo en los últimos años, volvió a cobrar relevancia la agenda de integración regional en América Latina y el Caribe. Por un lado, la región presenta diversas carencias en su desempeño exportador, que reflejan la heterogeneidad estructural que la caracteriza y que resultan en un bajo grado de integración productiva y comercio intrarregional. La proporción de empresas que exportan es muy pequeña, y existe una fuerte concentración de las exportaciones en un número reducido de grandes empresas muy internacionalizadas –por lo general, asociadas a los recursos naturales–, en especial en los países de América del Sur.

Para los países de la región que participan de las cadenas de valor transnacionales, el problema es la inserción subordinada que presentan.

No se trata sólo de ser parte de estas, sino que el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas transitando desde actividades simples hacia otras de mayor complejidad. Este proceso no es sencillo ni espontáneo: depende de forma crucial de políticas públicas (industriales, tecnológicas, comerciales, de infraestructura, educativas), de que se exprese un compromiso con tal objetivo y de la integración de países. De hecho, un factor importante en la conformación de las grandes “fábricas” mundiales lideradas por los países desarrollados fueron los profundos procesos de integración regional en torno a megamercados.

La irrupción de las cadenas de valor en la economía mundial originó una renovada atención en el carácter central que tiene el espacio regional. Las principales redes mundiales de producción se estructuran en torno a regiones específicas. Ello obedece, en gran medida, a la importancia que reviste la proximidad geográfica para organizar procesos productivos fragmentados entre varios países. No obstante, para organizar redes de producción moderna, además de la cercanía se requiere avanzar hacia marcos normativos comunes, que incentiven a las empresas de cada país a articular sus operaciones con otras situadas más allá de las fronteras nacionales. También se necesitan políticas específicas para la integración y para el desarrollo de una adecuada infraestructura de transporte, logística, energía y telecomunicaciones que vuelvan la aspiración de la integración una realidad. Por eso, para la región en su conjunto resultan más válidos que nunca los argumentos históricos a favor de la integración: el incremento de la eficiencia productiva, el aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación de los mercados y el mayor espacio para la complementación económica y la provisión de bienes públicos regionales.

2.2.3. LA CUESTIÓN DE GÉNERO

Una tercera dimensión de análisis que la CEPAL incorporó al estudio de las brechas que caracterizan la heterogeneidad proviene de la perspectiva de género aplicada a la economía. Esta perspectiva es tributaria de un bagaje teórico, cabalmente heterodoxo, que arrojó luz e interpeló la lógica y la naturaleza del propio proceso de desarrollo capitalista en las últimas décadas. Los estudios de la economía feminista permitieron, por un lado, profundizar el análisis de las brechas de género en el empleo remunerado, pero, más que esto, llamaron la atención sobre el hecho de que el proceso de reproducción de la fuerza laboral no se agota en el

empleo remunerado. Estos estudios ponen de relieve el rol del trabajo no remunerado de los hogares y plantean su importancia para el proceso de crecimiento económico en el marco de una sociedad salarial o capitalista.

2.2.3.1. El rol del trabajo no remunerado de los hogares en la producción de valor capitalista

Una de las ideas fuerza del análisis de la economía feminista es que la participación remunerada de las personas en la producción de bienes y servicios no alcanza para la satisfacción de las necesidades humanas. En el proceso de reproducción social intervienen formas de trabajo no mercantiles que se encuentran invisibilizadas –económica, social y culturalmente– y que deben ser incorporadas en el análisis. El problema comienza a esclarecerse al diferenciar el proceso de reproducción de mercancías del proceso de reproducción de personas; es entonces cuando ingresa en escena la función del trabajo de cuidado no remunerado (trabajo no mercantil) en los hogares.

La tensión entre producir mercancías y reproducir personas está fundada en la naturaleza del mercado de trabajo asalariado, que constituye una forma histórica particular de intercambio de trabajo y medios de subsistencia, central en el desarrollo capitalista. El punto clave aquí es que, para que esa dotación de trabajo asalariado se encuentre disponible, es necesaria una dotación de trabajo de reproducción social de las personas que no es tenido en cuenta en el análisis económico convencional. El señalamiento principal de la economía feminista en este aspecto es que la división sexual del trabajo, que comprende la distribución del trabajo productivo y reproductivo entre los hogares, el mercado y el Estado y entre varones y mujeres, implica una subordinación económica de las mujeres que se expresa en una menor participación en el trabajo remunerado (y mayor en el no remunerado), una peor parte en el mercado laboral (en términos de remuneración y condiciones de trabajo), un menor acceso a recursos económicos y, como consecuencia de todo lo anterior, un menor grado de autonomía económica. A su tiempo, todo esto determina la calidad y las oportunidades de vida de la mujeres (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2009).

Para captar el carácter social del trabajo de reproducción de las personas, es importante aprehender la vinculación histórica entre los procesos de producción y reproducción. En el curso del desarrollo capitalista se produjo una división entre ambos que separó ámbitos y creó institucio-

nes, organizaciones sociales, normas y hasta culturas separadas, que distinguen el trabajo asalariado del trabajo de reproducción no remunerado. Esta separación favoreció el ocultamiento de la vinculación entre los diferentes tipos de trabajo y los distintos procesos.

Es el trabajo de cuidado el que transforma los bienes y servicios adquiridos en el mercado y los convierte en bienes transformados, los que determinan los estándares de vida ampliados para los miembros del hogar. Estos bienes transformados tienen incorporada, por tanto, una mayor cantidad de trabajo que la que identifica el mercado, que sólo hace referencia al trabajo remunerado. En este sentido, el trabajo no remunerado se define como aquel realizado por los miembros del hogar que permite producir bienes y servicios para el consumo familiar, como el cuidado de personas y el trabajo doméstico.

El estudio del trabajo no remunerado requiere conceptos e instrumentos de medición específicos para dar cuenta de sus distintas modalidades, su relación con el trabajo remunerado y otras actividades cotidianas. Por lo general, se establecen varias categorías para medir el uso del tiempo en las actividades que se realizan: el tiempo para satisfacer necesidades personales; el del trabajo remunerado; aquel destinado al trabajo doméstico; el dedicado a los cuidados familiares, el trabajo voluntario o el servicio de la comunidad; y el tiempo de ocio.

La división de trabajo remunerado y no remunerado entre los miembros del hogar es el proceso por el cual sólo una porción de la fuerza de trabajo disponible se ofrece en el mercado. Así, los hogares hacen posible la reducción de la oferta de trabajo necesaria en el mercado mediante la relación entre sus propias demandas de trabajo no remunerado y las condiciones imperantes en el mercado laboral. En otras palabras, la oferta de trabajo remunerado se regula, entre otros factores, en función de la negociación al interior de los hogares destinada a distribuir el trabajo no remunerado para la reproducción, por lo que involucra cuestiones sociales, culturales, antropológicas e, incluso, políticas.

La presión sobre el trabajo no remunerado al interior de los hogares —que recae en su mayoría en las mujeres— es permanente, ya que a este le corresponde suplir el desfase entre las rentas disponibles y las normas sociales de consumo; en particular, entre las condiciones del trabajo asalariado y las condiciones de vida. La ampliación de la renta por medio del trabajo no remunerado es un proceso real que sirve para reducir la discrepancia entre los recursos distribuidos y los efectivos consumos familiares.

Cuando se integra de esta forma el trabajo de cuidado no remunerado en el análisis de las relaciones sociales y de producción, se puede

comprender que existe una transferencia desde este ámbito doméstico al empresarial, desde la familia hacia la acumulación de capital. Podría decirse incluso que el trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres (sobre todo) realizan al interior de los hogares constituye un subsidio a los costos de producción de las empresas y a los costos de otras actividades basadas en la contratación de trabajo asalariado, incluido el propio aparato estatal.

El trabajo doméstico influye sobre la cantidad y la calidad del trabajo asalariado. Su influencia en la calidad de trabajo asalariado está relacionada con los valores, habilidades y capacidad de agencia que se transmiten en la educación al interior de los hogares y con los cuidados que se realizan en ese ámbito. El trabajo doméstico también influye sobre la cantidad de horas de trabajo asalariado disponible, ya que lo libera de las responsabilidades de cuidado.

2.2.3.2. Las brechas de género en el trabajo remunerado

La tensión entre las condiciones de reproducción social y las de producción de mercancías encuentra una de sus más evidentes manifestaciones en la manera en que las mujeres se insertan en el mercado laboral, como consecuencia de la persistencia de una división sexual del trabajo. Es decir, la participación laboral femenina pone de manifiesto la mencionada tensión entre producción y reproducción y los conflictos en la organización de los tiempos sociales.

La primera de estas manifestaciones se vincula con el propio nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral. La proporción de mujeres que se incorporan a la fuerza laboral es menor que la de los varones (aunque esta brecha de participación ha ido disminuyendo con el tiempo, dado el proceso persistente de incremento en la tasa de actividad de las mujeres); asimismo, resulta marcadamente inferior que en los países más desarrollados.

La restricción que ejercen las responsabilidades de cuidado aparece como una de las razones principales que explican esta menor participación laboral de las mujeres, en conjunción con los diferentes mecanismos de discriminación que operan en el propio mercado de empleo. Por ello, la participación laboral de las mujeres no es homogénea, sino que se encuentra mediada por las características personales y el nivel socioeconómico de ellas. Así, las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas de familia o mayores recursos para adquirir servicios de cuidado presentan tasas de participación relativamente más elevadas. Esta estra-

tificación en la experiencia laboral de las mujeres se profundiza con la propia segmentación de los mercados laborales y cuanto más débiles y restringidas son las ofertas de servicios de cuidado.

En el ámbito del trabajo remunerado, las marcadas diferencias de género abarcan distintos aspectos: desde las decisiones de participación laboral hasta los resultados en términos de ocupación, desocupación y cotizaciones a la seguridad social. Al restringirnos al universo de las personas ocupadas, estas diferencias se expresan en el acceso a determinados puestos de trabajo, la concentración en ciertas ocupaciones y las diferencias de remuneraciones.

De hecho, las evidencias muestran que la participación laboral femenina en el mercado laboral se manifiesta de manera estratificada. Esto significa que las mujeres de menores recursos atraviesan mayores dificultades para acceder al empleo y ocupan los puestos de trabajo de menor "calidad". Ello se debe, por un lado, al hecho de que las mujeres de menores ingresos alcanzan niveles educativos más bajos y, dado que los mercados laborales han ido elevando los requisitos educativos, existe menor disponibilidad de puestos de trabajo para estos sectores; por otro lado, numerosos estudios confirman que la estratificación responde en buena medida a las capacidades y posibilidades muy estratificadas de las mujeres para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado. Cuando los recursos son escasos, los hogares más numerosos y las conexiones sociales y culturales más débiles, las opciones para las mujeres se restringen y la posibilidad de ingresar en el mercado de trabajo disminuye. La excepción ocurre en segmentos muy precarios del empleo informal, en los que el trabajo forma parte de las estrategias de supervivencia en los sectores de muy baja productividad.

Otra característica peculiar de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es la segregación de sus ocupaciones. El estudio del perfil de las ocupaciones de las mujeres en el mercado laboral da cuenta de la segregación ocupacional por sexo. Esto implica la concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones y, como consecuencia de ello, la configuración de ocupaciones predominantemente "femeninas" o "masculinas" y la primacía de los hombres en las posiciones jerárquicas dentro de una ocupación. La distribución de hombres y mujeres en las diferentes ocupaciones hace referencia a la segregación horizontal, mientras que la distribución de hombres y mujeres por niveles jerárquicos dentro de una ocupación se conoce como segregación vertical; para esta última se hace evidente la existencia de un "techo de cristal", barreras no explicitadas o invisibles que impi-

den a las mujeres con alta calificación alcanzar los niveles jerárquicos superiores.

La segregación ocupacional por sexo es relevante por sus propias implicancias y por los posibles efectos en términos de las remuneraciones relativas. La concentración de las mujeres en ocupaciones femeninas hace que en estas se paguen salarios menores debido a la creciente oferta laboral femenina y a los relativamente escasos empleos para mujeres. La evidencia empírica señala que, en efecto, la segregación ocupacional explica una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Esta segregación obedece en gran medida a consideraciones de los empleadores –o incluso de los propios trabajadores– respecto de cuáles ocupaciones resultan apropiadas para las mujeres. Esto es parte de una construcción social aprendida, en la que también pesan relaciones de poder que subyacen a la división sexual del trabajo dentro de los hogares. A su vez, la discriminación laboral puede influir en las decisiones que toman los individuos, y en particular las mujeres, antes de ingresar al mercado. Más aún, en algunos casos la segregación ocupacional puede derivar de la segregación educativa, que en cierta medida refleja las opciones o preferencias de las mujeres, pero también puede ser producto de normas sociales y conductas adquiridas.

En definitiva, como quisimos manifestar con énfasis creciente a lo largo de la “Trilogía de la igualdad”, no existe prácticamente ninguna dimensión relevante del proceso de desarrollo en que no se manifieste la problemática del género. En este sentido, nos interesa insistir en que las diversas formas de desigualdad que afectan a las mujeres no constituyen un mero capítulo de la agenda de desarrollo, sino uno de los puntos neurálgicos en que se manifiesta la problemática del subdesarrollo y una de sus dimensiones clave, a partir de los cuales resulta decisivo trabajar para apuntalar un verdadero proceso de desarrollo con igualdad.

2.2.4. LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL O LA SEGREGACIÓN ESPACIAL

Una cuarta dimensión de la heterogeneidad estructural, que aparece como especificidad del estilo de crecimiento y urbanización de los países de la región, es la heterogeneidad territorial. A ella se asocia frecuentemente la problemática de la segregación espacial por tratarse de una característica que imprime desigualdad y exclusión a determinados grupos poblacionales, en particular en las ciudades, aunque también en las zonas rurales. En sí misma, la segmentación espacial es la representación de las brechas productivas y sociales en el mapa territorial, en los países

y en la región en su conjunto. Dicho de otro modo, las brechas productivas y sociales tienen su correlato territorial. Esta segmentación significa que en cada uno de los países, como en la región en su conjunto, el lugar de residencia de una persona importa porque determina en buena medida su condición socioeconómica.

Estos mapas son dinámicos. Hay zonas que logran activar sinergias entre saltos de productividad y una mayor integración social, mientras que algunas se mantienen rezagadas y poco integradas y otras caen en mayores niveles de pobreza y menor dinamismo productivo. La cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo. Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logra salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia, que se retroalimentan con distintos mecanismos y que tienen su correlato espacial. Se dan allí sistemas de relaciones sociales caracterizadas por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social y reclaman nuevas relaciones sistémicas —es decir, la acción planificadora del Estado— para revertirse.

En décadas recientes, el análisis teórico de las disparidades territoriales se ha centrado en dos grandes problemas: el nivel —y la evolución— de la disparidad general entre los ingresos y las condiciones de vida de los habitantes de los distintos territorios y la concentración espacial de la actividad económica y de la población. La fuerte heterogeneidad de las entidades territoriales subnacionales de América Latina se refleja en altos niveles de concentración espacial y en las persistentes disparidades, entendidas como desigualdades en la distribución territorial de la riqueza y las capacidades.

La singularidad territorial latinoamericana se plasma en una yuxtaposición de la concentración territorial de la actividad económica y de la inequidad; es decir que, a medida que aumenta la concentración espacial de la actividad económica y de la población, aumentan las disparidades territoriales o brechas de riqueza entre los territorios. Esto no es necesariamente así en otras regiones; por ejemplo, en el grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observa un comportamiento diferente, con índices de concentración que no son tan elevados ni están asociados a la existencia de disparidades.

La heterogeneidad territorial aparece como un límite al desarrollo con igualdad y, en la medida en que no se implementen políticas públicas que promuevan la convergencia, predominará la segregación territorial

o espacial, que se reproduce mediante un círculo vicioso de exclusión por efecto espacial y por efecto productivo. El precio de la tierra, por ejemplo, opera como un factor de discriminación y segregación territorial, pues en las zonas urbanas donde se concentra la demanda por parte de las actividades económicas más dinámicas y las familias de mayores ingresos el suelo adquiere un valor inmobiliario que impide el acceso o expulsa las actividades menos dinámicas y a las familias de menores recursos. Este ordenamiento urbano intensifica la segregación porque la concentración de actividades económicas informales o menos dinámicas en las zonas donde habitan las familias de menores ingresos conlleva, por lo general, un descenso de los precios de la tierra. Esta situación limita los ingresos municipales procedentes de la propiedad inmobiliaria y frena el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos. El consecuente deterioro de los espacios públicos se condice con problemas de acceso a los servicios, falta de ámbitos apropiados de socialización y aumento del índice de inseguridad física, así como problemas de desafiliación institucional, ya que hay muchos jóvenes que no estudian ni trabajan. La intervención del Estado en esta dinámica resulta, por ende, decisiva: a medida que aumenta su ingreso medio, las familias tienden a abandonar estas zonas deterioradas, lo que disuade a las actividades económicas más rentables de instalarse en estas áreas y evita que se reproduzcan o potencien las asimetrías sociales y territoriales.

Por su parte, la informalidad urbana opera como un factor de segregación económica y productiva adicional, que aparece superpuesto a la segregación territorial de las periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan carencias. En América Latina y el Caribe, la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, y condensó una gran población trabajadora en segmentos urbanos de muy baja productividad. Las evidencias muestran que, con matices, la tendencia general es que las privaciones y los problemas de reproducción de la pobreza se refuerzan unos a otros en los mismos territorios donde persisten bajos niveles de escolaridad y elevados niveles de hacinamiento, desempleo y maternidad adolescente.

Es por estas razones que en la segregación residencial urbana concurren fuerzas económicas y culturales sobre las que los Estados deben actuar con mayor energía y mejores instrumentos de planificación espacial. Las fuerzas económicas atañen al funcionamiento de los mercados del suelo y la vivienda, como mencionamos anteriormente, en los que la especulación inmobiliaria tiende –por acción u omisión– a incentivar la segregación, sea porque la exclusividad eleva los precios en los barrios

acomodados o porque los precios bajos de la periferia estimulan la construcción de vivienda social o los asentamiento informales. Las fuerzas culturales están vinculadas con las barreras que obstaculizan la convivencia de grupos socioeconómicos distintos en ámbitos comunes. En sendos casos, las políticas públicas encuentran resistencia para actuar, a lo que se suman las limitaciones históricas del Estado en la promoción de ciudades más integradas y menos segregadas.

A modo de cierre, nos interesa enfatizar el encadenamiento de desigualdades que, desde la heterogeneidad estructural asociada a la esfera productiva, se articula y retroalimenta en múltiples dimensiones. Las brechas en la estructura productiva de las economías de la región generan brechas sociales y conforman sociedades segmentadas y desiguales, que se materializan en asimetrías territoriales y producen y reproducen dinámicas de segregación social y cultural que incluyen la dimensión de género (no es lo mismo ser mujer en los barrios de alto poder adquisitivo que en un área rural rezagada). La segmentación en la esfera de la productividad está determinada por –y determina– brechas en varios ámbitos: en el nivel educativo y el desarrollo de las capacidades de la población económicamente activa, en el acceso de la población a empleos formales, en la percepción de ingresos favorecidos por la mediación de instituciones laborales, en el acceso a los mercados de comercialización (locales y externos) y a créditos para la inversión productiva, en la incorporación de progreso técnico en los procesos productivos, en la distribución igualitaria del trabajo no remunerado entre mujeres y varones del hogar y en la segmentación y segregación de mujeres en la estructura de ocupaciones.

Las brechas en todos estos ámbitos suelen estar interrelacionadas y, en su conjunto, dan lugar a una estructura productiva y social profundamente heterogénea, que abarca desde los sectores informales urbanos y los sectores rurales dispersos de muy baja productividad hasta otros muy dinámicos y competitivos en el plano internacional, pero que, por la existencia de pocos eslabonamientos productivos, no logran arrastrar en su dinamismo al resto de la economía. A los límites propios de la heterogeneidad estructural para lograr un proceso de desarrollo con igualdad se suma el círculo vicioso entre segregación espacial en las ciudades, con altos niveles de marginalidad urbana, y segregación productiva, con elevados porcentajes de población urbana activa en lo económico en segmentos de muy baja productividad. De este modo, la heterogeneidad productiva, la espacial y la social se reflejan entre sí.

Estas heterogeneidades se ven, en muchos casos, amplificadas por la irrupción de las cadenas globales de valor, que incrementan las heterogeneidades al interior de los países, sobre todo cuando se consolidan situaciones de enclave.

3. Las ideas transformadoras de la CEPAL

En el capítulo 2 intentamos sistematizar e integrar las distintas facetas del concepto de heterogeneidad estructural. Comenzamos por el tratamiento que se dio al concepto en los primeros escritos de la CEPAL y continuamos con sus acepciones y perspectivas contemporáneas, que se agregaron en los estudios más recientes; ello nos permitió reflexionar sobre dimensiones de la desigualdad que incluyen –pero, a la vez, trascienden– la propia desigualdad económica o de ingresos entre trabajadores, personas u hogares, y mostrar que la desigualdad que se produce y reproduce en función de la dinámica socioeconómica desborda lo productivo y se derrama hacia lo laboral y lo social, se entrelaza con lo cultural y los vínculos de género y llega incluso a definir el patrón de desarrollo territorial.

Tal como señalamos en el capítulo 1, las brechas productivas no operan sólo en el plano socioeconómico, en el que generan desigualdad de ingresos, sino que atraviesan la cultura, las capacidades, y vulneran la propia autonomía de las personas afectando el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades y pueden llegar a reducir o bloquear la propia posibilidad de las personas de lograr una vida autónoma. Estas otras dimensiones de la desigualdad, a la vez que refuerzan las desigualdades socioeconómicas, son influidas por ellas. Es por eso que, desde nuestra perspectiva, se requiere un nuevo plafón valorativo y epistemológico que permita abordar la problemática del desarrollo de modo analítico, en la mejor tradición de la CEPAL, y brindar un anclaje sistemático al enfoque de derechos, de modo que podamos desarrollar los fundamentos para la construcción de una trayectoria de desarrollo verdaderamente inclusiva e informar la agenda de políticas capaz de instrumentarla.

Este nuevo plafón valorativo y epistemológico, en el que confluyen el estructuralismo cepalino originario, la perspectiva evolucionista moderna y el enfoque de derechos, sintetiza la visión actual de desarrollo de la CEPAL, que, como mencionamos en el primer capítulo, reconoce

como idea fuerza la igualdad, que se instituye como el valor fundamental a lograr por la agenda de desarrollo y que se transformó en el hilo conductor de los documentos publicados en los últimos tres períodos de sesiones: *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a), *Cambio estructural para la igualdad* (2012b), y *Pactos para la igualdad* (2014b). Es por eso que, a continuación, procuramos integrar las distintas dimensiones de igualdad planteadas en estos tres documentos, para luego desarrollar el concepto de cambio estructural y finalizar el capítulo con el análisis de la dimensión institucional del tipo de proceso de transformación productiva y social planteado.

3.1. LA IGUALDAD Y SUS MÚLTIPLES DIMENSIONES COMO VALOR OBJETIVO: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE IGUALDAD?

El ideario renovado de la CEPAL se reveló en el año 2010 con la publicación de *La hora de la igualdad* (2010a). Remitimos nuevamente a este documento para recuperar el momento histórico en que fue presentado, y, con ello, el concepto más amplio de igualdad expuesto entonces, que se profundizó en los documentos posteriores y dio lugar a la “Trilogía de la igualdad”.

La debacle económica y financiera global que estalló en 2008 representó la crisis de un patrón de acumulación fundado en la creciente autonomía de los flujos financieros con relación a la economía real, con un claro correlato político e institucional, manifestado en una tendencia muy pronunciada a la concentración mundial de la riqueza y el ingreso. Esta crisis interrumpió la fase más larga e intensa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta, que se dio en el marco de una expansión económica internacional que abarcó desde 2003 hasta 2007, cuando comenzaron a generalizarse los problemas que se iniciaron en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos, que derivaron en una perturbación económica de tal gravedad que muchos compararon la situación con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado.

Esta crisis llegó a América Latina y el Caribe en un momento histórico particular y, en varios aspectos relevantes, positivo. En primero lugar, se trató de un momento en que prevalecían los regímenes políticos democráticos, vigentes en toda la región de manera inédita en la historia republicana. Ello hizo posible que se colocara el tema de la

vigencia de la ciudadanía en la agenda pública, tanto en lo referido a los derechos políticos como a los derechos civiles. Asimismo, la consolidación de la vida democrática en los países de la región también había contribuido a posicionar los derechos sociales y culturales como objeto de las políticas. De forma conjunta, tendió a crecer el gasto social en proporción al producto interno bruto (PIB), al tiempo que se ponían en marcha políticas más activas de inclusión social, incluidas las transferencias de ingresos hacia los sectores más vulnerables, y se avanzaba en el derecho a la salud y a una seguridad social con componentes solidarios (es decir, no necesariamente contributivos) y mayor vocación universal y hacia una mayor presencia de políticas de reconocimiento de desigualdades y diferencias en materias de género, etnia, cultura, territorio y edad.

Nuestra visión fue –y sigue siendo– que estas orientaciones eran el fruto de un duro y rico aprendizaje político y cultural, costoso en el tiempo, pero con avances innegables, que demostraban que las ideas que promueven las libertades, la sostenibilidad ambiental, la no discriminación en los más variados campos y el respeto a la libre determinación de los pueblos habían calado profundo. De este modo, la crisis y el nuevo escenario internacional planteaban, a nuestro criterio, el desafío de fortalecer, en lugar de revertir, las conquistas sociales y la agenda de inclusión y reconocimiento. Éramos conscientes de que la propuesta no era fácil, sobre todo cuando los efectos de la crisis se hacían sentir de forma negativa en el empleo de los más vulnerables, en los recursos fiscales para la protección social y en las condiciones para impulsar un mayor dinamismo económico; tampoco lo era cuando la libre determinación se enfrentaba a factores condicionantes exógenos tan difíciles de controlar como los choques externos y la volatilidad financiera global. No obstante, confiábamos en el aprendizaje histórico que, con tantas marchas y contramarchas, había alumbrado el camino hasta ese presente y estábamos convencidos de que ese aprendizaje era justamente el que debía apuntalar la agenda del futuro.

3.1.1. LA IGUALDAD DE DERECHOS

Es en ese escenario que planteamos la centralidad de la igualdad en el desarrollo. Defender en ese momento el valor de la igualdad significaba recrearlo a la luz del aprendizaje histórico y de las condiciones vigentes de ser en el mundo; vale decir, de la globalización en todos sus ámbitos. Entendíamos –y entendemos– que el valor de la igualdad es –junto con

el de la libertad— la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad.

Planteamos en esa oportunidad la igualdad en sentido amplio, como principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo, y, a su luz, los desafíos en materias de dinámica y políticas de desarrollo que deberían darse para acercarse a ese horizonte. Desde esa visión, la igualdad era sinónimo de igualdad de derechos en un entorno de democracia. Este principio de igualdad, normativo y orientador, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades y oportunidades laborales y el acceso a prestaciones y redes de protección social, pero no sólo eso: también implica entender la igualdad como una condición de ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por ello, en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) enfatizamos la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores y subrayamos la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. Es así que el principio rector de nuestro concepto es la igualdad de derechos como condición de ciudadanía.

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clamaba por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a vastos sectores de la sociedad que se vieron secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos, sosteníamos entonces (CEPAL, 2010a), va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades: significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad y más allá de sus logros individuales y sus recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento. La institucionalidad y la juridicidad que subyace a este tipo de reconocimiento recíproco trasciende el ideal de igualdad de oportunidades y va mucho más allá de la idea de seguridad jurídica.

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

vada del acceso definido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base para los pactos sociales y políticos a los que hicimos referencia en *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b). Un pacto fiscal que contemple una mayor carga tributaria, con una estructura de ingresos más progresiva, con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad. Esta incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo y un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en los ámbitos productivo, laboral, territorial y social y que procuren no sólo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos.

La igualdad de derechos que planteamos remite a los valores de justicia y también a la consecución de una agenda de desarrollo sostenible en el largo plazo. La igualdad de derechos no da por tierra con la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales; por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los ciudadanos a contribuir al bien común y al progreso económico, pues esto redundaría en derechos más efectivos y en mayor protección para cada persona. Supone la participación de una gama más amplia de actores que aportan al bien común y provee, por ende, una mayor densidad a la participación democrática. Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran, precisamente, ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las efectividades del mercado, sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y menos azarosa. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos. Se trata de una agenda progresista y de largo alcance.

3.1.2. LA IGUALDAD DE DERECHOS Y LA IGUALDAD DE MEDIOS

La igualdad estuvo en el corazón de la política moderna y de las luchas sociales por el cambio y el mejoramiento de la sociedad. A lo largo de los tres últimos siglos, esta igualdad involucró dos dimensiones complementarias pero en tensión permanente. La primera se refiere a la abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los

individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia. Esta dimensión tiene su mejor expresión en las declaraciones de derechos humanos realizadas desde la Revolución Francesa hasta las de las Naciones Unidas y los sucesivos pactos suscritos por la comunidad internacional. Este principio se cristaliza en la idea de ciudadanía, que refiere al conjunto de derechos y obligaciones de los individuos, a la comunidad política de que estos forman parte, a la existencia de marcos institucionales y normativos que dan garantías ciudadanas y a un espacio público donde se ejercen los derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía. Este es el valor de la igualdad que proclama la democracia y que se recoge en el sufragio universal. Sin duda, el avance de la democracia política en la región responde al mandato de la modernidad.

La segunda dimensión se refiere a la distribución de recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan de manera efectiva sus derechos. Ella surge de una primera debilidad de la dimensión de la igualdad ciudadana, que en América Latina y el Caribe estuvo secularmente presente: a saber, que la igualdad política se ve mermada en su contenido si no reconoce y busca remediar las desigualdades de recursos materiales y simbólicos. Se postula, entonces, el principio de la igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social en que se afirman derechos universales. De este modo, si la primera dimensión de la igualdad remite a la cuestión de los derechos y al papel del ordenamiento jurídico capaz de garantizarlos, la segunda se relaciona con la justicia social y una estructura socioeconómica y política que la haga posible. Este es un gran desafío pendiente en esta región, donde las brechas socioeconómicas son –y fueron siempre– las mayores del mundo.

Es por ello que, en el ideario de la CEPAL, reconocemos la igualdad de medios como la segunda dimensión sustancial de la igualdad, vinculada con los derechos económicos y sociales que forman parte del conjunto de derechos que hacen al ejercicio ciudadano. La igualdad de medios hace alusión principalmente a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades. La distribución regresiva del ingreso, característica de nuestra región, es el resultado de una multiplicidad de factores, que incluyen la heterogeneidad productiva mencionada, estructuras tributarias regresivas y una –por lo general– débil institucionalidad laboral. La desigual distribución de activos y la concentración de los poderes económico, político y social (cultural, mediático) de las élites, dos aspectos fundamentales en las explicaciones estructuralistas de la desigualdad,

resultan decisivas en la determinación concreta de estos factores en cada caso histórico particular.

En este sentido, los fundamentos de nuestro ideario no contraponen la idea de igualdad social al dinamismo económico necesario para transformar la estructura productiva. El gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. Esta es la línea argumental que desarrollamos en *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b), donde dejamos en claro que en ningún caso nuestro ideario supone sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad; por el contrario, en el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico, diversificación productiva y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa.

3.1.3. LA IGUALDAD EN CAPACIDADES

Una tercera dimensión de nuestro concepto de igualdad es la igualdad en capacidades. El desarrollo de capacidades es clave para la igualdad cuando esta se asocia a espacios crecientes de autonomía de personas y grupos. En nuestro marco conceptual, las capacidades refieren a habilidades, conocimientos y destrezas que amplían los márgenes de agencia y decisión, permiten una mayor y más activa participación en la sociedad y facilitan una realización plena de potencialidades y proyectos de vida. De este modo, la igualdad implica también una distribución más justa de opciones para que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades.

Cuando nos referimos a capacidades, entonces, nos referimos a la capacidad humana y no a la noción de capital humano porque la igualdad no remite a un proceso de ajuste meritocrático espontáneo, fundado en la vocación y responsabilidad individuales, con independencia del contexto socioeconómico y de las condiciones o el punto de partida de cada persona –esa suele ser, explícita o implícitamente, la visión de los sectores más conservadores de nuestra sociedad–. Ello no implica que la educación y el conocimiento no sean fundamentales para colocar la igualdad en el centro de la problemática del desarrollo, como el engranaje que conecta las dimensiones productiva y social, pero si en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado y no sólo el “valor” de las personas en el mercado, la cuestión de la educación y el conocimiento no puede concebirse desde una perspectiva individual. Como ciudadanos y ciudadanas, los miembros de la sociedad no pueden subordinar su bienestar a su “capital humano”, vale decir, a la valoriza-

ción de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no sólo por el acceso desigual a la educación y al conocimiento que aún caracteriza la región, sino porque ejercemos aquí una opción política y valorativa por la ciudadanía como eje de inclusión y de titularidad de derechos.

Desde esta posición hay distintos espacios para la formación de capacidades que es importante identificar y reconocer para el análisis de evidencias y la evaluación de trayectorias. En primer lugar consideramos, por supuesto, la nutrición. Y con ella, la educación, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La desnutrición, sobre todo en su carácter crónico, implica una severa restricción al desarrollo de capacidades, como lo demuestra la profusa evidencia en el campo de la salud y de la educación. La desnutrición crónica y el retraso en el crecimiento se miden considerando el indicador de talla para la edad en los niños menores de 5 años. Como veremos más adelante, este indicador, que refleja los efectos acumulados de una ingesta de nutrientes insuficiente y de episodios repetidos de enfermedades, tiene consecuencias directas en la mortalidad y la morbilidad, además de efectos sobre el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos y, por lo tanto, sobre sus posibilidades de culminar con éxito los ciclos educativos.

Con respecto a la educación, la desigualdad tiene un efecto multiplicador negativo. Reproduce disparidades a lo largo de la vida laboral por diferencias en las tasas de retorno a los logros educacionales y por la calidad del empleo, que depende en buena medida también del nivel educativo. Asimismo, repite diferencias en capacidades para ejercer como ciudadano o ciudadana, lo que incluye disparidades en el acceso a redes sociales y al pleno ejercicio de derechos. Pero, sobre todo, la educación constituye un fin en sí misma, y debe valorarse de manera intrínseca por su calidad y por el disfrute de los procesos de aprendizaje, así como por su capacidad para proveer de mayores sentido y densidad a los procesos democráticos.

Por otra parte, el acceso a las TIC y, sobre todo, a la conectividad a través de ellas resulta hoy vital para el desarrollo de capacidades en numerosos sentidos: permite multiplicar opciones de aprendizaje y acceder a información y a la producción de conocimiento útil para la vida personal en diversos ámbitos y potencia los recursos para participar en redes de relaciones con distintos objetivos (comunicación, gestión, deliberación, trabajo conjunto e intercambio de conocimientos, entre otros). Asimismo, la destreza en el manejo de estas tecnologías capacita para acceder a empleos y generar ingresos. Además, la comunicación en red democra-

tiza el acceso a las posibilidades de tener voz, interlocución, visibilidad pública y, por ello, poder para debatir, presionar e incidir en decisiones políticas. Así, la mayor igualdad de acceso a las TIC y a la conectividad es clave para avanzar hacia una igualdad superior en el desarrollo de capacidades y, sobre todo, para potenciar el ejercicio de la autonomía tanto en lo individual como en lo colectivo.

Incorporamos, asimismo, tres aspectos adicionales cuya relación con el desarrollo de capacidades, aunque tal vez menos evidente que los casos de malnutrición o falta de acceso a la educación, resulta igualmente significativa. Consideramos la incidencia de la maternidad adolescente por estrato socioeconómico, ya que el embarazo adolescente, con gran frecuencia no buscado, lleva a trayectorias de vida donde es muy difícil seguir en la dinámica de progresión educativa; suele darse en contextos sociales con pocas redes de apoyo, que dificultan el desarrollo de capacidades y la agencia no sólo de las madres, sino también de los niños y niñas. Por lo tanto, si bien debe respetarse la decisión autónoma en comportamientos reproductivos, no puede pasarse por alto la importancia de situaciones que exacerban desigualdades tanto de ingresos como de capacidades a lo largo del ciclo de vida.

En segundo lugar consideramos el problema del hacinamiento. Esta cuestión constituye una realidad social en la que las personas están muy expuestas a situaciones críticas de bienestar. La evidencia sugiere una estrecha relación entre hacinamiento y bajos logros educacionales. Además, genera problemas de convivencia y salud que afectan la autonomía y el bienestar de las personas.

El tercer aspecto que se incorporó es la distribución de la tenencia de bienes duraderos (automóvil, refrigerador, lavadora, computadora, calentador y teléfono, entre otros) que facilitan la satisfacción de necesidades cotidianas. Disponer de estos bienes permite potenciar capacidades, por cuanto facilitan la comunicación, la movilidad, la nutrición y la salud.

3.1.4. EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO Y LA IGUALDAD RELACIONAL

La cuarta dimensión de la concepción de igualdad de la CEPAL pone especial énfasis en el reconocimiento recíproco y los aspectos relacionales. En este marco, la pertenencia a redes, grupos y espacios donde la intersubjetividad pueda ampliarse o restringirse es decisiva para la igualdad en la inserción en redes de relaciones que se establecen para una autonomía con mayor capacidad de agencia. Así, en esta perspectiva de la igualdad, los espacios compartidos se vuelven decisivos. La segregación

escolar y la residencial son aspectos importantes a evaluar en esta dimensión. La problemática del género también aparece en esta aproximación al problema.

La segregación escolar es importante porque el sistema público educativo puede contribuir sustancialmente a la integración social, pues es uno de los pocos ámbitos donde personas provenientes de estratos sociales distintos tienen un contacto directo diario y realizan actividades parecidas en un contexto institucional común. En algunos países de la región existe la percepción de que ese papel integrador de la educación estatal se debilitó con el tiempo, debido a la creciente migración de los grupos con más recursos de la escuela pública a la privada. Esta migración selectiva da forma al fenómeno de segregación escolar, que lleva a algunos padres y madres a cambiar a sus hijos o hijas de la escuela pública a la privada a medida que mejora la situación económica del hogar, por lo cual los niños de estratos socioeconómicos diferentes, al asistir a establecimientos de distinto tipo, ya no se “mezclan” en la etapa educativa.

Otro ámbito relevante para la interacción social está constituido por el espacio residencial. La segregación residencial implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópolis viven de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial. En el caso extremo, cada espacio residencial de una ciudad presenta total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia por completo de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos.

La desigualdad socioeconómica y la segregación residencial no son lo mismo. Para que haya segregación residencial debe haber desigualdad social, ya que en sociedades completamente igualitarias en términos socioeconómicos no hay grupos (clases o estratos) que puedan diferenciarse de acuerdo con su localización territorial, pero pueden darse niveles altos de desigualdad socioeconómica tanto en ciudades segregadas como en aquellas no segregadas.

La concentración territorial, al igual que la desigualdad social, también tiende a “heredarse” y a reproducirse, en particular a través de mecanismos de mercado (el precio del suelo y la vivienda), regulaciones urbanísticas, normas de financiamiento local y procedimientos y políticas públicas (sobre todo, de vivienda y transporte). Pero por el carácter territorial de la segregación, la movilidad geográfica de la población se convierte en un factor clave, ya que puede modificar la situación residencial de las personas y, por efecto agregado, cambiar los niveles y patrones de la segregación residencial.

La segregación residencial tiene una connotación negativa, de exclusión y confinamiento perjudiciales para un grupo social excluido o desaventajado; por ello, presenta encadenamientos hacia atrás y hacia delante con esa condición de desventaja. Pero la concentración territorial de población “acomodada” también ocurre, y del mismo modo puede calcularse la intensidad de su “segregación residencial”. Esta concentración opera como un mecanismo de reproducción intergeneracional de la riqueza, pero su rasgo distintivo es que se trata del resultado de circunstancias y decisiones que favorecen la homogenización socioeconómica de las zonas en que viven los grupos de altos ingresos, sea por la salida de residentes de niveles socioeconómicos inferiores o por barreras a la llegada de personas y familias de menor nivel socioeconómico.

La segregación educacional y la residencial plantean importantes desafíos de política. Representan un obstáculo a la promoción de una mayor igualdad de medios, de capacidades y de autonomía con reconocimiento recíproco. Los distintos mecanismos de aislamiento territorial dificultan la pertenencia al conjunto de la sociedad y al disfrute de su progreso; inhiben la comunicación ampliada, que redundaría en beneficios desde la perspectiva del ejercicio de ciudadanía, del enriquecimiento cultural y de la ampliación de oportunidades para llevar a cabo proyectos de vida con autonomía; y restringen las redes de relaciones y, con ello, el paso de la autonomía formal a la agencia efectiva. La sociedad se priva del aprendizaje que brinda el reconocimiento entre distintos y se habitúa a asociar la homogeneidad del espacio con la estratificación de grupos sociales. El gran “perdedor” es el sentido de igualdad, como valor que no termina de internalizarse ni de plasmarse en la vida colectiva.

3.1.5. EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

La quinta dimensión del concepto de igualdad de la CEPAL enfatiza el reconocimiento recíproco y los aspectos de género. Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscriptas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la idea de igualdad. La teoría feminista puso en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos.

Tanto el enfoque de género como en particular el feminismo contribuyeron al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco y

enfaticaron no sólo los procesos de adquisición y desarrollo de aquella sino también las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas en las instituciones y en los vínculos intrafamiliares. El pensamiento feminista articuló indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento, como principios y objetos del desarrollo; de esta manera, mostró que la igualdad sólo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, las capacidades y el desarrollo personal no dependen de otros. Además, el feminismo aporta una visión crítica a la noción individualista de autonomía y concibe dicha autonomía en su carácter relacional.

No tenemos en estas páginas el espacio necesario para cubrir todos los temas de agenda asociados a la perspectiva de género. Cabe destacar, no obstante, algunos de sus elementos centrales en “clave de igualdad” y en “clave de autonomía con reconocimiento recíproco”. En primer lugar, la igualdad de medios y la igualdad de oportunidades resultan insuficientes desde una perspectiva de género. Una política de igualdad de oportunidades no puede omitir las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo ni los patrones socioculturales discriminatorios. No es, pues, sólo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural; de allí la importancia de plantearse la autonomía con reconocimiento y la igualdad de derechos.

En segundo lugar, las demandas de género plantean la necesidad de revertir desigualdades seculares mediante tratos diferenciales de acción positiva. Paradójicamente, la igualdad requiere fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho.

En tercer lugar, la perspectiva de género obliga a reformular el alcance de la ciudadanía en la relación entre lo público y lo privado. La igualdad de derechos no sólo atañe a la esfera pública o de la sociabilidad extendida, como reza la concepción predominante, pues en el ámbito privado –y sobre todo, en el doméstico– se dan relaciones entre actores cuyo poder es, a las claras, asimétrico en desmedro de las mujeres. La idea de que “lo personal es político” no es tan sólo una máxima movili-

zadora: es una verdad que interpela sobre el alcance de la igualdad de derechos, pues las desigualdades “puertas adentro” no sólo dependen de reglas consuetudinarias, sino también de comportamientos de las personas. Precisamente porque es muy difícil que la igualdad de derechos, en su formulación institucional, garantice reciprocidad de trato en el ámbito privado –donde el derecho tiene más dificultades para normar las relaciones– es importante plantear la igualdad en términos de autonomía relacional. Esta es una contribución sustancial del enfoque de género a la igualdad, que la CEPAL hace propia a lo largo de la “Trilogía”.

Un aspecto en que la desigual relación de poder entre hombres y mujeres pone en tensión esta dicotomía entre lo público y lo privado es el de la violencia contra las mujeres. Esta constituye la expresión extrema de la discriminación contra ellas y de su falta de autonomía –no sólo de autonomía física, sino también de la económica y en la toma de decisiones–; por ende, la violencia contra las mujeres no puede analizarse ni enfrentarse de manera aislada, sino vinculada a los factores de desigualdades económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, en especial el trabajo doméstico no remunerado.

En cuarto lugar, la perspectiva de género coloca en el centro de la igualdad la cuestión del acceso a instancias de deliberación pública y de poder político. Al plantear que la mujer estuvo siempre confinada al espacio privado y excluida del ejercicio del poder se ponen en evidencia las asimetrías que se encuentran en la base de la reproducción del poder. Las demandas de paridad de género en altos cargos públicos apuntan, precisamente, a transformar la política en pos de una mayor igualdad deliberativa y de ejercicio del poder. Plantear esto desde esta perspectiva no lo restringe como un tema de género, sino que es un cuestionamiento más profundo de las asimetrías de poder como obstáculos para el avance de la democracia.

En quinto lugar, desde una perspectiva de género también son fundamentales para la igualdad temas que siempre estuvieron invisibilizados, como la igualdad intrafamiliar o en el hogar, la igualdad en la disposición de tiempo y la igualdad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado. Un ejemplo claro de esto se refiere al mundo del cuidado, que hace poco, gracias a la literatura feminista y al enfoque de género, no sólo pudo verse como clave de la reproducción social y el aporte a la economía, sino que, además, puso en evidencia las agudas diferencias

entre los géneros en cuanto a tiempo y esfuerzo dedicados a esta actividad, así como la no consideración del cuidado como trabajo. Esta falta de consideración obedece a la tradicional división entre lo público y lo doméstico, según la cual el carácter doméstico de los cuidados constituye la base para su exclusión de los derechos ciudadanos y, por tanto, de los beneficios del desarrollo. Por eso, plantear abiertamente esta “dimensión perdida” del desarrollo obligó, a la vez, a ampliar la noción de ciudadanía asociándola al reconocimiento de la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Al limitar las responsabilidades del cuidado casi con exclusividad a la esfera privada –lo cual las vuelve un problema privado– resulta muy difícil convertir este tema en un objeto de derecho real. Además, puesto que las mujeres invierten una proporción mucho mayor de su tiempo que los hombres en actividades de cuidado, padecen mayor “pobreza de tiempo”. Debido a esta situación, en la literatura feminista y en las demandas de género se puso de relieve otra dimensión de la desigualdad: la desigualdad en la disponibilidad de tiempo entre hombres y mujeres, lo que, sin duda, redundará en desigualdad para un adecuado desarrollo de medios y capacidades.

3.1.6. LA CUESTIÓN INDÍGENA Y LA DESIGUALDAD

Un tratamiento especial en la identificación y el estudio de la desigualdad es para la cuestión de los pueblos indígenas, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe. Los pueblos indígenas sufren una situación de profunda desigualdad, que atraviesa todas las dimensiones identificadas antes. Esta característica transversal en cuanto a déficit de igualdad se emparenta en cierto sentido con la cuestión de género.

En términos de igualdad de medios y de acceso al bienestar, sus ingresos son inferiores al promedio, la incidencia de pobreza y extrema pobreza los afecta de manera más intensa que al resto de la población, padecen una mayor desnutrición y tienen, en general, una expectativa de vida menor. En cuanto al desarrollo de capacidades, muestran logros educativos por debajo de los promedios nacionales. En materia de reconocimiento y visibilidad, si bien se registran importantes avances, todavía padecen discriminación y falta de reconocimiento de sus identidades colectivas. Esto se expresa en el contraste entre las legislaciones nacionales y el sistema internacional de los derechos humanos, por una parte, que reconocen sus derechos como pueblos, y, por otra, en las precarias condiciones de vida en sus territorios, en las ciudades y como migrantes internacionales. Se manifiesta también en la dificultad de conjugar

políticas de reconocimiento y de redistribución, con el riesgo de que la defensa de la diferencia cultural termine legitimando la desigualdad social o, inversamente, que la defensa de la igualdad legitime la homogeneización cultural.

3.1.7. DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y LA DESIGUALDAD AL DESARROLLO INTEGRADO CON IGUALDAD

La presentación analítica de la heterogeneidad estructural tradicional y de sus nuevas facetas, que expusimos en el capítulo 2, nos permitió identificar las brechas de desigualdad que se acoplan a las brechas productivas –interna y externa– y a las brechas de ingresos. Allí mencionamos las brechas laborales y las de acceso a la seguridad social, las sociales, las de género, las territoriales y las regionales; esto nos permitió mostrar que, intercaladas con las productivas y de ingresos, se plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso.

Existen puntos de contacto entre el abordaje de la heterogeneidad estructural y sus brechas y el concepto de igualdad multidimensional. Las diferentes brechas expresan desigualdades enraizadas, para las cuales existe una dimensión normativa de igualdad que compone el ideario renovado de la CEPAL y que funciona como horizonte que orienta la trayectoria a seguir.

Por una parte, las brechas en la productividad lo son de bienestar y de autorrealización en el trabajo. El nivel socioeconómico de origen y el nivel educacional marcan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que supone la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo de los esfuerzos propios y de la calidad de la vida cotidiana.

A la vez, las brechas en materia de educación y conocimiento lo son en materia de desarrollo humano. Por ello no sólo la educación resulta vital, sino también la nutrición, la salud preventiva y la capacitación. Las brechas en el conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. En nuestra región, completar la secundaria constituye la norma entre jóvenes del quinto quintil, pero es la excepción entre jóvenes del primero. Si se requiere la secundaria completa para acceder a opciones laborales que permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, esta brecha educativa perpetúa la desigualdad a lo largo de la vida y entre generaciones. Pero cerrar la brecha educativa –la “oferta” laboral– es tan sólo una de las condiciones necesarias: también

se requiere una diversificación de la estructura productiva, es decir, el surgimiento de nuevas actividades –la “demanda” laboral– que puedan absorber una fuerza de trabajo más calificada.

En otras palabras, la heterogeneidad estructural consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en las áreas de educación, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación del progreso técnico, estabilidad contractual, asignación de usos del tiempo y roles familiares y de género y negociación política. Esta heterogeneidad no se supera con políticas redistributivas, como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que surtan un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas, así como se debe invertir en la transformación de la estructura productiva para mejorar la oferta laboral.

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

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

Desde la presentación de *La hora de la igualdad* en Brasilia en 2010, la recepción de la propuesta de la CEPAL fue amplia y generó un efecto en cadena hasta hoy. Creemos que plantear en ese año la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe. Como señalamos al inicio de esta sección, tal inflexión incluía una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía que terminaron por recomponer el mapa político de la región. Como parte de dicha inflexión también aparecían Estados y gobiernos proclives a invertir en lo social y a las políticas redistributivas en general, centradas en derechos y con vocación universalista. La igualdad dejaba de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornaba con energía de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil, globales y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas.

En un contexto como este, la noción de igualdad tiende a desplazar la de equidad y establece las diferencias valorativas y de horizonte. La igualdad connota no sólo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino también un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en la dotación de factores y en el modo en que estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obliga a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista y una mayor apertura para establecer no sólo “pisos mínimos”, sino también “techos máximos”; esto último, sobre todo en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y de la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Nuestra propuesta es crecer disminuyendo la heterogeneidad estructural y poniendo el acento en el desarrollo productivo e igualar mediante el acceso a los derechos y la potenciación de las capacidades humanas, sobre la base de la movilización de las energías del Estado. Por eso insistimos en la necesidad de modificar la ecuación Estado-mercado-sociedad. Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas, así como reforzar la protección de las personas mediante el mejoramiento de los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública, y ello no se puede hacer con el Estado minimalista asociado al ideario neoliberal.

