

Pactos para la igualdad

Hacia un futuro sostenible



2014

**Trigésimo quinto
período de sesiones
de la CEPAL**



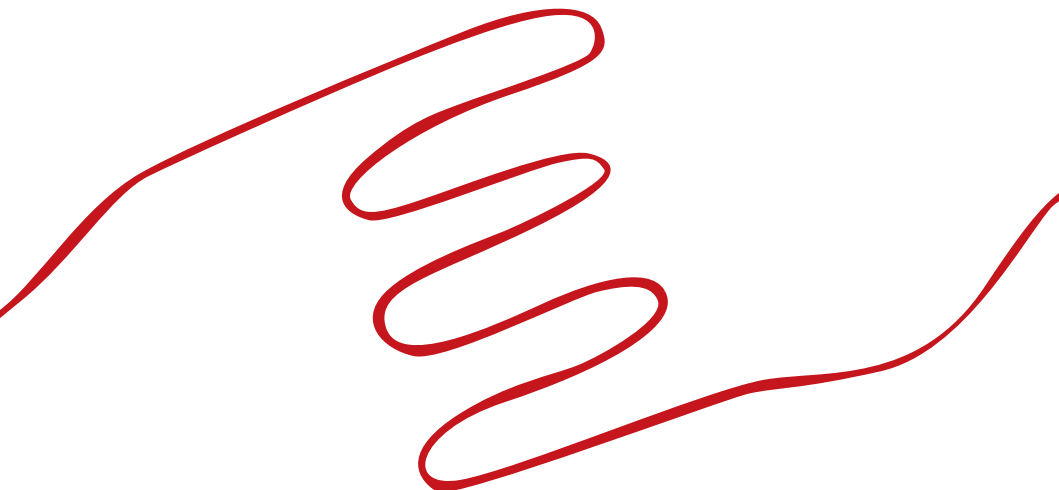
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Lima, 5 a 9 de mayo

Pactos para la igualdad

Hacia un futuro sostenible



2014

Trigésimo quinto
período de sesiones
de la CEPAL

Lima, 5 a 9 de mayo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

En el grupo de redacción participaron Verónica Amarante, Martín Hopenhayn y Gabriel Porcile, que contaron con los valiosos aportes de Vianka Aliaga, Fernando Filgueira, Juan Alberto Fuentes, Pablo Yanes y Romain Zivy.

Índice

I.	Introducción.....	5
	A. El enfoque de la CEPAL: la trilogía de la igualdad.....	5
	B. La inflexión y la encrucijada.....	8
II.	Igualdad y sostenibilidad de cara al futuro en América Latina y el Caribe.....	13
	A. Estructura e instituciones: un modelo para armar	13
	B. Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad	17
III.	Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe	21
	A. Igualdad de medios: ingresos y masa salarial.....	21
	B. Igualdad en capacidades y en calidad de vida	24
	C. Desigualdades reproductivas	25
	D. Aspectos relacionales de la igualdad	26
	E. Igualdad y reconocimiento recíproco: brechas de género en autonomía	28
	F. La dimensión subjetiva: percepciones sobre desigualdad y conflictividad.....	28

IV.	El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad	31
	A. El vaso medio lleno.....	31
	B. Vaso medio vacío: las desigualdades de género en el mundo del trabajo	35
	C. Mejoras recientes e incertidumbres futuras	37
V.	Patrones de consumo y estilo de desarrollo	39
VI.	Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental	47
VII.	Gobernanza de los recursos naturales en la perspectiva del cambio estructural con igualdad	55
	A. Recursos naturales y dinámica del desarrollo.....	56
	B. Propiedad y apropiación de la renta de los recursos naturales.....	59
	C. La gobernanza que falta.....	62
VIII.	Pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural	65
	A. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad.....	66
	B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo	67
	C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo	68
	D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos	69
	E. Pacto para la sostenibilidad ambiental	70
	F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales	71
	G. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015	72
	H. La importancia de pactar	73

I. Introducción

A. El enfoque de la CEPAL: la trilogía de la igualdad

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación recurrente de la CEPAL a lo largo de su historia. Esta impronta cobra renovados bríos en el último lustro y se expresa en lo que hemos querido llamar la “trilogía de la igualdad”, plasmada en los documentos centrales presentados en los dos últimos períodos de sesiones (Brasilia, 2010, y San Salvador, 2012)¹ y en el que se ha preparado para el trigésimo quinto período de sesiones, que se celebrará en Lima en abril de 2014². El presente documento constituye la síntesis del de Lima y plantea en diversas esferas los dos grandes retos que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe, a saber, lograr mayores grados de igualdad y procurar sostenibilidad en la actual inflexión del desarrollo y de cara a las nuevas generaciones.

La CEPAL publicó el primer documento de esta trilogía en 2010, en ocasión del trigésimo tercer período de sesiones, con el título *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. En él se propone un desarrollo centrado en el valor de la igualdad con enfoque de derechos. “Igualar para crecer y crecer para igualar” es la máxima que marca el espíritu de dicha propuesta. Se insistió allí en la importancia del papel del

¹ Véanse CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010; y *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

² CEPAL, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril de 2014.

Estado a la luz de la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo, que puso en tela de juicio el rol del mercado autorregulado, y en la necesidad de conjugar el desarrollo con la plena titularidad de derechos.

En materia macroeconómica, en *La hora de la igualdad* se propuso estabilizar y resistir la apreciación de los tipos de cambio. Se destacó la importancia de una fiscalidad proactiva para conciliar equilibrios macroeconómicos con promoción del dinamismo económico y reducir la volatilidad de la actividad productiva, sosteniendo elevados niveles de utilización de la capacidad instalada. Se abogó, en consonancia con lo anterior, por aplicar controles de capital que regularan el ingreso y la salida de los flujos externos. Con estas propuestas, se procuró apartarse de la ortodoxia de los años ochenta y noventa del siglo pasado, entendiendo que imponía una camisa de fuerza al desarrollo de las capacidades productivas de la región. Las propuestas heterodoxas que formuló la CEPAL estaban en sintonía con los nuevos tiempos. No es casual que resonaran en las renovadas agendas públicas y en documentos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Hoy hablar de igualdad, de reformas fiscales progresivas y de políticas públicas de Estado más activas y con una mirada de largo plazo en ámbitos económicos y productivos ha dejado de ser anatema y tales conceptos han pasado a ser parte del lenguaje aceptado y de una visión compartida.

Posteriormente se planteó la urgente necesidad de hacer un cambio estructural orientado a cerrar las brechas tanto externas como internas, cuya dinámica condujera a superar la heterogeneidad de la estructura productiva. Se enfatizó que era preciso poner la macroeconomía en sintonía con el cambio estructural, promoviendo la inversión mediante políticas industriales activas, lo que incluye de manera destacada el cierre de brechas en innovación e infraestructura, un decidido apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y el fomento de la investigación y el desarrollo.

En *La hora de la igualdad* se revisan tres aspectos fundamentales referentes a la igualdad y la inclusión, a saber: la dimensión territorial, el empleo y la protección social. Estos aspectos no están desligados de la esfera productiva y es por eso que la CEPAL ha insistido en que “no solo en lo social se juega lo social”. El territorio, el empleo y la protección social están estrechamente asociados a un patrón productivo

que configura la inclusión en la perspectiva territorial, determina la generación de empleo productivo y, de esa manera, aporta mayor solidez tanto fiscal como contributiva en beneficio de la protección social y el desarrollo de capacidades.

Por otro lado, la protección y la inversión sociales deben ser una bisagra que promueva de forma combinada la igualdad y el dinamismo productivo. La inversión en la temprana infancia, la protección ante los choques externos mediante transferencias básicas de renta, la creación de sistemas de cuidado que contribuyan a dicha inversión y a la plena incorporación de la mujer al mercado laboral son elementos constitutivos de la propia transformación estructural, dado que incrementan las capacidades humanas, igualan oportunidades y resultados, cohesionan a la sociedad y atacan de raíz la reproducción intergeneracional de la exclusión.

Estos pilares del desarrollo planteados en *La hora de la igualdad* se profundizaron en el documento principal del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, bajo el título *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. La perspectiva del cambio estructural exige un manejo del ciclo que se traduzca en la mayor utilización posible de la capacidad instalada en su transcurso. Al mismo tiempo es necesario, a través de las políticas industriales, promover la innovación y la inversión para incorporar en forma creciente el conocimiento y construir capacidades endógenas en lo tecnológico y lo productivo, creando ventajas comparativas dinámicas. Este proceso no significa dejar de aprovechar los ciclos de alza de los recursos naturales, sino tener claro que ello no basta para lograr bases sólidas y sostenibles de crecimiento.

La mirada retrospectiva muestra que en la región los ciclos expansivos están acompañados por la apreciación del tipo de cambio real y, por ende, la generación de vulnerabilidades en la balanza de pagos. Cuando la CEPAL presentó *Cambio estructural para la igualdad*, el ciclo comprendido entre 2003 y 2011 parecía, en la superficie, escapar a este problema. Sin embargo, la mirada estratégica del documento ya advertía sobre dicho riesgo, que hoy se concreta en un creciente déficit de la cuenta corriente.

En la raíz de esta relación que bloquea el desarrollo sostenido y sostenible se encuentra un conjunto de factores: la aceleración cíclica

de los flujos de capital y la variación de los términos de intercambio, la dependencia de la región respecto de la exportación de materias primas, la ausencia de políticas industriales y tecnológicas que aprovechen estos ciclos en favor del cambio estructural, una mirada estrecha del ciclo y de la estabilidad nominal (que soslaya otras metas, como el empleo y la distribución) y la renuencia al uso de instrumentos de regulación y administración de los flujos internacionales de capital.

En *Cambio estructural para la igualdad*, la CEPAL propuso un conjunto de iniciativas para revertir los círculos viciosos de la insostenibilidad y convertirlos en círculos virtuosos de la sostenibilidad del desarrollo. Se trata de que la transformación cualitativa de la estructura productiva impulse y fortalezca sectores y actividades más intensivos en conocimiento y con una demanda de rápido crecimiento, al tiempo que genere más y mejor empleo, llave maestra para la igualdad. Para tal fin, se requiere un enfoque sistémico que articule políticas macroeconómicas y fiscales con políticas industriales y sociales.

B. La inflexión y la encrucijada

La crisis de 2008 puso a prueba la capacidad de los Estados de paliar los impactos de un choque externo grave y preservar sus equilibrios, pero con una clara movilización de recursos políticos y financieros, y con un criterio contracíclico, mitigando costos sociales que en crisis anteriores se habían hecho sentir de manera brutal. Los países de la región respondieron con sentido de oportunidad, combinando las urgencias sociales con las cautelas económicas. La prueba reveló una sorprendente maduración de la acción pública y de la resolución política. Quedó en evidencia que las recetas ortodoxas ya no operan como canon y se amplió el margen de maniobra desde la política y las políticas, con la profundización de la democracia. La región logró ampliar su caja de herramientas y sus objetivos de política.

Con diferentes velocidades y conforme a la profunda heterogeneidad que existe entre los países, se han logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo y avances incipientes en la distribución del ingreso. Se han consolidado sistemas democráticos en países hasta hace algunos años devastados por guerras civiles o sometidos a regímenes dictatoriales. Se ha alcanzado mayor estabilidad

macroeconómica, se ha reducido la deuda pública y se han aplicado políticas contracíclicas para mitigar los impactos de las crisis externas; además, han mejorado la matrícula y la progresión educacionales, la prestación de servicios de atención de salud y el acceso a redes de protección social.

Hoy la región de América Latina y el Caribe está en una encrucijada. Los avances están encontrando límites, ya sea para sostenerse o 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. Se enfrentan, también, importantes retos de sostenibilidad económica, de cara a una fase menos dinámica del ciclo y a rezagos profundos en los patrones productivos. En materia de sostenibilidad ambiental, se conjugan los retos globales del cambio climático con dinámicas de consumo y concentración urbana, cuyas acentuadas externalidades ambientales negativas impactan en la economía y en el bienestar de las personas.

En América Latina y el Caribe los límites están dados por una combinación de restricciones externas y rasgos endógenos. Entre las primeras cabe constatar la pérdida de dinamismo del comercio internacional, la fluctuación de los precios de materias primas, la volatilidad de las señales financieras y el reordenamiento de la producción en cadenas transnacionales de valor en que los países de la región corren el riesgo, una vez más, de perder la oportunidad de insertarse con menores asimetrías. Entre los segundos –los problemas endógenos– destacan la estructura productiva desarticulada y rezagada, los niveles de inversión bajos y con poca incorporación de progreso técnico, la alta informalidad en el mundo del trabajo, las brechas de bienestar y de capacidades, la débil gobernanza de los recursos naturales, los patrones de consumo en que se evidencian fuertes carencias de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y el persistente déficit institucional en materia de regulación, captación de ingresos y orientación de recursos. Pese a las diferencias existentes entre subregiones, la región debe enfrentar en conjunto los desafíos para cerrar las brechas que plantean los altos niveles de desigualdad, la heterogeneidad estructural y la vulnerabilidad externa.