En esta propuesta, nuestra norma es la igualdad. La igualdad transforma la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible,

articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y, de este modo, fortalece el sentido de pertenencia. Además, provee el punto de partida ético-político para universalizar prestaciones no sólo en materia de acceso, sino también para reducir brechas en la calidad y las trayectorias. La igualdad constituye el marco normativo para el pacto fiscal, y el pacto social del que surge el carácter vinculante de los derechos ratificados –y sus implicancias en cuanto a progresividad y redistribución– demanda más y mejor Estado en materia de regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos y exige un profundo respeto por la seguridad para garantizar la sostenibilidad ambiental.

3.2. EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO COMO CAMINO PARA LA IGUALDAD: ¿QUÉ ES EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO?

Como enunciamos y desarrollamos en *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b), y puntualizamos en el capítulo 1 de este libro, el camino a seguir para alcanzar el horizonte de igualdad es el cambio estructural progresivo. En esta sección especificamos el concepto, sus dimensiones y los componentes deseables de un proceso de desarrollo con estas características. El cambio estructural al que nos referimos supone crecimiento económico, pero es imprescindible que este crecimiento se logre con una transformación estructural con características tecnológicas, ambientales, sociales y políticas específicas, y que esta transformación se desarrolle de modo progresivo.

Sólo el crecimiento con cambio estructural progresivo logra quebrar la inercia de la heterogeneidad estructural y conducir al desarrollo por la trayectoria de mayor igualdad en las dimensiones apuntadas. Un patrón de crecimiento virtuoso, compatible con el concepto de desarrollo, exige aumentos persistentes de la productividad y del empleo que permitan la convergencia de las economías rezagadas con aquellas en la frontera tecnológica internacional e incorporen contingentes cada vez mayores de trabajadores al empleo de calidad y con derechos. Ello supone, en particular, una menor dependencia de la importación de partes y piezas como aspecto integral del proceso de transformación –es decir, la reducción en el tiempo de la elasticidad-producto de la demanda de importaciones–, así como una mayor articulación entre el crecimiento de la demanda internacional y la oferta productiva local –es decir, un

incremento en el tiempo de la elasticidad-producto mundial de las exportaciones—. Sin una mejora sistemática de la relación entre estas elasticidades, difícilmente pueda sostenerse el ritmo de crecimiento requerido para dar plena efectividad a las distintas dimensiones de la eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana) a las que hacemos referencia en la sección siguiente.

En otras palabras, entendemos el desarrollo como el proceso por el cual se avanza en los tres frentes —el cambio estructural con sostenibilidad ambiental, la convergencia y la igualdad—, en un contexto global que expone las economías de la región al desafío permanente de sortear y sobrellevar la “restricción externa” al crecimiento (Ocampo, 2011). Los países de América Latina y el Caribe lograron avances, en diferentes períodos, en uno u otro frente, pero sus logros fueron insuficientes; más aún, rara vez hubo progreso simultáneo en los tres frentes. En particular, en la última década, la región redujo las brechas de ingresos con el mundo desarrollado, pero no las brechas tecnológica ni de productividad. También impulsó una mejor distribución por medio de la revitalización del mercado de trabajo y de políticas sociales más vigorosas, pero no logró expandir el empleo de calidad en la magnitud necesaria. La informalidad aún caracteriza buena parte del sistema productivo en la región. El cambio estructural para cerrar la brecha de productividad y generar empleos que permitan la integración al mundo del trabajo es un gran ausente desde los años ochenta.

3.2.1. LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

El cambio estructural siempre estuvo en el centro de la teoría del desarrollo. Esta visión se remonta, entre otros, a Joseph Schumpeter (1932) y su idea del desarrollo como un proceso de “destrucción creadora” del que surgen nuevos sectores, mientras que otros declinan como resultado de la aparición y la difusión de innovaciones. Posteriormente, los pioneros de la teoría del desarrollo analizaron este proceso en el contexto de un sistema internacional en que existen fuertes asimetrías entre países, regiones y territorios en cuanto a las capacidades tecnológicas y la participación de los sectores intensivos en conocimientos en la estructura productiva (Prebisch, 1949; Hirschman, 1958). Estas asimetrías están sujetas a retornos crecientes y fuerzas acumulativas que las reproducen y, en algunos casos, las aumentan con el paso del tiempo, en línea con la idea de causación acumulativa de Gunnar Myrdal (1979). Por ello, en

ausencia de políticas industriales y tecnológicas decididas, la mayor parte de los procesos creativos se concentran en las economías desarrolladas.

Las distancias tecnológicas y de ingresos no se corrigen de manera automática, como se demostró en el debate de los años noventa sobre convergencia y divergencia entre países en la frontera tecnológica y países rezagados. Justamente en esos años los objetivos de desarrollo (y sus contenidos teórico-conceptuales) fueron desplazados por el enfoque ortodoxo de la teoría del crecimiento, que reduce la agenda de intervención pública en pos del desarrollo a la resolución de “fallas de mercado”, omitiendo muchas de las limitaciones estructurales –que siempre identificó la CEPAL– y la complejidad –inherente a los procesos innovadores y de construcción de capacidades– propia de todo proceso de desarrollo.

Tal disonancia tendió a revertirse en los últimos años, a medida que el análisis del crecimiento dio un lugar cada vez más importante al cambio estructural, como proponían los pioneros del desarrollo y el llamado “manifiesto” de la CEPAL de 1949, y se advierte en los estudios de otras organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento que hasta hace relativamente poco tiempo no daban relevancia a este tema. A partir de la crisis de 2008, el tema del cambio estructural y las políticas para impulsarlo como requisito indispensable para lograr un crecimiento elevado con mejor distribución del ingreso ganó creciente aceptación, incluso en medios que tendían a considerarlo, a lo sumo, como un tópico de la historia del pensamiento económico. Creemos que ello se debe, en buena medida, a la perseverancia de la CEPAL; una perseverancia que mantuvimos, en especial, en el período de “bonanza” y que resultó premonitoria de algunas de las dificultades que la región enfrenta en la actualidad.

La literatura económica avanzó en el análisis del motivo por el cual algunas economías siguen trayectorias de crecimiento virtuosas, con elevadas tasas de aumento de la producción, la productividad y el empleo, mientras que otras quedan rezagadas. La experiencia internacional muestra que hay pocos casos de reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante entre una economía en desarrollo y las economías avanzadas; sin embargo, existen casos de éxito que ofrecen enseñanzas sobre los factores que favorecen la convergencia. Sobre la base de la sistematización de estas enseñanzas se construye el concepto de cambio estructural.

Uno de los saberes acumulados indica que el desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivos en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diver-

sificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que la expansión retroalimente el lado de la oferta interna y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma equilibrada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencias dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción, la innovación tecnológica y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada eficiencia schumpeteriana, dada por la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía, que lideran el proceso de innovación e impulsan los aumentos de productividad tanto en su propio sector como en otros. La segunda es la eficiencia keynesiana o del crecimiento, que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país tanto para el mercado interno como para el externo. Si un país no produce bienes que tengan una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción.⁷

Ambas eficiencias son dinámicas porque inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y el largo plazo, en contraste con la llamada “eficiencia ricardiana”, estática, que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores del momento. El cambio estructural es, precisamente, ir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana o keynesiana). Es fundamental que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no sólo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el incremento paralelo de la demanda podrían generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan, en general, juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda.

La eficiencia keynesiana o de crecimiento debe permitir una tasa elevada de crecimiento sin que se generen desequilibrios insostenibles en

7 Dosi, Pavitt y Soete (1990) definen la eficiencia keynesiana o de crecimiento como aquella compatible con la sostenibilidad externa. En una línea semejante se ubica el trabajo de Thirlwall (1979).

la balanza de pagos, lo que supone, como se mencionó, un patrón de especialización en que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión. En resumen, esto supone una modificación consistente de las elasticidades asociadas a la demanda de importaciones y exportaciones, de manera tal que la relación entre la cuenta corriente y el PIB pueda seguir una trayectoria no explosiva, aceptable para que los agentes externos continúen financiando, cuando surja la necesidad, los déficits de la cuenta corriente (ello puede implicar, como veremos más adelante, tomar las debidas precauciones en relación con la dinámica del endeudamiento externo, en particular del sector privado, lo que puede requerir una regulación más efectiva de los flujos internacionales de capital). Si el patrón de especialización fuera tal que las importaciones de bienes y servicios más el pago de factores aumentaran a tasas mucho más altas que las exportaciones, en algún momento sería necesario reducir la absorción (y el crecimiento) para reequilibrar las cuentas externas. Esta restricción (la necesidad de mantener la relación entre la cuenta corriente y el PIB en niveles manejables) deberá prevalecer en el largo plazo y el crecimiento del producto se deberá ajustar para evitar que supere límites críticos.⁸ Ello no sólo requiere que la tasa de crecimiento se mantenga cercana a la tasa con equilibrio externo en el largo plazo, sino también que se induzca el cambio estructural que modifique los coeficientes de importación y exportación y permita elevar en el tiempo la propia tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo.

Los dos tipos de eficiencia dinámica están muy relacionados. En general, los sectores cuya demanda crece con rapidez son también los de mayores dinamismo tecnológico e intensidad en conocimientos. Hay excepciones importantes, asociadas a lo que Díaz Alejandro (1983) llamó la “lotería de productos básicos”, en que un país logra por un tiempo un crecimiento elevado debido a que posee un recurso que transita un ciclo especialmente favorable de la demanda internacional. Algo de esto vivimos en el período reciente de bonanza asociada a precios internacionales elevados para las principales materias primas

⁸ Esta perspectiva es coherente con lo que McCombie y Thirlwall (1999: 49) definen como la tasa de crecimiento restringida por la balanza de pagos, que se verifica cuando el desempeño de las exportaciones netas y las expectativas del mercado financiero internacional sobre ese desempeño imponen a la tasa de crecimiento de un país un techo inferior al que sería posible con el pleno uso de sus factores de producción.

de exportación de la región, en especial de América del Sur. Pero la experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que lograron converger con los más avanzados lo hicieron a partir de la acumulación de capacidades tecnológicas, innovación y conocimientos, y no en función de la generación de rentas asociadas a la explotación de recursos naturales. Estas últimas favorecen el desarrollo de largo plazo si se usan como punto de apoyo para cambiar la estructura productiva a favor de construir nuevas ventajas comparativas que generen rentas derivadas del conocimiento, que no se agotan con el tiempo y tienen retornos crecientes.

El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si sólo hay cambios en el segmento más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no sólo un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también el conjunto de la economía, mediante encadenamientos hacia atrás y hacia delante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad, que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva.

Un cambio estructural virtuoso requiere tanto una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización como la aplicación de políticas industriales y tecnológicas que creen los incentivos necesarios. El movimiento hacia nuevos sectores y la ampliación de la base tecnológica no surgen espontáneamente del sistema de precios y del libre mercado. La experiencia histórica es inapelable en este sentido. La especialización determinada por ventajas comparativas dinámicas y la diversificación productiva deben superar una inercia muy fuerte de la trayectoria productiva –que obedece a la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas– y problemas de coordinación y financiamiento de las inversiones, entre otras cuestiones. Un papel importante de las políticas es construir instituciones que, en complemento con la influencia del sistema de precios de mercado, generen los incentivos necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, la trayectoria de crecimiento económico (Cimoli y Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003).

A modo de síntesis: el cambio estructural progresivo coloca en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Existe cambio estructural cuando el proceso de crecimiento se logra con eficiencia dinámica. Este tipo de eficiencia puede desdoblarse analíticamente en dos conceptos: la eficiencia keynesiana, que se evidencia cuando la demanda agregada y el ciclo económico logran crecimiento sin estrangulamiento en la balanza de pagos, es decir que la estructura del crecimiento se encuentra en sintonía con la composición del sector externo y viceversa; y la eficiencia schumpeteriana, que es la clave del cambio estructural, la llave para la irradiación del cambio tecnológico y el desarrollo de capacidades al conjunto del sistema productivo, y existe cuando los sectores que generan innovaciones en la estructura productiva son, al mismo tiempo, los que dinamizan el crecimiento.

Nuestra propuesta de cambio estructural progresivo considera cuatro dimensiones de importancia conjunta para lograr el proceso de desarrollo con igualdad: la dimensión tecnológico-productiva, la ambiental, la social y la regional. En lo que sigue nos ocupamos de caracterizar cada una de estas dimensiones y de puntualizar su evolución deseable en este proceso.

3.2.1.1. La dimensión tecnológico-productiva del cambio estructural progresivo

La fuerza motriz del cambio estructural es la innovación en procesos y productos sobre la base de las nuevas tecnologías y la generación de conocimiento, de manera que propenda a la diversificación productiva. La evolución de la frontera tecnológica determina cuáles son las estructuras productivas más eficientes y que predominarán en el largo plazo. Los países que no se encuentran en la vanguardia de los principales cambios tecnológicos que caracterizan la frontera en un momento dado deben adoptar las políticas industriales y tecnológicas que generen las señales económicas necesarias para dirigir la inversión y el empleo hacia sectores que posibiliten algún tipo de convergencia tecnológica.

La discusión sobre el cambio estructural progresivo debe insertarse necesariamente en el contexto de dos temas cuya importancia es cada vez más central para el desarrollo. Por un lado, la revolución tecnológica asociada a los nuevos paradigmas, la cual transforma no sólo la economía, sino también la propia dinámica de la sociedad y la política. De ello nos ocupamos en esta sección. Por otro lado, es necesario reconfigurar los patrones de producción y crecimiento de manera que sean sosteni-

bles desde el punto de vista ambiental, lo que desarrollamos en el punto 3.2.1.2.

No es posible pensar en el cambio estructural sin considerar los efectos de los nuevos paradigmas sobre las trayectorias tecnológicas, las actividades productivas y los sistemas de producción. El paradigma tecnológico predominante experimenta cambios de tal magnitud que fueron calificados como una nueva revolución tecnológica. Esta se basa en la coevolución de las trayectorias en curso en las áreas de la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales y las TIC, reforzada por los nuevos hallazgos en la física y la genética. Cada una de estas áreas avanza con rapidez en su propia trayectoria, pero lo más importante es la tendencia a su combinación en procesos que se retroalimentan. La convergencia de estas tecnologías conduciría a una nueva revolución industrial por el potencial de sus aplicaciones, particularmente en cuanto a la digitalización de la producción, la generación de nuevos materiales, la síntesis de principios biológicos activos y la menor intensidad de carga ambiental.

Así, la revolución tecnológica en curso abre posibilidades de mayor crecimiento y nuevas oportunidades para avanzar en el proceso de desarrollo. Su aprovechamiento está sujeto a procesos de adopción del progreso técnico y de organización institucional, productiva y social, en los que las tendencias pasadas inciden con fuerza en las posibilidades de acción (*path dependence*). Los procesos de innovación y difusión tecnológica requieren conocimientos acumulados, infraestructura apropiada, trabajadores capacitados y un contexto institucional y de regulaciones acorde. Su aprovechamiento está altamente determinado por el progreso alcanzado bajo el paradigma tecnológico previo, aunque el desarrollo de países como la República de Corea demuestra que es posible reducir la brecha tecnológica (*catching-up*) con políticas que, bajo una visión sistémica, conjuguen cambio estructural, absorción tecnológica, eficiencia ambiental y desarrollo de capacidades.

El surgimiento y el desarrollo de los nuevos paradigmas hace la política industrial y tecnológica aún más necesaria que en el pasado para evitar un rezago creciente de los países en desarrollo. Estos paradigmas están asociados a fuertes economías de escala y de redes, que favorecen la competitividad de las economías más ricas en capital y tecnología. Al mismo tiempo, en otras áreas, la existencia de nichos de mercado relacionados con el uso personalizado de las TIC puede disminuir la importancia de las economías de escala. En ambos casos, la complementariedad entre las distintas tecnologías y el acceso a infraestructuras avanzadas son condiciones para sostener la competitividad en los nuevos sectores

y no perderla en las actividades existentes. La construcción de ventajas comparativas dinámicas depende decisivamente de la inversión pública y de políticas que impulsen la inversión privada y faciliten la coordinación entre agentes e instituciones (incluidos los que actúan en el campo de la ciencia y la tecnología) para obtener efectos de sinergia.

A partir de las enseñanzas de los países en desarrollo que lograron un cambio estructural virtuoso, pueden señalarse algunos componentes de la dimensión tecnológico-productiva que son características deseables en un proceso de transformación estructural hacia la igualdad: i) el desarrollo de procesos de aprendizaje, ii) la expansión simultánea de la productividad y el empleo, y iii) el viraje hacia un perfil productivo viable para la eficiencia dinámica.

i. Los procesos de aprendizaje

Al igual que para la moderna teoría del crecimiento, entender las causas de las diferencias en las tasas de crecimiento entre países y regiones fue el punto de partida de los trabajos pioneros de la CEPAL. En ellos se observaba que la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional generaba estructuras económicas muy distintas en diferentes regiones del mundo y, así, se conformaba lo que se denominó el sistema centro-periferia. El progreso técnico se originaba en un comienzo en los centros, donde la innovación y la difusión de tecnología avanzaban a la par de la aparición de nuevos sectores económicos y de la construcción de nuevas capacidades. Surgía y se reproducía así una estructura productiva diversificada, cada vez más intensiva en conocimientos, en la que los nuevos empleos y los aumentos de productividad alcanzaban de manera más o menos uniforme el conjunto del sistema productivo. Por ese motivo, la estructura del centro no sólo era diversificada, sino también relativamente homogénea (con pequeñas brechas de productividad intersectoriales) al ser capaz de absorber la mayor parte del empleo en sectores de alta productividad.

A la inversa, en la periferia, el progreso técnico llegaba de forma limitada a pocas actividades y creaba espacios para escasos sectores, con una baja densidad en materia de eslabonamientos productivos, lo que daba lugar a una estructura poco diversificada y mucho más heterogénea (con grandes brechas de productividad entre sectores). Esta estructura no era capaz de ofrecer empleo a una amplia proporción de trabajadores que encontraban refugio en actividades de baja productividad, como el subempleo o las actividades de subsistencia. Desde la perspectiva estruc-

turalista, el tema central radicaba en cómo acelerar la difusión de tecnología y la construcción de nuevas capacidades, de forma de redefinir la estructura periférica y tornarla más diversificada y homogénea.

Los pioneros en la teoría del desarrollo –incluidos los propios aportes de la CEPAL– anticiparon correctamente muchas de las ideas que la teoría económica dominante sólo aceptaría años después (como, por ejemplo, que la estructura importa y que la dinámica tecnológica puede acentuar las divergencias existentes). Aun así, cabe advertir que, cuando surgieron las contribuciones fundamentales a la teoría del desarrollo, la comprensión que se tenía de la dinámica del progreso técnico era todavía algo limitada. En particular, no existía una teoría microeconómica del aprendizaje y de la innovación que hiciera inteligible, de forma rigurosa y consistente con los procesos históricos concretos, la macrodinámica del desarrollo. Aún no estaba del todo claro cuáles eran las barreras de la difusión tecnológica ni cómo las políticas podían promover la convergencia tecnológica. Esta situación se modificó hacia fines de los años setenta con las teorías evolucionistas del cambio técnico.

En la actualidad, existe una comprensión más acabada de los determinantes de la convergencia a niveles internacional y regional. En la literatura se destacan los siguientes aspectos que ayudan a entender las dificultades que enfrenta el proceso de convergencia tecnológica y productiva de los países en desarrollo con los países avanzados:

- El aprendizaje es localizado y las empresas aprenden en el entorno de las competencias y capacidades tecnológicas (base tecnológica) ya existentes.
- El aprendizaje tiene un fuerte componente tácito, de modo que, en muchos casos, la tecnología no puede copiarse o transferirse de forma codificada (mediante manuales o instrucciones, por ejemplo), por lo que la experiencia en la producción es crucial.
- La innovación y la difusión de tecnología deben entenderse como procesos muy ligados, ya que no hay difusión si las empresas imitadoras no se esfuerzan por adaptar y mejorar la tecnología de punta en función de las condiciones específicas de sus mercados y capacidades. Esto es válido no sólo para las grandes innovaciones y los nuevos paradigmas, sino también para la difusión de las tecnologías maduras. Los casos exitosos de convergencia se caracterizan, precisamente, por un esfuerzo continuado para usar la tecnología externa como

plataforma para el aprendizaje local y no como sustituto. Por ello, no debe trabajarse sobre el supuesto de que existe una separación radical entre innovación y difusión ni entre innovaciones o adaptaciones incrementales e imitación (Katz, 1997; Cimoli y Katz, 2003).

- En el aprendizaje hay marcados rendimientos crecientes que explican fenómenos de gran acumulación de capacidades, por una parte, y de un mayor rezago, por la otra. Las empresas que innovan o adoptan la mejor tecnología en un período determinado son las que tienen más probabilidades de innovar o adoptar nuevas tecnologías en el período siguiente, lo que puede generar círculos virtuosos –o viciosos, en el caso de las empresas rezagadas– de aprendizaje, innovación, difusión y crecimiento (Arthur, 1994).
- Los rendimientos crecientes no sólo ocurren a nivel de la empresa, sino que también pueden observarse en toda una industria o un país. Estos rendimientos se explican por complementariedades entre activos productivos y tecnológicos, la construcción de instituciones y los diversos mecanismos de refuerzo mutuo entre inversión, progreso técnico y crecimiento (Rosenstein-Rodan, 1961; Ros, 2012). Este proceso acumulativo ya había sido enunciado en la ley de Kaldor-Verdoorn, según la cual los aumentos de producción provocan aumentos de productividad. Su validez se amplió en algunos estudios posteriores para abarcar la influencia de una amplia gama de procesos de aprendizaje que fueron identificados y analizados en la literatura. Entre estos procesos se destacan no sólo el aprendizaje por experiencia o por la práctica (el clásico mecanismo identificado por Arrow, 1962), sino también los aprendizajes por uso (*learning by using*), por interacción (*learning by interacting*), por exportación (*learning by exporting*) y por observación (*learning by observing*), entre otros.

Entender el papel que desempeñan los rendimientos crecientes en el progreso técnico es fundamental para la formulación de políticas industriales. En la medida en que hay fuerzas que tienden, endógenamente, a reproducir el patrón de producción y aprendizaje dominante, es muy difícil que el sistema económico en un país periférico logre escapar por sí solo de una trampa de bajo crecimiento. Fenómenos como la dependencia de la trayectoria, el bloqueo y la histéresis son muy importantes en relación con

el cambio técnico y la especialización. Por ese motivo, las políticas industriales y tecnológicas son necesarias para redefinir incentivos y estimular el cambio estructural frente a un cuadro de inercia y de reproducción endógena de las estructuras asociadas al bajo crecimiento (Cimoli y Rovira, 2008). El enfoque convencional, centrado en la resolución de fallas de mercado, resulta insuficiente para concebir el tipo de intervención estatal y el conjunto de políticas necesarias para alterar ese cuadro inercial.

El progreso técnico no se distribuye de manera uniforme en todos los sectores: algunos presentan mayores tasas de innovación y estimulan más que otros la difusión de tecnología en todo el espectro productivo. Hay una clara relación entre el esfuerzo agregado de investigación y desarrollo en una economía y el peso que en ella tienen los sectores intensivos en conocimiento. Algunos sectores son productores de innovaciones, mientras que otros, dominados por los oferentes, las adquieren de los primeros (Pavitt, 1984). La incorporación de innovaciones requiere esfuerzos tecnológicos específicos y no es un proceso en que la empresa adoptante sea un receptor pasivo. Sin embargo, el liderazgo tecnológico se da donde se concibe y produce la innovación. La capacidad de innovar o de generar aumentos de productividad no tiene una distribución uniforme entre los sectores y la evidencia muestra que las trayectorias tecnológicas y de construcción de capacidades relevantes para un sector se encuentran en otros sectores frecuentemente distantes.

En términos generales, la preocupación de la teoría del desarrollo respecto de la estructura productiva y de las brechas tecnológicas y de productividad (tanto externas como internas) ha sido confirmada en la literatura posterior. El papel central de los rendimientos crecientes –y su corolario, la existencia de procesos acumulativos y la dependencia de la trayectoria– es reconocido en la mayoría de los modelos de divergencia internacional, así como en los modelos de la nueva geografía económica que hoy representan el enfoque dominante en economía regional. Sobre la base del conjunto de factores antes reseñados acerca de la microeconomía del aprendizaje, es posible considerar el lado de la oferta de una forma distinta a la convencional. Dado que existen mecanismos internos que convalidan el patrón tecnológico y productivo, el papel de las políticas públicas es construir instituciones y estímulos diferentes a los emanados de las señales de mercado. Ellos deben facilitar la coordinación de largo plazo entre los agentes que innovan y difunden tecnología y estimular la canalización de recursos hacia actividades que generen más aprendizaje y su difusión a las empresas más rezagadas, que suelen ser las de menor tamaño. En algunos casos, estas instituciones complementan el sistema de

precios, mientras que en otros generan las distorsiones necesarias para escapar de la dependencia de la trayectoria (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 2003).

El progreso técnico emerge de un proceso de interacción, de prueba y error y de intercambio de informaciones en que participa un conjunto amplio y heterogéneo de agentes que muchas veces tienen objetivos, reglas y estructuras diferentes (por ejemplo, entidades públicas, empresas, universidades y centros de investigación). La existencia de un marco institucional, formal o informal, que coordine la interacción de esos agentes y promueva comportamientos cooperativos a favor de la innovación y la difusión es necesaria para estimular el progreso técnico (Metcalf, 2001). Es preciso explotar ciertas externalidades que sólo se alcanzan si existen mecanismos apropiados de coordinación, sobre todo en la transformación hacia un patrón de crecimiento sostenible. En todo esto, las políticas industriales y macroeconómicas juegan un papel central. Detrás de los distintos patrones de desarrollo que se observan en cada país y período histórico se encuentra la diversidad de políticas e instituciones, así como de caminos hacia la eficiencia dinámica.

ii. La dinámica de la productividad y el empleo

Para saber si un cambio estructural favorece el desarrollo es necesario analizar cómo cambian en el tiempo los niveles de productividad y empleo. En un proceso de cambio estructural virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo –aunque no necesariamente a la misma velocidad– sin que se generen presiones insostenibles sobre el sector externo.

La dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural. Como consecuencia de la marcada heterogeneidad que caracteriza a las economías de nuestra región, una parte significativa de la fuerza de trabajo se encuentra en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta de forma negativa la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.

Mientras que en países más dinámicos de fuera de la región se observa la continuidad, a lo largo del tiempo, de los aumentos del empleo y

la productividad, en América Latina y el Caribe se registran períodos en los que predomina la creación de empleo (con rezago o caída de la productividad) y otros en los que resulta preponderante el aumento de la productividad, con muy baja generación de empleos. De este modo, tendieron a configurarse en la región patrones de crecimiento en los que no se consiguió combinar, a largo plazo, un elevado crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de la brecha interna de ingresos y la pobreza) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica). Una condición necesaria, con frecuencia pasada por alto desde la perspectiva convencional, es que el crecimiento simultáneo del empleo y la productividad requiere inexorablemente el surgimiento de nuevas actividades productivas –es decir, una mayor diversificación productiva–.

iii. El perfil productivo necesario para la eficiencia dinámica

El perfil productivo de las economías de la región presenta las debilidades propias de los patrones especializados en pocos productos y de bajo contenido tecnológico. Esta característica incorpora fragilidad a las trayectorias de crecimiento, lo que las hace más vulnerables, por ejemplo, a choques externos. También limita las potencialidades de la inserción internacional de las economías de la región. Un componente deseable en el proceso de cambio estructural es generar estructuras productivas más diversificadas. Una economía diversificada estará en condiciones de crecer de forma más sostenida en el tiempo, con menores fluctuaciones del producto, el empleo, los salarios y los flujos del comercio. Una economía diversificada podrá beneficiarse de ventajas en su inserción internacional con las que no cuentan las economías especializadas en pocos productos.

No compartimos el paradigma que dominó las ideas sobre el vínculo entre recursos naturales y desarrollo en las últimas décadas, que enarbó la bandera de la similitud entre los recursos naturales y otros factores de producción y afirmó que los países que cuentan con una dotación abundante de recursos naturales deben especializarse en función de las ventajas comparativas que ofrecen, sin temores a la especialización (primarización) derivada de ello.

En la literatura especializada y en las evidencias que presentan los países de América Latina y el Caribe abundan los argumentos para refutar dicha posición. Algunos de estos argumentos provienen de nuestros pio-

neros del pensamiento estructuralista, como Celso Furtado (1961), con su concepción de “consumo imitativo”, y –en años posteriores– Fernando Fajnzylber (1983), con su visión de “modernización del escaparate”. Son varios los efectos negativos de la primarización de las economías y es oportuno puntualizarlos.

El primero es el riesgo asociado a la emergencia de síntomas de la denominada, por sus efectos negativos sobre el crecimiento, “enfermedad holandesa”, en la medida en que una especialización excesiva en recursos naturales dé lugar a la apreciación del tipo de cambio real y a la correspondiente pérdida de rentabilidad de otros sectores de bienes transables, cuya producción puede ser deseable por sus implicancias dinámicas, pero deja de ser viable por un problema de competitividad. La pérdida de sectores transables puede traer aparejada la de capacidades tecnológicas y productivas importantes para el crecimiento de largo plazo. A ello se agregan los problemas de corrupción que surgen de la captación y la distribución de las rentas proporcionadas por la explotación de los recursos naturales, asociada a la llamada “maldición de los recursos naturales” (Sachs y Warner, 1995; Gylfason, 2004).

En segundo lugar citamos el efecto negativo que la dependencia de los recursos naturales tiende a imprimir sobre la distribución del ingreso. Estos recursos suelen ser propiedad de pocos agentes, de forma que una sociedad muy dependiente de ellos tiende a una mayor concentración de la riqueza. La literatura sobre la “maldición de los recursos naturales” ilustra además cómo este tipo de concentración puede afectar y condicionar las políticas públicas. A la vez, como esta última variable tiene efectos negativos sobre el crecimiento, se configura otro canal por el que los recursos naturales comprometen el crecimiento.

Una dimensión menos estudiada es la de los efectos de la concentración del ingreso sobre los patrones de consumo. El tema de los patrones de consumo en sociedades muy desiguales, y sus efectos sobre los patrones de producción y el ahorro, fue presentado primero por Celso Furtado y enfatizado luego por otros autores latinoamericanos, en particular por Fernando Fajnzylber. Estos autores observaron cómo los patrones más sofisticados de consumo en los países avanzados se conquistaron junto con el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas. En América Latina y el Caribe, en cambio, tienden a difundirse con rapidez mucho mayor las modalidades de consumo que las capacidades de producción y tecnológicas. La imitación de los patrones de consumo de los países avanzados por parte de las élites y las clases medias altas latinoamericanas tiene consecuencias potencialmente negativas sobre la acumulación, ya

sea porque conspira contra el aumento de la inversión reproductiva o porque tiene un componente importado muy elevado que contribuye a generar o exacerbar presiones sobre la balanza de pagos. Más aún, a medida que se expande el acceso al crédito de consumo, sectores cada vez más amplios se incorporan a esta dinámica. Esto supone una contradicción entre la convergencia en las pautas de consumo y la persistencia de grandes brechas de productividad e ingreso, tanto entre países como entre grupos sociales en cada país.

Celso Furtado hablaba del “consumo imitativo”, concepto que aplicó para analizar el fenómeno de la diversificación y la sofisticación de las pautas de consumo en la periferia argumentando que tal diversificación no deriva de un simple ejercicio de soberanía del consumidor que expresa su racionalidad, sino que traduce y reitera la imitación de pautas de consumo de los grandes centros. Según este pensador, en la periferia, el progreso técnico y la acumulación evolucionan de forma trabada por el consumo imitativo y el uso del excedente que lo acompaña. En su obra *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (1984) se preguntaba con elocuencia: ¿a dónde nos llevará un proceso de crecimiento económico cuyo dinamismo deriva de la reproducción indiscriminada de patrones de consumo imitados de sociedades que se benefician de niveles de productividad y renta muy superiores a los nuestros? En la misma línea, Fernando Fajnzylber (1983) denominó “modernización de escaparate” al estilo superficial de la modernización de los países de la región, donde se absorben los objetos producidos por los países más avanzados en lo tecnológico sin adoptar a la vez los patrones institucionales, tecnológicos y de aprendizaje que los originaron. Esto sucede, según ejemplifica el autor, con la mera importación de bienes y las prácticas de consumo sostenibles desde el punto de vista ambiental sin que se generen, siquiera mínimamente, las capacidades endógenas de las tecnologías necesarias para su producción.

La evidencia empírica que se acumuló en la literatura sobre recursos naturales en los últimos años apunta a una serie de características que deben incorporarse al análisis. La primera es que disponer de recursos naturales no define que haya más o menos crecimiento. En el largo plazo, los procesos de convergencia de ingresos con los países desarrollados se dieron sobre la base de la diversificación productiva. La segunda característica es que los casos de enfermedad holandesa asociados a este tipo de especialización no son raros en la experiencia internacional (Sinnott, Nash y De la Torre, 2010). Dicho fenómeno se produce en función de una estructura de macroprecios (tipo de cambio real y costo laboral unitario) que reduce la rentabilidad relativa de los bienes tran-

sables que no están directamente ligados a los recursos naturales. Un auge exportador de recursos naturales genera de forma endógena una estructura de precios relativos que debe corregirse con políticas activas –en lo estructural y en lo macroeconómico– para evitar la enfermedad holandesa, la cual tiene un componente asociado no sólo a la dimensión comercial, sino también a la financiera. Esta última dimensión es la que Ros (2012) denominó “enfermedad mexicana”. La elevada liquidez en los mercados financieros internacionales jugó, en distintos momentos, un importante papel en la tendencia observada a la apreciación.

La tercera característica negativa de la primarización de las economías es que las modalidades de propiedad de los recursos naturales y de generación, apropiación y distribución de sus rentas –es decir, su *gobernanza*– difieren de un país a otro. Los problemas de cooptación del aparato estatal y de búsqueda de rentas asociadas a la explotación (muchas veces predatoria) de los recursos naturales –sobre todo, energéticos y minerales– representan un tema de economía política de suma importancia para la región. La búsqueda de rentas también es un determinante de las elevadas ganancias que se obtienen en los mercados financieros, fuera y dentro de la región. El ingreso de capital de corto plazo en busca de rentas financieras genera efectos en la apreciación del tipo de cambio similares a los producidos por los recursos naturales, con los consiguientes efectos negativos sobre la estructura productiva, a los que se suman los de la desestabilización macrofinanciera.

La frase acuñada por Nugent y Robinson (2010), “las dotaciones de factores no son un destino” (“*endowments are not fate*”), resume la discusión anterior, ya que apunta a que los recursos naturales serán una maldición o una bendición según las instituciones y políticas que cada país adopte. La experiencia progresiva, en lo tecnológico y en lo social, de los países nórdicos es una referencia histórica obligada en esta discusión. Tanto la captación y el uso de la renta como la generación de una estructura de rentabilidades relativas que permita la expansión de bienes transables no ligados al recurso natural son problemas de construcción de instituciones y de diseño de políticas. Y de economía política, naturalmente.

iii.a. Estructura productiva y ciclo

La viabilidad de diversificar la estructura productiva se encuentra influida, en parte, por la política macroeconómica y la dinámica de los ciclos que atraviesan los procesos de crecimiento. En los últimos años, desde la CEPAL hemos insistido en la necesidad de considerar la coevolución

entre ciclo y tendencia, en la que la política macroeconómica de corto plazo (ciclo) incide sobre la estructura productiva (tendencia) y esta, a la vez, condiciona el espacio disponible para la primera. Esta coevolución entre la estructura productiva y el ciclo económico supone la existencia de mecanismos de transmisión mediante los cuales estas variables se interrelacionan y se condicionan a lo largo del tiempo y para los que la inversión juega un papel decisivo. El punto de partida del análisis es la idea del predominio de la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica y la forma en que los factores estructurales del comercio y la especialización se vinculan con los choques provenientes del nivel de actividad externo, el funcionamiento de los mercados financieros y la dinámica de los términos de intercambio.

En primer lugar, la capacidad de reacción de la economía a choques externos depende de su estructura productiva. El vínculo entre la estructura productiva y las fluctuaciones se visualiza con mayor claridad en el caso de economías cuyas exportaciones dependen de pocas materias primas, con precios determinados por el mercado internacional y sujetos a una demanda muy volátil, como ocurre sobre todo en los países de América del Sur. En este caso, el ciclo de la actividad económica –y, por ende, del empleo– dependerá en gran medida de los avatares de unos pocos mercados. Este es, precisamente, uno de los mecanismos que se señalaron en la literatura para explicar por qué la dependencia de los recursos naturales puede reducir el crecimiento de largo plazo: la volatilidad asociada a esa dependencia compromete la inversión, y con ella, el crecimiento de largo plazo. Al momento de escribir este libro volvemos a estar expuestos a este tipo de situación.

En el otro extremo, se encuentran economías en las que existe una alta participación de la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y, asociadas a ella, una mayor división del trabajo y una fuerte diversificación sectorial y de capacidades. La diversidad de conocimientos y habilidades hace posible responder con mayores eficiencia y celeridad ante un choque negativo. Se trata de una flexibilidad que proviene del conocimiento, de cierta dinámica endógena en materia de desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas y de la posibilidad que ello abre de adaptarse más fácilmente a condiciones cambiantes. Esto es lo que explica el aporte de la diversificación productiva al sostenimiento del crecimiento del producto, el empleo y los salarios y a una menor volatilidad macroeconómica general.

En segundo lugar, la estructura productiva afecta el ciclo por medio de la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo

plazo. Esta condición se define como aquella que mantiene la relación entre el saldo en cuenta corriente y el PIB en niveles manejables, es decir, permite obtener financiamiento internacional cuando se presentan situaciones deficitarias. Dicha tasa de crecimiento sostenible depende, entre otros factores, de la eficiencia dinámica de la estructura productiva y el patrón de especialización, que define los coeficientes (elasticidades) de importación y exportación. También depende de la dinámica del endeudamiento externo, en tanto una parte considerable de los débitos de cuenta corriente de las balanzas de pagos de nuestros países se explica por el pago de intereses y la remisión de utilidad y dividendos al exterior. Si esta eficiencia es baja y la economía crece a un ritmo que hace explosivos los desequilibrios en cuenta corriente será necesario un ajuste (una menor absorción), que suele concretarse en una caída del gasto autónomo público y privado en diferentes proporciones, según las condiciones iniciales y los grados de libertad para la instrumentación de políticas. En el largo plazo, el margen de maniobra en materia de política fiscal está condicionado por el espacio que proporciona el sector externo de la economía. Sin un proceso de cambio estructural que amplíe ese espacio, resulta difícil –si se mantienen constantes las demás condiciones– aumentar el margen de maniobra de política fiscal de manera de poder actuar contracíclicamente sin que se generen presiones desestabilizadoras sobre la cuenta corriente.

En tercer lugar, la política macroeconómica y el ciclo afectan la estructura y pueden afectar el cambio estructural, en la medida en que inciden en la magnitud y el destino de la inversión. Esto se vincula con los mecanismos de transmisión entre la política macroeconómica y la estructura productiva, que puede afectar el uso de la capacidad instalada, lo cual incide con fuerza en la inversión; puede afectar el crecimiento de la demanda agregada sobre la tasa de progreso técnico (efecto de Kaldor-Verdoorn, que relaciona los aumentos de la producción con los de la productividad); puede afectar los precios macroeconómicos y, con ellos, las rentabilidades intersectoriales, lo que incide en el destino de la inversión según las rentabilidades esperadas; y puede generar efectos no deseados de la inversión pública sobre la composición de la inversión en las distintas fases del ciclo. Estos efectos vinculan la política macroeconómica con el monto y el destino de la inversión y, por lo tanto, con un aspecto central del cambio estructural. Al hacerlo contribuyen a definir trayectorias futuras de productividad y de empleo (en cuanto a niveles, composición y calidad) y actúan como un eslabón entre el largo y el corto plazo, entre la tendencia y el ciclo. A través de su influencia sobre

la inversión, la política macroeconómica, al actuar sobre la intensidad y la persistencia de las fases de expansión económica, condiciona el ritmo de crecimiento futuro. A ello concurre la irreversibilidad de la oferta y los rendimientos crecientes de las trayectorias tecnológicas y de construcción de capacidades. Es muy importante preservar y estimular estas trayectorias. Mientras la fase recesiva de un ciclo de actividad económica puede destruir permanentemente la capacidad instalada (una empresa se puede desmoronar en un día), la fase de expansión correspondiente, de la misma duración, puede ser insuficiente para reponer la capacidad perdida, sobre todo por el tiempo que requieren los procesos de aprendizaje personal e institucional (una empresa no se construye en un día).

iii.b. Estructura productiva e inserción internacional

La estructura productiva de América Latina y el Caribe no ha permitido que la región se beneficie plenamente de los impulsos dinámicos de la demanda mundial ni de su propia demanda interna. Esta ha sido una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL. Debido al patrón de especialización predominante, la elasticidad ingreso de las exportaciones es muy baja en comparación con la de las importaciones, por lo que, cuando la región acelera su crecimiento –condición sine qua non para absorber el subempleo, reducir la heterogeneidad y promover la igualdad–, surgen desequilibrios en la cuenta corriente que pueden frenar el impulso expansivo y que muchas veces desembocan en crisis de balanza de pagos.

El enfoque estructuralista vincula el crecimiento de largo plazo con la estructura productiva, pues considera que las elasticidades ingreso de las importaciones y de las exportaciones reflejan el patrón de especialización y la densidad de su tejido productivo o están determinadas por ellos. Estas elasticidades contribuyen a definir la tasa de crecimiento de largo plazo con equilibrio externo y expresan, en forma sintética, el grado de articulación que existe entre la evolución de las demandas interna y externa y la capacidad de atenderla endógenamente mediante la expansión de la producción. Una estructura productiva densa, con capacidad de innovación y tecnológicamente sofisticada, hace más factible que la producción local responda de manera dinámica a la expansión de las demandas interna y externa, y fortalece la especialización (sobre bases intraindustriales) a partir de una estructura exportadora más diversificada. Es en esta dirección en la cual se debe enfocar el proceso de cambio estructural.

Desde los primeros años de la década de 2000, el patrón de especialización de varios de los países de la región que son exportadores netos de recursos naturales (en especial, en América del Sur, aunque también en algunos países del Caribe como Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago) hizo posible un aumento en el ritmo de crecimiento económico con una balanza de bienes y servicios superavitaria o relativamente equilibrada, a diferencia de lo que ocurría en los años ochenta y noventa y a principios de la década de 2000.

Este nuevo escenario emergió por el peso creciente en la demanda mundial de los países asiáticos (en particular, de China) y tuvo efectos muy distintos dentro de la región. Es favorable para la mayoría de los países sudamericanos, unos pocos países caribeños y, en menor medida, México, pero repercute negativamente en Centroamérica y parte del Caribe (sobre todo en las economías basadas en los servicios), que tienen una situación estructural inversa, ya que son importadores netos de materias primas. Mucho del impacto externo favorable asociado al crecimiento de la demanda mundial de materias primas está más relacionado con el aumento de los precios que con el incremento del volumen exportado, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de buena parte de la región ante una desaceleración de la economía mundial (sobre todo de la economía china).

La expansión de América del Sur observada en la década de 2000, hasta mediados de 2011 –con la excepción de la interrupción relacionada a la crisis financiera internacional en 2008-2009–, no refleja un proceso endógeno de construcción de capacidades, aunque se aprecian mejoras en varios frentes. Es el resultado de nuevos patrones de demanda mundial que dinamizaron los mercados de los bienes tradicionales de exportación de la subregión. En otras palabras, el mejor desempeño externo de América del Sur fue, en gran medida, el resultado del proceso endógeno de construcción de capacidades y convergencia de las economías asiáticas –no de las latinoamericanas–, que redefinieron (por lo menos temporalmente) el mapa del comercio global, proceso del cual los exportadores de recursos naturales se beneficiaron. América del Sur aún debe responder al desafío de transformar estos impulsos dinámicos exógenos de la demanda asiática en un proceso endógeno de transformación productiva, que internalice y otorgue permanencia a las fuerzas dinámicas del desarrollo. De esto se desprenden, además de la necesidad de una acción más decidida en el campo de las políticas industriales y tecnológicas, la potencialidad y la actualidad de la agenda de integración regional, dadas las diferencias en la heterogeneidad estructural según

grupos de países de la región, y de allí, la dimensión regional del cambio estructural (de lo cual nos ocupamos más adelante).

3.2.1.2. *La dimensión ambiental del cambio estructural progresivo*

Otra dimensión central de la trayectoria del cambio estructural progresivo llamada a cumplir un papel determinante en los próximos años es la de la sostenibilidad ambiental.

La importancia de la dimensión ambiental y la propia noción de desarrollo sostenible fueron planteadas de manera seminal en nuestra región por Osvaldo Sunkel (1981) y cobraron vigor en el plano internacional en el año 1987, con la publicación de *Nuestro futuro común* –también llamado “Informe Brundtland”–, y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –también conocida como la Cumbre para la Tierra–, celebrada en Río de Janeiro, en 1992, donde se define el desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes de forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

A partir de este enunciado general del término “sostenibilidad”, surgieron distintas interpretaciones y un intenso debate en torno a cómo hacer operativa la noción de sostenibilidad. Se trata de un debate sustancial, ya que de cómo se operacionalice el concepto dependerán en buena medida el diseño y la implementación de las políticas públicas, en un campo donde se entrecruzan diversos intereses económicos y relaciones de poder (CEPAL - ONU, 2000). Las principales posiciones que participan en este debate son expuestas en el capítulo 5 de este libro, en virtud de que uno de los ejes principales de la discusión aparece ante los problemas de cuantificar los impactos negativos en el ambiente y traducirlos en costos y de cómo resolver la conservación de los recursos ambientales para las generaciones futuras, problemas que hacen a la discusión del tipo de políticas públicas por implementar.

En esta sección nos interesa llamar la atención sobre el perfil productivo y de consumo y sus mayores o menores vínculos con principios ambientales. Al momento de analizar el patrón productivo y de consumo de la región, advertimos que en los últimos años se está configurando un nuevo patrón de consumo con implicancias ambientales, pero sin contraparte en la estructura productiva. En gran medida, este nuevo patrón surgió como imitación de las respuestas de las economías avanzadas a la evidencia de una creciente restricción ambiental. En estos países –y

más recientemente, en otros como el Japón y la República de Corea—, la dimensión ambiental ya se manifiesta en los procesos de cambio estructural. El medio ambiente y su sostenibilidad se incorporaron a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimientos y tecnología. En este contexto, la región tiene la oportunidad de articular la eficiencia keynesiana o de crecimiento con la schumpeteriana con el objetivo del cuidado del medio ambiente. El cambio estructural relacionado con la sostenibilidad ambiental se dará en el contexto de la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes.

Existe un debate en torno a la conveniencia de acelerar la penetración del nuevo paradigma tecnológico y de cambio estructural con criterios ambientales (lo que se conoce como “economía verde”); sin embargo, las diferentes interpretaciones del contenido de este concepto y las disímiles capacidades para concretarlo dificultaron el consenso sobre el tema. Muchos países, sobre todo los desarrollados, aceleraron la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas de mediano plazo en los nuevos sectores con esta orientación, lo que amplió las brechas con los países en desarrollo. La ambivalencia de la técnica, generadora de bienestar sobre la base de aumentos de productividad, pero con efectos negativos sobre la biosfera, requiere una acción deliberada para resolver estas contradicciones que escapan a la acción reguladora del mercado. Hasta el momento, la sostenibilidad ambiental fue relegada en las prioridades de corto plazo.

El estilo de desarrollo vigente se basa en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas estáticas estriban en la abundancia y la explotación de los recursos naturales, lo que sesga en esa dirección las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico y fomenta el uso intensivo de energía, en especial de las energías fósiles. Por ello se constata una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Este sesgo en la dirección del patrón de consumo y producción dominante, junto con la falta de internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, frenó un cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental.

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles, pues generan grandes costos económicos, sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sustentación material en el mediano y largo plazo (Stern, 2007; De Miguel y Sunkel, 2011). Las proyecciones a 2020 muestran que, si no se combinan acciones públicas y privadas

para lograr un cambio tecnológico profundo, la actual trayectoria de crecimiento enfrentará restricciones ambientales cada vez mayores, que obligarán a adoptar medidas drásticas. Los retos de la región en materia de desarrollo sostenible no cambiaron en las últimas décadas; antes bien, aumentaron a partir de evidencias inequívocas respecto del cambio climático global. El objetivo de un desarrollo sostenible con igualdad es lograr un crecimiento económico con mayor productividad, que frene o revierta la destrucción de los activos naturales y de los ecosistemas que los albergan. Por ello, el cambio estructural que proponemos desde la CEPAL toma en cuenta los costos externos (externalidades negativas) de la producción y el costo intergeneracional del deterioro de los recursos naturales y los ecosistemas. De hecho, una dirección estratégica de la política industrial y tecnológica es impulsar un cambio estructural compatible con la sostenibilidad ambiental. Actualmente, el tema ambiental forma parte de la agenda pública, más por las crecientes demandas ciudadanas que por su integración en la agenda económica. América Latina y el Caribe es una región privilegiada por su gran acervo de capital natural y biodiversidad, así como por sus posibilidades de provisión de servicios ambientales; por lo tanto, cuenta con las condiciones naturales para establecer las bases del cambio estructural hacia la sostenibilidad con innovación siempre que adopte las políticas necesarias para concretarlas.

Muchas economías latinoamericanas lograron sostener su crecimiento a pesar de la desaceleración de la economía mundial, lo que abre la oportunidad para reducir brechas en tecnologías relacionadas con el medio ambiente. Es claro que la mayor parte del gasto en innovación y desarrollo y de las patentes para mejorar el medio ambiente (energías renovables, vehículos eléctricos e híbridos, eficiencia energética en edificios, tratamiento de aguas y residuos, entre otras) se concentra en los Estados Unidos, el Japón y Europa, pero también es cierto que la región lideró algunos procesos de innovación tecnológica aprovechando sus recursos naturales con positivas implicaciones sociales y ambientales.

Para aumentar y acelerar la difusión tecnológica con sostenibilidad es necesario recuperar el papel central de la política pública con una visión sistémica. Concretar esta función implica modificar las señales de precios para avanzar en el cambio estructural y superar la modernización de escarapate. La articulación de las eficiencias schumpeteriana y keynesiana en los ámbitos económico y ambiental implica cambiar los actuales sistemas de incentivos para modificar la especialización productiva de la región, generar nuevos sectores para el desarrollo sostenible y reducir la vulnerabilidad a las restricciones ambientales del futuro. Esto debe ir

acompañado de una consolidación de la institucionalidad que supere el enfoque reactivo de la política ambiental, que no brinda señales de precios adecuadas ni internaliza las externalidades. Desde la perspectiva de la eficiencia schumpeteriana, la ampliación de las oportunidades de inversión en tecnologías limpias (por ejemplo, con bajas emisiones de carbono) puede estimular el desarrollo económico a largo plazo. Una acción intensa y rápida en este campo es capaz de generar ventajas comparativas a mediano y a largo plazo; en caso contrario, las futuras exigencias de los países desarrollados, como la reducción de la huella de carbono, impondrán los cambios de una manera más desventajosa, costosa y reactiva.

Para aprovechar la transición global hacia una economía más amigable desde el punto de vista ambiental, la región tendrá que desarrollar sus capacidades industrial, científica y tecnológica y estimular la innovación para, así, mejorar su competitividad sistémica. En el mercado de bienes y servicios ambientales, la región enfrenta limitaciones tanto para desarrollar ventajas competitivas por medio de la innovación y el desarrollo tecnológico como para alcanzar, aun usando tecnologías maduras, costos competitivos en los procesos productivos y los servicios. Sin embargo, una región que cuenta con gran diversidad de recursos naturales y cuyos pueblos originarios poseen amplios conocimientos sobre el uso de la biodiversidad y los ecosistemas tiene una ventaja competitiva que le permitiría reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y crear sectores internacionales de punta, en la medida en que esas ventajas sean valorizadas y se proteja su propiedad. América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de cerrar las brechas de infraestructura con insumos y productos sostenibles, sobre todo en las áreas de transporte, agua y saneamiento, vivienda y energía, y contribuir así a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. Si bien la transición hacia una infraestructura sostenible es urgente en muchas partes de la región, esta urgencia se intensifica en las zonas más vulnerables al cambio climático. Pese a que muchas medidas de construcción de infraestructura ambientalmente sostenible son inclusivas y beneficiosas para los involucrados, los países enfrentan obstáculos y deficiencias institucionales para implementarlas. Los procesos incompletos de urbanización también ofrecen oportunidades productivas que se pueden conjugar con avances en la dimensión ambiental. Además, la construcción de ciudades sostenibles contribuye a lograr un mejor ambiente de negocios, eficiente, competitivo y flexible al cambio estructural, y trae beneficios sociales que incentivan nuevas formas de demanda.

En síntesis, la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sitúe la igualdad en el centro de sus acciones y avance de forma simultánea en los ámbitos del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental pone la región y el mundo ante un imperativo de cambio. La conformación de un paradigma que privilegiase el desarrollo sostenible con equidad sería convergente con el cambio estructural si se consolidaran políticas activas y mecanismos efectivos de gestión económica que reflejasen el costo de la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los altos contenidos de carbono que ponen en riesgo la seguridad climática global.

3.2.1.3. La dimensión social del cambio estructural progresivo: empleo, territorio y distribución para la igualdad

La dimensión social del cambio estructural se expresa en las mejoras que una estructura productiva que se desarrolla en el sentido que planteamos imprime en el mercado de trabajo, en el ingreso de los trabajadores y de los hogares y, finalmente, en las condiciones de bienestar de la población.

Una estructura productiva se vuelve más compleja cuando se diversifica con una participación creciente de actividades intensivas en conocimiento. Esto favorece la igualdad de tres maneras. Primero, permite que la economía esté en condiciones de elevar su productividad y su competitividad y, de esa forma, sostener el crecimiento y expandir el empleo de calidad. Segundo, una economía compleja genera estratos intermedios de productividad que están ausentes en las economías más simples, donde gran parte del empleo se concentra en sectores de muy baja productividad, muchas veces informales, que tienen un impacto negativo sobre la igualdad. Para finalizar, la desigualdad se asocia a la distribución de la educación y de las capacidades entre los agentes económicos. Esta distribución no se da en el vacío, sino en el marco de ciertos procesos productivos. Las estructuras complejas requieren más trabajadores calificados, sin lo cual la oferta de estos no encontraría su demanda y los estímulos a la educación caerían con rapidez. Una dinámica en pos de la igualdad, vinculada al cambio estructural, supone un mercado de trabajo en que la creciente oferta de trabajadores calificados encuentre una demanda igualmente activa. De este modo, los trabajadores podrían captar una mayor parte de las ganancias de productividad, bajo la forma de mejores salarios reales, en la medida en que se fortaleciese su poder de negociación.

Cuando el cambio estructural redundan en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia –en términos de igualdad– porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social, por vía contributiva, hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace extensivo el empleo de calidad; mejora la fiscalidad gracias a un crecimiento más sostenido y dinámico, lo que permite reforzar la acción redistributiva del Estado; y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del mejoramiento de la infraestructura.

Además, una economía integrada en torno a una matriz productiva de mayores diversificación e intensidad de conocimiento implica también una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. En la medida en que el empleo se formaliza y se hace más productivo, esto facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo que constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales. Es decir, el cambio estructural propuesto, que implica el estímulo de actividades de alta productividad, constituye una política distributiva por excelencia.

En el largo plazo, el conjunto de políticas de desarrollo económico que impulsarían el cambio estructural virtuoso constituyen iniciativas distributivas en sentido amplio. Este cambio estructural brindaría oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, así como incrementos generales de los niveles de empleo. Se produciría un incremento de los ingresos de la población y, por último, una distribución más igualitaria al final del proceso.

Sin embargo, en el corto y el mediano plazo, el incremento de la demanda de trabajadores calificados para los sectores de alta productividad en expansión podría producir un aumento de la desigualdad laboral y, por ende, de la desigualdad total. Durante el tránsito hacia economías más homogéneas y con mayores niveles de productividad, el alto peso del sector informal en los mercados laborales de la región continuará constituyendo el principal desafío para la protección social, ámbito en que existen todavía profundos déficits que cubrir. También pueden producirse fricciones significativas en el mercado de trabajo, que debe contar con mecanismos de protección de los trabajadores más vulnerables frente a estas contingencias. Los impactos positivos del cambio estructural deben articularse con instituciones propias del mundo laboral, como el salario mínimo y la negociación colectiva, de manera de contribuir al cumplimiento de los derechos específicos del empleo de calidad y, a la

vez, a la apropiación más igualitaria de los frutos del progreso y los incrementos en productividad (desarrollamos y profundizamos la propuesta de políticas en el capítulo 5).

Del mismo modo, señalamos que las transformaciones que el cambio estructural, en su dimensión tecnológico-productiva, imprime en la generación de empleos de calidad con mayores niveles de ingreso y cobertura en seguridad social son generales para la población económicamente activa; sin embargo, en la trayectoria de lograr reconocimiento recíproco e igualdad de género se deben profundizar las instituciones que viabilizan el acceso de las mujeres a los puestos de empleo combatiendo la segregación vertical y horizontal, persiguiendo la igualdad de ingresos laborales y promoviendo la distribución igualitaria, entre varones y mujeres, del tiempo para las actividades de trabajo no remunerado al interior de los hogares.

i. El componente territorial

Una de las manifestaciones particulares de la heterogeneidad en América Latina y el Caribe es la gran diferencia en los grados de desarrollos económico y social que muestran los diversos territorios de cada país, donde existen localidades con niveles de vida similares a los de los países desarrollados y lugares con un atraso marcado y preocupante. En el capítulo 2 presentamos esta característica como una dimensión de la heterogeneidad estructural, pues esta se reproduce como parte del círculo vicioso de crecimiento heterogéneo.

Una de las fuentes de esta desigualdad se produce por rigideces estructurales en materia de concentración espacial de la riqueza y dinámica de las disparidades territoriales. Una dimensión particularmente importante de la heterogeneidad es la dinámica de la producción rural y agropecuaria, con sus consecuencias sobre la eficiencia dinámica (keynesiana y schumpeteriana). La población que habita en zonas rurales es significativa, y allí prevalecen aún remuneraciones inferiores al salario mínimo y sin protección social, familias más numerosas, autoempleo e ingresos que oscilan al ritmo de las cosechas y del clima. También son críticas las brechas estructurales entre actividades orientadas a la exportación, con altos niveles de inversión y de tecnología, y las explotaciones de economía campesina, con bajos niveles de productividad, pero que contribuyen a la oferta de alimentos en la región.

Otra dimensión es la propia heterogeneidad que se genera en las grandes ciudades, donde predomina, por causa de la multiplicidad pro-

ductiva, la segregación residencial, por la cual diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven de manera separada, con escasa o nula convivencia, reproduciendo en los planos social, político y cultural la lógica del “enclave” que se aprecia frecuentemente en el ámbito productivo. En el caso extremo, cada espacio residencial dentro de una ciudad presenta una total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia por completo de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos.

A la segregación espacial se suma en muchos casos una segregación y atomización administrativa, con una desigual distribución de los servicios públicos y del acceso a la educación y el conocimiento, sobre todo en los grandes centros urbanos que no cuentan con una administración centralizada, sino que funcionan como un agregado de municipios o gobiernos locales que, dados los recursos de que disponen, replican y potencian las diferencias. A esta situación se añade la deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos, la creciente segmentación de los espacios no residenciales de encuentro social, los débiles vínculos de los estratos bajos con el mercado laboral y la estigmatización de los barrios pobres. Varios de estos mecanismos se deben a la inacción o a la ausencia del Estado, por lo que la respuesta estratégica consiste en reactivar su intervención urbana. Los círculos viciosos de la segregación urbana se consolidan al acentuarse las diferencias en el grado de cobertura, y en la calidad de la infraestructura y el equipamiento social se incrementa la desigualdad en la calidad de vida y en el acceso a las oportunidades. Específicamente, se reducen las posibilidades de movilidad social en una ciudad donde las personas de menores recursos tienen como contexto cotidiano un entorno de pobreza y precariedad laboral. En este sentido, la localización geográfica del hogar afecta las oportunidades, a raíz de los efectos que la interacción social ejerce en los comportamientos y los resultados individuales.

La heterogeneidad territorial latinoamericana reclama estrategias selectivas y diferenciadas. En este sentido, definimos lo territorial como parte de una dimensión del cambio estructural virtuoso. Lo deseable es que el desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, ponga en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con mayores creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Este afán debe complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través

de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. Así, la dialéctica entre la movilización desde las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial debe crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública para fortalecer las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan. Para avanzar hacia una transformación productiva que conerja también fronteras adentro de la región, se deben promover encadenamientos que permitan conectar los sectores menos productivos con los más productivos y den lugar a una mayor incorporación del progreso técnico, al acceso a mercados y crédito y al desarrollo de capacidades. Esto es fundamental para dinamizar los sistemas productivos locales, constituidos sobre todo por microempresas y pequeñas industrias de baja productividad, en los que la idea de aglomeración y formación de complejos productivos (clústeres) pasa a ser un elemento esencial de la transformación. En este sentido, la pertenencia territorial constituye un activo simbólico fundamental para que las empresas interactúen en un espacio local común y produzcan un doble efecto: dinamismo productivo e integración social.

3.2.1.4. La dimensión regional del cambio estructural progresivo

Otra de las tesis fundamentales del pensamiento cepalino es tributaria de Raúl Prebisch (1949) y su concepción sobre la tendencia al deterioro de los términos del intercambio. La débil inserción internacional de la región fue identificada como una fuerte restricción al crecimiento, a partir de lo cual desarrolla su teoría sobre la evolución de los términos del intercambio: el lento desarrollo tecnológico de los productos primarios (base de las exportaciones de los países de América Latina) vinculado a los industriales generaba una relación de intercambio deteriorada para los productos de base agrícola y de plantación. Los productos industriales se encarecían en términos relativos a los primarios y resultaban una pérdida en el intercambio del comercio internacional, según las especializaciones del centro y de la periferia.

La visión de que la estructura productiva de la región era esencialmente heterogénea –y que ello se transformaba en un limitante para el crecimiento– es una de las ideas fuerza de la CEPAL desde entonces. La heterogeneidad de la estructura productiva se asociaba a bajas productividades sectoriales en una amplia gama de actividades (las menos tradicionales). Diversificar la estructura productiva y reducir su heterogeneidad requería industrialización. A la vez, el proceso de industriali-

zación precisaba inversiones cuyo financiamiento se topaba, en muchos casos, con la insuficiencia del ahorro interno. Completando el círculo vicioso, que los clásicos del desarrollo asociaban a las “trampas de bajo crecimiento”, las bajas productividades se traducían en la imposibilidad de aumentar la tasa de ahorro para financiar nuevas inversiones. Estos eran los límites para el proceso de acumulación de capital y el crecimiento, a los que habría que añadir la siempre latente problemática de la restricción externa. En efecto, la incipiente industrialización por sustitución de importaciones, si bien aliviaba la demanda de importaciones de productos industriales, generaba nuevos ingresos y nuevas demandas, que mantenían (no resolvían, por lo menos no a corto plazo) la vulnerabilidad del sector externo. Esto marcaba la tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos.

La dinámica del modelo centro-periferia que Prebisch retrataba en sus análisis seminales se explicaba por los efectos del proceso que denominó “propagación universal de la técnica” capitalista de producción, en el que se confrontaban la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre- o semicapitalista en el que se encontraba una parte considerable de América Latina. Estos contrastes se debían al largo tiempo transcurrido desde la Revolución industrial en el momento en que los países de la región iniciaron su proceso de industrialización. En ese tiempo, el progreso industrial había sido muy significativo y había ensanchado la brecha entre los centros muy avanzados y los países periféricos, donde la técnica moderna sólo había penetrado en las actividades de exportación, relativamente aisladas del resto de las actividades productivas (enclaves). Sobre la base de este análisis, Prebisch concluía que el estímulo deliberado a la industrialización era una política necesaria en la periferia para absorber el incremento de la población y para mejorar la productividad y los niveles de vida de manera generalizada. Si se lograra la modernización tecnológica se obtendrían mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, como lo habían logrado las sociedades desarrolladas.

El análisis de Prebisch no ignoraba la limitación que significaba la estrechez de los mercados internos de la región (considerados en aislamiento) para un proceso de industrialización eficiente, y señalaba que, a medida que se avanzara en el proceso, habría que abordar industrias cada vez más complejas, para las cuales la dimensión del mercado constituía un factor primordial de productividad. Para Prebisch (1981), la debilidad principal del proceso de industrialización latinoamericano residía en que se había desarrollado en compartimentos estancos, den-

tro de los cuales cada país trataba de hacer lo mismo que su vecino, sin mayores especialización ni potenciación del comercio recíproco; de aquí su insistencia en la formación de un mercado común: un proceso de industrialización eficiente dependía de la ampliación permanente y sistemática de los mercados. Esta es la función que cumplían las formas progresivas de integración económica.

El mercado común regional era concebido por Raúl Prebisch como un amplio esfuerzo, negociado y racional, de especialización y reciprocidad industrial, orientado a los objetivos fundamentales de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios y asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Para conciliar la exigencia de un mercado común –mayor intercambio recíproco y especialización mediante la liberalización del comercio intrarregional– con la necesidad de una mayor protección media para los países de desarrollo incipiente y menor productividad, Prebisch recomendaba un régimen de concesiones especiales; este constituiría una excepción al principio de la nación más favorecida, en el sentido de que la rebaja o la eliminación de derechos que un país avanzado acordara con otro de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los demás países miembros del mercado común, sino sólo a estos últimos. Esta excepción no sólo beneficiaría el desarrollo de las economías más atrasadas, sino que permitiría a los avanzados ir mucho más lejos en el otorgamiento de concesiones especiales a estas economías si tales concesiones no se extendiesen a otros países avanzados. El principio de reciprocidad significaba que los países más competitivos debían tomar medidas complementarias de liberalización para estimular sus propias importaciones industriales provenientes de los de menores desarrollos relativos y menos competitivos.

En la actualidad, tal como lo planteó Prebisch en sus escritos sobre integración latinoamericana, las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región vuelven a estar muy ligadas a las perspectivas de su proceso de integración regional con base en una mayor densidad de los eslabonamientos productivos. El comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado y más intensivo en manufacturas, por tener un mayor contenido tecnológico, por resultar más accesible para las pymes y por crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones; esto en contraste con otras regiones del planeta, de un comercio más basado en bienes y servicios finales que intermedios, síntoma del bajo grado de integración productiva de los países de la región. El comercio intrarregional constituye, por tanto, un eslabón crucial no sólo para la integración regional, sino también para

los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad, que requieren la diversificación de las estructuras productivas que no podrán prosperar si no se intensifican los canales de comercio intraindustrial. Es imprescindible, desde esta perspectiva, partir de una concepción moderna de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor regionales; de allí surge el consenso que se viene gestando en la región para asignar un rol más destacado a los temas de integración en la base productiva impulsando cadenas de valor regionales o subregionales. Esta agenda, promovida desde los albores del pensamiento de la CEPAL, representa hoy en día un desafío aún mayor, atento a las distintas reglas del juego reinantes a nivel global y dada la vertiginosidad de las transformaciones tecnológicas y demográficas en curso.

En las últimas décadas, las economías de la región tendieron a insertarse en cadenas de valor gobernadas por empresas globales. Una de las características de esta forma de valorización del capital es la explotación de recursos productivos (recursos naturales y mano de obra de bajo costo) en los países donde abundan, muchos de ellos localizados en América Latina y el Caribe, sin desarrollar mayores encadenamientos productivos ni promover una mayor complejidad tecnológica en estos lugares. En virtud de ello, en términos generales, la región sigue teniendo una fuerte especialización en actividades directa o indirectamente basadas en la explotación de los recursos naturales y las importaciones de bienes complejos tienden a aumentar no sólo a raíz de la profundización del patrón de especialización mencionado, sino también como consecuencia de la afluencia de IED. La estructura productiva sigue siendo en esencia desequilibrada e imponiendo límites objetivos a los procesos de inclusión social.

En contraposición, en los países centrales se sigue concentrando buena parte de las funciones de comando, control y concepción, entre las que se incluyen las finanzas, los servicios productivos, la instrucción y el desarrollo de las capacidades tecnológicas. La especialización en el centro sigue siendo en bienes y servicios complejos, con una importante exportación hacia destinos de producciones primaria y secundaria. En su irrupción en los países de la región, las cadenas globales de valor, aunque cumplieron la función de generar empleo en períodos de altas tasas de desempleo, produjeron en gran parte de los casos empleos directos con calidades subestándares, amparados en normativas específicas, y empleos indirectos escalonados en procesos de tercerización y “cuarterización”, con predominio de relaciones laborales precarizadas.

En este esquema de relaciones productivas, los países periféricos quedan subordinados a la hegemonía de los capitales globales, reproduciendo actividades que se caracterizan por su escala repetitiva, de escaso desarrollo tecnológico y reducido valor agregado, al clásico estilo centro-periferia.

Si los países de la región se encuentran comprometidos con una propuesta de cambio estructural progresivo, uno de los pilares para ello es el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales, planteadas como estrategias de cambio estructural regional. Las cadenas regionales pueden contribuir a diversificar la producción y ampliar la participación en aquella parte de la estructura productiva con mayor intensidad en conocimientos o con una tasa de crecimiento de la demanda más elevada, lo que permite mayores eslabonamientos y trayectorias de eficiencia dinámica, en el sentido planteado antes. Conjuntamente, posibilitan la reducción de la heterogeneidad estructural, en la medida en que la dinámica de crecimiento impulse la incorporación de nuevos eslabones y servicios en la cadena, es decir, que promueva la innovación y sus efectos de irradiación eslabonada. Los países de la región con mayor grado de desarrollo industrial, que se encuentran mejor posicionados para encarar procesos de cambio estructural productivo, tienen la posibilidad de impulsar el dinamismo de la cadena en la cual se integrarán las economías más pequeñas, que, si bien pueden carecer de recursos e infraestructura para gobernar transformaciones productivas basadas en la innovación, son capaces de integrar esta dinámica con la participación de sus pymes en algunos eslabones específicos.

Como factor promotor de un cambio estructural virtuoso, la inserción en cadenas de valor puede crear nuevos sectores o actividades (en eslabones y entre ellos) que absorban la reserva de trabajadores en empleos que se aspira que sean más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. Esta es la manera de romper la vinculación existente entre la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso en el mercado laboral. Por esta razón, como insistió la CEPAL en los últimos años, las políticas de apoyo a las cadenas de valor tienen la responsabilidad de crear condiciones que garanticen una inserción virtuosa de los actores productivos con mayores restricciones, y no inserción degradada (en lo sociolaboral y en lo tecnológico).

Estos encadenamientos productivos plurinacionales, en la medida en que resulten competitivos, darán lugar a un nuevo proceso de sustitución de importaciones, pero sobre bases genuinas de innovación y competencias dinámicas, con amplia diferencia respecto de los procesos pasados,

que se encontraban amparados por barreras administrativas carentes de planificación y que resultaron en acomodación de ganancias empresariales y límite a la innovación y el crecimiento de la productividad.

Uno de los objetivos principales del estímulo a las cadenas de valor regionales es aprovechar su potencial para incrementar la productividad (generación de economías de escala, acceso a nuevas tecnologías de información y fortalecimiento de las pymes) y robustecer la relación del crecimiento exportador y el crecimiento económico, que redundaría en más y mejores puestos de trabajo y mejores salarios y condiciones laborales.

3.3. HACIA LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA IGUALDAD Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

El ideario renovado de la CEPAL plantea las instituciones como herramientas fundamentales para viabilizar el cambio estructural progresivo y lograr la igualdad en sus múltiples dimensiones. En segmentos anteriores de esta sección mencionamos la funcionalidad de diversas políticas en el camino hacia la igualdad, contenido que desarrollamos y profundizamos en el capítulo 5 al presentar “la agenda para el futuro” y el papel de los pactos. En esta parte nos ocupamos de presentar la funcionalidad del sistema de instituciones, en tanto y en cuanto la interacción entre estructura productiva e instituciones genera distintas trayectorias de productividad e igualdad; es por ello que el sistema de instituciones debe coevolucionar con las transformaciones estructurales progresivas para lograr un proceso de desarrollo sustentable.

En América Latina y el Caribe existe, con grandes diferencias entre países, una combinación de estructuras e instituciones cuyo resultado son economías de productividad baja y segmentación alta, así como sociedades con desigualdades en cuanto a medios, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento recíproco. La conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes y muchas veces capturadas por los agentes de mayores poderes económico y político conduce a una distribución primaria de recursos –aquella que surge del mercado– altamente desigual, que, a la vez, sólo se ve afectada de manera marginal por el sistema tributario y las políticas sociales. Los altos niveles de desigualdad no se limitan al espacio de los medios o recursos, sino que abarcan distintas dimensiones del

bienestar y de las capacidades de las personas y permean las relaciones que ellas establecen. Aun cuando en la región se realizaron en el último decenio importantes avances hacia el logro de una mayor igualdad, estos progresos son frágiles. Este reconocimiento es el punto de partida. El desafío del próximo decenio es transitar hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones que genere niveles cada vez más altos de productividad e igualdad, en el marco de un desarrollo cuya sostenibilidad se juega en distintas esferas.

3.3.1. LA COEVOLUCIÓN ENTRE ESTRUCTURA E INSTITUCIONES EN LA DIMENSIÓN ANALÍTICA

La vinculación entre las instituciones y la estructura es compleja, ya que ambas se influyen mutuamente e interactúan de diversas maneras. En determinados momentos hay consistencia o coherencia entre un conjunto de instituciones y cierta estructura productiva o social. Estas situaciones son transitorias por naturaleza y están siempre sujetas a choques o a su propia dinámica; al cambiar las bases que las sostienen, los choques impulsan, a la vez, el cambio institucional y de las estructuras. En algunos casos, el choque inicial proviene de las estructuras; por ejemplo, el surgimiento de nuevos paradigmas tecnológicos puede debilitar con rapidez un arreglo institucional que parecía sólido: ese es el caso del impacto que las TIC tuvieron sobre diversos mercados, desde el de las telecomunicaciones hasta el musical, que obligó a redefinir las bases institucionales (formales e informales) de su funcionamiento.

Tal como en el desarrollo social se imbrican cambios político-institucionales con avances o retrocesos en el nivel de bienestar y pobreza y en la distribución del ingreso y las capacidades, también el desarrollo económico es un proceso en que interactúan cambios en las instituciones y transformaciones de la base productiva y de las estructuras sociales. El proceso de “destrucción creadora” al que se refiere la corriente schumpeteriana no sólo alude a la redefinición de sectores productivos y tecnologías, sino también a un proceso en que se construyen o modifican las reglas de comportamiento y las organizaciones sociales. De este modo, hay una coevolución de la estructura y las instituciones en que la transformación de una responde a la de las otras y la condiciona.

Las estructuras productivas se definen por los sectores o actividades económicos que las conforman, por la importancia relativa de estos sectores, por el conjunto de capacidades productivas y tecnológicas asociadas a ellos y por la distribución de esas capacidades entre las unidades

productivas. Todos estos factores determinan la distribución de las productividades entre agentes, tanto dentro de una economía como en relación con las empresas situadas en la frontera tecnológica internacional. Estas estructuras productivas definen también las trayectorias de innovación y aprendizaje y la dinámica de la productividad.

Las estructuras productivas moldean las estructuras sociales y, a la vez, son moldeadas por ellas. Las características de los mercados laborales dependen de la estructura productiva, así como la formación y las capacidades de los trabajadores resultan fundamentales para la consolidación de las distintas estructuras productivas. Educación y demanda de capacidades deben avanzar juntas, y ello requerirá coordinación entre las instituciones del Estado, así como entre este y el sector productivo. Las desigualdades en los ingresos –tanto laborales como totales (resultantes de distintas fuentes de ingresos)– y las desigualdades en la riqueza generarán diferenciaciones en diversas dimensiones (patrones reproductivos y logros en salud, entre muchas otras).

Las instituciones se definen, de acuerdo con la perspectiva institucionalista, como un conjunto de reglas de comportamiento (formales o informales) hacia las que convergen las expectativas de los agentes y que organizan o estructuran su interacción. Las reglas formales incluyen las leyes y los decretos en que toman forma las políticas, así como las normas superiores que definen el sistema político y social (por ejemplo, las constitucionales). Las reglas informales son patrones de comportamiento y formas de sociabilidad, muchas veces tácitas, que estructuran la interacción y permiten su mayor previsibilidad.

3.3.2. LA COEVOLUCIÓN ENTRE ESTRUCTURA E INSTITUCIONES EN LA HISTORIA RECIENTE DE LA REGIÓN

La historia económica reciente de la región dio lugar a una combinación de estructuras e instituciones que hoy muestra sus limitaciones. Un cambio decisivo se produjo a comienzos de los años ochenta, cuando las instituciones construidas durante la fase de crecimiento con liderazgo estatal se vieron sacudidas por la crisis de la deuda externa y la imposición de un nuevo paradigma institucional y de crecimiento, con una fuerte carga ideológica, contraria a toda pretensión de intervención estatal. Las restricciones impuestas por la crisis actuaron de manera simultánea por el lado fiscal y por la balanza de pagos, lo que agudizó el conflicto distributivo. La restricción fiscal redujo de forma drástica la capacidad del Estado, mientras que los compromisos de la deuda deprimieron la inversión

tanto pública como privada, con la consecuente reducción de las tasas de crecimiento. Estas restricciones, a las que se sumó la condicionalidad impuesta por los acreedores en las sucesivas rondas de renegociación de la deuda, conformaron el marco institucional que emergió a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990. El sesgo de este nuevo marco institucional fue claramente favorable al mercado y se destruyeron las instituciones y capacidades de la fase de industrialización liderada por el Estado. Dentro de este nuevo marco de instituciones diseñadas para salir de la crisis, se dio inicio al período de las reformas de ajuste estructural que alcanzó su auge en la primera mitad de los años noventa.

En estas reformas se privilegiaron las privatizaciones de empresas públicas y la liberalización comercial y financiera y se otorgó un mayor papel a las fuerzas del mercado en los más diversos ámbitos de la economía, incluso en los de la educación y la salud. En torno a estos vectores se construyeron las nuevas instituciones. Se esperaba que el cambio institucional generara una estructura productiva más “acorde” con nuestra realidad socioeconómica, basada en las ventajas comparativas proporcionadas por las dotaciones de mano de obra barata y recursos naturales. En la esfera productiva llegó a argumentarse que la mejor política industrial era no tener política industrial y que la asignación de recursos basada en las ventajas comparativas estáticas bastaría para asegurar el crecimiento del producto y la productividad en el mediano y largo plazo. En el campo social, muchos países privatizaron buena parte de la provisión de servicios y los sistemas de educación y protección social, con el argumento análogo de que la competencia en un mercado de servicios sociales conduciría a abaratar los costos, mejorar la calidad y ampliar el acceso. A la luz de veinte años de experiencia, los frutos no fueron los esperados.

Como suele ocurrir, el movimiento hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones en la década de 1990 no fue lineal ni estuvo libre de retrocesos, y se produjeron combinaciones complejas con las instituciones del período anterior. La liberalización comercial plena o la privatización completa no llegaron a algunos sectores concentrados con peso en la producción y el empleo –como, por ejemplo, la industria automotriz en algunos países– o con peso en la generación de saldos exportables e ingresos fiscales (desde el cobre chileno hasta el petróleo brasileño y el mexicano). La crisis mexicana de los años 1994 y 1995 mostró que avanzar hacia mercados menos regulados –en particular, en el plano financiero– no necesariamente conduce a resultados más eficientes. Al contrario, la desregulación absoluta produjo desequilibrios que demoraron en ser corregidos y ocasionaron costos sociales elevados y pérdidas

de producción y empleo. A medida que los resultados de las reformas se mostraban más desalentadores, en muchos países surgió una suerte de “fatiga de reformas”, que las frenó a finales de los años noventa. Los efectos de las sucesivas crisis del Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998), el Brasil (1999) y la Argentina (2001), sin duda, contribuyeron a ese cambio político e institucional. Surgieron nuevas orientaciones como expresión de una menor confianza en las fuerzas espontáneas del mercado y una reconsideración de las potencialidades de la regulación del Estado, tanto en lo referente al desarrollo productivo como en cuanto al dinamismo económico y el bienestar social. Al mismo tiempo, durante los años noventa, la comunidad internacional tendió a instalarse en una visión del desarrollo orientada a cautelar los derechos de distintos grupos sociales mediante las correspondientes obligaciones de los Estados. Es entonces cuando surge, con fuerza creciente, la preocupación internacional por la vinculación entre medio ambiente y desarrollo y se intensifica la participación de la sociedad civil.

Sobre este escenario impactó un nuevo choque exógeno: la irrupción de China como gran jugador mundial, el cambio de los patrones de comercio y el aumento de los precios del petróleo y, desde 2006, de otras materias primas. La reconfiguración del sistema de precios e incentivos tuvo impactos heterogéneos sobre la estructura productiva de la región. En los países de Centroamérica y México se dieron un deterioro de los términos de intercambio y una mayor presión competitiva de los productos manufacturados chinos (en sectores intensivos en mano de obra) en el mercado estadounidense, lo que fue parcialmente compensado por aumentos de los precios del petróleo (en el caso de México) y un incremento en las remesas de los trabajadores emigrados. En los países de América del Sur, ricos en recursos naturales, se produjo un efecto positivo, asociado a mejores términos de intercambio—sobre todo en el caso de los exportadores de minerales— y al mayor dinamismo de sus exportaciones. En los países que se beneficiaron de la bonanza de los recursos naturales se alcanzaron tasas de crecimiento mayores y se produjeron impactos positivos sobre los niveles de empleo formal. En consonancia con la vigencia de la democracia, se aplicaron distintas políticas distributivas, desde el aumento del salario mínimo hasta sistemas de transferencias focalizadas en los sectores más pobres. Los resultados fueron positivos, como se verá más adelante, y con ello se lograron avances significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo, mejoras en la distribución del ingreso y ampliación del acceso a los sistemas de protección social.

Dos aspectos comunes a la mayoría de los países, a pesar de la heterogeneidad de las instituciones latinoamericanas, se destacan. El primero, muy positivo, es de carácter institucional y se refiere a la consolidación de la democracia política. La propia dinámica de la democracia redundó en una mayor visibilidad de las demandas sociales y, complementariamente, en una mayor preocupación de los gobiernos por incluir sectores más amplios de la población en los beneficios del crecimiento. Las profundas desigualdades distributivas, tanto de recursos como de redes de pertenencia y reconocimiento, generaron descontento y favorecieron preferencias electorales en pos de cambios en programas y formas de gobernar desde fines del siglo pasado. La pugna distributiva y los reclamos por mayor titularidad de derechos removieron el mapa político latinoamericano y lo social se situó en el centro de muchas agendas de gobierno y ofertas electorales.

El segundo aspecto se vincula con la rigidez de la estructura de la oferta y se refiere a la falta de política pública para promover mayores diversificación y complejidad del aparato productivo. Tanto los cambios institucionales impulsados por las reformas de los años noventa como el choque externo de la década de 2000 significaron un refuerzo del patrón de ventajas comparativas estáticas prevaleciente y, en ausencia de políticas explícitas y decididas de promoción de sectores intensivos en conocimientos, se tradujeron en un bajo o nulo dinamismo de la diversificación productiva. En distintos grados, la matriz productiva de los países se trasladó de modo predominante hacia bienes de baja tecnología y elevado uso de mano de obra –como las actividades de ensamblaje en México, Centroamérica y el Caribe–, hacia las exportaciones de recursos naturales (reprimarización) en los países de América del Sur y hacia el empleo en sectores productores de bienes y servicios no transables. El auge de los recursos naturales generó rentas extraordinarias que no fueron aprovechadas de manera cabal para lograr el cambio estructural para la igualdad que la región necesita. Las políticas industriales, allí donde existen, fueron principalmente una reacción ante demandas puntuales de sectores afectados por la competencia externa, sin llegar a consolidarse como impulsoras del cambio estructural. No se enfatizó la absorción de los nuevos paradigmas tecnológicos como una dimensión central de las políticas, ni estas representaron una estrategia articulada para insertarse de forma dinámica en el mercado mundial. Si bien se impulsaron con éxito políticas a favor de diversas áreas productivas, agrícolas, industriales y de servicios y se avanzó en la conformación de instituciones que tienen impactos sociales muy positivos, lo cierto es que sigue pendiente

la construcción de una institucionalidad nueva, orientada al desarrollo, en la que los objetivos de la productividad y la distribución se conjuguen de forma armoniosa.

3.3.3. DESIGUALDAD E INSTITUCIONES

Las instituciones actúan sobre las estructuras sociales, y específicamente sobre la igualdad, en diversas instancias. En primer lugar, la distribución del ingreso resultante del mercado ya está afectada por la intervención estatal (o por su ausencia) a través del establecimiento de mínimos salariales, la negociación entre trabajadores y empresas y la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otros factores. Todos ellos tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario.

De las instituciones del mercado de trabajo que intervienen en la formación de los ingresos, la negociación salarial y los salarios mínimos son las tradicionales. La institución de la negociación salarial desempeña un papel fundamental en la distribución del excedente; los datos empíricos indican que la negociación centralizada se asocia con menores niveles de desigualdad salarial entre los trabajadores abarcados, sobre todo en el seno de cada sector. Este potencial igualador de la negociación colectiva es mayor en las economías formalizadas, ya que tienen más trabajadores incluidos, así como en aquellas con un mayor grado de sindicalización. La negociación salarial implica también que los salarios sean mayores o, lo que es equivalente, una mayor capacidad de los trabajadores para apropiarse de lo generado en el proceso productivo; por lo tanto, el fortalecimiento de la negociación colectiva resulta fundamental para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en incrementos salariales, lo que repercute favorablemente en la participación de la masa salarial en el ingreso total al disminuir las brechas de desigualdad económica.

Otro aspecto relevante del mercado laboral es la institución de una política de salarios mínimos. La adopción de salarios mínimos –o su incremento cuando ya fueron implementados– suele producir un aumento de los salarios de trabajadores de menores ingresos, lo que contribuye a reducir la desigualdad. De este modo, las instituciones influyen en la configuración de las remuneraciones que perciben los participantes del proceso productivo, sobre todo de los rendimientos del trabajo y del capital, así como de las diferencias entre ambas fuentes de ingresos y las existentes al interior de cada una.

En segundo lugar, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado a través de instrumentos como los impuestos y las transferencias. Estos son mecanismos que inciden directamente en la distribución del ingreso disponible de los hogares. La transición de las brechas entre los ingresos individuales –o entre los rendimientos del trabajo y del capital– a la desigualdad entre los ingresos de los hogares está mediada por este conjunto de políticas públicas de redistribución de ingresos, que tiene su fuente en la tributación y en las transferencias y que puede influir en el acceso a los activos no productivos de los miembros de los hogares. En políticas públicas, las transferencias contributivas (pensiones) y las no contributivas son fuentes importantes del ingreso familiar total y, según su grado de progresividad, pueden contribuir o no para un mayor nivel de igualdad. Algo similar sucede con la tributación directa, ya que por esta vía también se produce una redistribución de los ingresos de los hogares; por tanto, en la medida en que predomine un perfil de política tributaria-fiscal progresivo, esto contribuirá con una mayor igualdad de los ingresos disponibles en los hogares. Los activos no productivos forman parte de la riqueza de las personas y los hogares y son generadores de flujos de ingresos muy concentrados (intereses, utilidades, rentas). La política tributaria también interviene –o puede hacerlo– en el grado de acceso o de disponibilidad de las personas a este tipo de ingresos.

Por último, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado se desarrolla a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares, pero tienen un profundo impacto, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo.

La evidencia indica que existe un largo camino por recorrer en la región en materia de reducción de desigualdad por la vía fiscal-tributaria. Mientras que en los países de la OCDE se alcanza, en promedio, una reducción del 35% del índice de Gini de la distribución del ingreso de los hogares a través de impuestos y transferencias, en América Latina y el Caribe la reducción media es del 6%. Muchos países de la región tienen niveles de desigualdad en el ingreso de mercado similares a los que presentan diversos países con mayor grado de desarrollo (por ejemplo, los Estados Unidos, Israel, Italia, Francia, España, Grecia, Portugal, Reino Unido e Irlanda), pero no corrigen esas asimetrías, por lo que el resultado final es una desigualdad mucho más elevada en la región. En gran medida, esto se debe a que los mercados laborales en América Latina y

el Caribe registran altos niveles de informalidad, lo que se traduce en el largo plazo en un acceso muy limitado a las pensiones.

3.3.4. DINÁMICAS SOSTENIBLES ENTRE PRODUCTIVIDAD E INSTITUCIONES EN POS DE LA IGUALDAD

Las estructuras productivas e instituciones a favor de la igualdad pueden combinarse de distintas formas y generar diferentes dinámicas. El cruzamiento de indicadores de estructuras productivas complejas en conocimientos con indicadores de esfuerzo de las instituciones por corregir desigualdades y proteger a sectores vulnerables y con indicadores de desigualdad de ingresos nos presenta un panorama acerca de los diferentes vínculos entre eficiencia productiva e igualdad.

La evidencia nos muestra que *no es necesario renunciar a la igualdad para ser más eficientes*. Los países más igualitarios son los que registran una mayor productividad y los que más invierten en corregir las desigualdades derivadas del proceso competitivo. El núcleo está compuesto principalmente por los países escandinavos, que combinan una estructura productiva compleja con una institucionalidad que limita los efectos concentrados del mercado y redefine, en gran medida, los resultados.

En segundo lugar, las evidencias revelan que *las instituciones juegan un papel clave en la distribución*. Considerando que los países escandinavos se destacan por la complejidad de sus estructuras productivas, hay un grupo de países que tienen estructuras tan complejas como los escandinavos, pero menos igualdad. Estos son Australia, Canadá, los Estados Unidos e Irlanda. La diferencia está en los niveles más altos de gasto social de los escandinavos. La institucionalidad y las decisiones de la sociedad acerca de cuánta desigualdad está dispuesta a tolerar importan y dejan una huella clara en los patrones de desigualdad, aun en países de similar complejidad productiva. Esto es válido también para los países asiáticos, muchos de los cuales lograron rápidamente reducir la desigualdad por medio del cambio estructural y la creación continua –a lo largo de muchas décadas– de empleos de productividad creciente. Pero para acercarse a posiciones como la de los escandinavos, además de la productividad y el empleo, es necesario que eleven su gasto social.

En tercer lugar, la experiencia comparada muestra que *el gasto social no es suficiente para alcanzar los estadios más elevados de la igualdad*. La política de la productividad debe ir de la mano de la política de la distribución. Muchos países latinoamericanos elevaron su gasto social en la década de 2000 y lograron reducir la desigualdad, a pesar de las deficiencias en

cuanto a la composición del gasto social. Pero la continuidad en la reducción de la desigualdad requiere el cambio estructural y la disminución de la informalidad; sin ello surgen desequilibrios que limitan la generación de empleos. Estos desequilibrios pueden aparecer en la cuenta corriente, en el campo fiscal o en el comportamiento de los precios. A ello contribuye el hecho de que el aumento de la productividad en América Latina y el Caribe fue mucho más débil que en otras regiones. Entre 1990 y 2010, la línea de la evolución de la productividad es casi horizontal en la región, mientras que la de los demás países (europeos, asiáticos, de América del Norte) tiene una tendencia claramente positiva.

4. El estado de situación de la heterogeneidad estructural, los logros de igualdad y el cambio estructural progresivo

La región se encuentra hoy en una suerte de encrucijada histórica. A pesar de que en el último período de crecimiento se logró recuperar la capacidad de generación de empleo, se redujo el desempleo abierto y disminuyó la desigualdad de ingresos de los hogares, las brechas estructurales no se cerraron de manera significativa ni están posicionadas en una trayectoria de cambio estructural progresivo.

En este capítulo nos ocupamos de presentar evidencias que ilustran en qué posición nos encontramos en América Latina y el Caribe respecto de los principales núcleos problemáticos planteados y cuál fue la dinámica en los últimos años. Nuestro objetivo es exponer de modo sintético esta caracterización a partir de una selección acotada de indicadores, ya que estos temas se encuentran ampliamente documentados en los tres documentos que componen la “Trilogía de la igualdad”.

En la primera sección caracterizamos cómo se presenta, en la actualidad, la heterogeneidad de la región, así como las brechas y desigualdades que la atraviesan: las brechas productivas interna y externa, con sus impactos en el empleo y los ingresos; las brechas de género; y los patrones de consumo y sus desigualdades.

En la segunda sección exponemos lo que denominamos “déficits” en los logros de la igualdad, con un enfoque multidimensional de la (des)igualdad como punto de partida. Respaldados en el concepto de igualdad con base en derechos que desarrollamos en el capítulo 2, nos dedicamos a presentar las evidencias de los logros alcanzados y a puntualizar los principales déficits.

En pos del mismo objetivo, en la sección 4.3 presentamos los mayores déficits que se observan en la región para el desarrollo de un cambio estructural progresivo. Con un tratamiento similar al del concepto de igualdad y la identificación de sus déficits, presentamos aquí una caracterización cualitativa y un conjunto de evidencias seleccionadas, que dan cuenta de la inmensa tarea que deben emprender los países de la región para lograr el desarrollo con igualdad.

4.1. LA HETEROGENEIDAD Y LAS BRECHAS PERSISTENTES

La teoría estructural del desarrollo se plantea el desafío de explicar por qué ciertas regiones o determinados países permanecen rezagados desde el punto de vista de sus ingresos per cápita y por qué ese atraso es acompañado de una marcada desigualdad distributiva, tanto dentro del país como con respecto a otros.

En los trabajos pioneros de Raúl Prebisch, el problema de la heterogeneidad estructural emerge como una dimensión clave para la interpretación del subdesarrollo en la región. El autor elige como principal variable explicativa la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento dispar surgen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo. Esta interpretación fue mantenida y ampliada por otros autores cepalinos, como Celso Furtado y Aníbal Pinto, quienes se ocupan de conceptualizar este fenómeno, el cual se instituye como uno de los elementos que identifican el pensamiento latinoamericano en materia de teoría de desarrollo. El concepto de heterogeneidad es un componente definitorio de la estructura de relaciones entre la periferia y el centro y, por ende, es explicativo tanto de la condición de subdesarrollo como de la persistencia de este. Su interacción con las dinámicas tecnológicas y de comercio contribuye a reproducir esta estructura en el tiempo. En otros términos, la heterogeneidad constituye un componente de un sistema dinámico de relaciones que genera y reproduce las estructuras del centro y de la periferia.

La heterogeneidad estructural puede definirse como una situación en la que existen amplias diferencias en cuanto a niveles de productividad del trabajo, tanto entre sectores de la economía como al interior de cada sector. Estas diferencias deben ser suficientemente notorias como para que se produzca una nítida segmentación del sistema productivo y del mercado laboral en estratos diversos, con condiciones tecnológicas y de remuneración muy asimétricas. Si bien todas las economías capitalistas –sean estas del mundo desarrollado o pertenezcan a regiones o países en desarrollo– presentan diferencias de productividad entre sus sectores productivos, lo que distingue las economías de la periferia de aquellas del centro es que las diferencias de productividad entre los diversos estratos son bastante más marcadas. En las economías de la periferia ocurre incluso que las capas de muy baja productividad absorben una parte sustancial del empleo total, lo que refleja la modernización parcial e imperfecta de su sistema productivo, con sus impactos en la desigualdad (Porcile, 2012).

Las diferencias entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas estriban en que las primeras crecen traccionadas por la dinámica de la productividad que resulta del proceso intenso de cambios técnicos que generan estructuras que adoptan nuevas tecnologías, con nuevos sectores y actores que diversifican la estructura económica, la cual se torna densa, compleja y variada. Si bien la dinámica del progreso técnico no es igual entre sectores, y en algunos de ellos la productividad se incrementa más que en otros, tiende a difundirse de manera uniforme en el sistema y surge, así, una estructura económica que es tanto diversificada –porque existe en ella un gran número de sectores y un alto grado de división del trabajo– como homogénea –debido a que las diferencias de productividad entre sectores no son elevadas ni tienden a ampliarse en el tiempo–.

Esta dinámica se asemeja a la definición de Schumpeter (1934) de desarrollo económico, que se identifica plenamente con la idea de innovación y sus efectos sobre la productividad y la estructura productiva a medida que se instalan nuevos sectores y otros desaparecen por el impacto de la “destrucción creadora”. La óptica cepalina del desarrollo coincide con la visión schumpeteriana, dado que ambas lo conciben como un proceso impulsado por la innovación y marcado por desequilibrios que redefinen la estructura productiva y la hacen más densa; sin embargo, la teoría estructural del desarrollo aportó una nueva dimensión a esta reflexión: la posibilidad de que el proceso de destrucción creadora ocurra de manera muy desigual entre regiones y que sus efectos se concentren sólo en partes localizadas del sistema. Esa es la asimetría fundamental que aborda la teoría centro-periferia y que se expresa en la afirmación de que la difusión de tecnología ocurre de forma lenta y desigual a nivel internacional (Porcile, 2012).

El progreso técnico no se difunde en la periferia de igual manera que en el centro, ya que es absorbido únicamente por ciertas actividades –aquellas más vinculadas a las exportaciones–, mientras que gran parte de la economía permanece inalterada. Esta penetración desigual y localizada del progreso técnico en la periferia genera una estructura productiva trunca, con un número de sectores modernos que no consiguen absorber toda la oferta de trabajo disponible. Esta estructura se califica como especializada y heterogénea: es especializada porque existen en ella pocos sectores, de manera que sólo se alcanza un grado muy modesto de división del trabajo, y es heterogénea debido a que la elevada productividad de los sectores modernos vinculados a la exportación coexiste con los muy bajos niveles de productividad que muestran los sectores

tradicionales o de subsistencia. En las economías periféricas, estos últimos sectores concentran buena parte del empleo, en un principio como subempleo rural y, de modo creciente, bajo la figura de la informalidad urbana.

Las diferencias entre las estructuras productivas del centro y las de la periferia no radican en que no existen diferencias entre las productividades sectoriales, sino en que estas productividades disímiles en el centro declinan a una tasa constante al pasar de un sector a otro, sin “saltos” dentro del conjunto de sectores modernos. En la periferia, por el contrario, las variaciones de productividad son abruptas o discontinuas al pasar de un sector a otro, y los escalones reflejan una relación no lineal en el comportamiento de la productividad entre sectores que denota las barreras (tecnológicas y de capital) que dividen marcadamente los estratos de trabajadores. Los diferenciales de productividad entre los sectores modernos son más marcados que en el centro, y la productividad es liderada por las actividades vinculadas a la exportación. Entre los sectores modernos y los de subsistencia hay un gran desnivel de productividad, que también se observa dentro de las propias actividades modernas. En la periferia, el conjunto de sectores modernos es reducido en cantidad y absorbe una proporción reducida del empleo total; por fuera quedan los sectores de subsistencia, que acusan una muy baja productividad en comparación con los modernos y absorben una proporción importante del empleo. En el centro, en cambio, el empleo en sectores modernos absorbe casi la totalidad del empleo total.

A modo de síntesis, en las economías del centro y en las de la periferia se observan diferencias en las productividades de los distintos sectores productivos (lo que denominamos “brecha interna”), pero sólo en la periferia la brecha interna responde al fenómeno de heterogeneidad estructural. A continuación, presentamos las evidencias sobre cómo evolucionaron la heterogeneidad estructural de la región en las últimas décadas y la denominada brecha externa con respecto a la frontera tecnológica, aspectos característicos del rezago estructural persistente.

4.1.1. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL:

MEDICIONES ACTUALES Y DINÁMICA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

La heterogeneidad estructural de la región se incrementó en las últimas décadas. De las dos dimensiones que existen para su estimación y análisis, presentamos las evidencias sobre el desempeño de la dimensión

sectorial,⁹ a partir de la evolución de un indicador sintético –el coeficiente de variación (CV)–,¹⁰ que estima el grado de divergencia interna de la estructura productiva a partir de la dispersión de las productividades de cada sector con respecto a la productividad media de la economía.

En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a), expusimos la evolución de la brecha interna de la región entre los años 1990 y 2008 y la comparamos con la evolución del mismo indicador que estimamos para la estructura productiva de los Estados Unidos. En otros términos, medimos la heterogeneidad interna de la estructura de productividades de América Latina y la comparamos con la heterogeneidad interna de la estructura de productividades de los Estados Unidos con el objetivo de dimensionar las diferencias entre la región y los estándares internacionales.¹¹

Las evidencias muestran, en general, que la heterogeneidad de la región empeoró en estos años, pues el CV se incrementó sobre todo en los años noventa, período en que la apertura comercial generó un fuerte aumento de la dispersión sectorial de productividades. En la década de 2000, el CV tendió a caer, aunque sin lograr retornar a los valores que tenía a comienzos de la década previa (CEPAL, 2010a: 114, cuadro III.3).

La comparación con la evolución de la brecha interna de los Estados Unidos es ilustrativa, ya que confirma las características analíticas de la heterogeneidad estructural al evidenciar que ambas estructuras no sólo no convergen en el tiempo, sino que su divergencia aumenta. En primer lugar, el CV de la productividad en América Latina es sistemáticamente mayor que su similar en los Estados Unidos (CEPAL, 2010a: 114, cuadro III.3), lo cual es consistente con una estructura de productividades sectoriales caracterizada por saltos abruptos (en la periferia) y una estructura definida mediante una curva de productividades con mayor continuidad (en el centro).