El auge de los precios de los productos básicos y sus impactos sobre la macroeconomía se han traducido en un sesgo hacia una mayor especialización en torno a los recursos naturales. La inversión pública no recuperó su rol dinamizador, a pesar de las carencias existentes en términos de infraestructura, ni impulsó lo suficiente la participación del sector privado en la prestación de servicios esenciales, como la educación y la salud, al tiempo que se ha agravado el déficit en la provisión de servicios de calidad por parte del Estado. Cuanta más centralidad adquiere el consumo privado, más difícil se torna converger hacia contratos sociales con miras a una provisión de servicios públicos de calidad y a su uso por parte de distintos grupos socioeconómicos. En un marco de débil institucionalidad laboral, persisten asimismo altos niveles de informalidad del empleo y la ocupación y bajos niveles de productividad.

El crecimiento, si bien mantiene sus tasas positivas, ha menguado a partir de 2011, y el cambio en el ciclo de los recursos naturales, así como la esperable reducción de los flujos de capital y de la liquidez mundial y el posible aumento de las tasas de interés, sitúan a la región ante un escenario menos favorable de cara al futuro. La reducción de la pobreza y la desigualdad muestra indicios de entrar en una senda menos dinámica, mientras que la indigencia se ha estancado. Por otra parte, las emergentes clases medias y los sectores vulnerables que recientemente dejaron atrás la pobreza han incrementado las exigencias al Estado, del que reclaman la provisión adecuada de servicios públicos y colectivos de calidad, tales como seguridad, transporte, educación y salud.

Todo lo anterior plantea un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad. La complejidad del momento, así como del futuro de corto y mediano plazo, reclama un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad. En consecuencia, tal como se señala al final de este documento, es necesario rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos en que concurren aquellos actores que garanticen acuerdos políticos de largo alcance. Solo a partir de tales pactos es posible conformar una institucionalidad y una voluntad colectiva que abran este espacio de políticas y solo por medio de los pactos la sociedad hace propios el sentido y el contenido de dichas políticas.

Es, pues, necesario armonizar la sostenibilidad económica, social y ambiental en una mirada estratégica de desarrollo, que tiene la igualdad como horizonte, el cambio estructural como camino y la política como instrumento. Para ello habrá que privilegiar un mayor dinamismo de la inversión que asegure 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; dar un mayor potencial inclusivo al mundo del trabajo y hacer converger la política fiscal y las políticas sociales en la reducción de múltiples brechas sociales que brindan una mirada multidimensional de las desigualdades que enfrenta la región; orientar la expansión del consumo para armonizar la oportuna provisión de servicios públicos con el consumo privado, y en consonancia con una mayor inclusión social y sostenibilidad ambiental; y avanzar resueltamente hacia una mejor y mayor gobernanza y aprovechamiento de los recursos naturales para construir una economía diversificada, ambientalmente sostenible y con sinergias en el empleo y en el bienestar.

Se trata de conjugar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de un desarrollo dinámico con el avance sistemático hacia mayores niveles de igualdad. Tal igualdad no se entiende solo como una igualdad de medios, es decir, como una mejor distribución del ingreso. Se entiende, también, como una mayor igualdad en capacidades, en agencia, en pleno ejercicio de la ciudadanía y en dignidad y reconocimiento recíproco de los actores. Reconocer a los sujetos como iguales e interdependientes implica poner en marcha políticas tanto para promover su autonomía como para mitigar sus vulnerabilidades. Incorporar las contribuciones realizadas desde las perspectivas de género, etnia y medio ambiente significa asimismo plantearse políticas de igualdad en la distribución de roles (en la familia, en el trabajo, en la política), en la relación entre generaciones presentes y futuras y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

Las claves de un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL en los documentos citados y en el que aquí presentamos, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de convocar a agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial en aras de mayor productividad; gobernanza y aprovechamiento de nuestras

ventajas comparativas en recursos naturales, para construir una economía diversificada con fuerte incorporación de conocimiento, de alto valor agregado y con mayor potencial inclusivo en el mundo del trabajo; mejor equilibrio entre la provisión de servicios públicos y la dinámica del consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una fiscalidad tributaria y de gasto público socialmente sostenible, para lograr un alto impacto redistributivo y una expansión del desarrollo de capacidades hacia el conjunto de la sociedad. Solo una dialéctica virtuosa entre el cambio institucional y el cambio de las estructuras permitirá potenciar el desarrollo en la orientación estratégica que se propone en las páginas que siguen.

Para lograr una dinámica virtuosa entre mejores instituciones y estructuras más propicias para el desarrollo sostenible y la igualdad social, se requieren contratos o pactos sociales en distintas esferas. Las políticas consagradas en pactos pueden ofrecer un marco más robusto y duradero para formular orientaciones de mediano y largo plazo: un pacto por la inversión y el cambio estructural; un pacto fiscal por un mejor equilibrio entre bienes privados y servicios públicos en la arquitectura del bienestar; un pacto de gobernanza de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, con énfasis en la solidaridad con las generaciones futuras y una matriz productiva más diversificada y “verde”, y un pacto social y laboral, para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural a fin de reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo.

II. Igualdad y sostenibilidad de cara al futuro en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, la conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos, con instituciones poco eficientes y muchas veces capturadas por los agentes de mayor poder económico y político, conduce a una distribución primaria de recursos –aquella que surge del mercado– altamente desigual, que a su vez solo es corregida marginalmente por el sistema tributario y las políticas sociales. El resultado (con grandes diferencias entre países) son economías de baja productividad y alta segmentación, así como sociedades con grandes brechas de ingresos, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento como sujetos plenos de derechos.

A. Estructura e instituciones: un modelo para armar

1. Estructura productiva y desigualdad

Una estructura productiva se vuelve más compleja cuando se diversifica con una participación creciente de actividades intensivas en conocimientos. Esto favorece la igualdad por lo menos de tres maneras. Primero, permite que la economía esté en condiciones de elevar su productividad y competitividad y, de esa forma, sostener el crecimiento y expandir el empleo de calidad. Segundo, una economía más 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. Finalmente, 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 más complejas requieren más trabajadores calificados, sin lo cual la oferta de estos no encontraría su demanda y los estímulos a la educación caerían rápidamente.

2. Desigualdad e instituciones

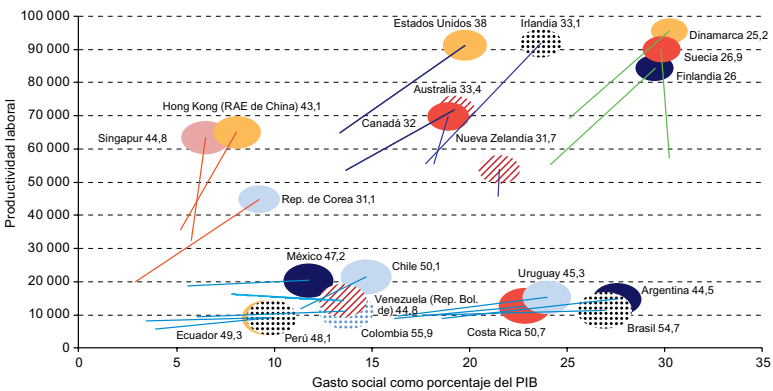
Las instituciones actúan sobre las estructuras sociales, y específicamente sobre la igualdad, en diversas instancias. En primer lugar, la distribución del ingreso resultante del mercado ya está afectada por la intervención estatal (o por su ausencia), a través del establecimiento de mínimos salariales, 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. 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. 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.

Mientras que en los países de la OCDE, en promedio, se alcanza 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 (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. La capacidad redistributiva del resto de las transferencias directas también es menor en la región, debido a los montos involucrados.

3. Dinámicas sostenibles entre productividad e igualdad

Las estructuras productivas e instituciones a favor de la igualdad pueden combinarse de distintas formas y generar diferentes dinámicas. En el gráfico 1 se utilizan los niveles de productividad del trabajo (eje de las ordenadas) como una aproximación a la intensidad de conocimientos de la estructura productiva, ya que ellos resultan de las capacidades tecnológicas difundidas en el tejido productivo. El gasto público social como porcentaje del PIB (eje de las abscisas) se presenta como una aproximación al esfuerzo de las instituciones por corregir desigualdades y proteger a los sectores vulnerables. La desigualdad está representada por el tamaño de los círculos, que corresponden a los índices de Gini (los círculos mayores indican una mayor desigualdad). Esto da pie a las siguientes conclusiones.

Gráfico 1
Productividad laboral y gasto social como porcentaje del PIB, alrededor de 1990 y 2010, y desigualdad, alrededor de 2010^a
(En dólares constantes de 2005 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Standardized World Income Inequality Database, versión 4.0, septiembre de 2013 [en línea] <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), STAN Structural Analysis Database [en línea] <http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysisdatabase.htm>; y Banco Mundial, World Development Indicators.

^a Las líneas indican la evolución de la productividad laboral y el gasto social entre los dos años considerados (alrededor de 1990 y de 2010). La desigualdad está representada por el tamaño de los círculos, que corresponden a los índices de Gini (los círculos mayores indican un mayor nivel de desigualdad).

Primero, no hay que renunciar a la igualdad para ser más eficiente.

Los países más igualitarios son los que registran una mayor productividad y los que más invierten en corregir las desigualdades derivadas del

proceso competitivo (según se refleja en el gasto social como porcentaje del PIB). Su núcleo (en la parte superior del cuadrante noreste) está compuesto principalmente por los países escandinavos, que combinan una estructura productiva compleja con una institucionalidad que limita los efectos concentradores del mercado y redefine en gran medida sus resultados.

Segundo, las instituciones juegan un papel clave en la distribución. Hay un grupo de países (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda) que tienen estructuras productivas tan complejas como las de los países escandinavos, pero menos igualdad. 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, aún en países de similar complejidad productiva. Esto es válido también para los países asiáticos. Muchos de ellos 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 moverse hacia el cuadrante noreste no basta la productividad ni el empleo; es necesario que estos países también eleven su gasto social. En muchos de ellos el aumento del gasto social ya es un tema importante en la agenda de políticas.

Tercero, 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 los 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 (un aumento desmesurado de las importaciones respecto de las exportaciones), en el campo fiscal (déficit público) o en el comportamiento de los precios (presiones inflacionarias). A ello contribuye el hecho de que el aumento de la productividad en América Latina y el Caribe ha sido mucho más débil que en otras regiones. La línea de la evolución de la productividad entre 1990 y 2010 es casi horizontal en la región, mientras que la de los demás países de la muestra tiene una tendencia claramente positiva.

B. Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad

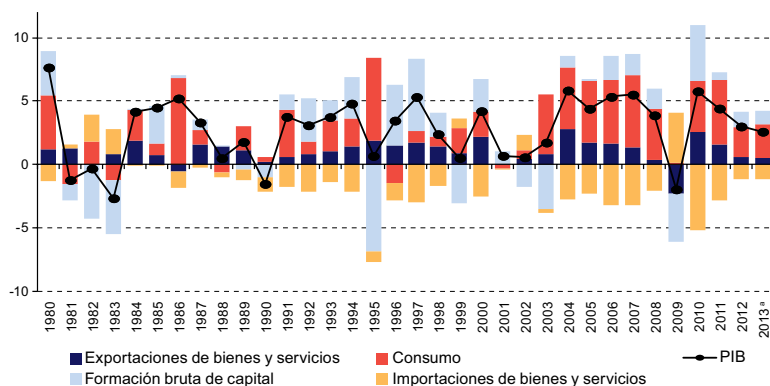
En la última década la región exhibe una importante reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad de ingresos, mejoras en las coberturas educacional y de la protección social y profundización de la democracia y consolidación de la estabilidad económica. Sin embargo, como se mencionó, se plantea hoy una encrucijada respecto del margen para sostener y expandir estos avances en el futuro. En el marco del patrón de desarrollo vigente y de las actuales relaciones entre estructuras e instituciones, ¿hasta dónde puede la región avanzar sustancialmente hacia una mayor igualdad y ampliarla en sus distintas dimensiones? La pregunta por el futuro del desarrollo es, también, la pregunta por su sostenibilidad en distintos ámbitos: económico, social y ambiental.

1. Sostenibilidad económica: entre los desequilibrios macroeconómicos y el cambio estructural

Luego del bienio de 2010 y 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 los años 2012 y 2013. Si bien no hay 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. Esto implica que el mercado de trabajo también será menos dinámico y podría dejar de contribuir a la reducción de la desigualdad. Así, en 2013 se frenó la caída del desempleo que se registraba desde finales de 2010.

Un contexto de lento crecimiento mundial podría agudizar la vulnerabilidad de las economías de la región a los desequilibrios en cuenta corriente, que se ha mostrado crecientemente deficitaria. Muchas de estas economías ya atraviesan escenarios en que predominan los déficits gemelos —déficits en cuenta corriente y déficits fiscales—. Esto supone la necesidad de ajustes en el futuro, que pueden redundar en tasas más bajas del crecimiento y del empleo. A esta vulnerabilidad se agrega otra con fuertes repercusiones en cuanto a la sostenibilidad del crecimiento. Se trata del bajo dinamismo que ha mostrado la inversión, ya que el crecimiento en los últimos años fue liderado por el consumo (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
América Latina: tasa de variación del PIB y contribución al crecimiento de los componentes de la demanda agregada, 1980-2013
(En porcentajes del PIB)



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

^a Cifras estimadas.

Sin una recuperación de la inversión, no es posible pensar en tasas más elevadas de progreso técnico ni en una infraestructura que contribuya a reducir la brecha de productividad respecto de las economías avanzadas. Así, por ejemplo, la productividad de la mayoría de los países de la región ha descendido de forma continua con relación a la productividad de los Estados Unidos. En un mundo donde la frontera tecnológica se mueve a gran velocidad, esta caída de la inversión supone problemas más agudos de competitividad y crecimiento en el futuro.