9 Hay dos dimensiones para el análisis de la heterogeneidad estructural: la heterogeneidad sectorial, que describe la dispersión de productividades entre sectores, y la heterogeneidad entre estratos productivos, que describe la dispersión de productividades entre agentes o empresas de un mismo sector. Ambas resultan complementarias. En este apartado presentamos evidencias de la primera.

10 El CV es una medida estadística de la dispersión relativa de un conjunto de datos con respecto a su media. Cuando aumenta el valor del CV esto significa que aumenta la dispersión –o la heterogeneidad– de los datos.

11 El CV, en tanto estimación de la brecha interna, se calcula a partir de las diferencias entre el valor de la productividad de cada uno de los grandes sectores productivos y la productividad media de la economía.

En segundo lugar, las productividades sectoriales de los Estados Unidos logran converger en el tiempo (el CV se mantiene en la década de 1990 y se reduce de forma importante en la de 2000), mientras que en América Latina se incrementa la divergencia. Esta evolución demuestra dinámicas contrapuestas entre el centro y la periferia.

Para finalizar, la relación entre la dispersión relativa de las productividades de América Latina y las de los Estados Unidos (coeficiente relativo de brechas internas) se incrementa sistemáticamente entre 1990 y 2008, lo que evidencia que la heterogeneidad estructural no sólo empeoró en la región, sino que, a la vez, empeoró en relación con el desempeño del centro: en 1990, la dispersión de productividades en América Latina era un 40% mayor que la de los Estados Unidos, y se llegó a duplicar en el año 2008 (CEPAL, 2010a: 114, cuadro III.3). Esto aproxima el grado en que las estructuras respectivas incrementaron su divergencia.

El desempeño de la heterogeneidad estructural es el resultado del comportamiento de los grandes sectores de la economía que llevan a ampliar –o a reducir– la brecha interna. Los sectores que en 1990 tenían mayor dispersión de productividad en relación con el promedio (minería, establecimientos financieros y electricidad) son los que hacia 2008 ampliaron en mayor medida dicha dispersión. En el otro extremo, los sectores más rezagados, como la industria manufacturera o la agricultura, muestran un desempeño mediocre en la trayectoria de reducir la dispersión de productividades (CEPAL, 2010a: 112, cuadro III.1, y 113, cuadro III.2).

La comparación con la estructura productiva de los Estados Unidos, aun en estos niveles de agregación sectorial máximos, confirma los rasgos persistentes de la heterogeneidad estructural en la región. El problema no radica en que los distintos sectores productivos alcancen diferentes productividades –lo cual ocurre tanto en América Latina como en los Estados Unidos debido a la distinta intensidad capital/trabajo que exigen las actividades productivas–, sino en que, en la región, los sectores de mayor productividad suelen ser sectores de enclave que presentan mayores asimetrías en productividades, son exportadores de materias primas poco diversificadas y con escasos eslabonamientos con la estructura económica, lo que resulta en una estructura de productividades con saltos abruptos entre sectores. Y esta es una clara representación de la estructura trunca de la región que da cuenta de la persistencia de sus brechas internas.

Durante la década de 1990, la heterogeneidad estructural acusó el impacto de las políticas promercado. En la dimensión laboral conflu-

yeron dos fenómenos que generan una gran expansión del empleo informal urbano: la reducción abrupta de la demanda laboral, en el contexto de la crisis de la deuda y de las sucesivas crisis de fines de los años noventa e inicios de la década de 2000, y la presión de la oferta laboral incrementada por altas tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar. En ese período se registró un relativo estancamiento de la productividad global de buena parte de las economías latinoamericanas y caribeñas. El fenómeno más importante ocurrió en varios segmentos del sector de servicios urbanos, en los que la productividad media registró un descenso significativo, sobre todo durante los años ochenta, y dio lugar a lo que se denominó la “hipertrofia” del sector terciario informal; en consecuencia, la productividad laboral media del sector terciario, que había registrado un marcado descenso en los años ochenta, no se recuperó después.

El proceso de crecimiento económico iniciado luego de 2003 permitió una reducción leve de los diferenciales sin que apareciera mayormente cambio técnico: la agricultura aumentó su productividad por contracción de la economía campesina, que enfrentó restricciones en el acceso a recursos productivos y expulsó a los jóvenes, que emigraron a otras actividades. También se observó en algunos países un fuerte avance de la agricultura empresarial orientada a la exportación, lo que explica parte del incremento de la productividad sectorial. La minería redujo en parte su productividad porque la elevación de los precios internacionales atrajo la puesta en funcionamiento de nuevos yacimientos de menor rendimiento. No obstante estas mejoras, la comparación a finales de la década de 2000 con los valores de veinte años atrás muestra un deterioro.

4.1.2. BRECHA EXTERNA: MEDICIONES ACTUALES Y DINÁMICA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Una segunda característica del rezago de las economías periféricas se expresa en la brecha externa, que refleja las asimetrías en las capacidades tecnológicas de la región con respecto a la frontera internacional.

La visión original del sistema centro-periferia descrito por Raúl Prebisch (1949) sostenía que las diferencias de productividad entre ambas partes se explican principalmente por su disparidad en materia de capacidades tecnológicas, a raíz de la difusión lenta y desigual de tecnologías a escala internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la rapidez

con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales. Cuanto más grande es la diversificación de la estructura productiva en sectores con mayor complejidad tecnológica, más dinamismo se irradia en la intensidad del cambio estructural.

El razonamiento se asienta en la idea de que si en el patrón de especialización de la economía los sectores más intensivos en tecnología tienen mayor peso, esto permite al país generar más innovaciones o imitar con mayor rapidez las que surgen en la economía mundial, lo cual posibilita su ingreso en los mercados de crecimiento más dinámicos o una ampliación más acelerada de su participación en los mercados externo e interno. Al mismo tiempo, se admite que los patrones de demanda de bienes de alta tecnología responden más vigorosamente a los aumentos del ingreso que los perfiles de demanda de productos básicos o bienes de baja tecnología (Porcile, 2012).

La productividad relativa de la periferia en cada sector depende, entonces, de la brecha tecnológica centro-periferia, esto es, del grado de superioridad tecnológica del centro en cada uno de los sectores. La brecha externa busca estimar estas disparidades entre capacidades tecnológicas a partir de indicadores de resultados como la productividad de cada sector en la periferia *vis-à-vis* la productividad del mismo sector en la frontera internacional o la productividad relativa total de la región en relación con la frontera.¹²

12 La brecha externa compara la productividad que alcanzó un sector determinado (o el total de la economía) en América Latina con la que alcanzó el mismo sector (o el total de la economía) en la frontera tecnológica. Denominamos al indicador para estimarla “productividad relativa” entre la región y los estándares internacionales, representados en este caso por los Estados Unidos. Si la estimación se refiere a algún sector específico, corresponde a la brecha externa sectorial; si se refiere a la productividad total de América Latina *vis-à-vis* la de los Estados Unidos, corresponde a la brecha externa total. En este apartado presentamos una aproximación a esta última por medio de la estimación del indicador productividad relativa para el período 1990-2008. La reducción de este indicador significa que la productividad de la región se aleja de la productividad total de la frontera y, por lo tanto, la brecha externa se incrementa. Presentamos también la evolución del CV del indicador productividad relativa como una estimación global de las disparidades de las productividades relativas sectoriales. El CV estima, en este caso, el grado de dispersión del relativo de las productividades de cada sector de la región *vis-à-vis* las productividades de los mismos sectores de los Estados Unidos, con respecto al relativo de la productividad media de la región *vis-à-vis* la productividad media de los Estados Unidos. En la medida en que el CV de la brecha externa aumenta, esto significa que los sectores que lideran –y están

En *La hora de la igualdad* presentamos una estimación de la evolución de la brecha externa total y del grado de dispersión de las brechas externas sectoriales entre 1990 y 2008. Las evidencias confirman que la brecha total se incrementó entre estos años, en especial durante la década de 1990, y se expresa en una tendencia declinante del indicador de productividad relativa (CEPAL, 2010a: 115, gráfico III.1). La tendencia decreciente significa una ampliación de la brecha, pues indica que la productividad se distancia cada vez más de la de los Estados Unidos. Los esfuerzos realizados en el último ciclo de crecimiento iniciado en 2003 permitieron reducirla levemente, pero el resultado final es una mayor asimetría en las capacidades tecnológicas globales con respecto a la frontera internacional.

Las estimaciones sectoriales muestran que, si bien en todos los sectores existe brecha externa, esta se tendió a cerrar con mayor rapidez en aquellos que alcanzan mayores productividades sectoriales (como la minería, el sector eléctrico o los servicios financieros), mientras que los sectores más rezagados (como la industria manufacturera, la agricultura o el transporte) ampliaron su brecha externa.

El CV de las productividades sectoriales de la brecha externa confirma esta evolución: su incremento entre 1990 y 2008 expresa la dinámica de la naturaleza “dual” de las economías de la región, donde un pequeño número de sectores y empresas que se actualizan a un ritmo cercano a la frontera internacional coexiste con una mayoría de empresas y sectores atrasados cuya brecha de productividad tiende a alejarse de los estándares internacionales de forma sistemática.

* * *

El problema del incremento de la heterogeneidad productiva es doble. En la dimensión externa, la productividad de la mayor parte de los sectores no sólo se alejó con respecto a la frontera internacional, lo que resulta en una mayor brecha externa total, sino que aumentó la dispersión del relativo de productividades sectoriales de la región con respecto a dicha frontera. Esto denota que creció la distancia entre los sectores que cierran la brecha externa y los que la aumentan y revela diferencias de capacidad entre sectores para aprovechar el potencial de absorción de

más cerca de la frontera internacional— cierran la brecha de productividad con mayor rapidez que los sectores atrasados.

la tecnología de punta. Por otra parte, en la dimensión interna se incrementó la heterogeneidad estructural, medida por la dispersión relativa de productividades sectoriales con respecto a su promedio regional, lo cual revela que los problemas de articulación interna empeoraron. Finalmente, los déficits en absorción tecnológica que acusa la brecha externa interactúan de forma dinámica con la heterogeneidad estructural de la región: un CV más alto de las brechas externas es un indicador de problemas de competitividad y de articulación de la estructura productiva, con efectos negativos en el ritmo y la sostenibilidad del crecimiento económico de la región.

4.1.3. LA HETEROGENEIDAD EN EL SECTOR MANUFACTURERO

Las tendencias observadas en las brechas y la heterogeneidad de los grandes sectores de la economía adquieren relevancia cuando se observa el sector manufacturero y su evolución. En este sector, las asimetrías tecnológicas entre las distintas ramas de la industria no sólo repercuten en la productividad, sino también en la especialización productiva.

El retraso tecnológico de la manufactura es, en parte, el resultado de las transformaciones ocurridas en la década de 1990, momento en que se abandonaron las políticas industriales y tecnológicas típicas del período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y se expuso el sector a un amplio proceso de apertura comercial prácticamente irrestricto. En este período se verifica un proceso de pérdida de capacidades tecnológicas y encadenamientos productivos que estuvo acompañado de una reducción de los gastos en investigación y desarrollo y de un incremento de la importación de bienes de alto contenido tecnológico. Este proceso de pérdida de capacidades tecnológicas se produjo en consonancia con la reducción de las capacidades institucionales en el sector público. Como resultado, el coeficiente de apertura de la región se elevó de manera significativa entre 1990 y 2008, al tiempo que los vínculos y la malla de relaciones intersectoriales se volvieron menos densos, en tanto el Estado veía disminuida su capacidad de intervención.

Este nuevo patrón estructural de crecimiento es aquel sobre el que se asentó el crecimiento del último ciclo. Se trata de un patrón que exhibe un conjunto más reducido de sectores, más espacios vacíos en la matriz productiva y menos encadenamientos, tanto productivos como tecnológicos.

En *La hora de la igualdad* presentamos las evidencias del desempeño del sector industrial de la región de América Latina con respecto al de

los Estados Unidos. El índice de productividad relativa¹³ del sector industrial de América Latina en relación con los Estados Unidos, como estimador de la brecha externa del sector industrial, evidencia un grado importante de rezago, pues de 1970 a 2006 se registró una caída (ampliación de la brecha) del 40% (CEPAL, 2010a: 128, gráfico III.4).

Mostramos que entre 1990 y 2007 la industria de los Estados Unidos registró un cambio estructural y los sectores intensivos en tecnología incrementaron de modo sustancial su participación en el producto y en la productividad en perjuicio de los sectores intensivos en recursos naturales, lo cual no se observa en la región de América Latina, que mantiene su estructura prácticamente sin cambios.

Los datos dan cuenta de que en 2007, al igual que en 1990, los sectores intensivos en recursos naturales de la región aún eran el bloque con mayor participación en el PIB industrial (55,6%) y, al mismo tiempo, el de mayor productividad; por otra parte, los sectores intensivos en ingeniería experimentaron un leve incremento en su participación en el PIB industrial (del 18 al 23,5%), pero su productividad todavía era bastante inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales (CEPAL, 2010a: 124, gráfico III.3). Los resultados de la comparación con la trayectoria de los Estados Unidos son categóricos: en este país, los sectores intensivos en tecnología aumentaron su participación en el PIB industrial del 46,7% en 1990 al 60% en 2007; a la vez, su productividad en 1990 era inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales, mientras que en 2007 superó ampliamente el nivel alcanzado por este último bloque de sectores. Esto significa que, entre 1990 y 2007, la estructura productiva de los Estados Unidos pasó por un proceso de transformación liderado por actividades intensivas en tecnología, lo cual no ocurrió en nuestra región. Estos indicadores ponen de manifiesto que, por un lado, la estructura sectorial manufacturera de la región no sufrió transformaciones considerables y, por otro, el mundo desarrollado avanzó, lo que explica la profundización de la brecha externa en la mayoría de las ramas de actividad.

Este déficit en el desarrollo tecnológico que acusa la estructura manufacturera de la región es consecuencia del deterioro que sufrieron,

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

durante las décadas de 1980 y 1990, la matriz industrial y las instituciones de desarrollo vinculadas. En estas décadas se destruyeron aprendizajes y capacidades tecnológicas que no fueron recuperados en la última etapa de crecimiento, etapa en la cual estuvieron prácticamente ausentes las políticas activas de fomento industrial. El incremento de la producción en los sectores intensivos en tecnología, y en el conjunto manufacturero en general, fue –cuando existió– en esencia cuantitativo, sin la construcción paralela de nuevas capacidades tecnológicas. Podemos afirmar que el aparato productivo que sostiene el crecimiento del último período que comienza en 2003 es cualitativamente inferior al que existía en la región en los ciclos de crecimiento previos a los años ochenta, así como es diferente el contexto institucional de fomento productivo que acompaña y orienta este crecimiento.

Los impactos de este deterioro son evidentes cuando se observan indicadores de inserción externa, y también de productividades, en el marco del último ciclo de crecimiento. El incremento del coeficiente de importaciones (en mayor medida que el de exportaciones) evidencia la dificultad del aparato productivo industrial para competir en la mayoría de los sectores, y no sólo en los intensivos en tecnología, sino también en los intensivos en trabajo, que están expuestos a la competencia de nuevos productores, como los países de Asia. Como resultado de esta debilidad, en un contexto de aumento sostenido de la demanda interna, los balances comerciales industriales presentan déficits crecientes o una sensible reducción del superávit. Fueron los elevados precios de los productos agrícolas y mineros exportados por la región los que compensaron estos déficits (en América del Sur), situación que, al momento de escribir este libro, ya se percibe como insostenible si se toman en cuenta el grado de apertura de las economías de la región y la caída de los precios de las materias primas.¹⁴

La pérdida de capacidades tecnológicas es problemática, ya que afecta el desarrollo sectorial y la dinámica sistémica. Las ramas basadas en tecnología generan efectos de derrame de conocimientos que favorecen el aumento de la productividad en toda la estructura productiva, por lo que la transformación estructural que ocurrió en los Estados Unidos se asocia

14 Entre 2003 y 2008, el déficit de la balanza comercial de la industria se multiplicó por cinco (pasó de 30,2 a 148,5 miles de millones de dólares corrientes), balanceado principalmente por la minería, cuyo superávit pasó de 40,4 a 150,5 miles de millones de dólares corrientes (CEPAL, 2010a: 123, cuadro III.8).

con un incremento generalizado de la productividad en el conjunto de la economía. A la inversa, los sectores de mayor productividad en América Latina y los que más contribuyen a la generación de valor agregado manufacturero son los intensivos en recursos naturales, tanto en 1990 como en 2007. La expansión de estos sectores genera pocos efectos positivos en el conjunto de capacidades tecnológicas, y su elevada productividad relativa se relaciona, sobre todo, con la disponibilidad de recursos naturales. Si bien se trata de sectores que incorporan tecnología, esta es principalmente importada y su capacidad endógena de generación de innovación es baja, lo que inhibe el papel dinamizador del aprendizaje. Además, estos sectores tienen menor capacidad para generar eslabonamientos hacia atrás y hacia delante por la elevada “distancia tecnológica” que existe entre la actividad actual y las nuevas actividades que se pretenden generar.

La evidencia presentada revela el fracaso de las reformas de mercado desde el punto de vista del cambio estructural. Los encargados de formular esas políticas en los países de la región consideraban que las empresas y los sectores se adaptaban y producían de forma más eficiente cuando los mercados se liberaban y los recursos podían trasladarse sin restricciones hacia actividades más competitivas, pero ello resultó erróneo. La pérdida de capacidades en los sectores de alta tecnología y tecnología media no fue compensada por la construcción simétrica de nuevas capacidades en los sectores intensivos en recursos naturales. Los aspectos mencionados ponen en evidencia que los cambios tecnológicos en la industria latinoamericana fueron limitados e insuficientes frente a los desafíos que plantea una estructura productiva más abierta e integrada al comercio internacional. Esta matriz, reducida en complejidad y sofisticación técnica, es la misma en la que se sustentó el crecimiento del último período; de aquí –en ausencia de una vocación más decidida para la implementación de políticas industriales y tecnológicas– sus limitantes.

4.1.4. LAS BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD Y LA HETEROGENEIDAD

EN LOS MERCADOS LABORALES: EMPLEO Y DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS

La vinculación entre heterogeneidad estructural y desigualdad en la distribución del ingreso se expresa en el mercado laboral. Los salarios de los trabajadores son el eslabón fundamental que encadena estos fenómenos. En este primer eslabón, que vincula la productividad con los ingresos laborales, operan también las instituciones del mercado de trabajo,

tales como la negociación salarial y los salarios mínimos. En la transmisión de estas brechas de ingresos individuales hacia la desigualdad de los ingresos de los hogares operan tanto las políticas públicas como el acceso a activos no productivos y los factores demográficos.

Las estructuras ocupacionales son consecuentes con las brechas de productividad entre sectores y tamaños de empresas. Uno de los resultados auspiciosos de la última fase de crecimiento económico (2003-2012) fue la generación de empleo y la reducción importante del desempleo: la tasa de desempleo cayó del 11,2 al 6,3% y la tasa global de ocupación pasó del 52 al 57%. Así, por primera vez en dos décadas, se revirtió la tendencia ascendente del desempleo. Durante este período se tomaron medidas que contribuyeron a potenciar el crecimiento con un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo (CEPAL - OIT, 2011). Las políticas redistributivas tuvieron un efecto directo sobre la demanda de bienes de consumo salarial y la expansión de su producción para el mercado interno y contribuyeron así a la eficiencia keynesiana, sobre todo en las economías relativamente más diversificadas (la Argentina, el Brasil, México). Este comportamiento, sumado al contexto internacional favorable causado por la expansión económica global (al menos hasta 2008) y de las economías emergentes en particular, permitió la mejora de los indicadores del mercado laboral regional.

Los salarios reales se incrementaron en esta última fase de crecimiento, del mismo modo en que ocurrió en los años noventa; sin embargo, al comparar el crecimiento producido entonces con el más reciente se advierte que sólo en este último ciclo se combina la mejora de las tasas de empleo con incrementos sostenidos y significativos de los ingresos laborales. El aumento de los ingresos reales del último período no se explica sólo por el auge económico, sino también por el papel que cumplieron las políticas laborales (en especial, en varios países de la región, el salario mínimo). También es un logro de esta última fase expansiva el incremento de la proporción de asalariados en el total de ocupados. Esta proporción se había mantenido relativamente estable durante el primer período de crecimiento económico (1991-1997) y durante el período conocido como la “media década perdida” (1998-2002).

A pesar de estas transformaciones, las características estructurales de los mercados laborales de la región, vinculadas con la heterogeneidad estructural, persisten en el tiempo y reflejan las brechas de productividad que presentamos antes. Esta heterogeneidad estructural constituye, a nuestro juicio, una “fábrica de desigualdad” en la región. La fuerte disparidad existente entre los aportes de cada sector al producto y al

empleo se traduce en una distribución también muy desigual de las ganancias de productividad entre trabajadores. De esta manera, la heterogeneidad de las estructuras productivas regionales se refleja en brechas importantes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad de los distintos estratos e importantes desigualdades de los ingresos laborales.

El aumento de los ingresos reales de los trabajadores no implicó, en la mayoría de los países, mejoras en la participación asalariada en el ingreso. En términos generales, dicha participación mostró la misma tendencia a la baja que se observa a nivel internacional en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esta evidencia indicaría las limitaciones que afectaron la apropiación de las ganancias de productividad por parte de los asalariados en muchos países de la región.

Las perspectivas sobre la distribución personal del ingreso en la región son más auspiciosas. Mientras que en la década de 1990 y hasta inicios de la de 2000 la desigualdad presentó una tendencia creciente en la mayoría de los países, en los últimos años comenzó a mostrar una tendencia decreciente, en un conjunto amplio de países, que no parece haberse visto alterada por la reciente crisis económica. No es fácil ponderar la importancia de las distintas causas que dan origen a esta nueva tendencia, pero es reconocida la influencia de la implementación de las políticas redistributivas. Estas políticas, en conjunto con las políticas de salario mínimo,¹⁵ también tuvieron un efecto positivo en la demanda de bienes salario y en la expansión de su producción para el mercado interno (en la sección 4.2, presentamos las evidencias más ilustrativas sobre estos fenómenos).

La heterogeneidad estructural se traduce en grandes diferencias salariales tanto entre sectores como entre empresas de un mismo país de la región y en diferencias salariales significativamente mayores entre sectores y entre empresas de algunos de los países de la región, en comparación con los países desarrollados. Las mejoras en los mercados de empleo sucedidas en el último período de crecimiento (aumento del

15 En América Latina existen pocos estudios sobre el impacto distributivo del salario mínimo, pero esta evidencia indica que tienen un impacto a lo largo de toda la distribución (efecto farol) y, también, que los aumentos reales tuvieron efectos distributivos igualadores. La evidencia para los casos de Chile, el Brasil, la Argentina y Uruguay muestra que el incremento del salario mínimo implicó un aumento del salario medio y que se percibe también un efecto igualador vía compresiones en la parte baja de la distribución en la Argentina, el Brasil y Chile.

empleo y de la tasa de asalarización) lograron impactar de modo positivo en los ingresos laborales, pero no consiguieron una reducción notoria de estas brechas. Si bien las políticas laborales activas y las de salario mínimo pueden amortiguar las diferenciales, no son capaces de modificar de forma sustantiva la magnitud de la dispersión de salarios porque esta tiene su fundamento en cuestiones estructurales, que moldean la muy elevada heterogeneidad intersectorial y entre agentes que caracteriza nuestra región.

4.1.5. LAS BRECHAS DE GÉNERO EN EL TRABAJO REMUNERADO

Y EL NO REMUNERADO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El estudio del trabajo no remunerado requiere conceptos e instrumentos de medición específicos para dar cuenta de sus distintas modalidades, su relación con el trabajo remunerado y otras actividades cotidianas. Por lo general se establecen varias categorías para medir el uso del tiempo en las actividades que se realizan: el tiempo para satisfacer necesidades personales; el del trabajo remunerado; el destinado al trabajo doméstico; el dedicado a los cuidados familiares, el trabajo voluntario o el servicio de la comunidad; y el tiempo de ocio.

Las evidencias de los estudios para la región muestran que las mujeres trabajan más que los hombres en todos los países considerados, con excepción de Costa Rica y Honduras. Las mujeres cargan con una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales, que se incrementaron en las últimas décadas, se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción de las personas que viven en el hogar. Los hombres, en cambio, dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado y un tiempo marginal al no remunerado. Si se restringe el análisis a la población que se encuentra ocupada, el fenómeno descrito se acentúa: se observa con claridad la doble jornada de las mujeres, que trabajan, según el país, hasta ocho horas semanales más que los hombres. La literatura ha identificado diferentes factores en que originan estas grandes diferencias en la distribución por sexo del trabajo remunerado y el no remunerado: aspectos demográficos, políticas públicas, nivel de desarrollo económico y características individuales. Desde una perspectiva comparativa se puede observar una correlación negativa entre la tasa de empleo femenino y el tiempo promedio dedicado por la mujer al trabajo no remunerado. También existe una correlación positiva entre la tasa de empleo femenino y el tiempo dedicado por los hombres al trabajo no

remunerado. La correlación existente da cuenta, en cierta manera, de la división sexual del trabajo.

4.1.5.1. Las brechas de género en el trabajo remunerado

Aun cuando las tasas de participación femenina aumentaron de manera sostenida en las últimas décadas, en todos los países de la región son considerablemente inferiores a las masculinas y menores que las vigentes en los países desarrollados. Esta diferencia entre la participación de varones y mujeres en el mercado laboral se encuentra, además, atravesada por factores de estratificación social, pues las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas de familia y más recursos para adquirir servicios de cuidado presentan las tasas de participación económica más elevadas.

No obstante, en los últimos años, y en la mayor parte de los países de la región, las brechas se acortaron, sobre todo por la caída de la tasa de participación de los varones. De este modo, las tasas de participación femenina en 2011 son, respecto de 2002, más cercanas a las de los hombres. El tiempo dedicado al trabajo remunerado y la brecha entre mujeres y varones no se vieron alterados entre 2002 y 2011: las mujeres dedicaban, en promedio, 38 horas semanales al mercado laboral y los hombres, 44,8 horas.

Las brechas se observan en la calidad de los empleos, pues las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el empleo a tiempo parcial y, también, en las tasas de desempleo abierto. Otra manifestación de las brechas se encuentra en el vínculo entre empleo y seguridad social: en aquellos países con mayor brecha entre la tasa de empleo masculina y la femenina, existen menores diferencias entre las tasas de cotización, o incluso mayor cotización de las mujeres. Esto indica que, en estos casos, las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral, en contextos de muy bajas tasas de empleo femeninas en relación con las masculinas, tienen altas probabilidades de ser cotizantes, lo que sugiere un importante proceso de selección en el mercado de trabajo; es decir, en los países en que la participación laboral de las mujeres está más restringida, las más educadas son las que más participan del empleo y, por lo mismo, tienen más probabilidad de cotizar.

En síntesis, si bien las brechas de género en las tasas de participación y de ocupación se redujeron en la mayor parte de los países –y, en menor medida, se achicaron las brechas en las tasas de desempleo–, todavía son muy significativas, aun en los casos en que las mujeres revirtieron sus

desventajas educativas. Esto último implica importantes pérdidas potenciales de productividad y de ingresos para los hogares.

4.1.5.2. Segregación ocupacional y brechas salariales

Un indicador cuantitativo de la segregación horizontal es la sobrerrepresentación de las mujeres en la tasa de empleo de determinadas actividades. En 2011, las ocupaciones que se clasifican como “femeninas” (administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales y comercio) empleaban al 70% de las mujeres, mientras que los hombres se ocupaban de manera primordial en la agricultura y el comercio.

En las categorías ocupacionales existen diferencias que dan cuenta de segregación: los hombres son principalmente asalariados y tienen una presencia mayor entre los empleadores; las mujeres, en cambio, constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado y una de cada diez está empleada en el servicio doméstico, mientras que, para los hombres, este porcentaje es irrelevante.

Con respecto a los ingresos laborales de unos y otras, uno de los hechos más documentados en los estudios sobre diferencias de género en el mercado laboral es la existencia de una penalización salarial para las mujeres. Estas diferencias pueden deberse a distintos factores: la división sexual de las tareas domésticas en el hogar, la discriminación de los empleadores, la segregación educativa antes de ingresar al mercado laboral y otros factores asociados a pautas sociales o culturales. Estas brechas salariales parecen haberse revertido en una minoría de países, mientras que, en el resto, aún son significativas y no muestran una tendencia uniforme a la baja.

4.1.6. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, PATRONES DEL CONSUMO Y ESTILOS DE DESARROLLO

Si el mundo del trabajo es clave para generar o reducir brechas de ingresos, tales brechas se reflejan en el mundo del consumo, donde se manifiestan las desigualdades en el acceso al bienestar y la calidad de vida. Si el trabajo es clave de la igualdad, el consumo es clave de la sostenibilidad. En el caso de América Latina y el Caribe, así como en la propia CEPAL, las preocupaciones por el “consumo imitativo” y la “modernidad de escaparate” están presentes desde hace varias décadas y se refieren a la sostenibilidad económica, dada la relación existente entre patrón productivo (e inversión productiva), patrón exportador y la expansión del consumo,

con una alta proporción de bienes y servicios importados. El patrón de consumo incide, también, en la sostenibilidad ambiental, en particular cuando se consideran las distintas modalidades de transporte urbano.

El aumento desproporcionado de las importaciones que se produce como resultado de incrementos del ingreso y del consumo contribuyó históricamente a los desequilibrios de la cuenta corriente de las economías latinoamericanas en los períodos de crecimiento. El consumo también se vincula con la igualdad, en la medida en que una distribución justa viabiliza el acceso a los medios para lograr el bienestar. También se relaciona con la sostenibilidad ambiental con miras a la preservación para las generaciones venideras, debido a los impactos negativos que puede tener la dinámica del consumo en aspectos como la contaminación, el gasto energético y la acumulación de desechos.

La expansión del consumo fue notoria en años recientes. En promedio, para los países de América Latina, el consumo privado per cápita, expresado en dólares constantes de 2005, creció entre 1990 y 2012 a una tasa acumulativa anual del 2,4%, por encima del crecimiento del PIB per cápita, mayor que el crecimiento del 1,9% registrado en la década de 1990. De hecho, en los últimos años, el consumo constituyó uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada, y en 2012 alcanzó los mayores niveles per cápita de los últimos veinte años (aunque sufrió una reciente desaceleración). En términos generales, el promedio de las tasas de consumo privado en la región casi triplica el de los países de renta media, pero no llega a ser una quinta parte del promedio de los países de la OCDE.

Esta expansión del consumo conlleva efectos positivos, pues parte de este incremento se traduce en una mejora del bienestar de sectores que tradicionalmente estaban privados de bienes y servicios que contribuyen a mejores condiciones de vida, que permiten un mejor uso del tiempo y que, también, posibilitan un mayor desarrollo de capacidades. Esto ocurre, por ejemplo, con la difusión del acceso a electrodomésticos y computadoras, a educación y salud y, allí donde el transporte público es deficiente, a automóviles. No obstante, a pesar de la expansión del consumo, los alimentos todavía representan una parte mayoritaria del gasto (en promedio, el 40% del gasto total de los países de la región, mientras que en la Unión Europea representan un 25%). Ello habla de la prevalencia en la región de estructuras muy básicas de consumo para una proporción importante de la población.

La alta desigualdad de la región en términos de ingreso se constata también cuando se considera el gasto. En efecto, la distribución del gasto

per cápita de los hogares según el quintil de ingreso pone de manifiesto notorias disparidades: el quintil de mayores ingresos gasta entre cuatro y ocho veces más que el primer quintil.

Si bien la situación actual es distinta del contexto histórico en que la CEPAL planteó su reflexión sobre el consumo en décadas pasadas, existen riesgos recurrentes que no pueden soslayarse; entre ellos, las limitaciones que impone al crecimiento de la región un patrón de consumo expansivo que tiene un elevado componente importado. Si bien en años recientes los países han logrado estabilizar su trayectoria de consumo y disminuir la volatilidad del producto, la volatilidad relativa entre ambos agregados aún es un rasgo distintivo de la región en el contexto internacional. Esto plantea a futuro incertidumbres sobre la sostenibilidad del incremento del consumo, pues la combinación de alta volatilidad y preponderancia del consumo privado deja expuestos los flancos de vulnerabilidad ante diversos choques externos.

En cuanto al acceso al financiamiento para el consumo, el crecimiento del crédito es positivo, dado que ofrece a más familias oportunidades de reasignación intertemporal de su consumo para hacerlo más acorde con sus necesidades. Pero, por otro lado, los consumidores son susceptibles de caer en trampas de sobreendeudamiento, al mismo tiempo que altas tasas de penetración del crédito pueden acrecentar el efecto de choques adversos. Esto plantea un problema de sostenibilidad de la expansión del crédito, al que está más expuesta la población endeudada, que dispone de menos activos. En términos de igualdad, debido a las asimetrías de información y de acceso al crédito en general, los costos del financiamiento son más altos para aquellos sectores de menores ingresos. Además, la utilización del crédito está distribuida de modo desigual por deciles (incluso en términos relativos al gasto o al ingreso de cada estrato): tiende a ser mínima en los deciles bajos y máxima en el tercio superior de la distribución.

Otra fuente de inquietud que genera la estratificación del consumo es que los estratos más altos, favorecidos por la concentración de riqueza, tienden a encapsularse en un consumo muy dinámico de servicios privados de alto costo y de bienes de lujo, con un alto componente de importaciones. Se deteriora así la “calidad de la sociedad”, por cuanto se restringen las relaciones grupales a sus niveles diferenciales de consumo y se exacerban las brechas de bienestar entre consumidores de bienes y servicios privados de mayor nivel y consumidores de servicios públicos de niveles inferiores. Los datos muestran que el gasto de los deciles superiores en términos proporcionales es mayor en rubros como transporte,

educación y salud (precisamente, aquellos en que existe un claro déficit en la provisión de servicios públicos).¹⁶

Si bien la expansión del consumo debe entenderse en parte como una potencial expansión del bienestar, el fuerte énfasis en el consumo privado de bienes importados, con alta intensidad de gasto energético y contaminación del aire, enciende varias señales de alerta. (Desarrollamos esta problemática en el punto 4.3.2 de este capítulo; aquí sólo mencionamos algunas de estas señales.)

La primera es que el sesgo hacia el consumo privado, más estratificado según ingresos, va en detrimento de la prestación de servicios públicos de calidad. Ello no aporta a la igualdad, pues esta, como valor compartido, tiene más arraigo cuando el bienestar de la sociedad se aborda de manera conjunta y se plasma en pactos fiscales que, luego, se traducen en la prestación de servicios y bienes públicos que todos usan y consumen (retomamos el tema de los pactos más adelante). Por otro lado, la “fuga” hacia el consumo privado, sobre todo en rubros como el transporte, la salud y la educación, no allana el camino hacia la cohesión social ni hacia el logro de un pacto fiscal con sesgo redistributivo. Inversamente, cuando el Estado consigue proveer buenos servicios con alcance universal en materia de salud, educación, transporte, seguridad, servicios básicos y medio ambiente, la cohesión social y el bienestar redundan en una mayor predisposición a los compromisos recíprocos y reducen la tendencia a eludirlos.

La segunda señal de alerta se refiere a la sostenibilidad económica y de transformación productiva, en la medida en que se consolidan un patrón de producción intensivo en materias primas y un patrón de consumo intensivo en bienes elaborados importados. Este fenómeno no es nuevo en la región, pero hoy adquiere redoblada fuerza porque se relaciona directamente con el consumo de energía y la sostenibilidad ambiental.

De hecho, la tercera señal de alerta es la del impacto sobre el medio ambiente. En contraste con el patrón sesgado hacia el consumo por vía privada, una solución pública y concertada, con énfasis en alternativas compartidas, generará menor emisión de gases y consumirá menos ener-

16 El cociente entre la proporción del gasto por rubro y el gasto total del décimo decil de ingreso y del primer decil de ingreso, alrededor del año 2006, arroja para los gastos de transporte una diferencia de 2,7; para los gastos en salud, una relación de 2; y para educación, una relación de 5,1; es decir, la proporción del gasto en transporte del último decil equivale a casi tres veces la proporción del decil más pobre.

gía no renovable, al tiempo que propiciará una mayor disposición de los actores para establecer pactos en torno a matrices energéticas más amigables y sostenibles desde la perspectiva ambiental. Orientar las dinámicas del consumo en aras de mayores igualdad y sostenibilidad (económica, social y ambiental) requiere avanzar en varios ámbitos.

Un primer ámbito es el pacto fiscal con sus dos caras, a saber, la reforma tributaria y la provisión de servicios públicos para posibilitar consumos ligados con estrechez al bienestar. Para mejorar esta provisión se necesitan más recursos, que se captan a través de los impuestos; para que la ecuación ejerza un efecto positivo sobre la igualdad deben aplicarse impuestos progresivos, al mismo tiempo que deben prestarse servicios para extender el acceso a los sectores más desposeídos. Un pacto social en torno a esta moneda de dos caras es, a la vez, medio y fin de una mayor cohesión social.

Un segundo ámbito es el de las orientaciones estratégicas para equilibrar la expansión del consumo con la inversión productiva. Una sociedad de alto consumo, pero poco diversificada en su producción y muy dependiente del valor de sus materias primas, es una sociedad poco sostenible.

Financiar el consumo con el auge de los productos básicos tiene sus límites. Es preciso un acuerdo para que la expansión del consumo en favor de un mayor bienestar general vaya acompañada de la inversión necesaria para conformar una estructura productiva que, mediante el empleo, promueva una mayor inclusión social y, por efecto de su diversificación, cobre mayor resiliencia frente a los choques externos. El equilibrio entre el consumo y la producción, así como la dinámica de ambos, son también clave para sostener los equilibrios de cuenta corriente en el largo plazo.

En otras palabras, deben conjugarse los cambios en el patrón de consumo con el esfuerzo por elevar la tasa de inversión y por modificar su composición. Es muy difícil cambiar los patrones de demanda si no se cambian los de oferta. La inversión baja y dirigida hacia sectores no transables o productores de recursos naturales sujetos a la llamada “lotería” de los productos básicos poco contribuirá a reducir la volatilidad del consumo o a reorientarlo hacia procesos y productos menos contaminantes. Una expansión de la oferta –a precios más bajos– de bienes y servicios que han sido procesados respetando el medio ambiente debe acompañar el esfuerzo por educar al consumidor y por reducir desigualdades. En ese sentido, generar –mediante la política industrial– los incentivos clave para elevar la inversión en los nuevos sectores es condición indis-

pensable para hacer viable una transformación de las modalidades de consumo.

Un tercer ámbito se relaciona con las externalidades del patrón de consumo en términos ambientales y energéticos. Es necesario gravar la contaminación y el consumo energético excesivo para favorecer la promoción de una mayor solidaridad con las generaciones futuras. Hoy es evidente que el consumo “posicional”, el aumento progresivo del parque automotor, la expansión del gasto de energía por encima del crecimiento del PIB per cápita y los desechos que origina un mercado de obsolescencia planificada plantean serios problemas de contaminación del aire, congestión del espacio urbano, acumulación de desechos no degradables y presiones intensas sobre la matriz energética, como se tratará más adelante; por lo tanto, el vínculo entre el consumo y sus repercusiones para las generaciones futuras también debe ser objeto de un pacto social que comprometa los actores de manera solidaria y condicione las pautas de consumo con visión de futuro sostenible. La “ciudadanía ambiental” implica, en este sentido, derechos y obligaciones. Todos somos consumidores y ciudadanos, pero el consumo no debe convertirse en un sucedáneo de la ciudadanía. No podemos ser consumidores a costa del sentido de ciudadanía, y por eso es importante alcanzar un mejor equilibrio entre el consumo privado y la prestación de servicios públicos, así como entre la calidad de vida de hoy y la que es necesario preservar para mañana. El consumo debe ser ciudadano, de modo que debe concebirse colectivamente en una lógica de bienestar y sostenibilidad.

* * *

Los hechos estilizados y las evidencias que se rescataron para ilustrar el estado de situación de la heterogeneidad estructural en la región remiten a la óptica del vaso medio lleno o medio vacío. Por una parte, destacan la evolución favorable de la tendencia de la última década en los principales indicadores del mercado laboral: aumentó el empleo, cayó el desempleo y se incrementaron la productividad laboral y la formalización; asimismo, se elevaron los ingresos de los trabajadores y disminuyó la dispersión de estos ingresos, lo que, al menos en algunos de los países de la región, se vincula al fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Asimismo, la mejora de los ingresos, por efecto de la mayor generación de empleo y de una mejora de los ingresos de los hogares, favoreció la expansión del consumo y el acceso de los hogares a un mayor bienestar en este sentido. Desde la perspectiva de género, se observa una

reducción de la brecha en la tasa de participación de mujeres y de hombres, como también en el empleo y en el acceso a la seguridad social.

Por otra parte, la rigidez de la estructura económica cierra una sombra sobre los auspicios de la reciente coyuntura. Los últimos datos disponibles muestran un menor dinamismo en los indicadores del mercado de trabajo; ello obliga a preguntarse por la sostenibilidad y la progresión de los avances recientes mencionados. Esto resulta preocupante, puesto que las características más estructurales de los mercados laborales de la región se mantuvieron básicamente inalteradas. Persiste la alta heterogeneidad productiva, que, junto con la debilidad de las instituciones laborales, deriva en una alta heterogeneidad salarial. Las brechas de género siguen siendo altas y la segregación ocupacional en perjuicio de las mujeres no se modificó de forma significativa. La dinámica del consumo y la elevada elasticidad ingreso de las importaciones de bienes de consumo —y, en especial, de automotores— cuestionan la sostenibilidad del crecimiento, tanto en lo que respecta a la conocida restricción externa como a su impacto ambiental.

4.2. LA IGUALDAD MULTIDIMENSIONAL Y SUS DÉFICITS

La región de América Latina y el Caribe logró progresos significativos en los años pasados en algunas dimensiones de la igualdad, que se alcanzaron con velocidades diferentes, de acuerdo con la profunda heterogeneidad que existe entre los países. En los últimos tiempos, los avances encuentran límites, ya para sostenerse, ya para expandirse. Se plantean grandes desafíos para mantener la ruta ascendente en el camino hacia la igualdad asociada a la plena titularidad de derechos y ampliarla a los diversos ámbitos en que dicha igualdad se juega. En las siguientes páginas, exponemos un conjunto acotado de evidencias con el objetivo de testimoniar los avances y límites que presentan los países de la región en la consecución de esta agenda.

4.2.1. LA IGUALDAD DE MEDIOS

Las novedades del último período de crecimiento económico, en comparación con el de la década de 1990, son la combinación de mejoras en las tasas de empleo con un aumento sostenido y significativo de los ingresos laborales y la reducción de la desigualdad de ingresos. A partir de co-

mienzos de la década pasada, la mayoría de los países de América Latina revirtió la tendencia de aumento de la desigualdad y registró descensos de los índices de Gini, aun cuando la región todavía es la más desigual del mundo. Entre 2002 y 2011 se observa que 15 países de la región, de un conjunto de 17, redujeron este índice. Tal punto de inflexión en la dinámica distributiva obedece sobre todo a la evolución de los ingresos per cápita; más específicamente, a los provenientes del mercado laboral al haberse reducido la brecha salarial entre trabajadores calificados y de baja calificación.

Las causas de esta reducción de la desigualdad constituyen aún una cuestión abierta a debate. Existen diferentes interpretaciones. Se cree que la menor desigualdad podría ser resultado del crecimiento de la oferta de trabajadores calificados, lo cual resultaría un logro. Otros estudios la atribuyen a la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en ese período, lo cual estaría relacionado con un desempeño mediocre en las ramas de actividad más complejas –o intensivas en conocimiento–, en muchos casos asociado al sesgo reprimarizador de la estructura productiva, que habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la llamada “prima salarial” por educación. Si esto fuera así, la composición sectorial, altamente condicionada en economías centradas en la explotación de recursos naturales en los países de América del Sur o en el ensamblaje en los de América Central y México, generaría una mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, con lo que se reduciría la brecha por “retornos a la educación”. Esa dinámica, en lugar de representar una convergencia del desarrollo y la igualdad, revelaría un relativo estancamiento de la productividad, que, junto con el patrón de especialización predominante, no contribuiría a estimular la progresión conjunta de la educación, la diversificación productiva y el desarrollo de capacidades. Si bien la evidencia no es aún concluyente, el debate está abierto y resulta clave para comprender la dinámica distributiva y su interacción con el desarrollo tecnológico-productivo.

En general, la caída de la desigualdad del ingreso a partir de 2002-2003 no estuvo acompañada de una mayor participación de la masa salarial en el PIB total; es decir que no cambió la distribución funcional del ingreso, que indica el reparto del ingreso nacional entre trabajadores y propietarios del capital. Las mejoras distributivas en los hogares no significaron, en general, un reparto más igualitario en este sentido. Sólo en la Argentina, el Brasil y Costa Rica aumentó la participación de la masa salarial en el PIB total. De esta manera, la apropiación de los frutos del

crecimiento y del aumento de la productividad por parte de los distintos agentes productivos no concurre hacia una reducción de brechas, lo que plantea desafíos de políticas para avanzar en este componente estructural de la igualdad.

En síntesis, existe evidencia auspiciosa en relación con la inflexión que desde hace una década ha llevado a los países de la región a una tendencia de mejoramiento en la distribución personal del ingreso. El incremento de los ingresos laborales y la mejora de su distribución, combinados con un rol más activo del Estado en políticas de transferencias y una reducción de las tasas de dependencia (en buena medida, debido a la creciente incorporación de la mujer al empleo remunerado), son señales positivas. Ahora bien, la reducción de brechas entre ingresos laborales resulta positiva cuando surge de pactos laborales y de una institucionalidad que vela por reducir esas diferencias, pero es preocupante si responde a un perfil productivo dominado por la dinámica de la demanda de empleo no calificado. La evolución de la distribución funcional del ingreso también debería encender luces de alarma al no observarse una recuperación de la participación de los ingresos laborales en el PIB luego de varias décadas de apropiación regresiva de los frutos del crecimiento y de los aumentos de la productividad por parte de los distintos agentes económicos.

En cualquier caso, puede concluirse que la región avanzó hacia mayores niveles de igualdad en las condiciones de habitabilidad y en el acceso a bienes duraderos.

4.2.2. LA IGUALDAD EN CAPACIDADES

Con respecto a las desigualdades reproductivas, medidas por la incidencia de la maternidad adolescente, el número de hijos por mujer en la región cayó de manera marcada y a lo ancho de la sociedad, de modo que se redujeron las brechas en cuanto a niveles de fecundidad. Sin embargo, el calendario reproductivo, en particular el del primer hijo, aún se inicia más o menos temprano, sobre todo en adolescentes de sectores de menores niveles de ingresos y educación. Esto resulta inquietante debido a las adversidades que entraña tener hijos durante la adolescencia, más aún cuando un alto porcentaje refleja embarazos no deseados. La probabilidad de ser madre en la adolescencia, medida a través del porcentaje de madres entre mujeres de 19 y 20 años, presenta grandes diferencias según los quintiles. A modo de ejemplo, en la República Dominicana, la probabilidad es cercana al 70% en el primer quintil en las zonas rurales,

y en la República Bolivariana de Venezuela alcanza el 60%, mientras que en el quintil superior urbano es del 15,7% y el 10,8%, respectivamente. En el período intercensal se reduce, por lo general, la probabilidad de ser madre adolescente en ambos quintiles (con escasas excepciones), pero las brechas entre estos quintiles aumentan en la mayoría de los países.

Las distintas brechas distributivas presentadas en este apartado permiten comprender la multidimensionalidad que subyace tras la igualdad en clave de capacidades. No es sólo cuestión de cerrar brechas en cuanto al acceso en el sistema de educación formal para avanzar hacia una mayor igualdad en el plano de las capacidades. Además de los aprendizajes, aspectos tan diversos como la conectividad en las TIC, la nutrición, los derechos reproductivos, el hacinamiento y el acceso a bienes duraderos configuran un panorama complejo en el que distintos aspectos pueden interactuar, sea para reforzar la desigualdad, sea para revertirla. Las evidencias presentadas muestran cierta persistencia en las brechas estructurales de desigualdad, y, más allá de las mejoras observadas en promedio, son varios los casos en los que el indicador mejora para el país, pero no se altera o incluso empeora cuando se mide la brecha entre los niveles extremos (quinto quintil y primer quintil) de la distribución del ingreso.

4.2.3. RECONOCIMIENTO RECÍPROCO E IGUALDAD RELACIONAL

Cuando se consideran los aspectos relacionales de la igualdad, los resultados no son positivos. Por ejemplo, en promedio, el grado de segregación escolar en el sistema primario y el secundario de América Latina aumentó en las últimas dos décadas. En *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) se presentan las evidencias a partir de índices de segregación. El índice de segregación escolar aumentó, en promedio, de 0,151 a principios de los años noventa a 0,167 a principios de la década de 2010. De los 14 países incluidos en la muestra, en 10 se registraron aumentos del índice de disimilitud, vale decir, de segregación educativa de los sectores de menores ingresos. En ningún país se registraron reducciones significativas en diversos indicadores de segregación escolar analizados para la década de 2000, período en que todos los países redujeron la desigualdad de ingresos y mejoraron en otras dimensiones del bienestar. Los resultados sugieren que, en promedio, el grado de segregación escolar en el sistema primario y el secundario en América Latina aumentó en las últimas dos décadas; también dan cuenta de que creció el grado de segregación escolar entre la red pública y la privada.

Esta disimetría es preocupante si se piensa en la dinámica distributiva y de inclusión social con miras al futuro. Hay que considerar que la segregación educativa estratifica por partida doble o en dos tiempos: en primer lugar, durante el proceso educativo, por la socialización entre pares, las diferencias de calidad de la oferta y el clima educacional diferenciado según las escuelas y las zonas donde se asientan; en segundo lugar, la segregación discrimina posteriormente en el aprovechamiento de los logros educativos para la inserción en el mundo laboral, tanto por las brechas en cuanto a redes de relaciones adquiridas en la comunidad escolar y su extensión hacia las familias como por la diferenciación en el reconocimiento simbólico y las brechas de prestigio según el lugar en que se haya estudiado.

Otro ámbito de segregación es el residencial, que implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópolis viven de manera separada, con escasa convivencia. En *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) presentamos evidencias a partir del índice de disimilitud de Duncan, calculado según las rondas censales de 2000 y 2010, para estratos por nivel educativo y para estratos de ingresos. Los resultados revelan una mayor segregación para el grupo con educación alta (superior o más) para todas las ciudades analizadas. Estas cifras confirman el patrón de localización exclusiva de los grupos más acomodados en las ciudades de la región, que suelen residir en barrios bien conectados con los centros comerciales y financieros de sus ciudades, relativamente autosuficientes en materia de servicios y con precios de suelo y vivienda elevados, los que actúan como fuerza expulsora de hogares pobres o barrera de entrada para personas u hogares pobres. Este relativo encapsulamiento de los grupos acomodados tiene serias repercusiones en su vinculación con el resto de la sociedad y es además un mecanismo poderoso de reproducción de la riqueza y de la concentración del poder económico, con lo que ello implica para la profundización de la convivencia democrática.