2. Igualdad y sostenibilidad en el ámbito social

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 20 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 moderadamente el peso del empleo en sectores de baja productividad y aumentaron tanto los salarios reales como los salarios mínimos. El cambio en esta institución del mercado de

trabajo (las políticas de salario mínimo) ha sido, 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 ha diversificado ni se ha tornado lo suficientemente compleja para resistir mejor a los choques.

El resultado directo de los aumentos del empleo y de los ingresos laborales en la región ha sido el descenso de la pobreza, cuya tasa en América Latina en 2013 fue del 27,9% de la población, mientras la indigencia se redujo a un 11,5%. De esta manera, la caída acumulada de la pobreza alcanza 16 puntos porcentuales desde 2002, mientras la extrema pobreza se redujo 8 puntos porcentuales.

A este vaso medio lleno se contraponen otro medio vacío. Una alta proporción de la población permanece en condiciones de vulnerabilidad porque sus ingresos son cercanos a la línea de pobreza. La pobreza tiende a concentrarse más entre niños y mujeres. En 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 considerando las mayores exigencias de productividad y la transición demográfica hacia sociedades con niveles más altos de dependencia debido al envejecimiento de la población.

3. La sostenibilidad ambiental

El estilo de desarrollo de los países de la región se ha basado en una estructura productiva de ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia y la explotación de los recursos naturales. En términos generales, las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico se han orientado hacia esta estructura tradicional y este sesgo se sustenta en los incentivos de precios relativos, estructuras de gasto, subsidios, provisión fiscal de infraestructura y acceso al financiamiento, entre otros factores. Este patrón, que fomentó la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción creciente de recursos mineros, forestales y pesqueros, y una intensificación de las emisiones de contaminantes, ha generado externalidades negativas para el medio ambiente.

En efecto, las presiones sobre el medio ambiente se han venido exacerbando debido a esta especialización productiva, al patrón y la expansión del consumo y a un aumento poblacional cada vez más asentado en megaciudades. América Latina y el Caribe, además, es la región más urbanizada del mundo, ya que 8 de cada 10 personas viven en ciudades. Las consecuencias son múltiples: creciente degradación de la calidad del agua, el aire, el suelo y los ecosistemas, con sus impactos negativos en la productividad, la salud humana y la calidad de vida y los consiguientes conflictos socioambientales, entre otros. Todo ello amenaza una riqueza muy importante que distingue a la región: la de su biodiversidad y abundancia de recursos naturales.

Las evidencias inequívocas de las consecuencias del deterioro ambiental, local y mundial obligan a dar prioridad a la sostenibilidad ambiental en la transformación de la matriz productiva y el perfil de consumo. Dicho de otro modo, lo que la CEPAL ha llamado “cambio estructural” requiere, de manera impostergable, buscar sinergias entre aumentos de productividad, inclusión social y economía verde, a escala local y mundial.

III. Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe

Ante el horizonte crítico de la sostenibilidad del desarrollo descrito en las páginas precedentes, la CEPAL ha planteado que la igualdad debe constituir el valor fundamental y el fin último para la reorientación de dicho desarrollo. En este tercer documento de la trilogía de la igualdad se retoma la importancia de la igualdad de medios y oportunidades, pero además se considera la igualdad con relación al desarrollo de capacidades, la pertenencia a redes de relaciones y el reconocimiento de sujetos plenos de derechos. Esto supone un contexto “relacional”, de socialización, autonomía y reconocimiento, que incluye también las percepciones ciudadanas sobre los niveles de igualdad y desigualdad.

Tal como se procura ilustrar a continuación, esta visión compleja de la igualdad reclama una perspectiva multidimensional, lo que a su vez tendrá que traducirse en un enfoque integrado de políticas que permita potenciar sinergias y mitigar círculos viciosos entre las distintas dimensiones de la desigualdad.

A. Igualdad de medios: ingresos y masa salarial

A partir de comienzos de la década pasada los países de América Latina revierten la tendencia anterior de aumento de la desigualdad y registran descensos de los índices de Gini, aun cuando la región sigue siendo la más desigual del mundo. Tal inflexión distributiva obedece sobre

todo a la evolución de los ingresos por persona y, específicamente, los provenientes del mercado laboral³.

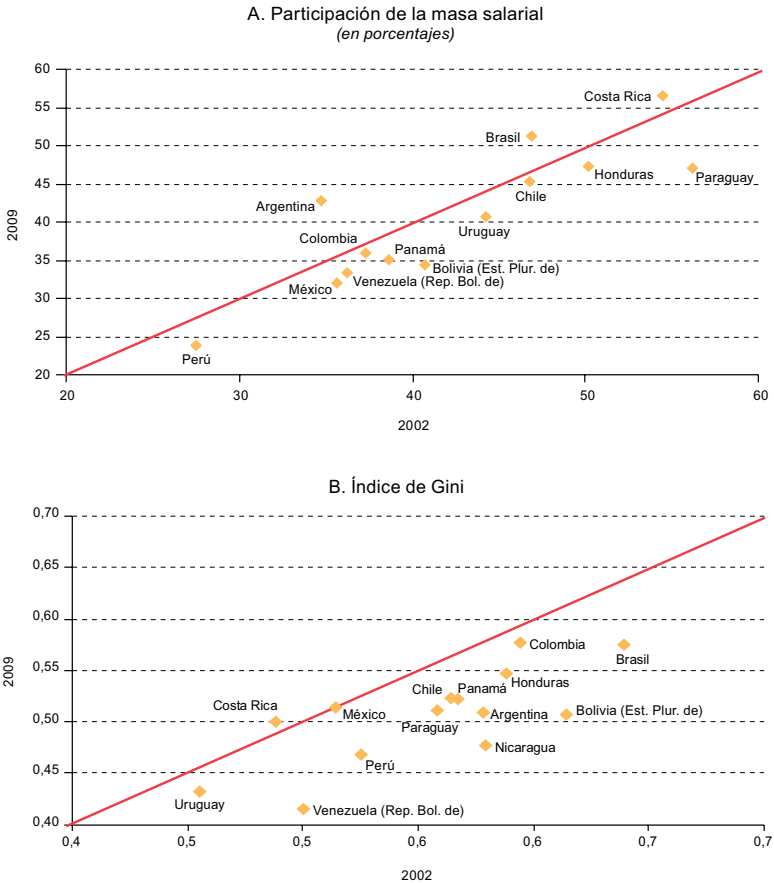
La reducción de la brecha salarial entre trabajadores calificados y de baja calificación durante la última década tiene diversas interpretaciones. Puede entenderse como un efecto del crecimiento de la oferta de trabajadores calificados; sin embargo, también se ha atribuido a la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en ese período. Esto último estaría relacionado con el auge de los precios de los productos básicos, que habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la prima salarial por educación.

Si esto es así, la composición sectorial, altamente condicionada en economías centradas en recursos naturales, estaría generando una mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, con lo que se reduce la brecha por retornos a la educación. Pero en lugar de representar una convergencia del desarrollo y la igualdad, estaría revelando un estancamiento de la productividad que, junto con el patrón de especialización predominante, no estimula la progresión en educación ni el desarrollo de capacidades. Si bien la evidencia no es aún concluyente, el debate está abierto y es clave para comprender la dinámica distributiva.

Por otra parte, 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 (véase el gráfico 3). Las mejoras distributivas en los hogares no han significado en general un reparto más igualitario en cuanto a la apropiación del capital y el trabajo. De esta manera, la apropiación de los frutos del crecimiento y del aumento de la productividad por parte de los distintos agentes productivos no está concurriendo hacia una reducción de brechas, lo que plantea desafíos de políticas para avanzar en este componente estructural de la igualdad.

³ No se incluye el Caribe por falta de datos suficientes y comparables.

Gráfico 3
América Latina (13 países): variación de la participación de la masa salarial en el PIB e índice de Gini, 2002-2009^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

^a No se incluye a Guatemala porque el último dato disponible sobre el índice de Gini corresponde a 2006.

B. Igualdad en capacidades y en calidad de vida

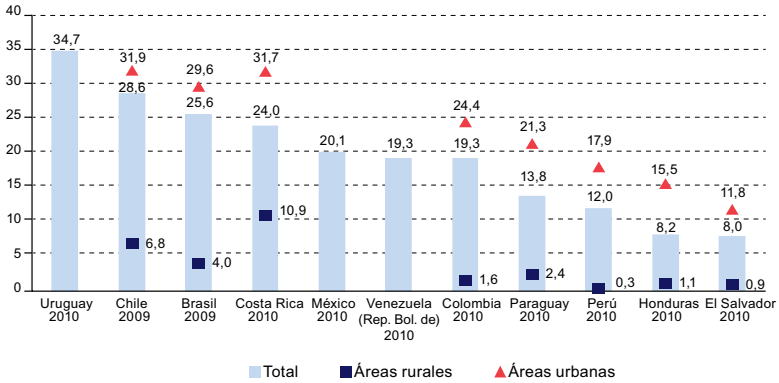
En términos de capacidades, durante la década pasada en todos los países de la región se produjeron avances en el promedio de años de educación alcanzada en todos los quintiles de la población adulta (entre 25 y 65 años), pero las diferencias tanto entre países como entre grupos socioeconómicos dentro de los países siguen siendo muy marcadas. La evolución de estas brechas entre 2002 y 2011 muestra un panorama variado. Si se analiza la distribución de los años de educación independientemente del ingreso, se observa que, acorde con la experiencia internacional, los países con mayores logros educativos en promedio son también los que presentan menores niveles de desigualdad.

En materia de conectividad a Internet, cuya importancia es decisiva hoy en el desarrollo de capacidades, los países de la región muestran progresos notables en cobertura pero brechas todavía muy grandes entre grupos socioeconómicos en cuanto a acceso y uso. En promedio, para un conjunto de nueve países para los que se dispone de información, el promedio de uso de los segmentos de mayores ingresos es del 64,9%, mientras que en los de bajos ingresos alcanza el 24,6%. También es muy significativa la brecha de acceso entre zonas urbanas y rurales (véase el gráfico 4), con clara desventaja de los hogares asentados en áreas rurales.

Otro ámbito clave en cuanto a calidad de vida y desarrollo de capacidades es la nutrición. En los últimos años se han registrado descensos de la desnutrición crónica y aguda en los países analizados⁴ y las diferencias han tendido a reducirse en la mayoría de los países, salvo Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. Sin embargo, se observan niveles crecientes de obesidad y problemas conexos en casi todos los países. En otras dimensiones relevantes en relación con el bienestar material de los hogares, como el hacinamiento y el acceso a bienes duraderos, se evidencia en la última década una mejora en promedio y, a su vez —en términos generales y con algunas excepciones—, una tendencia más igualitaria en su distribución. Puede concluirse que la región ha avanzado hacia mayores niveles de igualdad en las condiciones de habitabilidad y en el acceso a bienes duraderos.

⁴ El análisis se basa en las encuestas de demografía y salud (DHS) de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003 y 2008), Brasil (1996 y 2006), Colombia (2005 y 2010), Haití (2006 y 2012), Honduras (2005 y 2011), Perú (2007 y 2012) y República Dominicana (2002 y 2007).

Gráfico 4
América Latina (11 países): hogares con acceso a Internet en áreas urbanas y rurales y a nivel nacional, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), sobre la base de información de las encuestas de hogares y de los institutos nacionales de estadísticas de los respectivos países.

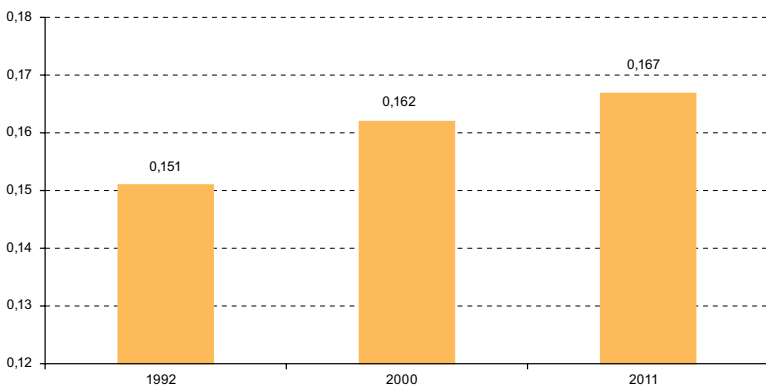
C. Desigualdades reproductivas

En relación con las desigualdades reproductivas, el número de hijos por mujer en la región ha caído de manera marcada y a lo ancho de la sociedad, de modo que se han reducido las brechas en cuanto a niveles de fecundidad. Sin embargo, el calendario reproductivo, en particular el del primer hijo, sigue iniciándose relativamente 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 a 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 ambos quintiles aumentan en la mayoría de los países.

D. Aspectos relacionales de la igualdad

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 secundario de América Latina aumentó en las últimas dos décadas. En el gráfico 5 se muestra el valor promedio (no ponderado por población) del índice de disimilitud⁵, tomando el quintil más pobre de la población como potencial minoría segregada. Cuanto mayor es el índice, mayor la segregación observada. Este índice de segregación escolar aumentó, en promedio, de 0,151 a principios de los años noventa a 0,162 en el cambio de siglo y a 0,167 a principios de la década de 2010. De los 14 países incluidos en la muestra, en 10 se han registrado aumentos del índice de disimilitud, vale decir, de segregación educativa de los sectores de menores ingresos.