Los resultados por estratos de ingreso revelan que el índice de disimilitud del decil más pobre es menor que el del decil más rico, aunque la diferencia se redujo en el período de referencia. Esto significa que el grupo más rico (décimo decil) vivió más “encapsulado” que el más pobre (primer decil); vale decir, que tuvo menos interacción en su zona de residencia con miembros de otros grupos sociales. Este hecho responde más a un fenómeno de autosegregación de los sectores altos, que puede repercutir sobre otros aspectos de la agenda del desarrollo, incluidas las resistencias a una estructura tributaria más progresiva que, al tiempo que

afecte la distribución del ingreso, permita ampliar la oferta de bienes público y meritorios *fuera* de las zonas residenciales de altos ingresos.

4.2.4. RECONOCIMIENTO RECÍPROCO, GÉNERO Y AUTONOMÍA

En la sección 4.1.5 presentamos las evidencias más significativas que ilustran las brechas de desigualdad de género, en especial aquellas vinculadas al trabajo remunerado y no remunerado. Ahora nos centramos en la carencia de ingresos propios según sexo, ya sean ingresos laborales o provenientes de la seguridad social, pues esta característica refleja la falta de autonomía económica con perspectiva de género y muestra grandes diferencias en detrimento de las mujeres.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en la región bajó desde el 42% en 2002 hasta el 32% en 2011, mientras que la de hombres en la misma situación se redujo desde el 15% hasta el 13% en igual período; sin embargo, un tercio de las mujeres de 15 años de edad y más que no estudian no logran generar ingresos y son económicamente dependientes, lo que afecta con gravedad su autonomía económica y, por ende, sus posibilidades de superación de la pobreza. Diez países presentan un descenso de la proporción de mujeres sin ingresos propios: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En los demás países, el descenso del indicador se explica sólo por el aumento del número de mujeres de 15 años y más que no estudian.

La caída de la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que el incremento de la participación laboral femenina. Hay barreras estructurales que impiden a las mujeres ingresar al mercado de trabajo, entre las cuales se destaca la ausencia de sistemas integrales de cuidado. De hecho, la tasa de actividad femenina se mantuvo relativamente estable, lo que implica que una gran parte de la disminución registrada en el indicador se debe a los ingresos provenientes de transferencias del Estado.

Tal como se analiza en Cecchini y Madariaga (2011) y en CEPAL (2013a), los programas de transferencias condicionadas puestos en marcha en los países de la región en la primera década del siglo XXI se caracterizan por ser “feminizados”, en el sentido de que son, sobre todo, las mujeres quienes reciben los beneficios. Si bien estos programas permitieron que las mujeres se convirtieran en actores esenciales de la política social, presentan características que dificultan la erradicación de las causas fundamentales de la desigualdad de género: reflejan una vi-

sión maternalista, que consolida el rol de las mujeres como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado y la familia sin promover mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia. Por otra parte, un efecto que puede considerarse positivo y que se recoge en la literatura es que, dado que estas transferencias se dirigen de preferencia a las madres, pueden modificar la relación de poder en los hogares.

Con respecto a las pensiones de seguridad social, si bien en la última década se redujeron las brechas de cotización entre asalariados y asalariadas en la mayoría de los países de América Latina, persisten todavía grandes diferencias por sexo entre personas de 65 años y más que reciben pensiones. Así, en un total de 16 países con información disponible, la población de 65 años y más que contaba con pensiones pasó de un 42,4 a un 46,2% en los hombres entre 2002 y 2011, mientras que, en el caso de las mujeres, se incrementó de un 32,4 a un 38,1% en el mismo lapso. El monto de las pensiones es sistemáticamente superior entre los hombres, dado que la discontinuidad en la cotización es mucho mayor en las trayectorias laborales de las mujeres debido a la maternidad y las actividades de cuidado y a su inserción más precaria en el empleo; es decir, la posibilidad de que una proporción cada vez mayor de mujeres logre el pleno ejercicio de su autonomía depende en gran parte de disminuir las brechas de empleo, pues sólo de este modo se lograrán la generación de ingresos propios, el acceso a la protección social contributiva, el desarrollo de capacidades y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

4.2.5. LA CUESTIÓN INDÍGENA Y LA DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe es una región de una gran diversidad étnica, lingüística y cultural en la que viven al menos 670 pueblos indígenas que en conjunto representaban, según estimaciones de la ronda de censos de 2000, entre 30 y 50 millones de personas (CEPAL, 2006). En la ronda de censos de 2010 se incorporó, con diferentes alcances, la pregunta sobre autoidentificación o autoadscripción; el resultado fue, en general, una estimación mayor respecto del peso de la población indígena en países como México, donde esta pasaría de 6,1 a 16,9 millones de personas y, en términos relativos, de representar el 6,3% de la población nacional a poco más del 15% (CEPAL, 2013b).

En todos los países analizados, el porcentaje de población indígena por quintiles es decreciente a medida que aumentan los ingresos. El Es-

tado Plurinacional de Bolivia y Guatemala son los países de la región que tienen más población indígena, lo que se refleja en todos los quintiles, en contraste con los demás países de la muestra. En el primer caso, el porcentaje de población indígena en el primer quintil duplica el del quinto quintil (76% frente a 36%).

Se registra una alta concentración de población indígena en los quintiles inferiores. En los países analizados (Bolivia, México, Perú, Guatemala, Chile y Ecuador), más de la mitad de los indígenas pertenece a los dos primeros quintiles de ingresos. Esta desigual distribución por quintiles se refleja en una mayor intensidad de la pobreza y la indigencia en la población indígena que en la no indígena. Se destaca Guatemala, en el extremo superior, con una tasa que sobrepasa con comodidad la media (72% frente a 46,5%).

En materia de salud, la desnutrición crónica –definida como el déficit de talla para la edad– afecta a aproximadamente el 16% de los niños no indígenas menores de 5 años, en contraste con el 31,5% de los niños de este rango etario pertenecientes a pueblos indígenas; es decir, la prevalencia de la desnutrición crónica es casi del doble en niños indígenas que en no indígenas. La brecha entre indígenas y no indígenas es aún más llamativa en lo que se refiere a la desnutrición crónica severa: mientras que el 1,1% de los niños no indígenas sufre de desnutrición crónica severa, esta cifra supera el 9% entre los niños indígenas.

Las diferencias en cuanto a ingresos, incidencia de pobreza e indigencia, logros educativos y condiciones de salud y nutrición plantean la necesidad de conjugar políticas de reconocimiento con políticas redistributivas y de ampliación del acceso al desarrollo de capacidades y al bienestar para los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, para abatir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad que padecen los pueblos indígenas es necesario adecuar las políticas, pues en esa pobreza y esa desigualdad se combinan factores de discriminación económica, social y cultural.

4.3. EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO Y SUS DÉFICITS

4.3.1. LA DIMENSIÓN TECNOLÓGICO-PRODUCTIVA

DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO Y SUS DÉFICITS

El cambio estructural que sostiene el proceso de desarrollo es el que diversifica la economía y amplía la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos (eficiencia

schumpeteriana) y con mayor tasa de crecimiento de la demanda (eficiencia keynesiana o de crecimiento). La combinación de estos dos tipos de eficiencia genera tasas más altas de crecimiento de la productividad, la innovación y el empleo. Para que exista cambio estructural virtuoso se requiere que la difusión de tecnología y la expansión de la demanda impulsen el conjunto de la economía mediante encadenamientos hacia atrás y hacia delante. Un patrón de crecimiento que genera un “círculo virtuoso” como el que proponemos es compatible con el objetivo de alcanzar niveles crecientes de igualdad. Así lo planteamos en los tres documentos que componen la “Trilogía” y lo presentamos de forma analítica en el capítulo 2 de este libro.

Las transformaciones en la dimensión tecnológico-productiva son centrales para el cambio estructural progresivo. Lamentablemente, la región presenta déficits importantes y persistentes en esta materia, sin visos de transformaciones, siquiera moderadas. Nos ocupamos de presentar en los apartados que siguen un conjunto de evidencias cuantitativas y cualitativas que ilustran el estado de la situación actual.

4.3.1.1. La evolución de la productividad y del empleo en el largo plazo

Mientras que en países más dinámicos de fuera de la región se observa la continuidad a lo largo del tiempo del aumento del empleo y de la productividad, en América Latina y el Caribe se perciben períodos de caída de la productividad o lento crecimiento de esta. En general, en la región se configuran estilos de desarrollo en los que ningún país consiguió combinar, a largo plazo, un elevado crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de la brecha interna de ingresos) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica). Para lograr un patrón de crecimiento virtuoso es necesario que este se apoye en el cambio estructural hacia la mayor presencia de actividades portadoras de eficiencia dinámica.

En *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b) nos ocupamos de presentar y documentar el déficit de convergencia tecnológica y de cambio estructural progresivo que sufre la región en comparación, por ejemplo, con el desempeño de la República de Corea (Corea del Sur), país en desarrollo que suele tomarse como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia en la segunda mitad del siglo XX, y también en relación con un conjunto de países europeos. Lo que se observa y destaca es que, entre 1960 y 2010, en ningún momento Corea

del Sur mostró una caída en la productividad como la que sufrió América Latina en la denominada “década perdida” de 1981-1990 y en 1998-2002. Esta caída, en el caso de América Latina, estuvo acompañada de la pérdida de empleos en los sectores de mayor productividad y la migración de trabajadores hacia actividades de subsistencia y subempleo. Tal migración tendió, a la vez, a deprimir la productividad media de la economía. Este movimiento es la otra cara de un cambio estructural regresivo. Salvo en los años sesenta, en nuestra región el crecimiento de la productividad nunca superó la barrera del 2%; por el contrario, en Corea, los cambios en el patrón de especialización aseguraron una expansión de la demanda y del producto que genera empleo en actividades de alta productividad para trabajadores antes asignados a actividades de productividad menor, lo que, además, produce una mejora en la distribución del ingreso.

A partir de los años noventa, el crecimiento surcoreano se sustentó más en la productividad que en el empleo, como era de esperar en una economía que ya había absorbido la mayor parte del empleo de subsistencia y elevado sustancialmente los salarios reales y que competía cada vez más en calidad. Eso no se observó en América Latina, ni siquiera durante el auge posterior a 2004. Más aún, las tasas de crecimiento de la productividad en América Latina desde mediados de los años setenta permanecieron muy por debajo de las alcanzadas en la década de 1960.

La dinámica de la elasticidad producto del empleo muestra la otra cara de este proceso: mientras su estabilidad a lo largo de casi cuatro décadas en la República de Corea refleja la existencia de una clara estrategia de cambio estructural y crecimiento, en la región existen vaivenes pronunciados incluso en las economías más exitosas. La ruptura que significó la crisis de la deuda externa de 1982 y la subsiguiente “década perdida” debilitó la capacidad de acumulación, crecimiento e incorporación de progreso técnico en el largo plazo, proceso que la región recién comenzó a superar a mediados de la década de 1990. La región llegó a 2010 con una productividad del trabajo apenas superior a la que tenía en 1980, mientras que, para una muestra de países asiáticos, esta casi se triplicó.

En el caso de Europa se observa un proceso sostenido de aumento de ambas variables, que sólo se interrumpe con la crisis de 2008. Como comparación ilustrativa, el país de mejor desempeño del grupo de latinoamericanos es Costa Rica, cuya productividad aumentó un 15% entre 1980 y 2010 (y registró un marcado retroceso en la década de 1980). Por otra parte, en Dinamarca, que es el país de peor desempeño de la muestra de países en estudio fuera de la región, la productividad aumentó casi un 70% sin haber pasado por ninguna fase de declinación hasta 2008.

Las economías de fuera de la región también estuvieron expuestas a choques importantes. Sin embargo, salvo en la gran depresión de 2008 y 2009, estos no se manifestaron en un descenso de la productividad. Hubo casos de reducción del producto, como en Finlandia durante el desplome de la Unión Soviética, que era un importante mercado para sus exportaciones, o en la República de Corea durante la crisis asiática de 1997 y 1998; sin embargo, el crecimiento de la productividad no se detuvo hasta el final del período, lo que evidencia que se trata de economías muy resistentes a los choques y menos vulnerables a los vaivenes de la economía mundial.

En los países latinoamericanos, en cambio, los períodos de caída de la productividad corresponden a bajas tasas de crecimiento del producto asociadas al aumento del empleo. La contracara del bajo crecimiento de la productividad es que el empleo que se crea es de menor calidad: muchas veces es sólo un refugio precario frente al desempleo abierto, que no impide el aumento de la desigualdad. En resumen, el cambio estructural fue débil en América Latina y el Caribe, lo que se refleja en la tendencia de crecimiento y en la evolución de la productividad y el empleo.

4.3.1.2. Los indicadores de rezago del cambio estructural progresivo

La transformación de la matriz tecnológico-productivo de la región depende de un conjunto diverso de indicadores, o en él se puede ver reflejada. En *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b) presentamos una serie de indicadores¹⁷ para aproximar el cambio estructural de los países de América Latina y el Caribe, en comparación con los países desarrollados y con países en desarrollo que alcanzaron el cambio estructural (Asia). El conjunto de los indicadores muestra que la estructura productiva de la región presenta rasgos de menores eficiencias keynesiana y schumpeteriana que el amplio grupo de países de referencia.

Cuando se analizan algunos países de forma individual, los resultados confirman el análisis por regiones. En ninguno de los países latinoamericanos, ni siquiera en los más industrializados o diversificados, como el Brasil y México, el indicador de intensidad tecnología en manufacturas

¹⁷ Estos indicadores incluyen la productividad relativa del trabajo en cada país (*vis-à-vis* las economías industrializadas), el dinamismo y la complejidad de sus exportaciones, el número de patentes otorgadas y el gasto en investigación y desarrollo.

relativo a los Estados Unidos (IPR)¹⁸ iguala el de los países europeos, a pesar de que muchos de estos son economías pequeñas y con importantes exportaciones de recursos naturales, como Dinamarca, Finlandia o Noruega. El Brasil, que tiene el sector industrial más desarrollado de la región y un nivel de población y recursos que lo convierten en una de las mayores economías del mundo, presenta un IPR inferior al de Australia. La Argentina, que con frecuencia se compara con Australia, se encuentra muy lejos de este país en cuanto al peso de las ingenierías. Una pequeña economía muy exitosa en el cambio estructural, como Finlandia, logró un peso relativo de las ingenierías similar al de los Estados Unidos, y lo mismo ocurre con la República de Corea. El bajo valor del IPR de la región refleja la debilidad de su eficiencia dinámica; la transformación productiva latinoamericana aún debe recorrer un largo camino en su proceso de desarrollo.

Lo mismo puede decirse acerca de la productividad relativa, que es muy inferior en los países de América Latina. Llama la atención el bajo desempeño del Brasil en este indicador, lo que probablemente responde a las grandes diferencias regionales que existen en este país, que comprende zonas en que el cambio estructural fue muy intenso (sur y centro-sur), con un notorio avance de la diversificación y la complejidad del aparato productivo, y regiones más rezagadas. Recordemos que –como caracterizamos en la sección 4.1– los problemas de las brechas y el cambio estructural tienen una dimensión externa, pero también una interna, que es el origen de la heterogeneidad que se manifiesta a nivel sectorial y, también, espacial.

En las economías del Caribe se presenta una situación heterogénea. Cuatro de los países de mayor tamaño (Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago) son exportadores de productos naturales, mientras que los restantes, incluida Jamaica, combinaron en distinta medida actividades de ensamblaje, turismo (en especial las Bahamas, Barbados y los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental [OECS]) y, en algunos casos, servicios financieros. En el largo plazo, el principal cambio estructural en la subregión fue el desplazamiento de la actividad desde producciones agrícolas, como azúcar y banano, hacia estos servicios. Entre 1990 y 2010, el peso de la producción agrícola en la producción total

18 El IPR es el índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad de los Estados Unidos.

disminuyó casi dos puntos porcentuales, que no fueron compensados por el pequeño aumento del peso de la producción manufacturera. En ese lapso, el sector de servicios fue el que más contribuyó al crecimiento del PIB de la subregión. La pérdida de trato preferencial y de competitividad fortaleció las actividades de distribución frente a la producción.

4.3.1.3. La especialización de la matriz productiva y la (in)eficiencia dinámica: las restricciones de los recursos naturales

En la literatura especializada se sostuvo –y se sostiene– un extenso debate en torno a las restricciones y las ventajas de la especialización en la explotación de los recursos naturales. La evidencia empírica que se acumuló en los últimos años ofrece una serie de características que deben incorporarse al análisis. La primera es que disponer de recursos naturales no define que haya más o menos crecimiento. En el largo plazo, los procesos de convergencia de ingresos con los países desarrollados se dieron sobre la base de la diversificación productiva. La contribución de los recursos naturales al proceso de desarrollo debe evaluarse tomando en cuenta si estos recursos fueron un factor que favoreció o comprometió de manera significativa dicha diversificación.

La segunda característica es que los casos de enfermedad holandesa no son raros en la experiencia internacional (Sinnott, Nash y De la Torre, 2010). Dicho fenómeno se produce en función de una estructura de macroprecios (tipo de cambio real) que reduce la rentabilidad relativa de los bienes transables que no está ligada de modo directo a las ventajas asociadas a la explotación de los recursos naturales. Para evitar tales efectos son necesarias políticas industriales y macroeconómicas que modifiquen los precios relativos a favor de dichos bienes. Un aspecto particularmente importante en el diseño de políticas es tomar en cuenta que, en América Latina y el Caribe, la enfermedad holandesa tiene un componente asociado no sólo a la dimensión comercial, sino también a la dimensión financiera. Como ya mencionamos, esta última es la que Ros (2012) denominó “enfermedad mexicana”. La elevada liquidez en los mercados financieros internacionales jugó, en distintos momentos, un importante papel en la apreciación.

La tercera característica es que las modalidades de propiedad de los recursos naturales y de generación, apropiación y distribución de sus rentas (la gobernanza de los recursos naturales) difieren de un país a otro. La búsqueda de rentas asociadas a la explotación de esos recursos –sobre todo, energéticos y minerales– introduce la dimensión de la eco-

nomía política en la agenda de desarrollo. En el caso del sector minero y de hidrocarburos –y con frecuencia en el de la tierra– hay una fuerte concentración de la propiedad de los recursos. Muchas veces, el propio Estado es propietario de la totalidad de los recursos naturales o de una parte importante de estos, como sucede con el petróleo en la Argentina, el Brasil, Ecuador, México y Venezuela, con el gas en Bolivia o con el cobre en Chile. En otros casos, son grandes empresas, nacionales o extranjeras, las que deben ser tributadas para captar parte de la renta minera o petrolera. Crear instituciones capaces de captar esas rentas y de orientarlas de manera que contribuyan al aprendizaje, la diversificación y la construcción de capacidades es el desafío más importante de las políticas para evitar la enfermedad holandesa (estos mecanismos de apropiación de rentas, que pueden ser una fuente muy importante de financiamiento de las políticas públicas, se consideran en el capítulo 5, cuando presentamos la “agenda para el futuro”).

Como vimos en el capítulo 3, la discusión anterior puede resumirse en la frase acuñada por Nugent y Robinson (2010): “Las dotaciones de factores no son un destino”, en el sentido de que los recursos naturales serán una maldición o una bendición según las instituciones y políticas que cada país adopte. Tanto la captación y el uso de la renta como la generación de una estructura de rentabilidades relativas que permita la expansión de bienes transables no ligados al recurso natural son problemas de construcción de instituciones y de diseño de políticas.

El proceso de cambio estructural requiere diversificar la estructura productiva, extender el abanico sectorial más allá de la explotación de los recursos naturales; por ejemplo, si la diversificación tiene lugar hacia empresas que implementan proyectos de ingeniería en el país para el sector minero se está frente a una actividad que crece al amparo de la minería, pero que requiere capacidades y conocimientos que no se generan espontáneamente a partir de la producción minera. Lo mismo ocurre, verbigracia, con la fabricación de componentes o máquinas que se usan en dicha producción. En ambos casos, si bien se mantiene una proximidad con la base competitiva que proporciona el recurso natural, hay un salto cualitativo en términos del tipo de capacidad productiva, de capital físico, de capacidades y aprendizaje humano y de trayectoria tecnológica que se genera. Algo de esto ya ocurre en las industrias agroalimentarias de la Argentina, el Brasil y Uruguay, pero no en la medida de todo su potencial. Estas capacidades y trayectorias serán muy distintas a las de la base productiva inicial, y es posible que de ellas deriven nuevas actividades y bienes que tengan poco que ver con dicha

base. Más aún, tener cierto grado de diversificación inicial puede ser una variable importante para explicar la intensidad de la transformación y de la interacción con los sectores de recursos naturales. La diversificación inicial hace posible la interacción; tal es el caso de las capacidades generadas por Petrobras en el Brasil, las cuales se desarrollaron sobre la base de una estructura industrial ya diversificada.

El potencial tecnológico en los sectores intensivos en recursos naturales cambió con los nuevos paradigmas tecnológicos liderados por las TIC. Estas abren “ventanas de oportunidad” para los países en desarrollo, dada la importancia que en ellos tienen la agricultura y la minería, pero su aprovechamiento implica la construcción de nuevas capacidades en áreas del conocimiento cuyo progreso fue históricamente bajo en las economías en desarrollo. La evolución de los sectores tradicionales es cada vez más inseparable del aumento de capacidades en sectores de punta. El acceso, la apropiación y el uso de las TIC forman parte de un sistema en que las complementariedades son fundamentales; así, por ejemplo, aunque la difusión de los teléfonos celulares en las zonas rurales de América Latina y el Caribe permite hoy que la agricultura regional salte etapas en términos de desarrollo tecnológico, los ingresos, el nivel de educación y la integración de los productores en redes y cadenas de valor todavía representan limitaciones para el acceso a las TIC. Por otra parte, la difusión de paquetes tecnológicos que incluyen estas tecnologías incorporadas a la maquinaria agrícola y a servicios prestados por técnicos especializados opera como catalizadora de la difusión tecnológica en el sector. No obstante, la tasa de adopción y éxito de las nuevas tecnologías aún depende del desarrollo de capacidades internas que permitan a los productores seleccionarlas, implementarlas y utilizarlas de forma correcta e interactuar y aprender con ellas. El desarrollo de encadenamientos demanda avanzar desde actividades principalmente consumidoras de innovaciones hacia actividades que las produzcan, que pueden, por esa razón, impulsar y redefinir las condiciones de eficiencia y competitividad de las primeras.

Las evidencias muestran que en aquellos países donde hubo un patrón virtuoso de desarrollo —es decir, que el empleo y la productividad crecen de forma conjunta y progresiva en el tiempo—, este estuvo muy asociado al cambio estructural. En los casos de la República de Corea y de los países europeos del grupo de economías maduras intensivas en recursos naturales, el desarrollo estuvo vinculado a un proceso muy intenso de transformación productiva hacia actividades intensivas en conociemien-

tos, con efectos sobre el conjunto de la economía. El resultado no fue sólo el incremento del empleo, sino también un crecimiento estable del producto con aumentos persistentes de la productividad. Por el contrario, en la matriz de patrones de desarrollo presente en la región –cuyos resultados se describieron en el punto 4.3.1.1 de esta sección– se identifica de forma sistemática un casillero vacío: la ausencia de experiencias que combinen crecimiento del empleo y productividad de forma sostenida en el tiempo.

4.3.1.4. Matriz productiva, inserción internacional y crecimiento en el largo plazo

La especialización internacional influye en el crecimiento de largo plazo. Para que se establezca la tasa de crecimiento se requiere que la dinámica de las exportaciones e importaciones sostenga los saldos en cuenta corriente con relación al PIB en niveles sostenibles. En esto influyen el perfil de la matriz productiva y su grado de complejidad tecnológica en relación con el resto del mundo.

La difusión limitada del progreso técnico (a nivel internacional y dentro de las propias economías en desarrollo) genera una estructura productiva escasamente diversificada, con exportaciones muy concentradas en pocos productos básicos, sin una internalización de las actividades más intensivas en conocimientos. En general, si se observan períodos largos, se constata que los bienes en que la región se especializa muestran una baja elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones. Esta tendencia de largo plazo no impide que existan fases más favorables en el corto plazo, como pudo apreciarse desde alrededor de 2006 hasta tiempo muy reciente. A la inversa, la escasa diversificación de la estructura productiva hace que la elasticidad ingreso de las importaciones sea muy alta; sobre todo debido a la ausencia de encadenamientos en su matriz productiva, la región depende mucho de las importaciones para invertir y acumular capital. A esta presión sobre las importaciones se suma un comportamiento muy imitativo en el consumo.

Así, el determinante más importante de las elasticidades reside en la forma en que la estructura productiva es capaz de responder a la demanda interna y a la de origen externo. Una elevada elasticidad ingreso de las exportaciones frente a la elasticidad ingreso de las importaciones corresponde a una estructura productiva que se moldea con éxito en el tiempo para atender los mercados o segmentos dinámicos de la demanda mundial y nacional de bienes y servicios.

Interesa resaltar aquí la dimensión estructural subyacente a la evolución de las elasticidades: la respuesta de las importaciones al crecimiento y la capacidad de sostenerlas con una expansión igualmente dinámica de las exportaciones –capaces de arrastrar el resto del aparato productivo con una pauta de elevado crecimiento– están asociadas a la eficiencia dinámica de la economía; esto es, a la complejidad, la diversificación y la intensidad de conocimientos de la matriz productiva.

Desde la perspectiva de nuestro abordaje del cambio estructural, hay una secuencia lógica que parte de la idea de que es necesario internalizar las actividades y los sectores de mayor intensidad en conocimientos y que la reducción de las asimetrías tecnológicas y de productividad con el resto del mundo requiere la transformación paralela del conjunto de bienes y servicios que la economía produce. Este proceso de transformación de la estructura productiva amplifica las posibilidades de especialización internacional sobre la base del comercio intraindustrial.

A la inversa, una muy alta concentración en la producción de pocos bienes homogéneos, de baja intensidad en conocimientos, reduce los espacios de la especialización. La mayor intensidad en conocimientos de una estructura productiva no sustituye el comercio, sino que lo amplía y potencia.

La combinación de las transformaciones en la economía mundial y las políticas adoptadas en la región a nivel interno modificó las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones a lo largo del tiempo. En América del Sur, la elasticidad ingreso de las exportaciones permaneció por debajo de la elasticidad ingreso de las importaciones hasta mediados de la década de 2000. En Centroamérica hubo una mayor diversificación de las exportaciones, con efectos favorables sobre el cociente de elasticidades, que superó la unidad desde finales de los años noventa. La razón de este cambio radica en una mayor diversificación de la estructura productiva de Centroamérica, donde se destaca especialmente el ensamblaje en zonas francas, otras exportaciones agropecuarias no tradicionales e inversiones en diversos servicios, como el turismo. Mientras tanto, un choque de signo contrario se generó por la caída de los términos de intercambio, asociada a los precios más elevados de los recursos naturales y a la competencia asiática en los productos intensivos en mano de obra.

En América del Sur, hacia el final del período, los nuevos patrones de demanda que surgieron de la expansión asiática –y, sobre todo, china– favorecieron a los exportadores de recursos naturales; con ello se elevó la elasticidad ingreso de las exportaciones y mejoró el cociente de elasticidades, que se aproximó a la unidad a finales de la década de 2000.

En la medida en que el desarrollo tecnológico avanza aceleradamente, la región progresa con lentitud, sin modificar –o incluso empeorando– su posición relativa. América Latina no ha corrido a la velocidad suficiente, y los indicadores de estructura, productividad y aprendizaje así lo revelan. El primer factor destacable es la tendencia declinante de la productividad laboral relativa hasta 2004. En ese período, la región perdió terreno con relación a los Estados Unidos. Esto ocurrió tanto en América del Sur como en Centroamérica. La recuperación a partir de 2004 es alentadora, pero aún insuficiente.

En lo que respecta al número de patentes por millón de habitantes, se registra desde fines de los años noventa una tendencia positiva, más clara en América del Sur. De todas formas, ese aumento es mucho menor que el que se observa en otras regiones del mundo, sobre todo en Asia.

La tendencia declinante de la productividad relativa en Centroamérica y el bajo número de patentes reflejan el hecho de que el aumento del cociente entre las elasticidades en esa subregión deriva, en buena medida, de las exportaciones de zona franca, que generan pocos encadenamientos productivos y tecnológicos con el resto de la economía. La diversificación tuvo un efecto positivo en las exportaciones de Centroamérica, pero persiste como un gran desafío para las políticas industriales.

Un reto similar enfrenta América del Sur, donde la mejoría del cociente de elasticidades al final del período tampoco refleja un proceso endógeno de construcción de capacidades, sino que fue el resultado de nuevos patrones de demanda mundial que dinamizaron los mercados de bienes tradicionales de exportación de esta subregión; en otras palabras, el cociente de elasticidades más alto en América del Sur es el resultado del proceso endógeno de construcción de capacidades y convergencia de las economías asiáticas –no de las latinoamericanas–, que redefinieron, por lo menos temporalmente, el mapa del comercio global en un sentido que benefició a los exportadores de recursos naturales de la región. América del Sur aún debe responder al desafío de transformar estos impulsos dinámicos exógenos de la demanda asiática en un proceso endógeno de transformación productiva que internalice y otorgue permanencia a las fuerzas del desarrollo.

Si se analiza el perfil tecnológico del comercio, sobre la base de la clasificaciones de los bienes según su complejidad tecnológico-sectorial (productos primarios o básicos, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, de mediana tecnología y de alta tecnología [Gouvea y Lima, 2010]), se observa que:

- en los sectores de mediana y alta tecnología, las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones son más elevadas que en los otros sectores. Este resultado es compatible con la idea de que las eficiencias keynesiana –o de crecimiento– y schumpeteriana van juntas;
- las elasticidades más bajas son las de los productos básicos, mientras que las elasticidades de las manufacturas intensivas en recursos naturales son, en promedio, muy similares a las elasticidades de las manufacturas de baja tecnología; y
- los cambios en las elasticidades ingreso de las exportaciones se asocian a aumentos de los sectores de media y alta tecnologías en las exportaciones totales.

En suma, la estimación de las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones refleja cambios en el peso de los sectores de la economía, clasificados según su intensidad tecnológica. Por otra parte, el cambio estructural redundante en que la composición de las exportaciones e importaciones se altere con el tiempo y redefina las elasticidades ingreso del conjunto de la economía.

4.3.2. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO Y SUS DÉFICITS

Una de las dimensiones centrales que deberá cumplir un papel fundamental en los años venideros es la sostenibilidad ambiental, para lo cual se entrelazan la orientación de la estructura productiva y las características del patrón de consumo. Describimos ambos aspectos en el capítulo 2 de este libro, al analizar la dimensión ambiental del cambio estructural y los componentes que serían deseables en una trayectoria de desarrollo como la que proponemos desde la CEPAL. La caracterización cualitativa y las evidencias de los déficits en sostenibilidad ambiental que presentan los patrones de producción y de consumo de la región son preocupantes. A esto nos dedicamos en los apartados que siguen.

4.3.2.1. *Patrón de especialización en recursos naturales, consumo de energía y emisiones de carbono*

El perfil de especialización de la región es un aspecto recurrente que destacamos en nuestros análisis de heterogeneidad estructural, tanto en lo que se refiere al conjunto de la estructura productiva como a la del

sector industrial. En la sección 4.3.1, al describir la heterogeneidad de la industria manufacturera, brindamos evidencias que ilustran la especialización de la estructura industrial de América Latina en sectores intensivos en recursos naturales, a diferencia de los Estados Unidos, que presentan una especialización en sectores intensivos en ingeniería.

El perfil productivo de la región está en tensión permanente no sólo por sus dificultades para lograr convergencia productiva a causa de que su perfil de especialización se encuentra anclado en un sector de lento avance en innovación y productividad, sino también por su deficiente sostenibilidad ambiental, en la medida en que los sectores intensivos en recursos naturales se caracterizan por concentrar la mayor participación en el consumo energético industrial.

En *La hora de la igualdad* presentamos evidencias sobre la evolución del patrón de especialización y consumo energético para un conjunto de países de la región (el Brasil, Chile, Colombia y México) y su situación relativa con los Estados Unidos (CEPAL, 2010a: 133, gráfico III.5). Se utilizó el indicador de intensidad energética (cantidad de energía consumida por valor agregado industrial) junto con el de eficiencia productiva (producto por ocupado), aplicados a cada uno de los tres sectores en los que se clasificó la producción industrial (bienes intensivos en recursos naturales, intensivos en ingeniería, intensivos en trabajo). Sobre la base del objetivo de lograr un patrón de desarrollo virtuoso y sostenible en el tiempo, lo cual supone incrementos sostenidos de la eficiencia productiva con reducción de la intensidad energética, se comparó la estructura del conjunto de países seleccionados de América Latina con la estructura industrial de los Estados Unidos para los períodos 1996-1997 y 2006.

El grupo de sectores de mayor productividad en América Latina es el de recursos naturales, que concentraba en 1996 el 73,8% del consumo energético industrial y en 2006 había incrementado dicha participación al 76,6%. Por el contrario, los sectores de mayor productividad en los Estados Unidos son los intensivos en ingeniería, que de 1997 a 2006 redujeron del 28,4% al 24,1% su participación en el consumo total de energía. También en los Estados Unidos estos sectores son los que consumen mayor proporción de energía industrial, pero no son los de mayor productividad. En otros términos, así como en los países analizados para la región de América Latina se observa un patrón de especialización industrial que consume cada vez más energía por unidad de producto, con niveles más bajos de productividad relativa, en los Estados Unidos se verifica la situación opuesta, como consecuencia de la especialización productiva.

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

Por último, hay que considerar la relación positiva entre el aumento del consumo de energía por unidad de producto y el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por razones económicas y sociales, el modelo productivo incentivó patrones de producción y consumo altamente dependientes de las energías fósiles: al mismo tiempo que aumenta el consumo de energía, este aumento del porcentaje de carbono en la matriz energética genera un patrón insostenible, que la comunidad internacional comenzará a castigar por la vía económica y comercial. En el ámbito externo, a medida que los patrones de consumo de bienes y servicios con menor contenido de carbono se afiancen en nuestros mercados de destino aumentará la presión sobre los procesos de producción según las emisiones que generen en su ciclo de vida; por ejemplo, Alemania, los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y Nueva Zelanda ya pusieron en marcha iniciativas relacionadas con el etiquetado de carbono en los empaques de productos y servicios (Samaniego y Schneider, 2009).

Además de buscar insertarse en procesos productivos más dinámicos, la región debería realizar avances tecnológicos graduales, pero constantes, que permitan limitar la huella de carbono de sus exportaciones y de la economía en su conjunto. Uno de los principales retos será transformar los incentivos actuales para cambiar la rentabilidad relativa y dirigir la demanda de los consumidores hacia insumos y productos con menor contenido de carbono. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanzó en 2009 una propuesta para documentar

este nexo y llamó a innovar en cuanto a las medidas de política económica para lograr una reactivación con bajas emisiones de carbono, sobre todo respecto de la oferta energética, la demanda de movilidad, el manejo de residuos y la agricultura. Con esto se busca estimular las opciones con mayores beneficios económicos y climáticos de forma simultánea y reorientar las políticas y los incentivos económicos hacia una mayor eficiencia energética y una matriz de energías más limpias –o libres, al menos, de carbono– (PNUMA, 2009).

4.3.2.2. *Patrones de consumo, restricción externa y vulnerabilidad ambiental*

La relación estrecha que existe en la región entre un patrón de consumo expansivo con un elevado componente importado y el flujo de recursos centrado en la exportación de productos básicos constituye una ecuación cuya sostenibilidad es, al menos, incierta. Esto plantea a futuro incertidumbre sobre la sostenibilidad del incremento del consumo, pues la combinación de alta volatilidad y preponderancia del consumo privado deja más expuestos los flancos de vulnerabilidad ante diversos choques.

En *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) presentamos estimaciones sobre el comportamiento de la elasticidad de la demanda de importaciones. La franja de bienes que registra las elasticidades ingreso más elevadas dentro de la canasta de importaciones son los bienes de consumo en general y los automotores de pasajeros en particular. La estimación de la elasticidad ingreso de las importaciones de automotores de pasajeros para el período 1980-2010 arroja un valor de 3,8, que se reduce a 2 cuando el período se acota a 2000-2010. Lo mismo ocurre con la estimación de la elasticidad ingreso de las importaciones de bienes de consumo en general, que se reduce de 2,8 a 1,7.

Las elevadas elasticidades ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles resultan problemáticas en diversos sentidos. Por un lado, pueden poner en riesgo la sostenibilidad del crecimiento regional en la medida en que, para evitar la restricción externa, se requiere que la elasticidad producto de la demanda de importaciones en los países sea inferior a la elasticidad producto de la demanda de exportaciones por parte del resto del mundo. La aparente tendencia a la disminución de la elasticidad ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles en la última década podría ser una buena señal en ese sentido. Por otro lado, para sostener el dinamismo de las importaciones se requiere mantener un financiamiento externo, que en la región es-

tuvo asociado, principalmente en la última década, a las exportaciones de productos primarios. Estas exportaciones fueron intensivas en el uso de recursos naturales, lo que suscita interrogantes respecto de la sostenibilidad económica futura de la matriz productiva y sus consecuencias ambientales, en especial para las generaciones venideras. También plantea dudas más coyunturales acerca del probable freno del dinamismo de los precios de estos recursos naturales, cosa que se advierte al momento de escribir este libro. Por otro lado, la elevada elasticidad ingreso de las importaciones de vehículos automotores y el consumo asociado de combustible originan serias externalidades negativas desde el punto de vista urbano y ambiental y se transforman en una restricción que ya resulta muy relevante en distintas ciudades de la región.

Una sociedad de alto consumo, pero poco diversificada en su producción y altamente dependiente del valor de sus materias primas, es una sociedad poco sostenible. Financiar el consumo con el *boom* de los productos básicos tiene sus límites. Es necesario un acuerdo en el sentido de que la expansión del consumo a favor de un mayor bienestar general vaya acompañada de la inversión requerida para conformar una estructura productiva que, por medio del empleo, promueva una mayor inclusión social y, por efecto de su diversificación, provea mayor resiliencia frente a los choques externos. El equilibrio entre el consumo y la producción, así como la dinámica de ambos, son también claves para sostener los equilibrios de cuenta corriente en el largo plazo.

4.3.2.3. Patrones de consumo y déficit ambiental en las ciudades

El patrón productivo y de consumo en las ciudades es intensivo en combustibles fósiles. Como consecuencia, más de 100 millones de personas en la región están expuestas a niveles de contaminación atmosférica que exceden los límites establecidos en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005), lo que redundará en serios problemas de salud. Las emisiones de material particulado, incluidos sus precursores, como el dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno, tienen distintos orígenes.

El transporte es la fuente principal de contaminación directa e indirecta por arrastre y levantamiento. La pavimentación de calles, la reducción del contenido de azufre de los combustibles y la mejora de su calidad, los sistemas de revisión técnica de vehículos y las medidas para modernizar el parque automotor son algunas acciones que van en la línea correcta para resolver estos problemas, pero que necesitan

ser reforzadas. El parque de camiones y autobuses es extremadamente numeroso y su mantenimiento, deficiente, y la creciente congestión contribuye a incrementar las emisiones, las pérdidas productivas y otras externalidades negativas.

La segunda fuente más importante de emisiones son las fuentes fijas o emisiones industriales, aunque en la mayoría de las ciudades afectadas se han impuesto normas y estándares cuyo cumplimiento es controlado. La situación geográfica de algunas ciudades, como Santiago de Chile o Ciudad de México, donde las características climáticas y topográficas son desfavorables para la ventilación, genera episodios de inversión térmica que reducen la capacidad de dispersión natural de los contaminantes y conducen a situaciones críticas de exposición de la población.

La población urbana de la región enfrenta, por tanto, una doble carga ambiental: los riesgos de la contaminación del aire y de la congestión, relativamente recientes y crecientes, se añaden a las amenazas tradicionales asociadas a la falta de acceso a agua segura y la inadecuada disposición de los desechos. Aunque en la región se avanzó en la provisión de agua potable y saneamiento, en especial en los núcleos urbanos, aún unos 130 millones de personas carecen de estos servicios, cifra similar a la de las personas que viven en tugurios. Sólo el 14% de las aguas servidas es tratado, y en el caso de la basura, la cifra llega a un escaso 23%. En los últimos treinta años, el volumen de residuos sólidos producidos en la región se duplicó y la proporción de materia inorgánica y tóxica aumentó. Estas condiciones, en un entorno de pobreza, generan fuertes impactos sobre la salud. Las enfermedades intestinales son una de las principales causas de mortalidad infantil en la región, y su incidencia varía de forma directa y significativa con los niveles de pobreza y de manera inversa con el nivel de cobertura de saneamiento, al igual que con el de acceso al agua potable. Asimismo, en los países donde aumentó el tratamiento de las aguas servidas se produjo una notable reducción de enfermedades como la hepatitis, el cólera o la fiebre tifoidea.

Un elemento de particular vulnerabilidad es la elevada proporción de urbes asentadas en el borde costero o junto a cauces hídricos que desembocan en él muy contaminados; al mismo tiempo, cerca de la mitad de la población de la región vive a menos de 100 km de la costa. No es de extrañar, por tanto, que la degradación del borde costero y la contaminación de los mares sean uno de los grandes problemas ambientales de la región. Las presiones de la población y el desarrollo de la infraestructura en general y, en particular, de la destinada al turismo costero afectaron de forma significativa los ecosistemas costeros y ma-

rinos. Los arrecifes de coral también están gravemente afectados: en el Caribe, el 61% de los arrecifes está amenazado por la presión del turismo y la contaminación, entre otros factores. A la vez, la pérdida de estas barreras naturales incrementa la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ribereños frente a fenómenos meteorológicos. En general, los océanos de la región están afectados por la contaminación hídrica procedente de actividades urbanas y agrícolas que se desarrollan tierra adentro (lo que incrementa los niveles de nutrientes y genera problemas de eutrofización), por la expansión urbana y la ausencia de tratamiento de las aguas servidas, por la falta de control de descargas procedentes de barcos y de los derrames de petróleo y por la disminución de los caudales de agua procedentes de los ríos, lo que incrementa el nivel de salinidad.

En el marco de estos problemas y desafíos que hoy enfrenta la región, tanto desde los gobiernos como desde los movimientos sociales urbanos y la academia, la “cuestión urbana” se replantea desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como macro bien público. Este se entiende como el derecho de todos los habitantes de las ciudades a la igualdad social, el disfrute de los bienes urbanos, la ampliación y el goce del espacio público, el medio ambiente sano, la democracia participativa y deliberativa, el reconocimiento de la diversidad y las relaciones interculturales en contextos urbanos. Esta nueva visión inspira de manera incipiente procesos de planificación, desarrollo y legislación urbana. Casos ya emblemáticos son los de ciudades como Medellín y Bogotá, en Colombia; Rosario, en la Argentina; Curitiba y Porto Alegre, en el Brasil, y la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad*. Para finalizar, es de creciente importancia el papel del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades, de tal manera que se evite la superposición de actividades económicas en los países con alta dotación de recursos naturales. Ello tendrá, además, impactos positivos en la disminución de los conflictos socioambientales.

4.3.3. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL Y ESPACIAL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO Y SUS DÉFICITS: LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL Y LA SEGREGACIÓN ESPACIAL URBANA

América Latina y el Caribe es una región eminentemente urbana. De sus 550 millones de habitantes, el 77% vive en ciudades de más de 2000 habitantes (porcentaje que se eleva a casi el 90% en el Cono Sur), y se estima

que, en 2030, la proporción habrá aumentado al 85%. Si sólo se consideran las ciudades con más de 20 000 habitantes, en ellas residen dos tercios de la población de la región, la tasa más alta del mundo (CEPAL, 2012c). El sistema de ciudades de América Latina se caracteriza por una gran diversidad de tamaños y formas de articulación, si bien, en general, se destacan la existencia de varias megalópolis, la marcada tendencia a la metropolización y la creciente relevancia de las ciudades medias.

En la actualidad, las ciudades son los motores de las economías de los países de la región y la fuente de numerosos bienes públicos que resultan decisivos para el bienestar y la cohesión social de la población. Se calcula que entre el 60% y el 70% del PIB de América Latina y el Caribe se origina en áreas urbanas, donde, en general, se concentran las industrias y los servicios (CEPAL - ONU - Hábitat, 2012). Esta producción está, además, concentrada en unas pocas ciudades. En las cuarenta principales ciudades de América Latina y el Caribe se genera más de un tercio del PIB regional; de esa proporción, prácticamente la mitad procede de cuatro megaciudades: São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro. Las ciudades grandes presentan, por lo general, una atomización de municipios y gobiernos locales, que dificulta el proceso de gestión y planificación urbana (CEPAL, 2012c). Esto se debe, entre otras causas, a que en la región se adoptó durante décadas un modelo de gestión económica muy centralizado, que propició la concentración de la actividad económica en torno a los centros de poder político (CEPAL - ONU - Hábitat, 2012) y generó un esquema de elevada concentración económica y poblacional en segmentos territoriales.

En décadas recientes, el análisis teórico de las disparidades territoriales se centró en dos grandes problemas: la concentración espacial de la actividad económica y la población y el nivel y la evolución de la disparidad general entre los ingresos, la distribución de la riqueza y las condiciones de vida de los habitantes de distintos territorios. Desarrollamos esta problemática en el capítulo 2 de este libro, con el tratamiento de la heterogeneidad territorial. El objetivo de esta sección es presentar aspectos cualitativos y algunas evidencias que describan el estado de situación actual.

En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) y en *Cambio estructural para la igualdad* (2012b) presentamos un vasto conjunto de indicadores de heterogeneidad territorial para América Latina y el Caribe. Desde los puntos de vista demográfico y económico, la subregión cuenta con una gran cantidad de territorios pequeños, en contraste con unos muy pocos de gran dimensión. Si consideramos sólo los grupos extremos y los datos

relativos a 11 países, el promedio de la población de los 83 territorios del rango menor del PIB total es de 245 000 habitantes, mientras que la población de los tres territorios de mayor rango es de 25,5 millones de habitantes. Las evidencias muestran que el PIB por habitante crece de la mano del tamaño económico del territorio y pasa de 1635 a 3971 dólares entre los cuatro rangos de PIB inferiores, mientras que en los cuatro siguientes se mantiene alrededor de los 4000 dólares y, en el último, salta casi hasta los 6300 dólares.

La comparación con países fuera de nuestra región da cuenta de la profundidad de esta problemática. Mientras que en los países de la OCDE la brecha o disparidad territorial (razón entre el territorio de mayor PIB y el territorio de menor PIB por habitante en un país) no supera, por lo general, las dos veces, en América Latina esta razón es mayor a 2 en todos los casos analizados y puede alcanzar hasta 25 veces, como en Ecuador. Los mayores coeficientes se dan cuando se compara con zonas agrícolas rezagadas, como Morona Santiago, Piauí, Formosa o Chiapas.

4.3.3.1. El mapa de las privaciones

La heterogeneidad territorial de la actividad económica y de la población se encuentra asociada a la disparidad en las condiciones de vida de las personas. En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) presentamos estas evidencias a través de lo que denominamos “el mapa de las privaciones”, que muestra cómo se distribuyen territorialmente las privaciones sociales en toda la subregión.

Mapeamos, por un lado, la distribución territorial de las necesidades básicas insatisfechas¹⁹ para América del Sur y para México y Centroamérica. En el caso de América del Sur, el mapa muestra una muy fuerte concentración de los habitantes menores de 18 años con privaciones graves, sobre todo en las regiones andina y amazónica, que abarcan vastos territorios donde entre el 88,8% y el 100% de la población se encuentra en estas condiciones. En México y Centroamérica, la distribución territorial de la población con privaciones graves muestra una mayor dispersión de los territorios menos favorecidos, pero también –al igual que en las

19 Se utilizó como indicador el porcentaje de población menor de 18 años con una o más privaciones graves. Los factores que se consideraron representativos de estas privaciones son: i) materiales de construcción de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso al agua potable, iv) saneamiento, v) educación de los niños y vi) presencia de medios de comunicación o información.

regiones andina y amazónica— se observa que las zonas críticas tienden a ubicarse donde hay una alta incidencia de la población indígena, como el sur de México y Guatemala.

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

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

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

La elevada concentración de la población en áreas urbanas de América Latina y el Caribe explica que, en las últimas décadas, las autoridades públicas de la región hayan destinado gran parte de sus tareas de gestión

y planificación a implementar medidas que satisfagan las crecientes demandas de infraestructura y equipamiento social de las ciudades, en una tendencia a limitar, entre otras cosas, la segregación residencial. En la sección 2.2.4 planteamos, en clave analítica, la problemática de la segregación urbana, y en la sección 3.2.1 sugerimos componentes deseables del cambio estructural que incluyan soluciones posibles a este problema.

En este caso, reproducimos las evidencias presentadas en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) a través de los mapas de segregación urbana para cuatro grandes urbes de la región de América Latina: Gran Buenos Aires, año 2001; Ciudad de México, año 2000; Gran Santiago, año 2002; área metropolitana de Lima, año 2007. Los indicadores aplicados fueron: i) porcentaje de población con hacinamiento, ii) porcentaje de jefes de hogar con educación básica, iii) porcentaje de madres adolescentes y iv) tasa de desempleo de jefes del hogar. Los resultados son elocuentes: con diferentes matices, la tendencia general es que las privaciones y los problemas de reproducción de la pobreza se refuerzan unos a otros en los mismos territorios, donde persisten bajos niveles de escolaridad y elevados niveles de hacinamiento, desempleo y maternidad adolescente. Esta es la base territorial del círculo vicioso que reproduce la pobreza y la marginalidad de las ciudades, donde se concentran más de las tres cuartas partes de la población latinoamericana y caribeña.

4.3.4. LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL Y SUS DÉFICITS

Como definimos en la sección 3.2, la dimensión social del cambio estructural se expresa en las mejoras que una estructura productiva transformada de manera virtuosa imprime en el mercado de trabajo, en los ingresos y en las condiciones de vida de la población. Fundamentamos por qué el cambio estructural propuesto constituye en el largo plazo una política distributiva en sí misma y por qué en el mediano y en el corto plazo los impactos positivos del cambio estructural deben articularse necesariamente con instituciones propias del mundo laboral, como el salario mínimo y la negociación colectiva, de manera de contribuir al cumplimiento de los derechos específicos del empleo de calidad y, a la vez, a la apropiación más igualitaria de los frutos del progreso técnico y los incrementos en productividad.

En este último ciclo de crecimiento, la región mejoró varios indicadores del mercado de trabajo y del bienestar de los hogares. Sin embargo, esto ocurrió sin que existiera un proceso de cambio estructural, en las dimensiones en que lo definimos. La mayor producción de bienes y ser-

vicios, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora en los ingresos laborales se produjo prácticamente a partir de la misma estructura productiva heredada de la década de 1990, de baja complejidad relativa y desarticulada en profundidad.