Gráfico 5
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada, según promedios del índice de disimilitud, 1992, 2000 y 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de microdatos de las encuestas de hogares.

⁵ Este índice de disimilitud o índice de Duncan refleja la proporción de estudiantes del grupo minoritario (primer quintil o pobres) que deberían cambiar de tipo de centro escolar para que existiera una distribución homogénea entre los distintos establecimientos. Sus valores están comprendidos entre 0 y 1, donde 0 representa segregación nula y 1 la máxima segregación.

En ningún país se han registrado reducciones significativas en diversos indicadores de segregación escolar analizados para la década de 2000, período en que todos los países reducen la desigualdad de ingresos y mejoran en otras dimensiones del bienestar. 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 estudia.

Otro ámbito de segregación es el residencial e implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópolis viven de manera separada, con escasa convivencia. El análisis basado en el índice de disimilitud de Duncan, calculado según las rondas censales de 2000 y 2010, revela que i) 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 referencia⁶; ii) el índice de disimilitud se redujo para ambos grupos y tanto el decil más pobre como el más rico se distribuyen territorialmente en la ciudad de una forma más parecida al resto de los deciles en 2010 que en 2000; iii) esta disminución del índice de disimilitud tanto en el decil 1 como en el decil 10 se debe en gran medida a que, en el período intercensal, este índice disminuye más en el Brasil, país con un alto peso relativo en la población urbana total de la región y en el total de ciudades incluidas en la medición realizada, y iv) en términos generales, en los otros países analizados también predominan los descensos, sobre todo en el decil de mayor nivel socioeconómico, pues en el caso del decil de nivel socioeconómico menor varias ciudades registran un aumento de la segregación.

⁶ Esto significa que el grupo más rico (décimo decil) ha vivido más “encapsulado” que el más pobre (primer decil), vale decir, ha tenido 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.

E. Igualdad y reconocimiento recíproco: brechas de género en autonomía

El indicador sobre población sin ingresos propios según sexo tiene por objeto reflejar 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 ha bajado 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 (véase el gráfico 6)⁷. 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 gravemente 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: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En los demás países el descenso del indicador se explica únicamente por el aumento del número de mujeres de 15 años y más que no estudian. Hay barreras estructurales que impiden a las mujeres ingresar al mercado de trabajo, entre las cuales destaca la ausencia de sistemas integrales de cuidado.

F. La dimensión subjetiva: percepciones sobre desigualdad y conflictividad

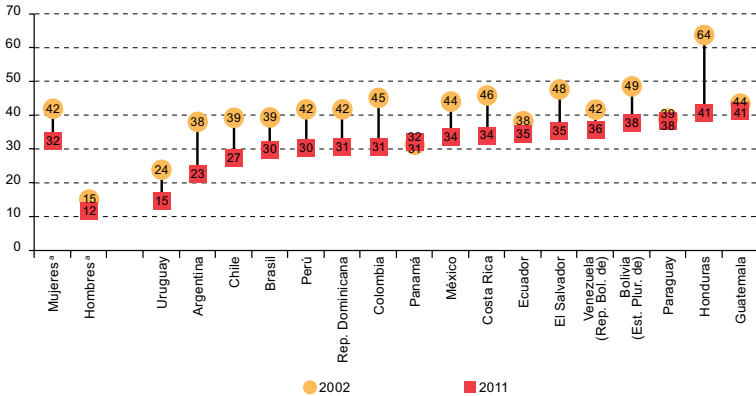
Las encuestas demoscópicas ilustran sobre las percepciones críticas de los latinoamericanos en relación con la igualdad, la confianza y el conflicto⁸. En 2011 el 79% de los encuestados consideraba que la distribución de ingresos era injusta o muy injusta, mientras que el 77% expresaba desconfianza hacia otras personas. Además, casi el 80% de los encuestados señalaron que el nivel de conflictividad social era elevado o muy elevado. Estas cifras debieran inducir a realizar esfuerzos adicionales para generar espacios de mayor comunicación y cohesión

⁷ El indicador se define como la proporción de la población femenina (masculina) de 15 años de edad o más que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 años de edad o más que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

⁸ Estas cifras se basan en la Encuesta de Latinobarómetro aplicada a la población de 18 años y más de 18 países de América Latina.

social. La segregación educativa y territorial, así como la persistencia de importantes brechas en diversas dimensiones, poco ayudan a promover la confianza entre los ciudadanos y a mejorar la percepción sobre las dinámicas distributivas.

Gráfico 6
América Latina (16 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, por área de residencia, 2002-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Promedio de América Latina.

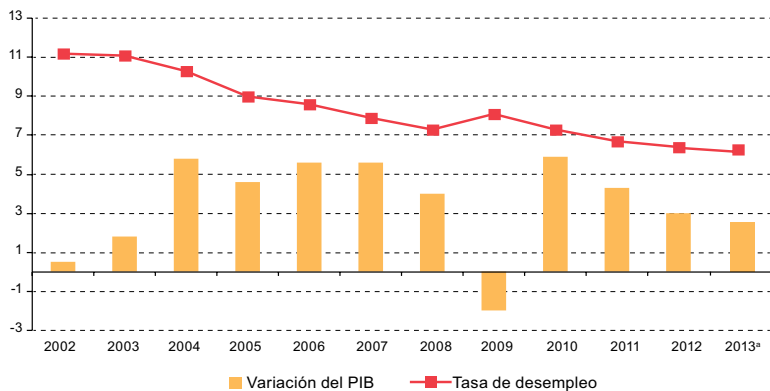
IV. El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerbaban o mitigan desigualdades, el más decisivo es el mundo del trabajo. Allí se generan la mayor parte del ingreso de los hogares de la región y las desigualdades inherentes a su distribución. Pero además, allí reside el origen de otras desigualdades igualmente relevantes en cuanto a la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las brechas de género y etnia son muy significativas. Por otra parte, el mundo del trabajo es clave en la concepción de la igualdad de la CEPAL, que prioriza las relaciones sociales y el reconocimiento recíproco.

A. El vaso medio lleno

La última década se ha caracterizado en la región por un crecimiento sostenido del PIB per cápita (excepto 2009), que refleja una evolución muy favorable de los principales indicadores del mercado laboral. La tasa de desempleo de los países de la región cayó del 11,2% al 6,3% entre 2002 y 2013 (véase el gráfico 7), mientras que la tasa global de ocupación pasó del 52% al 57% en ese período. El crecimiento del empleo en la región se ha traducido en un aumento de la participación de los trabajadores asalariados y de los empleadores en la composición total del empleo y, en contrapartida, en un descenso del porcentaje de trabajadores por cuenta propia.