Los déficits que la dimensión social del cambio estructural debería transformar fueron caracterizados y evidenciados al presentar las brechas actuales en los mercados de trabajo, producto de la heterogeneidad estructural, y su expresión en los ingresos laborales y de los hogares, seguridad social y condiciones de vida. Otro conjunto de déficits sociales ya se presentó en la sección 4.2.1, al evaluar los logros alcanzados en la dimensión de igualdad de medios. El profundo desafío que enfrentamos en la actualidad remite al hecho de que, en ausencia de una agenda transformadora más decidida, los logros alcanzados parecen haber llegado a su límite, y ello se revela en los pronósticos que sugieren las tendencias.

Luego del bienio 2010-2011, en que se produjo un considerable crecimiento de la actividad económica y del empleo tras el choque negativo de la crisis internacional de 2008 y 2009, los países de la región perdieron el ímpetu inicial de esa recuperación y sus economías se desaceleraron en 2012 y 2013. La tendencia se mantuvo en 2014, y los presagios para 2015 no son demasiado alentadores. Si bien, por lo general, no se vislumbran riesgos de crisis graves como las ocurridas en los años ochenta, finales de los años noventa y principios de la década de 2000, la desaceleración parece anunciar escenarios futuros de menor crecimiento.

Lo anterior implica que el mercado de trabajo también será menos dinámico y podría dejar de contribuir a la reducción de la desigualdad. La coyuntura favorable del mercado laboral ha sido, en años recientes, el principal factor de disminución de la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. La región muestra hoy los indicadores más favorables de los últimos veinte años en materia de empleo, desempleo y participación, y el crecimiento del empleo ha redundado también en una relativa mejora de su calidad, ya que ha aumentado la importancia de los asalariados.

Además, en la última década se redujo de forma moderada el peso del empleo en sectores de baja productividad y aumentaron tanto los salarios reales como los mínimos. El cambio en esta institución del mercado de trabajo (las políticas de salario mínimo) fue, en algunos países, un impulso relevante para el descenso de la pobreza y la desigualdad. En contrapartida, el actual riesgo de desaceleración del crecimiento podría

socavar esta tendencia positiva, sobre todo en una estructura productiva que no se diversificó ni se tornó suficientemente compleja para resistir mejor los choques.

El resultado directo de los aumentos del empleo y de los ingresos laborales en la región fue el descenso de la pobreza, cuya tasa en América Latina en 2013 fue del 27,9% de la población, mientras que la indigencia se redujo a un 11,5%. De esta manera, la caída acumulada de la pobreza alcanza 16 puntos porcentuales desde 2002, mientras que la extrema pobreza se redujo ocho puntos porcentuales. A pesar de estas mejoras, una alta proporción de la población permanece en condiciones de vulnerabilidad porque sus ingresos son cercanos a la línea de pobreza, que tiende a concentrarse entre niños y mujeres.

En cuanto al desarrollo de capacidades, si bien la región registra avances en materia de cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos, se observa una fuerte estratificación de aprendizajes y logros dentro de los sistemas educativos. En la estructura del gasto social, la inversión pública en infancia es muy baja, lo que perjudica el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones, más aún si se consideran las mayores exigencias de productividad y la transición demográfica hacia sociedades con niveles más altos de dependencia debido al envejecimiento de la población.

Asimismo –como mencionamos en reiteradas secciones de este libro–, en la región persiste la alta heterogeneidad productiva, que, junto con la debilidad de las instituciones laborales, deriva en una gran heterogeneidad salarial. Las brechas de género aún son altas y la segregación ocupacional en perjuicio de las mujeres no se ha modificado de manera significativa, y no parece revertirse la condición especialmente desventajosa de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en la inserción en el mercado laboral.

En este marco de desigualdades cruzadas en lo social, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, en la regulación y la institucionalidad laborales, en políticas de mercado de trabajo y en la redistribución del cuidado. Es imprescindible la participación de las instituciones para mantener los logros alcanzados y para apuntalar el desarrollo hasta que una transformación con base en el cambio estructural comience a mostrar sus frutos.

Deben fortalecerse las instituciones laborales para avanzar hacia una mayor formalización del empleo, cerrar brechas de implementación de la legislación laboral, distribuir de modo más equitativo la apropiación de beneficios y potenciar la autonomía en la organización del trabajo.

Hay que apuntar hacia una estructura productiva distinta, intensiva en actividades que promuevan capacidades en el mundo del trabajo y reduzcan brechas de productividad. Mediante políticas transversales que abarquen desde la legislación hasta la fiscalización y la comunicación social, se debe revertir la discriminación por género y etnia en materias de accesos, retribuciones, trayectorias y fijación de roles. Todos estos son desafíos de largo aliento, pero la transformación en estos ámbitos es impostergradable si se apunta a construir sociedades más igualitarias y cuya progresión en la igualdad sea sostenible en el futuro. Se trata de mover coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en pro de la igualdad y la sostenibilidad; para ello, la sociedad debe pactar una mayor creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con el aumento de la inversión productiva. Esto lo planteamos en los tres documentos que componen la “Trilogía” y fue tema especial de *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b). De ello nos ocuparemos en el capítulo 6 de este libro.

4.3.5. LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO Y SUS DÉFICITS ACTUALES: HACIA LAS CADENAS DE VALOR PLURINACIONALES

El actual contexto económico mundial, marcado por el desplazamiento de la riqueza hacia las economías emergentes –en particular, las de Asia–, dificultó los avances en materia de transformación estructural en América Latina, por cuanto incentivó una especialización comercial que no favoreció la acumulación de capacidades productivas y tecnológicas en la región. El resultado es un escenario propicio para que la región siga inmersa en la denominada “trampa del ingreso medio” (OECD - ECLAC - CAF, 2013).

El período de altos precios internacionales de las materias primas, como resultado de la elevada demanda asiática, ha traído buenas y malas noticias para los países exportadores de dichos productos, ubicados principalmente en América del Sur. Por una parte, esos países se han beneficiado con un mayor crecimiento, mejores términos de intercambio y una menor inflación (producto de la apreciación de sus monedas y la consiguiente disminución del costo de los productos importados). Por otra parte, los países de América del Sur han intensificado su especialización en sectores primarios, con frecuencia caracterizados por una baja creación directa de empleo, escasos eslabonamientos con el resto de la economía y crecientes problemas ambientales. Al mismo tiempo, la

apreciación cambiaria asociada al auge en los precios internacionales de productos básicos ha reducido la competitividad de sus sectores no exportadores de materias primas, con lo que se han acentuado los síntomas de la enfermedad holandesa y se ha estimulado la aparición de burbujas especulativas en los sectores no transables. Por último, cabe mencionar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de las materias primas, sobre los que advertimos en los tres documentos que formaron la “Trilogía” y que ya se perciben con toda crudeza al momento de escribir este libro.

Asimismo, los países de la región que han desarrollado una especialización exportadora en manufacturas intensivas en mano de obra (México y algunos países de Centroamérica) han debido enfrentar la tenaz competencia asiática, en sus propios mercados y en sus principales mercados de exportación, en particular los Estados Unidos. En este contexto, suele afirmarse que la irrupción en la economía mundial de China y las demás economías asiáticas, además de estimular el crecimiento en la región, ha favorecido su reprimarización (en América del Sur) y la desindustrialización (en México y América Central). En todo caso, la dificultad para crear ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero es también un síntoma de los propios problemas de productividad de la región, que han sido exacerbados por la competencia asiática.

La tendencia a la reprimarización y la desindustrialización de la región vuelve a poner de relieve la importancia de la integración regional. El proceso de cambio estructural deseado debe incluir una dinámica que promueva dicha integración y contribuya a la diversificación productiva y exportadora y a la competitividad de la región. El eje en esta dimensión del cambio estructural se encuentra, entonces, en la contribución de la propia agenda de integración regional a la articulación y la diversificación productiva de la región. Esta contribución presenta varios aspectos relevantes sobre los cuales la región tiene déficit. El primero de ellos es el rol que puede cumplir el mercado regional integrado para la articulación productiva. El segundo, el que puede cumplir la política industrial.

Con respecto a la construcción de un mercado regional, América Latina y el Caribe desarrolló importantes avances en la disminución de las barreras (sobre todo, arancelarias) para el comercio intrarregional de bienes. No obstante, persisten importantes “eslabones faltantes”, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido debidamente aprovechadas, como el comercio entre México y el Mercosur, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región.

Por otra parte, la densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Ello se debe a que el contenido de los distintos acuerdos varía significativamente, tanto en términos de la amplitud como de la profundidad de los compromisos negociados, y ensombrece la construcción de normativas comunes sobre el comercio y la inversión para el establecimiento de un espacio regional como, por ejemplo, regulaciones referidas a propiedad intelectual (que puede suponer una transferencia de riqueza hacia los países importadores netos de propiedad intelectual) o a contrataciones públicas (que permiten la promoción de las pymes). Los intentos de avanzar hacia una gradual convergencia de los acuerdos existentes en la década pasada no prosperaron.

Cabe señalar que la carencia de esta convergencia regulatoria o el déficit en normativas propias para la regulación del mercado regional desincentivan, a la vez, el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor. Un factor importante en la conformación de las principales grandes redes de producción (“fábricas”) mundiales (la “fábrica Europa”, centrada en Alemania; la “fábrica América del Norte”, centrada en los Estados Unidos; y la “fábrica Asia”, centrada en Japón y, de forma más reciente, en China) fueron los procesos de integración regional profunda en torno a megamercados.

La apuesta por el comercio intrarregional no debe ser entendida como un llamado al proteccionismo frente al resto del mundo. Los gobiernos de la región comparten el objetivo de promover la creación y el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales suficientemente competitivos, de modo que, si resultan en un nuevo proceso de sustitución de importaciones, este sea auténtico, logrado sobre innovación y competencias dinámicas y no sobre barreras administrativas carentes de planificación.

El rol de la política industrial en la dimensión regional del cambio estructural es decisivo. Para promover el surgimiento y el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales se requiere una integración a nivel regional de las políticas de desarrollo productivo nacionales; es por esto que la CEPAL sugiere la posibilidad de dar los primeros pasos en la gestación de políticas industriales con algunos componentes plurinacionales. Sobre la base de estudios en que se detecten sectores o actividades productivas con potencial competitivo en el comercio intra-industrial o en cadenas de valor plurinacionales, sería posible hacer converger en las respectivas empresas una batería de iniciativas en diversas áreas críticas. Estas iniciativas dependerán de las especificidades de cada

sector, y podrían incluir programas de certificación de calidad, aspectos sanitarios y fitosanitarios, normas técnicas, trazabilidad, detección y reducción de las huellas de carbono y de agua y políticas de capacitación estrechamente vinculadas con las necesidades productivas. El logro gradual de estas convergencias productivas induciría movimientos de profesionales, técnicos y mano de obra calificada entre distintos segmentos de la cadena.

En una línea similar, los pactos regionales de desarrollo industrial podrían apoyar la gestación de cadenas regionales de valor. Estos pactos podrían incluir acuerdos de facilitación del comercio y la inversión, mecanismos conjuntos de promoción comercial y atracción de inversiones y apoyo a la promoción de conglomerados industriales transfronterizos mediante el financiamiento conjunto de la infraestructura requerida.

5. La agenda para el futuro

El futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo. Una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova, que no construye acuerdos con instituciones sólidas y estables tiene pocas posibilidades de prosperar. Ante estos desafíos, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo e intervenir en el diseño del desarrollo nacional. Para ello es preciso tomar en cuenta que las instituciones se desenvuelven en un escenario de poder compartido, por lo cual la negociación y la construcción de consensos nacionales de largo alcance son, a la vez, medio y fin; en consecuencia, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le brinde mayor legitimidad para arbitrar los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos, con la consideración de las asimetrías de poder existentes entre los distintos actores sociales y la idea de compensarlas, lo que implica mejorar las competencias regulatorias del propio Estado, incluida su independencia respecto de los llamados “poderes fácticos”.

En el ámbito político, el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar. Se trata de velar por más democracia y más igualdad, las dos caras de la moneda de la política. Respecto de la democracia, el Estado debe procurar mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, promover agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y velar por que la voluntad popular se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad, el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública constituye y reafirma el vínculo entre la política, el desarrollo y la igualdad social.

Es preciso contar con políticas que concurren a dinamizar el crecimiento, promover el aumento de la productividad en un contexto de diversificación productiva, fomentar mayor articulación y balance terri-

torial, impulsar mejores condiciones de empleo y de institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Estos son retos complejos, cuyo logro insu-me tiempo, y a los cuales se aboca la propuesta que presentamos en la “Trilogía de la igualdad”; desafíos que requieren un arduo trabajo técnico y político, de construcción de pactos sociales y de movilización del financiamiento para el desarrollo, en pos de impulsar las economías de la región y saldar la secular deuda de desigualdad y exclusión social que arrastran históricamente nuestras naciones.

En este capítulo nos ocupamos de presentar la agenda de política para la igualdad y el cambio estructural progresivo, fundada sobre tres pilares: la centralidad del Estado y de los pactos necesarios para avanzar en dicha agenda, la gobernanza de los recursos naturales y su relación con la sostenibilidad del desarrollo y la estructura tributaria y su necesaria transformación para una distribución más progresiva del ingreso. Estos pilares hablan de la orientación que, para la CEPAL, tiene la política como herramienta de transformación de las sociedades.

5.1. LA CENTRALIDAD DEL ESTADO EN LAS POLÍTICAS PARA LA IGUALDAD Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO: LA FUNCIÓN DE LOS PACTOS

En los tres documentos que componen esta “Trilogía” destacamos la importancia de los pactos en una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. Se trata de recalibrar una ecuación que, en el pasado reciente, dio un exceso de preponderancia al mercado. En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) planteamos la necesidad de construir pactos sociales y pactos fiscales con mayor efecto redistributivo, que fortalezcan el rol del Estado y de la política para avanzar hacia una institucionalidad laboral y social acorde con los derechos sociales

Dos años después, en *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b) volvimos a enfatizar la importancia de la política para articular los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil en torno a la estrategia del cambio estructural con igualdad en nuestra especialización productiva. Subrayamos la importancia de integrar políticas macroeconómicas, industriales y sociales con un solo propósito: lograr un cambio estructural virtuoso, que suponga la diversificación de nuestros sistemas productivos, con igualdad y sostenibilidad ambiental.

Para finalizar, en *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) planteamos que, para asegurar los logros sociales alcanzados en estos años y evitarnos otro período de restricciones y penurias, es preciso promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con ascendentes grados de igualdad, para lo cual es necesario construir pactos que permitan sostener políticas de largo plazo.

Una visión integrada que se constituya a partir de las propuestas planteadas, cuyos pilares fundamentales presentamos a continuación, requiere actores que se involucren, se comprometan y coordinen acciones. Exige también una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo. Esta institucionalidad no es necesariamente la que se pregonó desde los centros financieros internacionales, asociada al fortalecimiento del llamado “clima de negocios”, sino que se aproxima más a la idea de un Estado con “autonomía imbricada” (*embedded autonomy*), en el sentido planteado por Peter Evans (1995); de allí la centralidad de la política y del Estado. De la política, porque es necesario concertar los diversos actores para plasmar pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo y porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política es “de ida y vuelta”. Así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones –o conquistas– que deben estar en la base de un cambio profundo que requiere acuerdos y una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural. Pero para esto es necesario también un Estado distinto. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos (si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública): es preciso también que las instituciones sean capaces, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulen el presente con el futuro. Además, es necesario que estas instituciones cuenten con una clara capacidad para coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance.

En América Latina y el Caribe no existe otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante la complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral, la social y la ambiental, que son los componentes de la propuesta integral que se planteó en las páginas precedentes. En la segunda década del siglo XXI, estamos ante la evidencia –en los ámbitos nacionales, así como en el regional y el

global— de que la coordinación y la regulación son fundamentales en las más diversas esferas: financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras. El que puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar a nivel nacional, tanto hacia dentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado.

Se necesita, por otra parte, instituciones con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se plantearon en el marco del cambio estructural progresivo con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera decidida y, a la vez, selectiva en sectores industriales con intensa incorporación de conocimientos, en actividades que absorban empleo de calidad y sean competitivas internacionalmente y con un paradigma tecnológico que garantice menor intensidad de carbono y alta eficiencia energética y ambiental. También es indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere, además, nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan captar más recursos para promover el dinamismo económico y, a la vez, traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria amplia y progresiva. Esto no es tarea sencilla. La elevada desigualdad que caracterizó siempre nuestra región se encuentra, en gran medida, asociada a la concentración de la propiedad de los recursos naturales, y es esta concentración la que hace difícil implementar procesos de cambio estructural que afecten de manera negativa los intereses de los capitales asociados a este tipo de explotaciones, incluidas las reformas impositivas progresivas.

El rol de las instituciones es aún más importante cuando se trata de una visión integrada del desarrollo como la que aquí planteamos. Así, las complementariedades o sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre territorio e infraestructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre política social y política laboral, entre el corto y el largo plazo, desafían al Estado a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica y la política social y de infraestructura con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico, más intensivo en conocimientos y más eficiente en lo ambiental, y, a la vez, generar las mejores condiciones para la inclusión y la igualdad sociales. Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el manejo del ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo

plazo. Esta articulación debe producirse en un enfoque integrado por parte del Estado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por otro lado –como ya se señaló–, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural en que todavía no se ha logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente (la base material del desarrollo) no necesariamente se contraponen; por el contrario, se trata de lograr articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental por medio de una renovada diversificación productiva, que incluya una reindustrialización pero no se reduzca a ella.

Con esta visión de largo plazo y vocación de futuro, la propuesta de cambio estructural progresivo con igualdad y sostenibilidad ambiental tiene en el horizonte el protagonismo de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. Son las nuevas generaciones las que tendrán que desarrollar en plenitud las capacidades requeridas por un cambio intensivo en productividad, conocimientos y progreso técnico, en participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medio ambiente. Son ellas las que tendrán que promover las nuevas maneras de producir, organizar y comunicarse. Son ellas, también, las que deberán velar por preservar y promover el bienestar de todos en sociedades más presionadas por el envejecimiento de su población y por una urbanización creciente y una mayor escasez de bienes públicos globales. Son las nuevas generaciones, además, las que tendrán que convivir con los efectos de varios siglos de uso predatorio de los recursos naturales y con la menor capacidad de estos recursos de sostener tasas elevadas de crecimiento. Precisamente por ello, no hay tiempo que perder. Teníamos plena conciencia de eso al impulsar cada uno de los capítulos de la “Trilogía”.

Entonces y ahora, más que nunca, debe impulsarse el cambio en aras de una mayor productividad y una mayor igualdad. Hay ritmos que se imponen por la velocidad de la revolución tecnológica, los cambios en el paradigma productivo, la transición demográfica, la crisis financiera y las catástrofes ambientales. Hay experiencia acumulada para saber qué funciona y qué no. Hay amenazas crecientes a la estabilidad política y la seguridad ciudadana que deben enfrentarse acercando el futuro al presente, extremando la acción pública y política para el desarrollo y la inclusión social. Hay margen en el imaginario político, destruidos hoy los fantasmas de modelos únicos, con renovado espacio para dibujar el futuro.

5.2. LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES: PILAR NEURÁLGICO PARA LA AGENDA DE IGUALDAD Y DESARROLLO

Desde la CEPAL venimos enfatizando la importancia de desenvolver una adecuada gobernanza de los recursos naturales y el rol neurálgico que esta juega en la construcción de una agenda para la igualdad y el desarrollo. Esto sobresale en la región ante la proporción de países que se especializan en estos recursos. Una gobernanza apropiada puede transformarse en una herramienta de política para el cambio estructural en sí misma. En *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014b) analizamos los riesgos y desafíos a enfrentar, desde la existencia de rentas y comportamientos rentísticos en las élites hasta la regulación estatal de la propiedad de los recursos naturales y del uso de los ingresos fiscales que derivan de su explotación.

Tanto la sostenibilidad económica como la ambiental están fuertemente determinadas por el perfil de la estructura productiva. Para gran parte de la región, la importancia de los recursos naturales en dicha estructura es evidente. Sin duda, el auge de la demanda internacional de los bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) ha sido fundamental en la mejora del desempeño macroeconómico y de la posición fiscal de los países exportadores de la región desde 2003. La región no puede desconocer la abundante dotación de recursos naturales con la que cuenta, pero debe estar alerta sobre los riesgos y problemas asociados con la producción intensiva en recursos naturales. Estos riesgos consisten en la apreciación de la moneda nacional, que abarata el precio de los bienes importados (la enfermedad holandesa) y puede tener un impacto negativo en la industria nacional; la “tentación rentista”, que desincentiva la puesta en marcha de políticas industriales para ampliar la base productiva y tecnológica del país; y los riesgos asociados al manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional, poca transparencia y control social.

La casuística muestra que persisten numerosos desafíos, entre ellos lograr una organización eficiente y contar con la institucionalidad necesaria para maximizar la contribución de estos sectores al desarrollo. Es imperativo conjugar el aprovechamiento de esta dotación de factores con el avance hacia una estructura productiva más intensiva en tecnología e innovación y más diversificada que mantenga el objetivo final de alcanzar mayor igualdad en la región. Para ello es clave la gobernanza de los recursos naturales

La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad de los recursos y la

apropiación y distribución de sus rentas para maximizar la contribución al desarrollo sostenible. Comprende también la gestión de los conflictos sociales y ambientales que pueden generarse por la explotación de estos recursos naturales. Esta gobernanza es fundamental para vincular la explotación de los recursos naturales con el desarrollo económico, con el tipo de encadenamientos productivos que se generan o incentivan, con la infraestructura que se instala y con cuánto se protege el medio ambiente y los derechos de los pueblos y comunidades, entre otros aspectos.

En lo relativo al cambio estructural progresivo, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una es la matriz productiva en torno a dicha explotación y los esfuerzos por introducir mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos productivos y sinergias con otros sectores. También se debería lograr que la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales generase los beneficios más amplios posibles para otros sectores productivos y para la sociedad en su conjunto. La otra esfera corresponde a la apropiación estatal y el buen uso de los ingresos fiscales derivados de rentas de los recursos naturales para promover las capacidades humanas (mediante la inversión en educación y capacitación) y en otros sectores productivos con un alto valor agregado (a través de políticas industriales).

Estas dos esferas del cambio estructural progresivo pueden ejercer, a la vez, un impacto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se favorece la inclusión social a través del empleo de mayor productividad, se promueve un acceso más amplio a servicios y conexiones diversas mediante el desarrollo de una mejor infraestructura y se abultan las arcas fiscales para lograr una mejor y mayor cobertura de los sistemas de protección social. De las características que asuma la gobernanza de los recursos naturales dependerá, en una medida considerable y por diferentes vías, la suerte de la agenda de diversificación productiva.

5.2.1. RECURSOS NATURALES Y DINÁMICA DEL DESARROLLO

En todo proceso de desarrollo se diversifica la estructura productiva (Saviotti y Frenken, 2008; Frenken y otros, 2010) y cobran un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos. El rol de los recursos naturales en dicho proceso, por lo tanto, debe ser evaluado en términos de su contribución al cambio estructural y a la diversificación de la estructura productiva. Muchos países que se especializan en expor-

tar recursos naturales realizan un esfuerzo considerable de aprendizaje o absorción tecnológica o logran avanzar hacia sectores de mayor intensidad en conocimientos.

En América del Sur, los recursos naturales y las exportaciones basadas en recursos naturales constituyen más del 70% de las exportaciones totales y su importancia relativa es mucho mayor que en los países de Asia en desarrollo. En contraste, Asia y las economías avanzadas tienen valores más altos que América Latina y el Caribe en diversos indicadores de valor agregado. Lo mismo sucede con las economías avanzadas que exportan bienes intensivos en recursos naturales, que constituyen un ejemplo de países que, por medio de políticas adecuadas, vencieron la supuesta “maldición” de los recursos naturales. Más que una propiedad de la dotación de recursos, la aludida maldición es fruto de cierto tipo de economía política que no favorece las políticas industriales y tecnológicas que impulsan un cambio estructural con igualdad. Una de las variables a través de las cuales la bonanza de recursos naturales afecta la estructura productiva es el tipo de cambio real. Las mejoras de los términos de intercambio y una tasa de crecimiento más elevada pueden generar presiones a la baja sobre el cambio nominal y al alza sobre los precios internos nominales, tanto de bienes transables (inflación importada) como de no transables (efecto del aumento de la demanda agregada). Ambos movimientos disminuyen la competitividad del país y pueden llevar a la desaparición de ciertas actividades (en especial, las industriales). Son actividades que pierden espacio no porque las firmas se rezaguen tecnológicamente o caiga su productividad relativa, sino por la apreciación del tipo de cambio real. A esto puede sumarse el efecto de los diferenciales de rentabilidad sobre la asignación de recursos, ya que la bonanza exportadora puede atraer recursos escasos que dejan de estar disponibles en el sector no transable.

Otro aspecto destacable en relación con los recursos naturales es la posibilidad de que sus rentas sean captadas por un pequeño grupo nacional o transnacional o que estas se destinen a usos no productivos, con consecuencias negativas para la economía política del desarrollo. En el primer caso, si se las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social, esto puede desincentivar la educación y la inversión en capacidades. Por el contrario, si los Estados captan la mayor proporción de estas rentas y las destinan a incentivar la inversión en educación o generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles pueden favorecer simultáneamente la productividad y la igualdad. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad no serían

en este caso opciones excluyentes, sino que conformarían un círculo virtuoso.

También es importante que la inversión en infraestructura en el marco de la explotación de los recursos naturales surta efectos sistémicos positivos que promuevan mayores acceso y conexión territorial, difundan servicios a grupos excluidos y funden bases logísticas para una mayor diversificación de actividades. Sin embargo, la privatización de la minería y la industrialización de la producción agrícola (por ejemplo, producción de soja y trigo) no generaron hasta el momento encadenamientos positivos con la infraestructura creada gracias a ese auge. De esta manera, no se han ampliado las posibilidades de otros sectores para aprovechar aquellas mejoras. A pesar del crecimiento económico observado en las últimas décadas, los países de la región no han logrado cerrar la brecha histórica de infraestructura.

5.2.2. PROPIEDAD Y APROPIACIÓN DE LA RENTA DE LOS RECURSOS NATURALES

Los marcos legales y los instrumentos y definiciones con que se dotan los Estados acerca de la propiedad y apropiación de las rentas de los recursos naturales adquieren importancia estratégica para su gobernanza. La soberanía para regular la propiedad de bienes definidos como de “dominio público” resulta crucial para asegurar que tanto los procesos de explotación como las rentas derivadas confluyan en procesos de “endogenización” de beneficios (capacidades, tecnología y recursos fiscales para la inversión económica y social) y en la mitigación de externalidades negativas, como las ambientales y el agotamiento de los recursos no renovables.

Las constituciones de los países de la región tienden a coincidir en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son propiedad del Estado e integran el dominio público. Su explotación no debería estar separada del interés nacional y el bien común, y, por lo tanto, el Estado debería tener plena soberanía sobre los recursos naturales y fijar las diferentes condiciones de su explotación. Dentro de esta concepción, el Estado otorgaría derechos (en el caso de los recursos renovables, como el agua, serían derechos para su uso) o una concesión sobre los recursos naturales no renovables, cuyo titular ejercería un derecho real sobre dicha concesión o dicho uso, mas no sobre los recursos naturales objeto de ese otorgamiento o esa concesión.

Los diferentes alcances y definiciones del dominio del recurso y el carácter público o privado de su explotación generan distintas tensiones

propias de cada tipo de explotación. Una de ellas es la posible contradicción entre los objetivos de preservar el dinamismo de la inversión y, a la vez, lograr la progresividad de la participación del Estado en la renta económica, entendida la progresividad como la posibilidad de que exista una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge de precio que generen rentas extraordinarias. El grado de progresividad de la participación estatal depende de la regulación y de los esquemas de tributación, que son muy variados en la región y, por ende, arrojan participaciones muy diferenciadas de los Estados en la captación de la renta económica.

Un principio que debería guiar el diseño tributario aplicado a la explotación de los recursos naturales es el de progresividad recién señalado. Si bien se reconocen las dificultades para hacer operativo el concepto de renta extraordinaria, esta podría concebirse como las ganancias acumuladas que superasen netamente la tasa de retorno exigida en general por la industria en la práctica internacional para la realización de inversiones en proyectos de explotación en estos sectores. Una vez alcanzadas estas tasas de retorno se justificaría que los Estados tasasen las rentas extraordinarias generadas, sin afectar la dinámica de inversión ni el retorno normal a las inversiones de capital realizadas para la explotación de estos sectores.

Dada la magnitud del auge de precios y de las indicaciones que apuntan a ganancias extraordinarias de la minería entre 2003 y 2012, los gobiernos deberían fortalecer su capacidad de fiscalizar el sector minero y contar con indicadores independientes de rentabilidad para asegurarse de que captan los tributos que corresponden según los marcos legales vigentes. Los países deberían avanzar hacia mayores integración y coordinación de acciones para introducir ajustes progresivos al régimen fiscal y armonizar los términos aplicados a las inversiones mineras para evitar competencias espurias por las inversiones extranjeras. En particular, debe evitarse la competencia fiscal perversa, que resulta contraproducente al mantener regímenes relativamente más laxos que el promedio internacional que ya cumplieron su propósito y no se adecuan al nuevo entorno regional del sector.

No obstante la heterogeneidad de experiencias nacionales, se pueden identificar seis tendencias generales respecto del uso de la renta extractiva apropiada por el Estado:

- La primera es priorizar las regiones o localidades productoras por sobre las no productoras en la asignación de los recursos

a los gobiernos subnacionales, aunque en varios países hay mecanismos para asignar también recursos a las regiones no productoras.

- La segunda tendencia general es la de gastar en el presente los recursos, con una débil apuesta por su gestión financiera mediante fondos destinados al ahorro, la estabilización o la equidad intergeneracional.
- La tercera tendencia identificada es priorizar las regalías sobre los impuestos en la asignación de parte de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales.
- Una cuarta tendencia consiste en restringir o condicionar el uso de los ingresos distribuidos a los gobiernos subnacionales con fines de gasto de capital y no de gasto corriente. En casi todos los países, la legislación vigente establece disposiciones específicas para que los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales se utilicen como gastos de inversión y no autoriza su uso para gasto corriente.
- La quinta tendencia observada es un creciente interés en la asignación directa de parte de los ingresos provenientes de la renta extractiva a poblaciones vulnerables (pobres, indígenas, adultos mayores y escolares, entre otras).
- Finalmente, la sexta tendencia es que en ningún país existe legislación sobre la evaluación de los impactos que genera la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva.

5.2.3. LA GOBERNANZA QUE FALTA

La región no ha aprovechado del todo su dotación de recursos naturales con altos precios internacionales para invertir en infraestructura física y social, en desarrollo de capacidades, en diversificación productiva con innovación tecnológica y en bienestar social. La ventaja comparativa en recursos naturales ha fomentado un mayor crecimiento económico y la disponibilidad de recursos financieros, pero su potencial para el cambio estructural no ha sido capitalizado ni ha tenido en general la debida atención en las agendas públicas. Antes bien, el auge de los precios de estos recursos ha contribuido sobre todo a financiar la fuerte expansión del consumo (con alta incidencia del consumo de bienes y servicios importados), en muchos casos con impactos negativos sobre el medio ambiente, sin una mirada de largo plazo en términos de sostenibilidad eco-

nómica o ambiental. En un escenario futuro de estancamiento o caída de la demanda y los precios de las materias primas, que ya se percibe al momento de editar este libro, semejante ecuación puede producir serios problemas externos, entre otros.

La coordinación a través de políticas e instituciones del Estado es clave para generar círculos virtuosos que vinculan la explotación de recursos naturales con el cambio estructural. Tal dinámica se ha logrado en países del mundo industrializado que han contado con abundancia de recursos naturales. La gobernanza de los recursos naturales también urge para mediar los conflictos que se suscitan entre distintos actores en las zonas extractivas. Es necesario poner en plena vigencia mecanismos de regulación, negociación, participación en los beneficios y compensación por pérdidas entre los distintos actores allí donde la explotación de recursos naturales genera daños a grupos asentados en la zona; sobre todo porque algunas de las inversiones dirigidas a aumentar o ampliar proyectos extractivos han conllevado altos niveles de conflictividad, dados sus efectos en la contaminación del agua, las tierras y el aire, los problemas territoriales y la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas. Tales conflictos también encarnan distintas dimensiones de la igualdad planteadas aquí: la igualdad intergeneracional, en la medida en que la explotación de recursos naturales afecta el medio ambiente y la disponibilidad de estos recursos para las generaciones venideras; la igualdad como reconocimiento recíproco, por cuanto afecta tierras y recursos de pueblos indígenas que reclaman sus derechos colectivos sobre el patrimonio ancestral y el uso de sus recursos; y la igualdad en términos de apropiación de rentas, dada la alta concentración de estas rentas y su escasa difusión en el entorno social en que se desarrolla la actividad extractiva.

Cambiar el actual paradigma de explotación de recursos naturales mediante una gobernanza congruente con la sostenibilidad y la igualdad plantea la necesidad de fijar una hoja de ruta para lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas por explotación de recursos naturales, en particular en los ciclos de auge de precio persistentes, como el que vivimos recientemente. Esto puede requerir actualizar el marco tributario y una mayor coordinación entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores para evitar la competencia fiscal, que termina lesionando una gobernanza adecuada a los desafíos aquí planteados.

Pero no sólo es cuestión de asegurar que los Estados capten las rentas necesarias: la gobernanza también requiere instituciones que utilicen dichas rentas de manera eficiente, sobre todo en inversiones específicas en

educación y salud, infraestructura e innovación y desarrollo tecnológico. Más aún, cuanto más transparentes y eficientes sean la inversión pública y el gasto social en términos de generación de capacidades, provisión de bienestar y estímulo al progreso técnico y la diversificación productiva, más cohesión se puede construir en torno a un régimen de propiedad y de rentas de los recursos naturales que provea mayor robustez fiscal a los Estados.

5.3. LA FISCALIDAD Y SU NECESARIA TRANSFORMACIÓN: LA REGIÓN NO SÓLO RECAUDA POCO, SINO QUE RECAUDA MAL

La tributación constituye el espacio decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado, a fin de que pueda cumplir un papel proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social. En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el impacto progresivo en la igualdad que tiene en otras latitudes –como, por ejemplo, en los países de la OCDE, y esto explica en parte la aguda inequidad de la región en cuanto a distribución de ingresos y calidad de los bienes públicos. Tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el del gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente. La intervención directa del Estado –a través de las transferencias monetarias y del nivel y la estructura impositiva– tiene una incidencia significativa en la pobreza y en la distribución del ingreso. Así, en la OCDE, el índice de Gini estimado antes del pago de impuestos y transferencias se reduce después de este pago alrededor de 0,15%, mientras en América Latina sólo se reduce alrededor de 0,02%.

En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) mostramos la sincronía que existe entre países más igualitarios según el índice de Gini y países donde el componente de transferencias y subsidios es mucho más alto como porcentaje del PIB o donde se registran mayores tasas de impuestos a la renta. Lo anterior no significa que haya una relación unicausal entre estos fenómenos, pues existen otros factores que afectan considerablemente el grado de igualdad, como la mayor convergencia productiva y territorial y la “acumulación histórica” de capacidad y conocimiento, cultura y provisión de bienes públicos; no obstante, la política fiscal-tributaria del Estado influye.

5.3.1. HACIA UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROGRESIVA Y EFICIENTE

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma en que se distribuyen estos recursos en la sociedad: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos. En la región hay países que enfrentan problemas serios respecto de alguno de estos factores, y los hay, también, que adolecen de importantes déficits en dos de ellos o en los tres.

En promedio, la presión tributaria de América Latina es de alrededor del 18% del PIB, y este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, en comparación con las necesidades de recursos que están implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos. Con todo, la evolución de la carga tributaria (incluida la seguridad social) entre 1990-2001 y 2001-2011 muestra que la presión media en la región creció marcadamente, del 15,6% al 18,5%. Además, cabe destacar el acelerado aumento de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque los ingresos provenientes de esta fuente son bastante más volátiles que el resto, permitieron aumentar la recaudación fiscal total media de la región a alrededor de 23,5 puntos de PIB en 2008. En los países del Caribe se observa un nivel de recaudación tributaria media del 26,3% del PIB.

La región no sólo recauda poco, sino que, además, recauda mal: en América Latina y el Caribe, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Por eso no sorprende que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria; así, la diferencia en los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse sobre todo por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que la carga sobre los consumos presenta un nivel bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecida (algo más de tres puntos del PIB en la OCDE), las diferencias son significativas en el impuesto a la renta (0,9 puntos del PIB en América Latina en comparación con casi nueve puntos del PIB en la OCDE). Como el impuesto a la renta personal es el más progresivo, se puede inferir que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta de manera negativa la distribución del

ingreso y constituye uno de los factores que hacen de América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del mundo.

La débil imposición directa en la región se debe fundamentalmente a dos razones básicas: las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento. Ambas razones son consecuencia también de los tratos preferenciales y las lagunas tributarias, característicos de los sistemas impositivos de la región y que dan lugar a gastos tributarios de considerable magnitud. En el caso del impuesto a la renta, en la gran mayoría de los países se da un tratamiento preferencial a las rentas de capital mediante una serie de exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones, como también se observa con frecuencia un trato más favorable para la reinversión de utilidades. Estos gastos tributarios reducen las bases imponibles y complejizan los sistemas tributarios. En este contexto no sólo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad –esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen idéntico monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical)–, sino que, además, se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía y deterioran la competitividad internacional.

Además de la estructura regresiva de la carga tributaria, la región enfrenta serios problemas de evasión fiscal. De acuerdo con diversos estudios realizados por la CEPAL, las tasas de evasión en la imposición a la renta son muy elevadas en la región y van de un 40% a un 65%, lo que representa una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países. Estos altos niveles de evasión atentan contra el efecto redistributivo del impuesto a la renta. Tal como señala Jorratt de Luis (2009), la evasión afecta la equidad horizontal, puesto que los evasores pagan, al final, menos impuestos que los contribuyentes con igual capacidad de pago que deciden cumplir sus obligaciones tributarias.

5.4. POLÍTICAS PARA UNA VISIÓN INTEGRADA DEL DESARROLLO

El cambio estructural para la igualdad constituye una visión de largo plazo, un “paradigma”, que reza que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar y que el desarrollo de instituciones democráticas y

eficientes constituye el puente entre la visión y su efectiva instrumentación. Esta visión es animada por una genuina vocación de futuro orientada a la realización de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. No existe, naturalmente, un modelo único que concrete esta visión, sino que se realizará de diferentes maneras de acuerdo con las especificidades nacionales. En ese sentido, mantenemos incólume el potencial epistemológico y práctico del enfoque histórico-estructural al que tanto ha aportado la CEPAL. En esta sección se priorizan cuatro ejes: la política industrial en el espacio del cambio estructural; la política macroeconómica en la creación de un ambiente favorable al crecimiento, la inversión y la estabilidad; las políticas sociales y de empleo en el campo de la distribución del ingreso y la igualdad; y la política regional en el rol de integración productiva y comercial.

5.4.1. LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Uno de los grandes anhelos de los pioneros del pensamiento estructuralista cepalino fue lograr el desarrollo económico y social de la región. No se trataba de cualquier estilo de desarrollo, sino de uno que tuviese la característica de potenciarse y, a la vez, potenciar la diversificación productiva, asociada en aquel entonces al crecimiento de la industria manufacturera. Hoy en día, una agenda semejante abarcaría un conjunto más amplio de sectores, incluidos distintos servicios avanzados. La industrialización fundada en la “sustitución de importaciones” se constituyó en aquel entonces, en los albores del pensamiento cepalino, en uno de los baluartes principales del ideario latinoamericano del desarrollo. La implementación de dicho ideario se topó, en la práctica, con las contracciones propias de todo proceso que tendía a desafiar los intereses de las élites de la región, así como con las limitaciones derivadas de una reducida capacidad de intervención estatal. Las dificultades para dar coherencia a una agenda capaz de vincular una coalición de poder y un Estado capaces de sustentar las reformas indispensables para profundizar la industrialización afloraron conforme avanzaba y se complejizaba el proceso de transformación que, más allá de marchas y contramarchas, éxitos y fracasos relativos, se truncó definitivamente con el advenimiento de la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta.

Se sucedieron muchos años, transitamos más de medio siglo desde aquel sueño latinoamericano, y pasaron varias décadas desde la crisis de la deuda. La región hizo sus apuestas, que en general no fructificaron o no colmaron la expectativa que les dio cabida, pero se aprendió mucho

en el camino. El afán industrialista de nuestros pioneros cepalinos sufrió un fuerte desencanto; a tal punto que, ya durante los años sesenta, un clima nostálgico deambulaba en las plumas de algunos intelectuales de la región que se preguntaban por qué habrían fracasado el movimiento social-desarrollista y sus esperanzas industrialistas de liberación nacional y de destierro de la pobreza y de la miseria; esperanzas que parecían muy bien fundadas (Cardoso de Mello, 1975). Se iniciaba en el campo intelectual un período de pesimismo extendido con relación a las perspectivas y la viabilidad de proyectos de modernización productiva, cuando no del propio desarrollo capitalista en las regiones atrasadas y periféricas del sistema económico mundial (Fiori, 1999).

Sin embargo, desde la CEPAL no bajamos las banderas, no renunciamos al desafío de la diversificación y la complejización productivas y, además, doblamos la apuesta. Muchos de aquellos aprendizajes –producto de errores de percepción política, sobrestimación de capacidades públicas o subestimación de la magnitud de las transformaciones propuestas– iluminan un nuevo horizonte, una nueva utopía. Nuestro ideario actual excede el objetivo del desarrollo tecnológico-productivo, pero aún lo considera esencial. El cambio estructural progresivo, tal como lo definimos a lo largo de este libro, es uno de nuestros baluartes en pos de las transformaciones que la región requiere. Una transformación de la matriz industrial y de la dinámica productiva, con las características que planteamos en los tres volúmenes de la “Trilogía de la igualdad”, es condición necesaria para el desarrollo con igualdad; es por ello que la definición de la agenda de políticas industriales todavía está –adaptada a los tiempos que corren– en el centro de nuestro proyecto transformador. Nos referimos a políticas sectoriales que tengan el objeto de diversificar la estructura productiva, que busquen desarrollar no sólo nuevas empresas sino también nuevos sectores, cuyo resultado logre una forma más acabada en los eslabonamientos de la matriz productiva, con una mayor densidad tecnológica.

El análisis del proceso histórico que ha transitado la política industrial en la región, que desarrollamos a continuación, nos lleva a ratificar la necesidad de una urgente definición de la agenda actual de políticas industriales y tecnológicas.

Hasta la década de 1980, las políticas dirigidas a crear nuevos sectores fueron el centro de la política industrial. Su objetivo, que aún es válido, era densificar el tejido productivo de los países. En ese momento se procuraba aprovechar los efectos del crecimiento de la demanda interna –en particular, de la inversión–, que de otro modo se traducirían en aumento de importaciones, con el consiguiente impacto negativo sobre

el balance de pagos. En las décadas de 1950 y 1960, las economías más grandes de la región avanzaron en la creación de industrias de consumo masivo y de bienes de consumo duradero de alto valor, como los automóviles. Durante la década de 1970 se fortaleció la percepción de que los efectos de la inversión se dividían en dos: por un lado, la instalación de capacidad productiva, con impactos positivos sobre la oferta agregada; por otro, la demanda derivada de bienes de capital, que, por insuficiencia de una oferta interna adecuada, se traducía en demanda de importaciones, lo que resultaba en una pérdida de los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva. En ese momento, los conceptos de política industrial, política manufacturera y política de fomento a la producción de bienes de capital estaban estrechamente vinculados. Las políticas industriales ordenaban la expansión de la oferta interna y concentraban los esfuerzos de planificación o programación a nivel de la estructura productiva. Tres factores vinculados entre sí fortalecían ese papel ordenador: los mecanismos de fomento del sector público se organizaban de modo sectorial e incluso subsectorial; los intereses privados se organizaban también en cámaras o asociaciones sectoriales, que eran las principales defensoras de la estructura de protección comercial —a veces, con efectos dinamizantes, y otras con efectos retardatarios—; y las negociaciones comerciales internacionales se concretaban en listas negativas o positivas de preferencias sectoriales. Las políticas sectoriales se concentraron en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que se tendió a confundir el concepto de política industrial con el de política para la industria manufacturera.

Tras haber ocupado esa posición central, las políticas orientadas al sector manufacturero perdieron legitimidad a lo largo de la década de 1980 y llegaron a quedar prácticamente excluidas del conjunto de instrumentos legítimos de intervención estatal para la visión de mercado que se consolidó en la región durante los años noventa. La pérdida de aceptación de las políticas industriales estuvo muy asociada al surgimiento de la denominada “nueva economía política”, que ponía el acento en las llamadas “fallas del Estado” (en contraposición a las “fallas de mercado” en que se inspiraban muchas de las medidas de intervención pública en la economía), como el mal planeamiento, la gestión deficiente de proyectos y la proliferación de actos de corrupción y clientelismo.²⁰

20 Esta pérdida de legitimidad no se dio en todas partes del mundo. Así, en varios países del este y el sudeste de Asia, las políticas activas con alcances

La apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados y las privatizaciones de empresas públicas tuvieron fuertes repercusiones en la estructura industrial y llevaron a un cambio en la estructura de propiedad, el empleo y la dinámica empresarial, así como en la organización de los principales mercados de bienes y servicios. La política industrial, después de las reformas neoliberales, se circunscribió, cuando mantuvo algún tipo de vigencia, al concepto de “políticas de competitividad”, que apuntaban a alcanzar una mayor presencia de los productos de la región en los mercados internacionales.

Estas políticas de competitividad, incluso las de alcance fundamentalmente sectorial, se concentraron más en incrementar la eficiencia de los sectores existentes que en crear nuevos sectores o actividades, lo que es consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, en especial sobre la base de ventajas comparativas estáticas (recursos naturales y mano de obra no calificada). Esto se dio tanto en países con una estructura productiva diversificada (el Brasil y México, entre otros) como en aquellos con estructuras más especializadas. La creación de actividades nuevas aparece sólo de modo esporádico como objetivo expreso de política, asociada a la atracción de IED para desarrollar plataformas de exportación, incluidas las actividades de zona franca y las maquiladoras.

Las políticas de competitividad de mayor aceptación –es decir, aquellas que han sido en general mejor consideradas en este contexto– fueron las políticas para fomentar las exportaciones (promoción comercial) y para atraer IED, las políticas para impulsar el desarrollo científico-tecnológico y la innovación, la formación de recursos humanos –incluida la capacitación empresarial–, el apoyo a las empresas pequeñas y a las microempresas y el desarrollo productivo a nivel local o subnacional. La aceptación de estas políticas se debe a su presunta neutralidad sectorial por el hecho de incidir sobre los mercados de factores productivos (tecnología y formación), y también a su impacto positivo sobre la generación de empleo, especialmente a nivel subnacional o local.

Este cambio de paradigma en la orientación de la política industrial no se ha revertido del todo. La situación actual –que en muchos casos

sectoriales e incluso focalizados a nivel de empresa se mantuvieron vigentes hasta bien entrada la década de 1990, aunque perdieron fuerza a medida que esos países se incorporaron paulatinamente, con diferentes ritmos, al nuevo régimen internacional de comercio.

involucra una profundización de la primarización— requiere el urgente retorno a las políticas sectoriales. El patrón de especialización productiva de los países de la región ha llevado a un efecto de consolidación o “candado” (*lock-in*), que se manifiesta en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimientos e ineficientes no sólo desde una perspectiva keynesiana o schumpeteriana, sino también desde la perspectiva ambiental. Las actividades que caracterizan la revolución tecnológica en curso tienen un escaso peso en esa estructura, con los consiguientes impactos negativos sobre la brecha de productividad externa y el propio dinamismo de la productividad.

Para superar esa inercia se requiere cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimientos, resultado que sólo se puede obtener mediante políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores manufactureros, primarios o de servicios avanzados. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo que incorpora y que va más allá de políticas de competitividad, de alcance indiscriminado, tendientes a mejorar la eficiencia de los sectores existentes. En la actualidad, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la política de desarrollo, no se vislumbra una convergencia en la posición de los países de la región en materia de políticas sectoriales. Mientras que en algunos, cada vez menos, el discurso público rechaza con vigor esas políticas —aunque se ejercen prácticas ad hoc de apoyo sectorial—, en otros se reconoce su validez para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar en mercados externos o que enfrentan una fuerte competencia de las importaciones, pero con logros aún escasos, con frecuencia derivados de un déficit de coordinación de los distintos instrumentos de política disponibles.

El retorno de las políticas sectoriales a la agenda no se condice aún de manera fehaciente con la necesidad y la urgencia de avanzar en el camino del cambio estructural progresivo. La recuperación de las políticas industriales —en su sentido de creación de nuevos sectores— debe ganar mayor legitimidad y situarse en el centro de la agenda de políticas. Estas políticas son imprescindibles para que la región se incorpore de manera plena a la revolución tecnológica en curso con el impulso de trayectorias ambientalmente sostenibles en los ámbitos de las nanotecnologías, las biotecnologías, los nuevos materiales y las TIC.

Sumado a la indefinición y la lentitud para adoptar posiciones con respecto al diseño y la implementación de políticas sectoriales se presenta un problema vinculado al grado de implementación de aquellas políticas para las cuales sí existe definición. Las fallas en la implementación

y la consiguiente brecha entre la decisión y la ejecución de las políticas responden a causas diversas: el establecimiento de objetivos no operacionales o inalcanzables, la falta de recursos humanos y financieros, la escasa capacidad institucional, las fallas en los acuerdos público-privados, la debilidad de las señales económicas.

¿Cómo superar la discrepancia entre lo que se decide y enuncia y lo que se hace y evalúa? En primer lugar, la formulación de políticas debe ir acompañada por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de ejecutar. Una segunda línea, dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de las políticas, consiste en trasladar a esas áreas a personal altamente calificado y con perfil ejecutivo que trabaje en la formulación de las políticas. La tercera línea es desarrollar y fortalecer a los operadores de política, es decir, a instituciones y personas que garanticen su ejecución mediante la combinación de capacidades de formulación, de acción y de financiamiento. Al plantear estrategias de política industrial, los países de la región deben considerar los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán, los instrumentos de política disponibles y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones.

Los criterios para seleccionar sectores se apoyan en diferentes visiones sobre el papel del mercado y la importancia de la eficiencia basada en las ventajas comparativas para la asignación de los recursos productivos. Así, las visiones que destacan las limitaciones del mercado para asignar con eficiencia los recursos productivos consideran que el desarrollo de capacidades se produce sobre trayectorias muy distantes de las ventajas estáticas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009) y concentradas, por lo general, en el sector manufacturero por razones de rendimientos crecientes, derrames tecnológicos e innovación (Greenwald y Stiglitz, 2006). Por el contrario, otras visiones más favorables a la eficiencia del mercado, aunque reconocen la necesidad de diversificar la economía, insisten en que ella debe moverse cerca de las ventajas comparativas (Lin, 2011).

Observamos cierta indefinición en la región para llevar a cabo acciones sectoriales decididas, que trasciendan la agenda de la “competitividad”. Cabe, entonces, preguntarse cuáles son las tareas necesarias para acrecentar la legitimidad de esta agenda. Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación mediante la reducción de la brecha entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo. La persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las propias políticas. Por otro lado, también es necesario avan-

zar en la evaluación del impacto de las políticas en función de sus objetivos y no de su mera implementación. Más allá de mejorar la implementación y la evaluación de las políticas orientadas a diversificar la estructura productiva, es necesario fortalecer a los actores sociales interesados en que esas políticas se generalicen en los países de la región, es decir, los que las respaldarían con sus recursos económicos y políticos.

Las políticas industriales han tenido un lento retorno a América Latina y, para que dejen de representar un peso marginal, los actores sociales—incluido el Estado—deberán hacerlas suyas, comprometer el respaldo de su poder y sus recursos y articularlas con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales para impulsar una visión integrada del desarrollo.

5.4.2. LA POLÍTICA PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La biodiversidad cumple un papel determinante en los procesos atmosféricos y climáticos a niveles regional y planetario. Cuantas más especies comprende un ecosistema, mayor diferenciación genética posee y más probabilidades tiene de ser estable, resiliente y resistente a cambios externos. La diversidad biológica es uno de los factores determinantes de los procesos de recuperación, reciclaje y reconversión de nutrientes y desechos. Muchos de los servicios ambientales que proporciona la biodiversidad forman parte de ciclos vitales para la sociedad, como los ciclos del agua, del oxígeno y del nitrógeno. América Latina y el Caribe posee una gran diversidad biológica, con enorme riqueza en variabilidad genética y de comunidades biológicas (ecosistemas). La región alberga casi una cuarta parte de la superficie boscosa del mundo, comprende a seis de los países biológicamente más diversos (el Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela) y concentra entre el 31% y el 50% de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos (PNUMA, 2009).

La conservación de esta biodiversidad se encuentra amenazada. Desde la CEPAL nos ocupamos de incorporar esta problemática, y el debate asociado, a los análisis y recomendaciones de política pública, en especial para los países en desarrollo de América Latina y el Caribe. Los procesos sistemáticos de cambios en el uso del suelo para aumentar las tierras de cultivo y pastizales que se vienen produciendo desde la segunda mitad del siglo pasado, han incrementado la degradación de suelos y la expansión de la desertificación. Una cuarta parte del territorio de la región se compone de tierras desérticas y áridas. La degradación de estas tierras está repercutiendo en la caída de la productividad biológica

de los ecosistemas y en una baja de la productividad económica de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Desde la década de 1960, más de 150 millones de hectáreas se han incorporado a la producción agropecuaria. Aun cuando en los últimos años la intensidad de este proceso se ha reducido considerablemente, la tasa anual de pérdida de bosques en la región entre 2000 y 2010 fue del 0,46%, equivalente a más de tres veces la tasa anual mundial.

El proceso de conservación requiere la cooperación internacional, razón por la cual en el Convenio sobre la Diversidad Biológica²¹ aprobado en la Conferencia de Río desarrollada en el año 1992 en el Brasil se dispusieron normas para regular el acceso equitativo a estos recursos. Esto plantea el reto de captar los beneficios económicos derivados de su uso tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico (incluido el acceso a biotecnologías) como de utilización comercial.

El desafío es grande si se tiene en cuenta que el avance de la biotecnología que da lugar a organismos vivos modificados y el creciente aprovechamiento comercial de dichos recursos con seguridad provocarán cambios profundos en los sistemas de producción agropecuaria y agroindustrial, que impactarán negativamente en la biodiversidad. El reto es mayor al considerar los derechos de grupos específicos, como agricultores tradicionales y comunidades indígenas, que cumplieron y cumplen un rol importante en la conservación y en el conocimiento de los recursos genéticos, derechos que son avasallados por las empresas de biotecnología, que, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), exigen la adopción de niveles más altos de protección a la propiedad intelectual (patentes de invención) y su generalización a nivel internacional. Como contraparte, en el marco de las Naciones Unidas y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, una gran mayoría de los países en desarrollo promueve la creación de un régimen de carácter internacional que establezca un conjunto de derechos y responsabilidades para los gobiernos, los campesinos, los productores y las empresas.

21 El "Programa 21" tiene el objetivo de sentar bases más equitativas de cooperación internacional y contribuir a detener los procesos de deterioro ambiental. Sus fundamentos incluyen 4 de los 27 principios de la declaración de Río que vinculan lo ambiental con la equidad: el Principio 7, "Responsabilidad comunes pero diferenciadas"; el Principio 15, "Principio precautorio"; el Principio 16, "Quien contamina paga"; y el Principio 10, "Derecho a saber".

Es por todo ello que el problema de la apropiación de los beneficios de las aplicaciones comerciales de las nuevas biotecnologías es un tema emergente de gran importancia ecológica, económica y social, que plantea interrogantes y conflictos, máxime si se considera que la biodiversidad genética de productos básicos agrícolas existente en la actualidad es el resultado de miles de años de conocimientos por parte de los agricultores de la región, que incluyen la domesticación, la conservación y el desarrollo in situ de las distintas especies. Evidenciamos que un reto importante aparece con los productos transgénicos, ya que, además de la preocupación típica en los países europeos con respecto a su impacto negativo en la salud humana y en el medio ambiente, en la región preocupan el derecho de los agricultores sobre los recursos genéticos conservados y mejorados in situ por ellos y la protección de centros de origen de especies domesticadas, como el maíz y la papa, así como el acceso en condiciones favorables a las variedades conservadas y mejoradas ex situ (en laboratorio), que no se pueden reutilizar y que obligan a los agricultores que las implementan a hacer compras anuales.

El problema del cambio climático es otra fuente de preocupación y conflicto en materia ambiental sobre el cual alertamos con inquietud. La temperatura de la atmósfera y de los océanos se ha incrementado, los hielos y los glaciares han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y la concentración de los gases de efecto invernadero ha aumentado. Los datos aportados por la comunidad científica demuestran que la actividad económica es responsable de los cambios observados en la composición de la atmósfera. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, que genera el efecto invernadero, casi se duplicó respecto del nivel prevaleciente antes de la Revolución industrial, a comienzos del siglo pasado. Ya se ha reconocido que estos impactos son mundiales y que no afectan sólo al mundo industrializado, que genera acumulativamente la mayor proporción de emisiones de los gases de efecto invernadero; de hecho, afectan con mayor intensidad a aquellos países de grandes vulnerabilidades ambiental y social, como los países tropicales cuyas economías son muy dependientes de actividades agrícolas vulnerables al cambio climático, las islas y los países pequeños con extensas zonas bajas respecto del nivel del mar y aquellos de bajos ingresos con alta vulnerabilidad a los desastres naturales y poca capacidad de respuesta.

Los impactos negativos de estos procesos previstos para América Latina y el Caribe son significativos, y algunos de sus efectos ya se están observando, en la forma de los fenómenos meteorológicos extremos a los que ha estado sometida la región; de hecho, la ocurrencia de de-

sastres relacionados con el clima aumentó 2,4 veces en la región desde el período comprendido entre 1970 y 1999 hasta aquel entre 2000 y 2005, en continuidad con la tendencia observada durante los años noventa. Si bien existen convenios internacionales (véase, por ejemplo, el “Anexo I” de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático) en los cuales los países desarrollados reconocen su mayor responsabilidad histórica por las concentraciones atmosféricas de dichos gases y se comprometen a estabilizar y reducir sus emisiones, este grupo de países no actuó de acuerdo con tales compromisos.

Las evidencias nos permiten afirmar que la imagen que se ha difundido del patrimonio natural como un bien gratuito y relativamente infinito para la escala humana debe dar paso a una noción distinta, en sincronía con la realidad emergente que describimos, y que se resume en la pérdida creciente de biodiversidad y la probabilidad de que esta pérdida se convierta en un factor limitante para el desarrollo. Dado que no es posible mantener intacta la biodiversidad, para compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con el mantenimiento de la diversidad biológica se deben buscar modos de desarrollo con biodiversidad y no a costa de ella. Este es el espíritu que subyace en el concepto de sostenibilidad ambiental o ecológica que se refleja en la noción de desarrollo sostenible.

5.4.2.1. *El debate sobre la operacionalización de la sostenibilidad ambiental*

En el capítulo 3, cuando desarrollamos el concepto de cambio estructural progresivo incorporamos la calificación de “sostenible”, que da cuenta del origen del concepto de desarrollo sostenible, el cual surge con la publicación de *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987), y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y también conocida como “Cumbre para la Tierra”. Allí se define el desarrollo sostenible, de manera ambigua, como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes de forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. A partir de este enunciado general del término “sostenibilidad” han surgido distintas interpretaciones y un intenso debate en torno a cómo hacerlo operativo. Esto es sustancial, ya que de cómo se operacionalice dependerán el diseño y la implementación de las políticas públicas, y esto constituye uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países, en el que se entrecruzan diversos intereses económicos y relaciones de poder.

Uno de los ejes de debate tiene su foco en el problema de valorizar los recursos y servicios ambientales, cuantificar las pérdidas, determinar el sujeto de imposición o de pago y proyectar hacia el futuro. Los economistas ambientalistas enrolados en el paradigma neoclásico insisten en considerar los impactos de la actividad económica en el ambiente como externalidades negativas, que interpretan como fallas sistemáticas de los mercados que no logran la asignación óptima de los recursos. Consideran que el problema ambiental es de carácter eminentemente económico. En otros términos, la degradación ambiental y la sobreexplotación de los recursos serían efecto de las fallas de mercado, que no logran orientar una asignación eficiente de los recursos, de modo que la pérdida de bienestar que sufren los agentes afectados sea compensada como es debido en lo económico. Estas fallas estarían causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad (para bienes que han sido considerados “libres” o bienes colectivos poco susceptibles de apropiación privada y de comercialización en mercados), sumada a la inequitativa distribución de costos y beneficios y a la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. Concluyen que las fallas de mercado podrían remediarse si los agentes económicos y sociales recibiesen las señales correctas en cuanto a la producción y el consumo a través de políticas públicas y regulaciones adecuadas (CEPAL - ONU, 2000).

Los puntos más importantes de discusión que surgen frente a esta visión económica de los problemas ambientales se refieren a la compatibilidad entre los criterios de eficiencia económica y de sostenibilidad y a la manera de determinar el nivel óptimo de conservación y del acervo de capital natural con las generaciones futuras en consideración. La economía ambiental defiende el método tradicional de análisis costo/beneficio para otorgar valor económico a recursos que, como los ambientales, tienen valor de uso y con frecuencia no tienen valor de cambio, y propone aplicar técnicas de valorización monetaria de “no mercado”, como precios sombra o valores contingencia.

Enmarcados en el enfoque conocido como “sostenibilidad débil” (Solow, 1986), sus partidarios sostienen que una economía será sustentable en la medida en que logre garantizar un flujo de consumo no decreciente a las generaciones futuras. Lo que debe conservarse es el acervo total de capital, entendido en un sentido amplio como la capacidad total de producción con la que cuenta la sociedad, que incluye el capital natural y aquel construido por los humanos. Esta base de capital es lo que otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo

bienestar económico y garantizar un flujo de consumo no decreciente. Este principio parte del supuesto fuerte de que el capital natural y el construido son sustituibles; por ello, la posibilidad de transferir al futuro un *stock* de capital total equivalente al que existe en el presente dependerá de si la tasa de inversión en la economía es suficientemente alta para compensar las pérdidas del capital natural y la depreciación del capital construido, de modo tal que asegure un nivel de consumo no decreciente a las generaciones futuras (CEPAL - ONU, 2000).

El enfoque es cuestionado por la corriente de economistas ecologistas, que defienden la posición de que el desarrollo sostenible significa no sólo la creación de la riqueza, la transición a la eficiencia y la conservación de los recursos y el capital natural, sino también su distribución justa, tanto entre los miembros actuales de la sociedad como entre estos y las generaciones futuras.²² Esta corriente considera que los recursos naturales y el medio ambiente tienen valor con independencia de que formen parte o no de las preferencias o necesidades de la especie humana y se preocupa, en primer lugar, por la naturaleza física de los bienes a gestionar y la lógica de los sistemas que los envuelven, para lo cual considera desde la escasez objetiva y la renovabilidad de los recursos empleados hasta la nocividad y el posible reciclaje de los residuos generados.

Los economistas ecologistas objetan también el tratamiento de los problemas ambientales desde la teoría de fallas de mercado por considerarlo incongruente, en la medida en que se supone que fallan mercados que no existen, como en el caso de recursos o servicios ambientales que se caracterizan por no tener mercados. La asignación intergeneracional de recursos es uno de los elementos que muestran de manera más clara, según la economía ecológica, los límites de la extensión del análisis de mercado a campos de análisis para los que no fue diseñado (Bromley, 1989). Los impactos negativos en el ambiente, que la economía ambiental insiste en interpretar como externalidades, son tratados en el enfoque de la economía ecológica como algo normal, inherente a los procesos de producción y consumo, y no como algo ocasional.

Asimismo, los partidarios de la economía ecológica consideran que la medición de la sustentabilidad no puede basarse en estimaciones caprichosas del desgaste del capital natural, sino que se debe recurrir a indicadores físicos, químicos, biológicos, con la advertencia de que no existe

²² Este pensamiento está representado en el *Journal of Ecological Economics*, publicado por la Sociedad Internacional de Economía Ecológica (CEPAL - ONU, 2000).

un único indicador biofísico de sustentabilidad que pueda englobarlos a todos. Sostienen el principio de “sostenibilidad fuerte”, por el cual el capital natural no es plenamente sustituible por el capital artificial, dado que muchos de estos tipos de capital son complementarios en el estado actual de la tecnología, y, por tanto, es necesario preservar el *stock* de capital natural. La sostenibilidad fuerte se puede conseguir mediante cambios en la eficiencias económica y ambiental de los sistemas productivos o en la demanda y las pautas de consumos que posibiliten un menor uso de recursos naturales no renovables por unidad de producto o consumidor y permitan mantener los niveles de bienestar. En la mejora de la eficiencia juega un rol central el progreso tecnológico orientado a la sustitución entre recursos naturales primarios, de modo que se asegure la satisfacción de las necesidades o usos específicos (por ejemplo, la sustitución de combustibles fósiles por energías eólica o solar).

Dado que es difícil consolidar la idea de plena conservación del capital natural y tener en consideración los propios cambios experimentados por la naturaleza, existen otras aproximaciones al principio de sostenibilidad fuerte, en la que se prioriza o se seleccionan recursos y funciones ambientales en verdad necesarios (capital natural crítico) para el sustento de la vida o de la actividad económica.

5.4.2.2. Hacia el cambio estructural progresivo y sustentable: políticas e instrumentos

Es evidente que la consecución de metas de sostenibilidad exige mucho más que la sola conservación de su base de capital natural y está relacionada de forma cercana con el éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos de crecimiento dinámico cuya explotación no represente impactos negativos para la sociedad y el medio ambiente. Desde la CEPAL señalamos que esto impone serios desafíos de política, máxime cuando la región ha profundizado su especialización en sectores basados en la explotación de recursos primarios e industrias ambientalmente sensibles o “sucias” (hierro y acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, celulosa y papel, cobre y aluminio) como resultado de las políticas de apertura comercial y desregulación de la década de 1990 y del estilo de crecimiento especializado en recursos naturales adoptado en los últimos años.

Para alcanzar la convergencia entre cambio estructural progresivo y sostenibilidad afirmamos la necesidad de dar un paso fundamental para emplazar un marco de políticas e instituciones que abra cursos de acción pragmáticos para eliminar actividades que minan la base pro-

ductiva y ponen en peligro su capacidad de continuar la producción de un flujo continuo de ingresos o servicios. Para concretar la transición hacia un estilo de desarrollo sostenible que promueva de manera simultánea estos objetivos y las metas de desarrollo económico e igualdad será preciso innovar en la formulación de políticas públicas, romper inercias institucionales y modificar la legislación transversalmente, a fin de incluir la dimensión ambiental en todos los sectores y aspectos de la vida pública y privada.

No cabe duda de que, en los últimos años, las cuestiones ambientales y el debate por el acceso a bienes públicos han adquirido mayor relevancia en la agenda pública a nivel nacional e internacional. Los movimientos ambientales se ha ampliado para enriquecer los objetivos y las estrategias de algunas luchas sociales y articular sus demandas en asociación con las luchas indígenas, campesinas y populares por la defensa de la tierra, el acceso al agua, el impacto de las industrias extractivas y la calidad de vida en las ciudades, entre otras. Las demandas han evolucionado más allá de la prevención de los daños al medio ambiente para considerar la sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para el bienestar presente y futuro.

La mayor toma de conciencia actual en torno al medio ambiente pone de relieve nuevas áreas de conflicto potencial entre los países industrializados y los países en desarrollo, entre la protección ambiental y el crecimiento económico y entre esta generación y la siguiente. Esto significa que el consumo actual no debe comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

En la región es clave conjugar los desafíos de sostenibilidad ambiental con un cambio estructural progresivo, capaz de elevar la productividad y cerrar brechas entre los distintos grupos para avanzar hacia una mayor igualdad; por ello es necesario avanzar hacia una economía verde, que utilice instrumentos de política para orientar la inversión, la producción y el consumo hacia menores niveles de contaminación y desechos y hacia una mayor adecuación entre consumo privado y oferta de servicios públicos. Una reforma tributaria orientada ambientalmente es imprescindible.

En el ámbito de las negociaciones internacionales se deben propiciar visiones comunes y construir alianzas entre los países de la región para que la seguridad climática global sea considerada un bien público internacional cuya provisión requiere mayores acciones –basadas en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas– por parte de los países industrializados.

Los impuestos y aranceles son un instrumento aplicable al uso de recursos naturales o a la provocación de distintos tipos de contaminación del medio ambiente. Son una fuente de recursos que pueden destinarse de modo directo a mejorar la gestión ambiental y robustecer las instituciones responsables. La recomendación es que los recursos captados no deben reciclarse mediante el fisco, sino destinarse a las instituciones específicas encargadas de la gestión ambiental en las localidades donde se cobran las tasas o los impuestos.

El control preventivo de los impactos ambientales negativos del consumo puede abordarse mediante intervenciones públicas de este carácter, que coloquen cargas impositivas sobre los combustibles fósiles. Esto no sólo permite reducir el elevado dinamismo de la demanda, sino también generar recursos fiscales adicionales, que pueden aprovecharse para construir una nueva infraestructura urbana o para desarrollar fondos de solidaridad intergeneracional. Junto con este recurso impositivo se deben contemplar también políticas compensatorias sobre los estratos de ingresos bajos que puedan verse afectados como consecuencia de alzas de precios directos sobre los combustibles o por los efectos de segunda vuelta sobre los precios de los alimentos o el transporte público. Se debe promover la solidaridad con las generaciones futuras, entre otras cosas, mediante el gravamen de la contaminación y el consumo energético excesivo. El alto consumo de bienes de obsolescencia planificada y los desechos que provoca, el aumento progresivo del parque automotor y su impacto en la contaminación y la congestión y el incremento del consumo energético por encima del crecimiento del PIB per cápita y con presiones crecientes sobre la matriz energética plantean graves problemas ambientales de interés para toda la ciudadanía, y requieren soluciones que condicionen el consumo con criterios de sostenibilidad en el largo plazo.

Se debe gestionar un ordenamiento ambiental territorial que regule los cambios de uso del suelo y proteja la biodiversidad, con el fin de preservar aquellos ecosistemas críticos para la vida humana. La reducción de la vulnerabilidad se puede alcanzar a través de medidas que incluyan el ordenamiento y el manejo integral de cuencas prioritarias, la recuperación de cauces y de llanuras de inundación, la recuperación y el manejo de zonas costeras y humedales, la planificación de las infraestructuras con criterios ambientales y la rehabilitación de áreas ambientalmente degradadas.

Además, es necesario establecer la definición de la matriz energética mediante procesos de consulta que engloben a los expertos y a la ciuda-

danía, provean de voluntad política a una amplia gama de actores para invertir en una matriz sostenible en el tiempo, minimicen la reducción de las fuentes no renovables y contaminantes de energía y muestren a la ciudadanía los beneficios en el largo plazo de inversiones que pueden ser costosas en el corto plazo.

Para regular los cambios en el uso del suelo o promover transformaciones en la matriz energética pueden aplicarse los incentivos fiscales y de fomento para actividades con impactos ambientales positivos, que son la contraparte de los impuestos que se aplican a las actividades con impactos negativos. Su aplicabilidad alcanza el incentivo de inversiones en tecnología de producción más limpia, infraestructura ambiental y actividades de capacitación técnica, conservación y recuperación ambiental, como en el caso de la reforestación y las técnicas de prevención de contaminación. Otro instrumento es el establecimiento de subsidios explícitos para actividades ambientalmente positivas, como los incentivos forestales para actividades de conservación de bosques nativos o las exenciones del impuesto sobre la renta a la reforestación y de aranceles o impuesto al valor agregado a equipos con tecnología limpia.

Otro instrumento que es materia de debate es la eliminación de subsidios con efectos ambientales negativos. La posibilidad de eliminar los subsidios en su totalidad presenta barreras importantes. El caso del agua es el más evidente: su costo debería incluir no sólo el servicio en sí mismo, sino también el procesamiento de las aguas servidas y el mantenimiento de las fuentes. En condiciones como las de muchos países latinoamericanos, donde no se alcanza la cobertura total del acueducto ni –sobre todo– del alcantarillado, donde el tratamiento de aguas servidas es todavía incipiente y las fuentes vienen experimentando un grado avanzado de deterioro, las necesidades de financiamiento son considerables. Aun con buenos créditos de largo plazo, las tarifas que se requerirían para esto excederían –quizá con creces– lo que pueden pagar los sectores populares, cuyo consumo de este servicio es mucho más elevado que los de energía, gas o telecomunicaciones.

No obstante, el uso del agua debe regularse en función de las necesidades de consumo de las personas y de unidades productivas, y es necesario gravar los abusos en el uso de este bien, la captación de fuentes y cursos de agua en perjuicio del acceso de grupos y poblaciones y su contaminación con desechos provenientes de hogares, procesos industriales o explotación de recursos naturales. Asimismo, se debe velar por la preservación de la riqueza en la disposición de acuíferos por parte de la región para garantizar el acceso oportuno de las próximas generaciones

al agua y normar la distribución del servicio con criterios de precio justo, acceso igualitario y –allí donde resulte conveniente– tarifas diferenciadas según la capacidad de pago.

Por otra parte, es necesario mejorar los servicios públicos de calidad, sobre todo en aquellas áreas que sufren mayores impactos negativos en el ambiente (por ejemplo, debido al excesivo consumo de transporte privado), y, de este modo, conciliar el bienestar generado por el consumo con los límites al bienestar impuestos por los impactos negativos de este en el medio ambiente, sobre todo por la contaminación.

Es menester fijar una clara hoja de ruta para aumentar la cobertura de la eliminación final de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para desarrollar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos antes de su eliminación final; asimismo, los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar el reciclaje, el tratamiento térmico y el aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otras acciones deseables.

5.4.3. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

A lo largo de la “Trilogía” insistimos en que América Latina y el Caribe puede crecer más y mejor. No sólo es necesario alcanzar un mayor dinamismo económico, sino también hacerlo con mayores niveles de inclusión, igualdad social, inversión productiva y empleo de calidad y una menor exposición a la volatilidad externa. La tarea no es sencilla y requiere políticas en varios frentes, entre las que se destaca la política macroeconómica.

En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) nos ocupamos de analizar los impactos de la política macroeconómica en la evolución de la economía y la inclusión social en décadas pasadas. Mostramos que hay una relación significativa entre la orientación que se imprimió a dicha política –focalizada en los pilares de baja inflación y disciplina fiscal e instrumentada en el marco de la liberalización de los mercados, incluido el mercado de trabajo, y de desregulación de los movimientos internacionales de capitales– y el parco y volátil dinamismo del desarrollo de la región, la acotada inversión productiva y el escaso incremento de la productividad. Esta relación existe desde el momento en que el entorno macroeconómico influye en las decisiones de inversión y, por lo tanto, incide en las oscilaciones de la demanda, lo que resulta en niveles de actividad económica que suelen alejarse de aquellos que ponen en funcionamiento la totalidad de los recursos productivos de una nación (Ffrench-Davis, 2010).

En las últimas décadas, la política macroeconómica tendió a centrarse –en general, con éxito– en el control de la inflación. De forma más reciente, comenzó a adoptar un rol más activo en el frente exterior (intervención cambiaria, acumulación de reservas internacionales, políticas macroprudenciales) que permitió brindar a los países una mayor resiliencia frente a las perturbaciones provenientes del sector externo, y, a raíz de ello, la posibilidad de implementar políticas tendientes a fortalecer la demanda interna. A pesar de ello, las tasas de inversión se mantuvieron relativamente bajas y las denominadas “brechas recesivas” (subutilización de los recursos productivos disponibles) no se cerraron.

En *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012b) reforzamos este argumento con la demostración de que la persistencia de las brechas recesivas no se debe sólo a las bajas tasas de inversión, sino que se relaciona de manera íntima con el perfil de los ciclos económicos, con contracciones y expansiones intensas y asimétricas, con la recurrencia en nuestra región de fases expansivas menos intensas y de menor duración que en otras regiones (como en Asia en desarrollo). Examinamos aquellas economías en las que los períodos de expansión económica habían sido más prolongados y puntualizamos que, en estos casos, las tasas de inversión alcanzaban niveles mayores que en América Latina y el Caribe, con una tendencia progresiva. Advertíamos entonces una asociación virtuosa entre economías más dinámicas, con ritmos más elevados de crecimiento de su PIB, y mayores tasas de inversión. Y notábamos que cuanto más prolongado era el período de crecimiento, mayor crecimiento se observaba en la tasa de inversión.

La región exhibe, por el contrario, expansiones de corta duración y muy volátiles. Los períodos expansivos no consiguen sostenerse en el tiempo, de modo que no generan los estímulos esperados para un aumento de la inversión. Así, durante las recesiones, las tasas de inversión se contraen significativamente –como es de esperar–, pero no responden con la misma intensidad a las expansiones, en buena medida porque estas no se sostienen en el tiempo. Mientras que en Asia Oriental y el Pacífico el PIB tendió a crecer un 42% durante las fases de expansión, que se extendieron por casi treinta y dos trimestres en promedio, en las fases expansivas de América Latina y el Caribe la tasa de crecimiento medio del PIB fue de sólo un 25% y tendió a prolongarse por menos de veinte trimestres.

La dificultad de las economías de la región para sostener las fases de expansión ha mermado su capacidad de revertir los efectos de las recesiones sobre la estructura productiva. Esto se explica, en parte, por el patrón de especialización de la mayoría de los países de la región, donde

no predominan las actividades más dinámicas (eficiencias keynesiana y schumpeteriana). La estructura productiva de América Latina y el Caribe no ha sido capaz de adaptarse con la velocidad necesaria hacia sectores dinámicos que la vuelvan más competitiva en un mundo en rápida transformación, lo que condiciona las posibilidades futuras de encadenar períodos de alto crecimiento de manera sostenible. Los países de la región parecen, entonces, atrapados en una encerrona: por un lado, necesitan crecer a tasas elevadas y de manera sostenida para dinamizar la inversión (clave del cambio estructural), pero, por otro, son justamente la heterogeneidad estructural y los conflictos en la sustentabilidad externa que de ella se derivan lo que les impide poner en marcha ese ciclo de alto crecimiento.

En este escenario complejo, creemos que la política macroeconómica puede, junto con la política industrial, hacer un aporte para el proceso de cambio estructural. En línea con este objetivo, en *Cambio estructural para la igualdad* se subrayó la vinculación que se establece entre la política económica y los ciclos económicos, por un lado, y la estructura productiva y la tendencia del crecimiento en el largo plazo, por otro. Se hacía referencia, en ese sentido, a la coevolución entre ciclo y estructura. En la medida en que la política macroeconómica pudiera incidir en la magnitud y el destino de la inversión, también podría impulsar el cambio estructural al contribuir a definir trayectorias futuras de productividad y de empleo (en cuanto a niveles, composición y calidad). A través de su influencia sobre la inversión, la política macroeconómica condiciona el crecimiento futuro. A ello concurren la irreversibilidad de la oferta y los rendimientos crecientes de las trayectorias tecnológicas y de construcción de capacidades. La imagen —propia de la corriente evolucionista— de que una empresa se puede destruir en un día como consecuencia de un ciclo recesivo, pero no se construye en un día aunque exista una fase de expansión de la misma duración que la recesiva, es por demás ilustrativa de la necesidad de preservar y estimular las trayectorias de expansión.

En la recapitulación de los problemas que manifiesta la inversión para lograr procesos de desarrollo en los países de la región se agrega el fenómeno de las intensas fluctuaciones en las tasas de expansión del PIB. Estas fluctuaciones se encuentran en gran medida asociadas a los ciclos de liquidez internacional, que gobiernan la dirección y la intensidad de los flujos de capitales transfronterizos y afectan la demanda agregada, el tipo de cambio y las expectativas, y son uno de los causales de las brechas recesivas observadas durante décadas pasadas. Estos flujos han mostrado

una gran volatilidad y, por sus propias fluctuaciones, han tenido una escasa participación en la formación de capital en la región. El comportamiento procíclico de los flujos transfronterizos suele transmitirse al tipo de cambio real, lo que propicia frecuentes desequilibrios en la cuenta corriente. Esto pone de relieve la necesidad de discutir la aplicación de regulaciones más eficaces para asegurar que los flujos de capital que ingresan permitan verdaderamente fortalecer la inversión productiva y fomentar el cambio estructural sin poner en juego la estabilidad macroeconómica durante la transición.

La relación entre los choques externos y las políticas macroeconómicas tiene implicancias fundamentales para el crecimiento y la estabilidad. A partir de la desregulación de los movimientos internacionales de capital, el financiamiento externo y los flujos de corto plazo aumentaron su influencia en el crecimiento y en la (in)estabilidad de las economías, y hoy constituyen una fuente importante de las fluctuaciones de corto plazo de la tasa de crecimiento (Ffrench-Davis, 2005). A ello debe sumarse la variabilidad de los términos de intercambio, que se vincula de forma directa con el patrón de especialización adoptado por nuestras economías, lo que refleja una vez más por qué es necesario el cambio estructural. Los choques sobre todas estas variables no sólo afectan el corto plazo, sino también el largo, en la medida en que tienen efectos sobre algunas variables macroeconómicas (por ejemplo, el tipo de cambio real y la inflación) que, a la vez, inciden sobre la conducta de los agentes económicos y, en muchos casos, los orientan en contra de los objetivos de cambio estructural (como, por ejemplo, al retraer el gasto de inversión). En un mundo globalizado, los efectos desestabilizadores y la generación de los incentivos indeseados como consecuencia de los movimientos de capitales se potencian en tanto no existan instrumentos que los regulen o administren. Si bien muchos países de la región lograron avances en esta área (sobre todo a través de la instrumentación de políticas macroprudenciales en sus sistemas financieros), todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar los niveles de resiliencia requeridos para un proceso de transformación de la estructura productiva.

En definitiva, la política macroeconómica puede tener un fuerte impacto no sólo en el presente, sino también en el futuro. La magnitud de la brecha entre la demanda agregada y la frontera productiva tiene importantes efectos estáticos y dinámicos. Los flujos financieros impactan cada vez más en las oscilaciones del PIB, y su volatilidad ha sido con frecuencia causal de las brechas recesivas en las economías de la región. Por su parte, los períodos de expansión tienden a ser cortos, volátiles y

liderados por factores exógenos que escapan al control de la región, lo cual impacta negativamente en la tendencia del crecimiento a través del desestímulo a la inversión. Es en este sentido que una correcta articulación de la política macroeconómica con la política industrial y tecnológica puede generar las condiciones para la consecución de ciclos de crecimiento más prolongados, estables y de mayor calidad (en el sentido de estar más apoyados en la expansión de la inversión).

Esta visión más sistémica de la política económica requiere, por un lado, el abandono de la visión compartimentada de la micro y la macroeconomía (que suele ignorar, como se resaltó en *La hora de la igualdad* [CEPAL, 2010a] las interrelaciones de estas) y, por el otro, la complementación del control de la inflación como objetivo primordial de la política macroeconómica con una serie de objetivos más proclives al desarrollo económico, incluido el crecimiento del empleo. En línea con la idea planteada de coevolución entre ciclo y estructura, nunca debería perderse de vista que la separación entre el corto y el largo plazo constituye un artificio que puede truncar, al descuidar el papel de la inversión, cualquier intento de transformación estructural. Para alcanzar un largo plazo con desarrollo e inclusión social debemos recorrer un camino (corto-mediano plazo) en el que estos también constituyan los pilares fundamentales.

Durante los últimos años, la región evidenció algunos avances en esta concepción, que puede asociarse a la idea de una “macroeconomía para el desarrollo”. Nuestros países están, en la actualidad, mejor preparados para diseñar y aplicar políticas fiscales contracíclicas. La importancia de la política fiscal contracíclica como herramienta de estabilización macroeconómica resultó evidente en la última crisis internacional, con la reacción expansiva coordinada de los países industrializados y China, que tuvo su propio correlato en la región y evitó lo que en otras circunstancias podría haber conformado una catástrofe social. La aplicación de déficits fiscales transitorios en períodos de intensa reducción de la demanda privada mostró su eficacia como instrumento de estabilización macroeconómica. Así, se procuró evitar –o, por los menos, atenuar– el impacto en el largo plazo de las fluctuaciones de corto plazo. En el pasado, la política fiscal de los países de la región, al acentuar, más que atenuar, las fluctuaciones económicas, fue con frecuencia procíclica. Esta tendencia cambió, de modo tal que, en la década de 2000, gran parte de los países de la región adoptaron una postura contracíclica o, en todo caso, menos procíclica, como se constata en la efectiva reacción de los gobiernos frente a la recesión internacional de 2008 y 2009 (CEPAL, 2010b).

La posibilidad de actuar contracíclicamente, sumada a la capacidad de impulsar algunos sectores de la economía por la vía de instrumentos de políticas industrial y tecnológica (apoyo crediticio a actividades estratégicas, subsidios a la inversión en innovación, compra estatal, regulaciones específicas que fomenten el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas locales, exenciones impositivas, inversión en infraestructura esencial, producción estatal, etc.), pone de manifiesto el rol central que adquiere la política fiscal en todo proceso de desarrollo.

La implementación de una política fiscal funcional al desarrollo conlleva, en principio, dos desafíos. El primero atañe a su eficacia, lo cual implica que esta debería centrarse en las inversiones orientadas a sostener el empleo y en la mitigación de los costos sociales de las crisis. Desde la perspectiva de un crecimiento equitativo, al diseñar los programas es necesario analizar su contribución a la aceleración del desarrollo productivo y a la incorporación de la fuerza laboral en empleos formales, de mayor productividad relativa. Los episodios críticos vividos por la región –como la crisis de la deuda en la década de 1980– muestran que ante retracciones pronunciadas se recupera con mayor rapidez el nivel de actividad económica que los indicadores de pobreza y desigualdad.

La reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso en la región no experimentarán avances significativos y sostenidos en el tiempo sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de los mercados. Para ello es necesario que exista el suficiente espacio fiscal, un tema sobre el que la CEPAL se pronunció con insistencia. He aquí el segundo desafío. La pregunta es, entonces, qué determina el espacio fiscal y qué se puede hacer para ampliarlo. En este sentido, creemos que el espacio fiscal se erige sobre dos grandes pilares. El primero y fundamental es el ligado al sector externo de cada economía. En línea con la hipótesis de “dominancia de balance de pagos”, según la cual la dinámica de corto plazo de las economías periféricas se encuentra en esencia determinada por la ocurrencia de distintos tipos de *shock* externos (en los términos del intercambio, en las condiciones de acceso al financiamiento internacional, en el nivel de actividad de los principales socios comerciales, etc.), creemos que la capacidad del Estado de conducir una política fiscal activa está muy condicionada por la solvencia externa. Aquellos países que se encuentren fuertemente endeudados o que no dispongan de las divisas necesarias para sostener determinado nivel de actividad encontrarán límites en su margen de maniobra fiscal.

El segundo pilar sobre el que se basa el espacio fiscal está relacionado con la estructura tributaria. Por más solvente que sea la posición externa de un país, si no existe un sistema impositivo fuerte (con una presión tributaria razonable, una estructura tributaria progresiva y la capacidad institucional necesaria para limitar tanto como sea posible la evasión y la elusión fiscales) el margen de maniobra del gobierno para la implementación de políticas económicas con una impronta de desarrollo (de cambio estructural para la igualdad) será acotado.

Si consideramos que la política fiscal debe adoptar un rol protagónico en el proceso de desarrollo al que aspiramos, debemos prestar atención no sólo a la composición del gasto fiscal, sino también a su nivel y su financiamiento, que constituyen factores determinantes en la distribución de los ingresos, la aplicación del excedente y las oportunidades en toda la sociedad. En este sentido, es necesario promover pactos fiscales en los que se defina la magnitud y la forma en que se recauda la contribución de la sociedad al financiamiento de las políticas públicas, ya sea que se trate de inversión o de gasto social. En la mayoría de los países de América Latina, la actual carga impositiva resulta insuficiente y su estructura, regresiva, lo que limita la capacidad de los gobiernos para modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor equidad social. Al respecto, no existe una fórmula universal, válida para todos los países, con independencia de sus circunstancias: en algunos puede resultar necesario elevar la carga tributaria, ya sea mediante nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria y una lucha más decidida contra la evasión fiscal; en otros puede ser prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficiencia, en aras de una merma sostenida de la desigualdad de las estructuras sociales y económicas.

En conjunto con estos pactos para mejorar tanto el espacio como la calidad de la política fiscal, resulta necesario discutir con mayor profundidad la necesidad de una regulación más efectiva de la cuenta de capitales. Las regulaciones de este tipo permiten resguardar el frente externo de la volatilidad de los mercados internacionales de crédito al permitir una mayor autonomía (no sólo en materia de política monetaria y cambiaria) y, como se mencionó, al ampliar el margen de maniobra para aplicar políticas fiscales contracíclicas. Las regulaciones de la cuenta de capitales pueden funcionar como un instrumento macroeconómico prudencial al estar dirigidas a los flujos más volátiles –típicamente, los de más corto plazo–, que suelen ser la fuente de los ciclos de auge y contracción. Si resultan eficaces, atenúan las presiones orientadas a apreciar el tipo de

cambio y permiten adoptar políticas monetarias destinadas a regular los niveles de liquidez durante los períodos de euforia financiera. Asimismo, estas regulaciones pueden contribuir a reducir los costos cuasifiscales de la acumulación esterilizada de reservas internacionales. Cabe recordar que, en la etapa baja del ciclo –cuando la restricción externa impone sus condicionamientos–, la aplicación previa de estas regulaciones abre un espacio para las políticas monetarias y fiscales expansivas durante la recesión, que resultan de enorme utilidad en situaciones de crisis.

La experiencia indica que puede resultar beneficioso recurrir a restricciones (cuantitativas, impositivas) sobre las entradas de capitales de corto plazo, lo que facilita la adopción de políticas macroeconómicas contracíclicas y contribuye a la mejora de los perfiles de madurez de los pasivos externos. Sin embargo, la práctica también revela que este tipo de controles a los ingresos no es difícil de sortear en la práctica y que puede no ser suficiente para evitar los efectos desestabilizadores de las salidas de capitales repentinas en momentos de pánico o “huida a la calidad”, lo que plantea la necesidad de profundizar el análisis de los casos, instrumentos e instituciones más adecuados para establecer este tipo de regulaciones de manera verdaderamente efectiva.

Por otra parte, resulta fundamental que el régimen cambiario sea consistente con la política de estabilidad monetaria y financiera (en el sentido de no favorecer la ocurrencia de ataques especulativos ni exacerbar la volatilidad en la dinámica de los precios de los activos locales) y que, al mismo tiempo, no juegue en contra de la producción de bienes transables. Esto resulta posible con regímenes cambiarios flexibles, pero administrados, que contengan la volatilidad cambiaria y eviten la exacerbación de movimientos procíclicos en los valores de los activos locales. En este campo, la región ha avanzado de manera notable y ya casi no se registran casos de regímenes de tipo de cambio fijo.

La política monetaria también debe contar con márgenes para actuar de modo contracíclico. Una política monetaria en la cual el canal de crédito gana preponderancia frente al canal cambiario amplía la capacidad de controlar la inflación mediante la regulación de la demanda agregada y las expectativas sin abrir flancos en el área externa. Semejante autonomía requiere, otra vez, cierta regulación de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, con vistas a mitigar los efectos desestabilizadores de los flujos de capital externo de corto plazo en las fases de auge o de elevada liquidez de los mercados financieros internacionales. En ese marco, la opción por regímenes de flotación administrada potencia la posibilidad de ejercer una política monetaria autónoma.

A la acción sobre la cuenta financiera deben sumarse las políticas macroprudenciales destinadas a regular el mercado financiero interno para aumentar su solidez y prevenir el riesgo sistémico proveniente de la emergencia de burbujas financieras, manías y pánicos, con sus altos costos sobre la economía y la sociedad. La experiencia de diversos países sugiere que fijar topes en las razones entre el crédito y el valor del colateral y entre el servicio de la deuda y los ingresos, límites impuestos al crédito o a su crecimiento, encajes y provisiones dinámicas, han tenido efectos eficaces contracíclicos que no han dependido del nivel de desarrollo ni del régimen cambiario del país.

La región ha avanzado de manera notable en el terreno de la administración macroeconómica: aumentó su espacio fiscal, ganó margen de maniobra externo con el establecimiento de regímenes cambiarios más flexibles e intervino con mayor decisión en los mercados de crédito mediante la instrumentación de políticas macroprudenciales. Pero aún resta bastante por recorrer, en materia regulatoria, para lograr mitigar más efectivamente el impacto interno de los vaivenes propios del ciclo de liquidez internacional. Una macroeconomía para el desarrollo es una macroeconomía que favorezca el despliegue (ininterrumpido por los avatares externos) de las políticas industriales, tecnológicas, sociales y de infraestructura necesarias para lograr el cambio estructural.

5.4.4. LA POLÍTICA DE CONVERGENCIA TERRITORIAL

La convergencia productiva supone cerrar brechas de productividad con relación a países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Las brechas de productividad y sociales tienen sus “mapas”, vale decir, no se restringen a diferencias sectoriales, sino que, a la vez, se plasman en la segmentación territorial y se nutren de ella. La asimetría espacial es la contracara que expresa y refuerza las brechas internas y externas de productividad planteadas en el capítulo 4, y la segmentación territorial inhibe encadenamientos en los países, dados los problemas de infraestructura que afectan la mayor parte de la región. En los países, los contrastes entre distintos territorios –en cuanto a niveles de ingreso, pobreza, productividad y acceso al bienestar– contribuyen a los contrastes agregados que tales indicadores exhiben en el nivel nacional.

La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”. Remediar la desigualdad territorial

es, también, abordar la desigualdad general a partir de la articulación de los espacios más marginados con los enclaves más dinámicos. Al Estado le cabe un rol 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 tres objetivos. 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 carencias básicas. Un segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera bajo la forma de transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que el uso de los impuestos a la renta, para transferir recursos o la prestación de servicios a quienes no pueden pagarlos. En tercer lugar, sirve de instrumento para coordinar políticas sectoriales con políticas espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, una herramienta de planificación intersectorial acotada a espacios donde es habitual que la descentralización sectorial deje muchos vacíos. En la corrección de disparidades territoriales, las transferencias intergubernamentales pueden ser decisivas, con políticas de desarrollo regional definidas en el nivel nacional y en una relación desde arriba, pero también desde abajo, con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la correspondiente superación de disparidades deben basarse en esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales (como la mayor recaudación tributaria) y en sistemas de transferencias en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados.

Por su parte, una gestión sostenible ante la segregación urbana debe contar con la participación activa de todos los interesados (actores públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil). Deben incorporarse nuevos métodos de gobierno, como la integración intersectorial de los instrumentos de planificación, la integración vertical entre los niveles de gobierno, la asociación público-privada y la participación ciudadana.

Un ámbito de intervención urbana muy importante es el de la prestación de servicios básicos a cargo de las municipalidades. En ciudades segregadas y con mecanismos de financiamiento municipal basados en impuestos territoriales, esta prestación es muy desigual y opera como otro factor adverso para los pobres. Se trata de una dimensión central porque el Estado cuenta con espacio para intervenciones tendientes a evitar este efecto multiplicador de la desigualdad que tiene la segregación residencial mediante políticas directas, como los fondos de redistribución de

los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables. Las políticas urbanas y de vivienda en la región deben apuntar no sólo a la cobertura y la prestación de servicios básicos; también deben potenciar el poder comprador de los sectores de menores recursos para que puedan acceder a terrenos mejor localizados, incentivar la aplicación de subsidios en soluciones que no necesiten suelo –como la densificación predial y la compra de vivienda usada–, exigir a los constructores de viviendas sociales la presentación de proyectos en distintas zonas y dar prerrogativas a la institución responsable para seleccionar proyectos que no correspondan necesariamente a los de mínimo costo desde el punto de vista financiero, pero sí sean más económicos en cuanto a lo social.

5.4.5. CAMBIO ESTRUCTURAL, POLÍTICAS SOCIALES Y LABORALES

El cambio estructural que proponemos desde la CEPAL constituye una política distributiva por excelencia. Como establecimos en la sección 3.2, al tratar la dimensión social del cambio estructural, en el largo plazo, el conjunto de políticas de desarrollo económico que impulsarían el cambio estructural virtuoso constituirían iniciativas distributivas en sentido amplio, ya que modificarían la generación de ingresos que surgen del proceso productivo. No obstante, en el mediano y el corto plazo se requiere la acción conjunta del sistema de instituciones laborales y redistributivas para que contribuyan en el proceso de transición hacia economías más homogéneas.

Los impactos positivos del cambio estructural deben articularse con instituciones propias del mundo laboral, como el salario mínimo y la negociación colectiva, de manera de contribuir con el cumplimiento de los derechos específicos del empleo de calidad y, a la vez, con la apropiación más igualitaria de los frutos del progreso y los incrementos en productividad. Los seguros de desempleo, más allá de su potencial contracíclico, cumplen también un rol fundamental como mecanismos compensatorios en procesos de cambio estructural que modificarán la composición sectorial de la demanda de trabajo calificado. Estos programas deberían articularse con los servicios de intermediación laboral, las políticas de capacitación y las políticas de generación de empleo (programas de empleo directo o subsidios a la demanda de trabajo). Se requiere, según los casos, crear o fortalecer los sistemas públicos de empleo, que integran el apoyo a la búsqueda de empleo con la capacitación y el seguro de desempleo.

Las TIC constituyen una herramienta clave para el proceso de intermediación laboral al contribuir al logro de una correspondencia (*matching*) más eficiente entre trabajadores y empresas. El crecimiento de la inversión pública en infraestructura que exige el cambio estructural aumentará la generación de empleo. Otro instrumento son los programas de empleo público diseñados para compensar la recomposición de la demanda laboral frente al cambio estructural, que deben articularse con la capacitación y el apoyo en la búsqueda de empleo.

En el mundo del trabajo, los aspectos institucionales son fundamentales para traducir los aumentos de productividad en mejoras distributivas y de calidad del empleo. En este marco, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas debería ser considerada como parte de la negociación colectiva, partiendo de la premisa de que los mayores logros sólo podrán provenir de una participación activa de los trabajadores en esa instancia (Durán, 2011). La regulación legal debe garantizar otros derechos esenciales para superar la exclusión del empleo de calidad y asegurar el traspaso de ganancias de productividad a los trabajadores: la sindicalización y la negociación colectiva. Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se produjo un incremento de la organización sindical en varios países. En algunos casos, los cambios jurídicos facilitaron la negociación colectiva –por ejemplo, para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas–; surge, entonces, la necesidad de avanzar hacia la institucionalización del diálogo social mediante la radicación de este proceso en organismos gubernamentales a través de la figura de los consejos de diálogo social que ya operan en algunos países de la región.

Desde la CEPAL planteamos con firmeza que el empleo es la principal vía para la inclusión social, pero también reconocemos que la propia segmentación del acceso a empleos de calidad impide, en el corto y mediano plazo, que por este medio se logren los niveles de bienestar a los que la región aspira. La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no calza, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un límite a las posibilidades de aumentar la productividad y la protección contributiva de gran parte de la población ocupada. También condiciona el tipo de empleo al que podrían acceder quienes están fuera del mercado de trabajo o desempleados. En este contexto, el pilar no contributivo de la protección social, que en los países desarrollados fue pensado para cubrir un sector residual de la población, pasa a ocupar un rol central. Es imperativo establecer y fortalecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección.

Tanto en términos de cobertura como de gasto, este pilar no contributivo está aún lejos de hacerse cargo de la totalidad de la población que enfrenta mayores vulnerabilidades. Su expansión y su consolidación todavía son objetivos prioritarios, y en ese sentido se debe lograr una mayor estabilidad institucional y financiera. En este marco, el cambio estructural debe proveer otro mecanismo a favor de la igualdad además de la reducción de brechas salariales y una distribución más justa en la apropiación, entre los distintos factores, de los aumentos de la productividad. Se trata de la apropiación de una proporción de esos incrementos por parte del Estado, a través de la tributación, con el objeto de reforzar el financiamiento de políticas sociales orientadas a los sectores que tienen más dificultades o que requieren más tiempo para insertarse en empleos de calidad y mejor remunerados. Tomar como base los saltos de productividad para conformar sistemas más robustos e inclusivos de protección social es parte de la agenda que combina el cambio estructural con la igualdad. La capacidad redistributiva de los sistemas impositivos de los países de la región es, en el mejor de los casos, escasa, si no nula; hay, pues, espacio para dotar el sistema tributario de una mayor progresividad, lo que se debe lograr mediante mejoras en el diseño y la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio. No se trata de un camino sencillo, ya que existen fuertes limitaciones estructurales, entre ellas la importancia del sector informal, los bajos niveles de ingreso medio y las debilidades de las administraciones tributarias, además de las resistencias que suele generar la imposición directa.

Finalmente, en este contexto de cambio estructural resultan fundamentales las acciones de adecuación de la oferta laboral a los requerimientos de la nueva demanda, sobre todo en el ámbito de la capacitación y la formación de capacidades. Se hace imprescindible armonizar la promoción del cambio estructural virtuoso –y la expansión del empleo en sectores de mayor productividad– con un gran esfuerzo por igualar las oportunidades de desarrollo de capacidades, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación. Es necesario repensar y rediseñar los sistemas educativos, de capacitación para el trabajo y de difusión del uso de las TIC en función de proyectos nacionales centrados en la transición hacia sociedades y economías intensivas en conocimiento. La mayoría de los países de la región han ensayado una amplia gama de reformas de sus sistemas educacionales y han inyectado recursos crecientes a este sector dentro del total del gasto social. Por cierto, las nuevas generaciones cuentan con más años de educación formal que las precedentes; sin embargo, ni el aumento de los recursos ni la orientación

de las reformas han conseguido reducir las brechas en materia de logros educativos que existen entre distintos grupos sociales ni han propiciado tampoco mejoras claras de la calidad de la educación, medida en aprendizajes pertinentes a lo largo de todo el ciclo de la educación formal.

Pueden identificarse algunos desafíos en relación con la formación profesional y la capacitación. Por un lado, es necesario que una creciente proporción de jóvenes que no siguen una carrera universitaria ingrese al mundo laboral con una calificación como técnicos no universitarios u obreros calificados y amplíe así de modo sostenido la proporción de trabajadores con calificación intermedia (en muchos países de la región, la formación técnica no universitaria todavía es débil). Por otro lado, los cambios tecnológicos y organizativos frecuentes que caracterizan el mundo laboral actual requieren la adquisición igualmente continua de nuevas habilidades y conocimientos por parte de los trabajadores, lo que se resume en el concepto del aprendizaje de por vida.

La incorporación de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral aún es muy estratificada, y la mayor presión de cuidado infantil y la clara desprotección en esta materia en los sectores más vulnerables reflejan un rígido circuito de desigualdad. En este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, en la forma de regulación e institucionalidad laboral, políticas de mercado de trabajo y redistribución del cuidado infantil. Es preciso fortalecer las instituciones laborales para avanzar con decisión hacia una mayor formalización del empleo, el cierre de las brechas de implementación de la legislación laboral, una distribución más justa en la apropiación de beneficios y la potenciación de la autonomía de relación y reconocimiento recíproco en la organización del trabajo. Debemos desplazarlos hacia una estructura productiva distinta, intensiva en actividades que promuevan capacidades en el mundo del trabajo y reduzcan brechas de productividad. Para mejorar la productividad laboral y la empleabilidad, en especial de los y las jóvenes de escasos recursos económicos, deben impulsarse programas de inversión pública en servicios de capacitación técnica de calidad, articulados con los cambios en la demanda y con las políticas de desarrollo sectoriales. Mediante políticas transversales, que abarquen desde la legislación hasta la fiscalización y la comunicación social, se debe revertir la discriminación por género y etnia en materia de accesos, retribuciones, trayectorias y fijación de roles. Son todos desafíos de largo aliento, pero la transformación en todos estos ámbitos es impostergable si se apunta a construir sociedades más igualitarias y cuya progresión en la igualdad sea sostenible en el futuro.

La institucionalidad laboral debe también revertir la discriminación por género, etnia y edad en el acceso, las retribuciones, las trayectorias y la fijación de roles en el ámbito del trabajo. Para transversalizar el enfoque de género en el empleo es necesario superar las restricciones impuestas por la actual división sexual del trabajo, fomentar la inserción de las mujeres en el empleo productivo y combatir la discriminación mediante diversas acciones diferenciadas en el ámbito de las instituciones, las políticas y los programas, con pleno reconocimiento del trabajo no remunerado. La autonomía económica de las mujeres debe ser un punto de articulación entre las políticas de género y las políticas laborales con enfoque de género.

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como las que proponemos, implica reconocer un rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad. Por una parte, el Estado debe velar por una institucionalidad laboral que favorezca una apropiación más justa de las ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo; por otra, debe promover un sistema de protección social integrado, sobre la base de un gasto social y una tributación progresivos, que permita cubrir los riesgos y las vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores por efecto de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural. Finalmente, dados los rezagos y las brechas en capacidades humanas y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir cabalmente los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos, y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural planteado.

5.4.6. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La región es el espacio más propicio para el desarrollo de cadenas de valor plurinacionales articuladas en torno a sus dos mayores economías, el Brasil y México, con el objetivo de integrar la región desde lo productivo y comercial, tal como venimos planteando desde la CEPAL y lo expresamos en *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (CEPAL, 2014a). Asimismo, sin perjuicio de las especificidades

nacionales y subregionales, la triple problemática de la vulnerabilidad externa, la gran desigualdad y la heterogeneidad estructural es común al conjunto de la región. Una acción colectiva regional decidida puede contribuir significativamente al abordaje de esos desafíos.

En el escenario internacional previsible para el resto de la década, un mercado regional integrado puede actuar como un factor que incidiría en la demanda mediante el estímulo del crecimiento, ya que permitiría amortiguar los impactos asociados a un menor dinamismo en otras partes del mundo. Con la expansión de la clase media latinoamericana se ha ampliado de manera significativa ese mercado, por lo que tendría que hacerse más atractiva la integración regional. También por razones de escala y de rentabilidad, la actuación de la banca multilateral y de desarrollo, así como la propia experiencia de las empresas translatinas y el creciente despliegue de inversión extranjera procedente de la región, apuntan hacia mercados amplios y a una convergencia gradual de sus normativas.

La construcción de espacios amplios y unificados es también la mejor vía para aprovechar las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales. En este sentido, converger en un conjunto limitado pero crítico de bienes públicos regionales o subregionales (por ejemplo, en infraestructura, transporte, logística y facilitación del comercio) contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, lo que favorecería una mayor integración productiva. Asimismo, la creación de un fondo de reservas de alcance regional reforzaría la posición de América Latina y el Caribe ante eventuales perturbaciones de la balanza de pagos, a la vez que apoyaría la provisión de un bien público fundamental como la estabilidad financiera regional.

También en relación con los bienes públicos regionales, cabría sumar esfuerzos nacionales –que hoy suelen ser de una escala demasiado limitada– para desarrollar centros tecnológicos conjuntos en ámbitos de interés compartido, como el cambio climático, la eficiencia energética, las energías renovables y la biotecnología aplicada a la agricultura y la minería. Asimismo, es importante promover la cooperación orientada a desarrollar la capacidad prospectiva de la región, de modo que esta se encuentre mejor preparada para enfrentar los acelerados cambios que se producen en el mundo. En ese sentido, podría ser muy útil para los gobiernos y para los propios esquemas de integración constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global que vinculase las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales. La lógica de la

inclusión social apunta en la misma dirección: la suma articulada de esfuerzos para el apoyo a las pymes, el manejo de los temas migratorios y la convergencia en aspectos de política social se pueden gestionar con mejores resultados si el contexto es regional y en ese marco se definen las aproximaciones, graduales pero persistentes, de los diversos esquemas de integración subregionales.

5.4.6.1. Las cadenas de valor y las políticas públicas para impulsarlas

Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están muy ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. El comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado y más intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes y crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones; se trata, por tanto, de un eslabón crucial no sólo para la integración regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Superar la “trampa de los ingresos medios” requiere innovación, aumentos de productividad, diversificación productiva e inversiones en infraestructura y capacitación. Para ello es imprescindible partir de una concepción moderna de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor. De allí surge el consenso que se viene gestando en la región para asignar un rol más destacado a los temas de integración en la base productiva mediante el impulso de cadenas de valor regionales o subregionales. A fin de ser coherentes con ese planteamiento, es necesario elevar el perfil de las políticas industriales nacionales tanto como incorporar ese impulso con similar centralidad en las actividades de integración y cooperación regionales.

Para que las cadenas de valor sean competitivas, hay que desarrollar políticas industriales que apoyen la productividad y la innovación. Este es el vínculo clave entre las políticas nacionales y las de integración. Si se desea promover el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, actuar sólo en el nivel nacional resulta insuficiente; por ello, un paso lógico es que algunos instrumentos de la política industrial incluyan componentes plurinacionales o subregionales, de modo que puedan implementarse en ámbitos como la capacitación de la mano de obra, la certificación de calidad, la medición y reducción de la huella de carbono de las exportaciones y, en general, en todo lo que esté relacionado con promover la internacionalización (directa e indirecta) de empresas, en especial de las pymes.

La coordinación de las políticas industriales nacionales plantea diversos desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios; por ello, estas iniciativas necesariamente han de ser graduales y aproximativas, y se debe avanzar mediante prueba y error en aquellas actividades de mayor impacto sobre el comercio intraindustrial y las cadenas de valor subregionales. Si bien es cierto que el comercio puede consolidar o incluso acentuar las diferencias de productividad entre economías, al radicar algunas en rubros de baja productividad y otras en segmentos más dinámicos y productivos se deduce que un desafío importante de la integración regional consiste en contribuir a la construcción de capacidades en las economías menos avanzadas. Puede recurrirse para ello a fondos estructurales, a financiamiento por parte de la banca multilateral y de desarrollo y a alianzas con inversionistas extranjeros que faciliten el acceso a la capacitación, la tecnología y las redes de producción y distribución. Lo importante es asegurar que las economías menos avanzadas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas acceder a cadenas de valor y ascender en sus jerarquías; por tanto, se tendría que reformular el trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, de modo que incorporase un sesgo hacia la generación de capacidades productivas y tecnológicas.

Para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas de valor regionales y subregionales requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la comercial. Esta última debería centrarse en la gradual remoción de los obstáculos no arancelarios que entorpecen el funcionamiento de las cadenas de valor. Estos impedimentos suelen derivarse de diferencias entre las reglamentaciones nacionales en aspectos tales como las normas técnicas, el tratamiento de la inversión extranjera y de los servicios y la protección de la propiedad intelectual; con frecuencia, ese tipo de medidas dificulta más el desarrollo de las cadenas de valor que los aranceles, ámbito en que la región registra importantes avances. Una mayor convergencia regulatoria entre los países de la región facilitaría también el avance hacia políticas industriales compartidas; por ejemplo, al reducir la competencia entre países por atraer IED basada en el otorgamiento de ventajas tributarias o regulatorias.

En suma, la política industrial aparece como un eje destacado de la renovación del proceso de integración. El desafío es construir en conjunto capacidades productivas y tecnológicas donde hoy no existen. Sobre esa base se podría dinamizar el comercio intrarregional y, sobre todo, el intraindustrial, que es el que está asociado más directamente con las cadenas de valor.

El planteamiento central que aquí presentamos, que es situar la integración productiva como eje estratégico de la integración regional, es coherente con el objetivo de imprimir un carácter social más acentuado. En efecto, la idea de otorgar un papel central a las pymes implica que lo que aquí se postula es la promoción de cadenas de valor inclusivas, en línea con las restantes propuestas de la agenda para la igualdad y el desarrollo. Este enfoque está orientado en el mismo sentido que las inquietudes tradicionales del estructuralismo latinoamericano, que ubican la estructura de la producción, las características del mercado del trabajo, las diferencias de productividad y el acceso al progreso tecnológico como los ejes de la reflexión sobre el desarrollo y la distribución del ingreso.

* * *

El proceso de cambio estructural para la igualdad que compone el ideario renovado de la CEPAL no es una fórmula cerrada ni una lista de acciones válida para todo tiempo y lugar. Si bien se ofrecen propuestas concretas de política para avanzar en la dirección deseada, para su implementación se deben tomar en cuenta las especificidades económicas, institucionales y políticas de cada país. No hay modelos únicos; la heterogeneidad de la región hace necesaria la lectura de las políticas a la luz de dichas especificidades. Algunos países parten de una base productiva más diversificada e integrada; otros cuentan con un andamiaje institucional más consolidado y con mayor experiencia en la gestión de políticas públicas; otros enfrentan niveles iniciales de desigualdad e informalidad menos agudos. Todo ello implica que las políticas deberían avanzar en secuencias, velocidades y combinaciones que dependerán de las circunstancias propias de cada país. Más aún, no es posible pensar el cambio estructural para la igualdad si no es en un contexto democrático, de pactos y acuerdos sociales que otorguen legitimidad al papel coordinador y orientador del Estado. Estos pactos tienen sus propias dinámica y temporalidad, que deben ser respetadas para que las políticas sean exitosas y exploten plenamente las sinergias ya mencionadas.

5.5. LOS PACTOS Y SUS CONTENIDOS: ESTRATEGIA PARA MATERIALIZAR LA AGENDA DE LA IGUALDAD, LA SOSTENIBILIDAD Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

Se han propuesto aquí varios ejes para transformar la orientación del desarrollo en la región a fin de considerar la igualdad en el centro, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento. En esta etapa se trata de reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar:

- una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental por la vía de la incorporación del conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado;
- mejorar la inclusión al mundo del trabajo y promover una mayor convergencia entre reformas tributarias y políticas sociales, con un claro sesgo redistributivo para reducir las diversas formas de desigualdad que enfrenta la región;
- equilibrar la expansión del consumo privado con la provisión oportuna de servicios públicos de calidad, lo que mejora la cohesión social y la sostenibilidad ambiental;
- instituir la adecuada gobernanza de los recursos naturales en aras de una mayor diversificación productiva, ambientalmente sostenible y con efectos positivos sobre el empleo y el bienestar.

Para materializar estas propuestas, y sin desconocer la fuerza de las mayorías o de los consensos, es necesario establecer pactos sociales, de un horizonte estratégico de mediano y largo plazo, que involucran una amplia gama de actores y requieren políticas de Estado muy legitimadas. El contenido específico de los pactos sociales deberá ajustarse a las características de cada país, tales como el desarrollo institucional, la matriz productiva, la fiscalidad, el modelo y la cultura políticos, las condiciones sociales y las capacidades disponibles, entre otras.

La visión compartida de largo plazo y los compromisos recíprocos asumidos por la vía de un pacto pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo que ayuda a consagrar políticas e instituciones más sólidas y legitimadas. Los pactos pueden articular una relación intertemporal de largo plazo con un proceso participativo amplio, lo cual puede

ser esencial en encrucijadas con alto nivel de incertidumbre. Hoy más que nunca, las democracias latinoamericanas y caribeñas requieren pactos que consoliden un nuevo marco institucional y permitan procesar las demandas, a favor de la igualdad en su sentido más amplio (distributivo, de derechos, intergeneracional), a las que la economía debe responder. Los indignados brasileños, los estudiantes chilenos que se manifestaron en las calles, los diversos movimientos cívicos, ambientalistas y de comunidades locales, así como los cambios en preferencias electorales y liderazgos, pueden parecer fenómenos de diferente naturaleza, pero remiten a una causa común: la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar de forma inteligente los recursos naturales, que conjugue la expansión del bienestar con mejores servicios públicos para todos y que reduzca de manera sustancial la concentración de la riqueza y la desigual apropiación del crecimiento económico entre los distintos actores productivos.

La forma y la medida en que tales retos puedan plasmarse en políticas dependen de decisiones colectivas, que son hoy —y deben ser mañana— parte del debate público y democrático en la región y en las que el Estado está llamado a cumplir un rol fundamental. La democracia coopera para legitimar políticas mediante acuerdos y pactos con un horizonte estratégico; también ayuda a preguntarse por el tipo de desarrollo que queremos, sin renunciar a opciones soberanas ni desconocer, por otra parte, las restricciones y las posibilidades que presenta la encrucijada histórica que vivimos.

En este marco, se plantean de manera propositiva y sintética algunos principios y grandes objetivos, que pueden servir como plataforma sustantiva de pactos y que deberán desglosarse en procedimientos y contenidos específicos acordes con las realidades nacionales. Desde una perspectiva de negociación, los acuerdos sobre principios, aun cuando sean insuficientes para precisar el contenido desglosado y la legislación requerida, pueden facilitar una convergencia o un acercamiento inicial de las partes que, en negociaciones subsiguientes, deberán acordar procedimientos, agendas programáticas y compromisos de cada uno de los actores involucrados.

5.5.1. PACTO PARA UNA FISCALIDAD CON VOCACIÓN DE IGUALDAD

La política fiscal debe asegurar la estabilización macroeconómica contracíclica, apoyar el crecimiento y contribuir a la redistribución del ingreso disponible. En particular, debe financiar el conjunto de compromisos

asumidos como parte de la agenda para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo. Así, el pacto fiscal no es un pacto más, sino el mecanismo a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables. Además, el pacto fiscal es una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad para incidir en la transformación de las estructuras sociales y productivas de la sociedad. El pacto fiscal incluye ambos momentos de la fiscalidad, es decir, la tributación y el gasto social. En la mayoría de los países hay margen para hacer más eficiente el gasto y lograr un mayor impacto redistributivo. El pacto debe consagrar reformas tributarias donde la ampliación de los recursos fiscales acompañe la transformación de la gestión pública. Para generar voluntad política en torno a reformas tributarias y para que dichas reformas redunden en efectos virtuosos sobre el cambio estructural y la igualdad es preciso avanzar en reformas institucionales con miras a mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las finanzas públicas en general. Así como los pactos robustecen las instituciones políticas, las buenas instituciones abonan el terreno para construir pactos y traducirlos en políticas adecuadas.

5.5.2. PACTO PARA LA INVERSIÓN, LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y EL FINANCIAMIENTO INCLUSIVO

El aumento de la productividad, la absorción del progreso técnico y la diversificación productiva –con grados crecientes de intensidad en conocimientos– requieren un aumento significativo de las tasas de inversión. Este aumento debe, además, dirigirse hacia sectores y actividades que promuevan la igualdad y el crecimiento en el mediano y largo plazo. En este marco, la política industrial, en coordinación con otras políticas macroeconómicas, ambientales y sociales, debe redefinir los incentivos en favor de sectores y actividades con trayectorias más dinámicas y sostenibles e incluir estímulos sectoriales y horizontales que favorezcan ciertas trayectorias tecnológicas y de aprendizaje. Dada la amplitud de actores y sectores involucrados, se requieren pactos de amplio alcance bajo el objetivo común de transformar la matriz productiva en el marco del cambio estructural. Se trata también de cerrar brechas de infraestructura con una mirada estratégica para apoyar este proceso de transformación productiva.

En esta nueva agenda de inversión para el desarrollo, el sistema financiero debe jugar un rol clave para potenciar la generación de ahorro, canalizarlo hacia la inversión y la innovación tecnológica y facilitar el

acceso al financiamiento de los diversos agentes productivos como los hogares, las empresas y, en particular, las pymes. Esto requiere incluir en el pacto una especial consideración del financiamiento inclusivo que promueve el acceso a servicios financieros a las firmas pequeñas y los individuos de menores ingresos.

El sistema financiero es parte de una política de inversión para la inserción productiva. En este contexto, la banca de desarrollo puede jugar un papel esencial en el pacto para la inclusión financiera mediante la promoción y la articulación de esfuerzos de cooperación público-privada a través de una mayor densificación del sistema financiero.

5.5.3. PACTO PARA LA IGUALDAD EN EL MUNDO DEL TRABAJO

En un mundo laboral segmentado y fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances tanto institucionales como de productividad convergente. En el mundo del trabajo, el pacto debe encarnar una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo y equilibrar –en lo que respecta a los tiempos y la distribución por género y a la provisión de redes de cuidado– el trabajo remunerado y aquel no remunerado.

El fortalecimiento de las instituciones laborales permite avanzar hacia una mayor formalización del empleo. Esto ayuda también a aplicar de forma más oportuna y eficaz la legislación laboral, distribuir de manera más justa la apropiación de beneficios y potenciar el reconocimiento recíproco entre los distintos actores que participan en el mundo del trabajo. De esta manera, la reforma de las instituciones juega un papel clave para acompañar, con efectos sinérgicos en igualdad e inclusión, los cambios que se produzcan en la estructura productiva. La valoración del factor trabajo debe promoverse con cambios institucionales, con los que se debe procurar que la masa salarial participe con mayor equidad de las ganancias de productividad respecto del capital.

Una política integral del trabajo debe coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales con la política laboral para asegurar la prioridad del objetivo de empleo productivo y trabajo decente en el diseño de las políticas macroeconómicas, reducir a un mínimo las pérdidas de empleo y asegurar la protección de los desempleados durante las fases bajas del ciclo económico y de recomposición de la matriz productiva y promover una estructura productiva en que se reduzcan las brechas internas y

externas de productividad y se promuevan las capacidades en el mundo del trabajo.

5.5.4. PACTO PARA UN MAYOR BIENESTAR SOCIAL Y MEJORES SERVICIOS PÚBLICOS

En el primer documento de la “Trilogía de la igualdad” se planteó la necesidad de que el Estado asumiera el rol conductor en la construcción de redes de protección social con vocación universal y en la reducción de las brechas en la cobertura de dichas redes. También se subrayó el papel central del Estado en la aplicación de profundas reformas para reducir las brechas en el desarrollo de capacidades de los distintos grupos de la sociedad y adecuar los aprendizajes en el sistema educativo a los desafíos que imponen el cambio estructural, las transformaciones culturales y la plena participación ciudadana en sociedades democráticas. En el tercer documento de la “Trilogía” se destacó, además, la transversalización de género en las políticas públicas y en el mundo del trabajo, así como la naturaleza específica de los problemas y desafíos asociados a los pueblos indígenas. Todo ello también requiere el rol coordinador y regulador del Estado, a fin de armonizar el vector de la igualdad de medios con los de igualdad de reconocimiento recíproco y de autonomía. El pacto social debe también dotar la política pública del reconocimiento y de la capacidad de gestión necesarios para hacer converger una amplia mayoría de la población en el uso de servicios oficiales y el consumo de bienes de interés público que sean ofertados con mayores calidad y oportunidad. Es clave construir un pacto que vincule los patrones de consumo –o de uso de los frutos del crecimiento de los ingresos y del financiamiento– con una mayor igualdad en el acceso al bienestar. Esto no significa aplicar políticas de coerción frente a las legítimas aspiraciones de consumo de las personas, sino procurar los incentivos, desincentivos y compensaciones que favorezcan el equilibrio entre el gasto privado y la oferta de servicios públicos y bienes de interés público.

La institucionalidad social debe incorporar en su agenda la provisión de servicios y bienes de interés público fundamentales. Las regulaciones, los sistemas impositivos y las inversiones urbanas deben limitar las opciones de salida de los sectores altos y medios altos de los males públicos por la vía del mercado (barrios privados, seguridad privada y transporte privado, entre otros) y promover los usos colectivos (transporte público, espacios comunes y calidad de los sistemas de manejo de residuos). Los

sistemas de servicios básicos de salud y educación deben ser de calidad adecuada para lograr la adhesión de los sectores medios.

Se trata de revertir el círculo vicioso que vincula la segmentación público-privada en la provisión de bienestar con la dificultad para generar pactos sociales y avanzar hacia círculos virtuosos de mayor cohesión, mejor disposición a pactos y una utilización más compartida y de mejor calidad de los servicios de uso público; por lo tanto, el pacto social debe apuntar al universalismo en la provisión de estos bienes y servicios y evitar la segmentación en que suelen incurrir políticas focalizadas de tipo asistencial, o bien exclusivamente contributivas en el aseguramiento, o bien de soluciones de mercado.

5.5.5. PACTO PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La sostenibilidad ambiental plantea enormes desafíos en materia de solidaridad intergeneracional y de reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental y por el agotamiento de recursos no renovables. Estos pactos suponen acuerdos en el ámbito nacional e internacional y el fuerte involucramiento de la sociedad civil en ambas escalas.

En la región es clave conjugar los desafíos de sostenibilidad ambiental con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre los distintos grupos para poder avanzar hacia una mayor igualdad. Por ello, en el pacto no puede faltar el tránsito hacia una economía verde, así como instrumentos de política para orientar el consumo hacia menores niveles de contaminación y desechos y hacia un mejor equilibrio entre consumo privado y oferta de bienes y servicios públicos. Este fuerte vínculo entre consumo y medio ambiente debe ser materia de un pacto social que articule los actores de manera solidaria y condicione el consumo con criterios de sostenibilidad en el largo plazo.

5.5.6. PACTO PARA LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

Gobernar los recursos naturales supone abordar con visión de mediano y largo plazo el régimen de propiedad, de apropiación y uso de las rentas y de regulación de conflictos derivados de la explotación. Para ello se precisa un marco institucional y de regulación que evite distorsiones ante los altos precios internacionales de los recursos naturales, como la enfermedad holandesa, o distintas formas de rentismo derivadas de la alta dotación de estos recursos. Se debe aprovechar esta situación

para lograr una estructura productiva más intensiva en tecnología y más diversificada, en la que el uso de las rentas tenga como horizonte final la promoción de una mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de actores. Esta gobernanza es la contraparte institucional para potenciar cambios estructurales, que vela por que la explotación de los recursos naturales redunde en un desarrollo con encadenamientos productivos virtuosos y en una infraestructura que promueva sinergias entre usos productivos y sociales, sostenibilidad ambiental y pleno respeto de derechos de pueblos y comunidades.

El pacto debe procurar la participación progresiva del Estado en las rentas por explotación de recursos naturales, particularmente en los ciclos de auge de precios persistentes como el actual, por la vía de gravámenes o mediante la participación directa del Estado en la propiedad de los recursos. El logro de este objetivo puede requerir actualizaciones del marco tributario aplicado a estos sectores para aumentar su progresividad, así como una coordinación más intensa entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores para evitar la competencia fiscal que actúa en sentido contrario al reducir el margen de los Estados para capturar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos. Los pactos para la gobernanza de los recursos naturales deben asegurar la existencia de mecanismos institucionales –como los fondos de estabilización o aquellos creados por la renta petrolera– que garanticen que las rentas generadas por los recursos naturales contribuyan a una inversión sostenible y no al consumo privado.

Las rentas generadas deben invertirse de manera eficiente en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades e innovación en el largo plazo. Esto exige, a la vez, un manejo oportuno de los dilemas de la economía política implícitos en la distribución y la inversión pública de las rentas de recursos naturales entre grupos sociales y entre distintos niveles de gobierno.

5.5.7. UN PACTO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

POR EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN MÁS ALLÁ DE 2015

La comunidad internacional finalizó la década de 1990 con la Declaración del Milenio, que fue un hito en materia de desarrollo y dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Uno de los grandes logros de la agenda de los ODM fue su aceptación global y su capacidad

para movilizar recursos y articular el debate político hacia el combate a la pobreza.

De cara al futuro, un pacto mundial debe apuntar hacia una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población. A eso parecerían abocarse los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible que se plantea la ONU en el año en que escribimos este libro. Este pacto no sólo debe colmar las carencias básicas, sino que debe también reducir las profundas desigualdades y asimetrías que existen entre las sociedades. Esto requiere abandonar la premisa clásica y el vestigio colonialista de la asistencia para el desarrollo, en la cual los países ricos ayudan a los países en desarrollo y prescriben el tipo de acciones que estos deben implementar para combatir la pobreza. Se trata de acordar un pacto global que solidarice con las generaciones venideras, que enfrentarán un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales (comerciales, ambientales y sociales) que respeten el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, en aras de cerrar asimetrías a nivel global y evitar que sean los pobres o los países más vulnerables quienes terminen asumiendo los mayores costos. El objetivo es alcanzar una prosperidad compartida y sociedades más inclusivas.

Para todo lo anterior se necesitan liderazgos representativos, con legitimidad política para fortalecer el ámbito multilateral y lograr una mejor gobernabilidad del desarrollo. Se precisa una gobernabilidad global, universal e inclusiva que refleje los intereses, necesidades y objetivos de toda la comunidad internacional. Es menester compatibilizar los diferentes acuerdos y tratados internacionales existentes y avanzar hacia una mayor coherencia entre las negociaciones y los compromisos asumidos en los distintos foros internacionales, ya sean comerciales, climáticos, ambientales, sociales o financieros. Se debe buscar una nueva forma de pactar estos cambios, en tiempos más cortos y con metas muy definidas, acompañadas de una instancia de rendición de cuentas inclusiva y eficiente.

6. Reflexiones finales

Iniciamos este libro sosteniendo que nuestra preocupación central es la desigualdad histórica que atraviesa América Latina y el Caribe y que es imprescindible proponer un modelo de desarrollo para superarla. Luego de haber presentado los avances logrados, las restricciones existentes y los desafíos que nos esperan para tan encumbrado objetivo, reafirmamos esta convicción con el ánimo de contagiar a los ciudadanos, académicos, militantes sociales y políticos, gobernantes, en suma, a toda la región el sentido de urgencia que nos embarga.

La preocupación por la desigualdad adquirió en los últimos años un lugar protagónico en el debate público global e intelectual, a punto tal que se multiplicaron los estudios que pretenden poner de relieve la desigualdad que impera y se reproduce en el mundo capitalista, desigualdad que dobla la cotidianeidad de una gran proporción de ciudadanos y ciudadanas. Nosotros iniciamos este mismo camino reflexivo, desde la región más desigual del planeta, con la presentación de *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a), para luego desarrollarlo y ampliarlo, en *Cambio estructural para la igualdad* (2012b) y *Pactos para la igualdad* (2014b), con el espíritu crítico y constructivo de la mejor tradición cepalina.

La CEPAL se ha dedicado históricamente a analizar la desigualdad y sus distintas facetas, en particular la relativa a la mala distribución de los ingresos y de la riqueza. Las raíces estructurales con visión multidisciplinaria fueron tema central en el trabajo de la Comisión desde sus inicios en 1948, cuando nació como centro de ideas regional con la vocación de pensar el desarrollo económico y social del sur y desde el sur. Hace poco menos de una década emprendimos una tarea de actualización con una perspectiva renovada que introduce nuevas dimensiones analíticas, mantiene las raíces del pensamiento estructuralista originario y procura incluir una agenda renovada ligada a la construcción de una sociedad de derechos. Esta tarea se reflejó en los tres documentos mencionados, que presentamos en los últimos períodos de sesiones de la Comisión, y que con el tiempo se fueron conociendo como la “Trilogía de la igualdad”. En estas páginas

intentamos reflejar la “trastienda” intelectual de esa propuesta (las motivaciones subyacentes, su correlato epocal, sus raíces académicas).

En el primero de estos documentos, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a), que presentamos en el Brasil, evocamos un llamado a reconocer que la igualdad debe ser el principio ético normativo primordial y el objetivo último del desarrollo. Postulamos que había llegado la hora de la igualdad, una igualdad entendida como plena titularidad de derechos, y nos propusimos reflejar cabalmente el clamor de nuestras sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Somos conscientes de que situar la igualdad en el centro implicaba una ruptura con el paradigma económico y el ideario que prevalecieron en nuestra región durante al menos tres décadas. A la luz del rostro de nuestro continente, atravesado por múltiples desigualdades, el tema aparecía como un imperativo moral. No se trata de un camino sencillo, pero lo creemos impostergable. Procurar la igualdad requiere un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas donde no estén reñidos entre sí lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental.

Más tarde, presentamos en El Salvador el documento *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b), en el que planteamos el desafío de difundir, a lo ancho de la estructura productiva y el tejido social, el desarrollo de capacidades, el progreso técnico, plenas oportunidades laborales y el acceso universal a la protección social. Esta agenda implica llevar a cabo transformaciones cualitativas en la estructura productiva de los países de la región, con el fin de fortalecer sectores intensivos en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda interna y externa, para así generar ganancias en productividad con más y mejores empleos. Se trata de lograr que la región salga de estructuras productivas centradas en ventajas comparativas estáticas y avance hacia ventajas comparativas dinámicas con mayor intensidad de conocimientos y con progreso técnico.

Presentamos en Perú la tercera parte de la “Trilogía”: *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b). Allí planteamos que para asegurar los logros sociales alcanzados en estos años y evitarnos otro período de restricciones y eventuales penurias es preciso promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con crecientes grados de igualdad. Al cerrar este libro, en un momento en que la región parece afrontar una nueva encrucijada histórica, con dificultades para retomar un sendero de crecimiento sostenido y sostenible, constatamos

que nuestras preocupaciones de entonces no eran exageradas. Nuestras preocupaciones de entonces son las preocupaciones de ahora.

Como destacamos en la introducción, este libro aspira a reconstruir las motivaciones y los fundamentos conceptuales de estos tres documentos, los cuales dieron sustancia a una visión renovada del desarrollo que propone la CEPAL, con epicentro en la igualdad, que incluye la dimensión económica que históricamente constituyó el eje de nuestros análisis y la resignifica en un concepto más complejo de desarrollo, en el que se entrecruzan múltiples dimensiones.

¿Por qué intentamos articular nuestro esfuerzo de reflexión y de propuesta en torno a la premisa de la igualdad? Porque América Latina y el Caribe –pese a sus éxitos y fracasos, sus marchas y contramarchas– no es la región más pobre del mundo, pero sí ha sido históricamente –y aún es– la más desigual. En la actualidad, en promedio, el 10% de los hogares más ricos de la región concentra el 32% de los ingresos totales, mientras que, en el otro extremo, el 40% de los hogares con menores ingresos capta una media de apenas el 16% del ingreso total; por ello, uno de los grandes desafíos es poner en marcha políticas públicas de redistribución del ingreso, incluida su distribución “funcional”, que ubiquen la lucha contra la desigualdad en el ámbito de las llamadas “políticas de Estado”, con legitimidad ciudadana.

Creemos interpretar un reclamo largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en los sectores desde siempre relegados, de tantas niñas y mujeres, de nuestras poblaciones originarias, de las comunidades afrodescendientes, de los adultos mayores, de la ruralidad marginada; reclamo a partir del cual se han ensayado revoluciones y reformas, modelos de gobierno y de política, movimientos populares, acuerdos entre grupos y demandas de los más diversos actores. Vemos de qué modo, al mismo tiempo que la igualdad respira, como valor positivo, en la memoria histórica de la región, se ve negada de manera sistemática por esa misma historia, que se manifiesta en lo que en distintas oportunidades llamamos una “cultura del privilegio”.

La experiencia de los modelos neoliberales aplicados en América Latina, en particular durante los años ochenta y noventa, muestra que estos no sólo fueron incapaces de alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas, sino que profundizaron las desigualdades e incrementaron el deterioro en los indicadores de distribución de ingresos, además de privatizar bienes, procesos industriales y servicios de gran relevancia pública, lo que, más que acercarnos, nos alejó de una trayectoria de desarrollo como la que concebimos desde la CEPAL.

La concentración de la riqueza alcanzó niveles desproporcionados, como en otras regiones del mundo en el mismo período (salvo que aquí, en nuestra región, partíamos del último peldaño en esa materia). De ahí la necesidad de elaborar e implementar políticas públicas en los ámbitos fiscales, productivos y sociales.

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

En la perspectiva del desarrollo que nos planteamos, preocupa en especial que el patrón de crecimiento actual sea espasmódico, en exceso dependiente de la dinámica exterior (de la evolución de los términos del intercambio, de las condiciones de liquidez internacional), en el cual la ausencia de capacidades, la desigualdad y la reducida productividad corren el riesgo de retroalimentarse en un círculo vicioso.

En la década de 2000, la región logró elevar sus tasas de crecimiento sobre la base de la estructura productiva heredada de las décadas anteriores; esa misma estructura ahora, en un contexto menos favorable de la economía mundial, impone límites al crecimiento, sobre todo en consideración de la aceleración del progreso técnico y el impacto de los nuevos paradigmas tecnológicos sobre la competitividad internacional.

Por otra parte, si bien la pobreza y la desigualdad disminuyeron en los últimos años de modo significativo, sus niveles son todavía muy altos, y hay indicios de que dicha reducción puede detenerse en los próximos años. Si bien esta disminución proviene principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, aún somos la región del mundo con mayor concentración del ingreso en pocas manos, por lo que uno de los grandes desafíos que todavía enfrentamos es poner en marcha políticas públicas de redistribución del ingreso y otorgar fuerza al Estado con legitimidad ciudadana.

El estilo de crecimiento que adoptó la región en la última década y media constituye uno de los principales problemas en el camino planteado de igualdad y desarrollo; es decir, hubo mejoras en la distribución del ingreso y en otras dimensiones de la igualdad —es más, algunas de ellas se produjeron por primera vez en décadas—, pero el problema es que estas mejoras no son sustentables en el futuro si no se avanza con decisión en el camino del cambio estructural.

En este marco, el desafío hacia delante consiste en promover la diversificación productiva con la preservación de la sostenibilidad ambiental y

construir nuevas instituciones que promuevan la igualdad en sus diversos ámbitos. Sólo si la estructura productiva experimenta una transformación estructural (de la mano de una mayor eficiencia schumpeteriana) se podrá garantizar una mayor equidad distributiva de modo sostenido. Este sendero conduce a la generación de empleo con derechos instituidos y, en este sentido, abre la puerta para reducir la segmentación salarial y extender la asalarización a gran parte de la población activa, con sus impactos de equidad por la vía del empleo y del ingreso.

Una visión integrada que se constituya a partir de las propuestas planteadas en la “Trilogía” requiere actores que se involucren, comprometan y coordinen. Necesita también una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo; de allí la centralidad de la política y del Estado. De la política porque es necesario concertar los diversos actores para plasmar pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo y porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política es “de ida y vuelta”; así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones –o conquistas– que deben estar en la base de un cambio profundo, que requiere acuerdos y una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural.

Es preciso también que el Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulen el presente con el futuro. ¿Cómo obviar esa articulación al referirnos a la problemática ambiental o a la gobernanza de los recursos naturales, contracara de un extractivismo aparentemente ilimitado que amenaza la propia viabilidad de la reproducción social de las generaciones futuras? Además, es necesario un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance. No existe, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante la complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral, la social y la ambiental, que son los componentes de la propuesta integral que hemos planteado en las páginas precedentes.

Nada es más difícil que impulsar un cambio de estructuras e instituciones que represente al mismo tiempo una redistribución amplia de recursos y de poder. De los sectores que se benefician de un crecimiento económico con elevadas desigualdades y que ejercen influencia en el mundo político y económico tenderán a provenir los recursos (tribu-

tarios) necesarios para que el Estado pueda tener el espacio fiscal para implementar políticas en favor del cambio estructural. Estos recursos también deben financiar bienes y servicios públicos de calidad.

En la segunda década del siglo XXI, estamos ante la evidencia –en los ámbitos nacionales, regional y global– de que la coordinación y la regulación son fundamentales en las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva y ambiental, entre otras). Sólo el sector público puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar a nivel nacional, tanto hacia dentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo. Se necesita, en tal sentido, un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado en el marco del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera decidida y, a la vez, selectiva en sectores industriales con intensa incorporación de conocimientos, en actividades que absorban empleo de calidad, sean competitivas internacionalmente y cuyo paradigma tecnológico garantice menor intensidad de carbono y altas eficiencias energética y ambiental. Es igual de indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere, además, nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan al sector público captar más recursos para promover el dinamismo económico y, a la vez, traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria más amplia y progresiva.

Sabemos que las mediciones efectuadas por la CEPAL indican la existencia de un problema estructural en los sistemas tributarios de América Latina a causa de la debilidad del impuesto a la renta como instrumento eficaz de recaudación progresiva. A pesar de que en varios países se han realizado reformas para mejorar la recaudación, su incidencia en los indicadores de desigualdad todavía es limitada. Para el conjunto de nuestra región, la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,4%, con países donde el estrato de mayores ingresos paga sólo entre el 1 y el 3% de su ingreso bruto. En otros términos, a pesar de que las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25 y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas, como consecuencia de la evasión y la elusión, las exenciones, las deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en

algunos países no están gravadas y en otros tributan a una tasa más baja que las rentas del trabajo; de esta manera, el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta es muy limitado, lo que se hace evidente al comparar las tasas medias efectivas con su efecto sobre el coeficiente de Gini.

Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad –relativa y absoluta– del impuesto a la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina. La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, con la intención de que el impuesto a la renta afectase lo menos posible las decisiones del sector privado con respecto al ahorro y la inversión, y aproximó, en ciertos casos, la base imponible a una base de consumo en vez de a la tradicional base de ingresos. En el camino, por cierto, se han sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, lo que provoca una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo.

El rol del Estado es aún más importante cuando se trata de una visión integrada del desarrollo, como la que planteamos; así, las complementariedades o sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre el corto y el largo plazo, desafían a los gobiernos a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico, más intensivo en conocimientos y más eficiente en cuanto a lo ambiental, y, a la vez, generar las mejores condiciones para la inclusión y la igualdad sociales. Como señalamos en este libro, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural en que todavía no se ha logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente –la base material del desarrollo– no necesariamente se contraponen. Por el contrario, se trata de lograr articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental por medio de una renovada industrialización.

Esta propuesta de cambio estructural con y para la igualdad y sostenibilidad ambiental es una visión de largo plazo con vocación de futuro. Son las nuevas generaciones las que tendrán que desarrollar en plenitud las capacidades requeridas por un cambio intensivo en productividad, conocimientos y progreso técnico, en participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medio ambiente. Son ellas las que tendrán que promover las nuevas maneras de producir, organizar y comunicarse.

Son ellas, también, las que deberán velar por preservar y promover el bienestar de todos en sociedades más presionadas por el envejecimiento de su población y por una urbanización creciente y una mayor escasez de bienes públicos globales. Son las nuevas generaciones, además, las que tendrán que convivir con los efectos de varios siglos de uso predatorio de los recursos naturales y con la menor capacidad de estos recursos de sostener tasas elevadas de crecimiento.

Precisamente por ello no hay tiempo que perder.

Bibliografía

- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), mayo.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth J. (1962), “The economic implications of learning by doing”, *The Review of Economic Studies*, 29(3).
- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.
- Bárcena, A. y A. Prado (coords.) (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, LC/G.2633-P, Santiago de Chile, CEPAL - IDRC.
- Bielschowsky, R. (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Una reseña”, en CEPAL - FCE, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, t. I, Santiago de Chile, CEPAL - FCE.
- Bromley, D. W. (1989), “Títulos de propiedad, mercados inexistentes e incertidumbre ambiental”, en F. Aguilera Klink y V. Alcántara (comps.), *De la economía ambiental a la economía ecológica*, Barcelona - Icaria, Fuhem, 1994.
- Brundtland, G. H. (1987), *Nuestro futuro común*, Nueva York, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Oxford University Press.
- Cardoso de Mello, J. M. (1975), *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

- CEPAL (2001), “Infant industry promotion in historical perspective: A rope to hang oneself or a ladder to climb with?”, documento presentado en la conferencia Teoría del Desarrollo en el Umbral del Siglo XXI, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- (2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010a), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2423 (SES.33/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010b), *Panorama social de América Latina 2009*, LC/G.2423-P, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.09.II.G.135.
- (2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012c), *Población, territorio y desarrollo sostenible*, LC/L.3474 (CEP.2/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2013a), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20*, versión preliminar, LC/L.3590/Rev.1, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina 2013*, LC/G.2580, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.14.II.G.6.
- (2014a), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, LC/G.2594 (SES.35/11), Santiago de Chile.
- (2014b), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile.
- CEPAL - FCE (1998), *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, ts. I y II, CEPAL - FCE.
- CEPAL - OIT (2011), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, *Boletín CEPAL - OIT*, 5.

- CEPAL - ONU (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL - ONU - Hábitat (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*, Río de Janeiro, ONU - Hábitat.
- Chang, H.-J. (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem [ed. cast.: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004].
- Cifuentes, L. A. y otros (2005), *Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean*, Washington, BID.
- Cimoli, M. y G. Dosi (1995), “Technological paradigms, patterns of learning and development: An introductory roadmap”, *Journal of Evolutionary Economics*, 5(3).
- Cimoli, M. y J. Katz (2003), “Structural reforms, technological gaps and economic development: A Latin American perspective”, *Industrial and Corporate Change*, 12(2), abril.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: An introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, XLII(2), junio.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. E. Stiglitz (coords.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), “Structural convergence and the balance of-payments constraint: Why did Latin America fail to converge”, *Cambridge Journal of Economics*, 34(2), marzo.
- De Miguel, C. y O. Sunkel (2011), “Environmental sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), Oxford Handbooks Online.
- Díaz Alejandro, C. F. (1983), “Stories of the 1930s for the 1980s”, en Pedro Aspe y otros (eds.), *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, Chicago, The University of Chicago Press for the NBER.

- Dosi, G. (1988), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, 26(3).
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Durán, G. (2011), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", en R. Infante (coord.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, col. "Libros de la CEPAL", 112, LC/G.2500-P, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.11.II.G.56.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, 60, LC/G.1534/Rev.1, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2010), "Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financierismo' al 'productivismo'", *Revista de la CEPAL*, 102, LC/G.2468-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Fiori, J. L. (1999), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Vozes.
- Frenken, K. y otros (2010), "Innovation, qualitative change and economic development: Special issue in honour of Pier-Paolo Saviotti", *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, 21(1), marzo.
- Furtado, C. (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1971), *El poder económico. Estados Unidos y América*, Buenos Aires, CEAL.

- (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Giosa Zuazúa, N. y C. Rodríguez Enríquez (2009), *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*, serie “Mujer y desarrollo”, 97, LC/L.3154-P, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.09.II.G.127.
- Gouvea, R. R. y G. T. Lima (2010), “Structural change, balance of payments constraint and economic growth: Evidence from the multi-sectoral Thirlwall’s Law”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 33(1), octubre.
- Greenwald, B. y J. E. Stiglitz (2006), “Helping infant economies grow: Foundations of trade developing countries”, *American Economic Review*, 96(2), mayo.
- Gylfason, T. (2004), “Natural resources and economic growth: From dependence to diversification”, *CEPR Discussion Papers*, n° 4804.
- Gylfason, T. y G. Zoega (2003), “Inequality and economic growth: Do natural resources matter?”, en T. S. Eicher y S. J. Turnovsky (coords.), *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, MIT Press.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University.
- Hopenhaym, M. (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, CEPAL - OIJ - Secretaría General Iberoamericana.
- Jorratt de Luis, M. (2009), *La tributación directa en Chile. Equidad y desafíos*, serie “Macroeconomía del desarrollo”, 92, LC/L.3094-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (1997), “Structural reforms, the sources and nature of technical change and the functioning of the national systems of innovation: The case of Latin America”, documento presentado en el Simposio STEPI sobre Innovación y Competitividad de las Economías de Reciente Industrialización, Seúl, mayo.

- Lin, J. Y. (2011), “New structural economics: A framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, 26(2), julio.
- Martínez Alier, J. (1995), *Curso de economía ecológica*, PNUMA.
- McCombie, J. S. L. y A. P. Thirlwall (1999), “Growth in an international context: A Post-Keynesian view”, en J. Deprez y J. Harvey (coords.), *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, Londres, Routledge.
- Metcalf, J. S. (2001), “Consumption, preferences, and the evolutionary agenda”, documento preparado para el seminario Scaping Satiation. The Demand Side of Economic Growth, Berlín, Springer.
- Milberg, W. S. y D. Winkler (2013), *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Myrdal, G. (1979), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, FCE.
- Narula, R. (2004), “Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: Consequences for economic and employment growth”, *DRUID Working Paper*, 04-02, diciembre.
- Nugent, J. B. y Robinson, J. A. (2010), “Are endowments fate?”, *Journal of Iberian and Latin America Economic History*, *Revista Hispanic*, 28(1).
- Ocampo, J. A. (2005), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, CEPAL.
- (2011), “Macroeconomía para el desarrollo. Políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, 104, agosto.
- (2015), “América Latina frente a la turbulencia económica mundial”, en A. Bárcena y A. Prado (coords.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, LC/G.2633-P, Santiago de Chile, CEPAL - IDRC.

- OECD - ECLAC - CAF (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, París, OECD Publishing.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technological change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, 13(6).
- Pinto, A. (1970), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en *Inflación. Raíces estructurales*, México, FCE.
- (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 1, junio, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.76.II.G.2.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *Global Green New Deal. An Update for the G20 Pittsburgh Summit*, septiembre.
- Porcile, G. (2012), "La teoría estructuralista del desarrollo", en R. Infante (coord.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, col. "Libros de la CEPAL", 112, LC/G.2500-P, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.11.II.G.56.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Nueva York.
- (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, FCE.
- Rosenstein-Rodan, P. (1961), *Notes on the Theory of the Big Push*, Cambridge, Massachusetts.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, CEPAL - Siglo XXI.
- Ros, J. (2012), "Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011", *Estudios y perspectivas*, 136, LC/MEXL.1059, México, sede subregional de la CEPAL en México, mayo.
- Rosenberg, N. (1993), *Dentro de la caja negra. Tecnología y economía*, Barcelona, La Llar del Llibre.

- Sachs, J. D. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, 5398.
- Samaniego, J. y E. Schneider (2009), "La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios", *Documentos de Proyectos*, 298, LC/W.298.
- Saviotti, P. y K. Frenken (2008), "Export variety and the economic performance of countries", *Journal of Evolutionary Economics*, 18.
- Schumpeter, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Cambridge, Harvard University Press [ed. cast.: *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, FCE, 1944].
- (1939), *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York, McGraw-Hill [ed. cast.: *Ciclos económicos. Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2002].
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010), *Natural Resources in Latin America and The Caribbean: Beyond Booms and Busts?*, Washington, Banco Mundial.
- Solow, R. (1986), "La economía de los recursos o los recursos de la economía", en F. Aguilera Klink y V. Alcántara (comps.), *De la economía ambiental a la economía ecológica*, Barcelona - Icaria, Fuhem, 1994.
- Stern, N. (2007), "The Economics of Climate Change", en *The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, PNUMA - CEPAL.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The interaction between income and expenditure in the absorption approach to the balance of payments", *Journal of Macroeconomics*, 1(2), Elsevier.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.

An aerial, top-down view of a large crowd of people, rendered in grayscale. The people are scattered across the white background, with some appearing to be walking or standing in small groups. The perspective is from directly above, creating a sense of scale and movement.

EL IMPERATIVO DE LA IGUALDAD

En los últimos años, pero sobre todo a partir de la crisis financiera internacional de 2008, se profundizaron los problemas económicos, sociales y ambientales en un mundo que no logra dar con una respuesta certera para combatirlos. ¿Cómo afectó ese proceso a América Latina y el Caribe, y en qué medida el crecimiento que la región experimentó en la primera década del siglo XXI comenzó a mostrar algunas fisuras? ¿Hasta qué punto la ampliación en materia de justicia distributiva –que, con matices, se verificó en los países de la región en esta época– sigue siendo sostenible?

Si bien históricamente las luchas sociales ampliaron los derechos hacia los sectores tradicionalmente excluidos, nuestra región sigue siendo, en lo económico, la más desigual del planeta. A partir de un pormenorizado recorrido por los avances logrados en los países latinoamericanos y caribeños, esta obra traza un diagnóstico de los problemas más acuciantes que se enfrentan hoy, así como de los desafíos que deberán sortearse en un futuro próximo: ¿qué estructura productiva persiste en la región y cuál es su impacto real en materia de empleo y de ingresos, así como en el medio ambiente?, ¿qué avances hubo en torno a las brechas de género y a la cuestión indígena?, ¿cuál debe ser el rol del Estado para garantizar políticas inclusivas en este contexto?, ¿qué acciones hay que implementar en pos de una integración regional en la economía mundial?

Esta obra no sólo se afirma como una contribución decisiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para contar con un panorama certero de la situación actual, sino que invita a repensar en forma integral y multidimensional los horizontes y las estrategias de las políticas nacional y planetaria, con el espíritu de sentar las bases de una agenda para el futuro. Porque el consenso sobre la igualdad y el desarrollo debe estar orientado a lograr un sistema económico global que asegure crecimiento, inclusión y sostenibilidad ambiental.