Gráfico 7
América Latina y el Caribe: evolución del desempleo y el PIB, 2002-2013
 (En porcentajes)



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

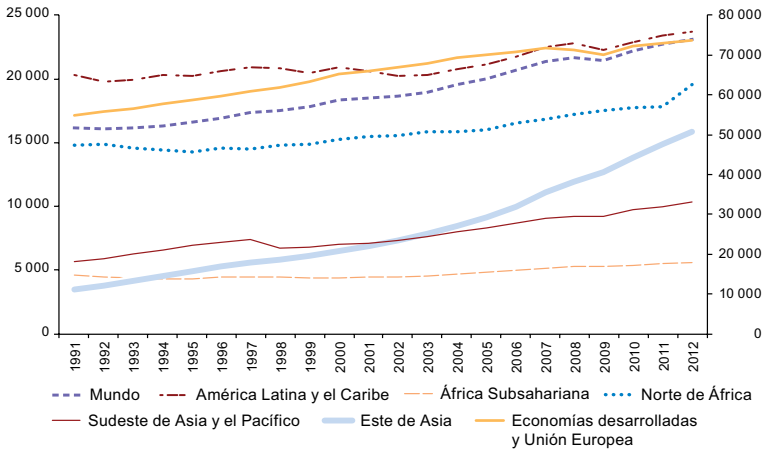
^a Datos preliminares.

La productividad aparente del trabajo (PIB por ocupado) de la región también muestra una evolución favorable: creció un 1,6% por año entre 2002 y 2012, cifra levemente superior a la del período 1990-2002 (-0,1% por año). Sin embargo, el avance regional del último decenio fue menor, sobre todo si se compara con el de los países asiáticos (véase el gráfico 8). Tampoco se cerró la brecha respecto de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), lo que implica que se redujo la productividad laboral relativa de la región, en comparación con el promedio mundial.

La región presenta una alta diferenciación de productividad por sector de actividad, aunque hay una tendencia a la convergencia sectorial en la última década. El producto por ocupado del sector de alta productividad equivalía en 2002 a 6,4 veces el del sector de baja productividad, pero la brecha disminuyó en 2011 a 5,8 veces. Si comparamos el producto por ocupado del sector de alta productividad con el del sector de productividad media, la proporción pasa de 2,8 a 3,1 veces entre 2002 y 2011. Finalmente, la relación entre el producto por ocupado del sector medio respecto del sector de baja productividad pasó de 2,3 en 2002 a alrededor de 2,0 veces en 2011⁹.

⁹ El sector de baja productividad agrupa la agricultura, el comercio y los servicios; el sector de productividad media abarca la construcción, la manufactura y el transporte, y el sector de alta productividad incluye la actividad financiera, la electricidad y la minería.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe y otras regiones: PIB por ocupado,
por región, 1991-2012^a
(En dólares constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Key Indicators of the Labour Market (KILM).

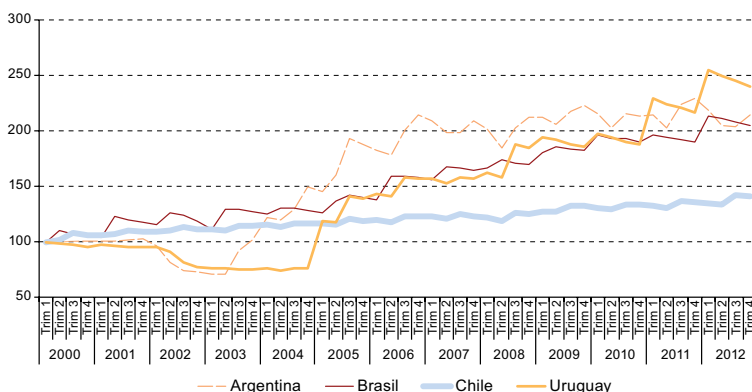
^a El eje derecho aplica a las economías desarrolladas y a la Unión Europea, mientras el izquierdo a todas las demás.

En términos de generación del PIB y del empleo, el sector de baja productividad generaba un 40% del PIB en 2002 y concentraba un 69% del empleo, mientras que en 2011 su participación en el PIB y en el empleo ascendió al 41% y al 65%, respectivamente. Estas estructuras son muy similares a las que se evidenciaban en 2002. En el otro extremo, el sector de alta productividad genera un 28% del PIB y concentra solamente un 7% del empleo. Aun cuando, a nivel de ramas de actividad, las diferencias en productividad han disminuido levemente, el grado de heterogeneidad de la economía continúa siendo elevado al final del período.

Este dinamismo del mercado laboral en la última década tuvo lugar conjuntamente con una tendencia igualadora de ingresos, que ha contribuido de manera fundamental al descenso de la desigualdad del ingreso de los hogares. En algunos de los países de la región, el salario mínimo parece haber influido en este descenso de la desigualdad. En efecto, en varios países se produjeron incrementos significativos del

valor real del salario mínimo, con lo cual ha vuelto a ser una institución relevante para el mercado laboral. En particular, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la recuperación de este instrumento ha sido notoria, mientras que en Chile el crecimiento ha sido menos intenso (véase el gráfico 9)¹⁰.

Gráfico 9
América Latina (países seleccionados): evolución del salario mínimo real, 2000-2012
(En moneda de cada país, a precios de la última observación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los salarios mínimos y el índice de precios al consumidor (IPC) de los países.

En estos cuatro países, el incremento del salario mínimo ha implicado un aumento del salario medio, de entre un 1% y un 4% según el país. En estos países se evidencia también un efecto igualador del salario mínimo, aunque este efecto no resulta significativo en Chile. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la desigualdad se debe fundamentalmente a compresiones en la parte baja de la distribución que pueden atribuirse al aumento del salario mínimo. En el caso de Chile, las leves reducciones que se observan en todos los indicadores de desigualdad no resultaron estadísticamente significativas, lo que indica que el salario mínimo no habría tenido un efecto igualador de los ingresos laborales.

¹⁰ Esta variación real se calcula utilizando una ponderación de los índices de precios de las provincias.

Las explicaciones recientes sobre la caída de la desigualdad en la región se han centrado en los factores que impulsan la oferta y la demanda de trabajadores de distintos niveles de calificación. Los resultados anteriores sugieren la importancia de considerar, además, el rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en algunos países de la región. De hecho, la reducción de los diferenciales salariales podría ser consecuencia, a su vez, del fortalecimiento del salario mínimo y de otras instituciones como, por ejemplo, las negociaciones colectivas. Cabe destacar que el fortalecimiento del salario mínimo en los casos estudiados se ha verificado en un período de crecimiento del empleo y, en particular, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, en un contexto de fuerte formalización laboral.

B. Vaso medio vacío: las desigualdades de género en el mundo del trabajo

Las desigualdades de género que se observan en el mundo del trabajo abarcan distintos ámbitos, desde las decisiones de participación laboral hasta los perfiles en términos de ocupación, desocupación y cotizaciones a la seguridad social. En relación con la participación, si bien las tasas femeninas aumentaron de manera sostenida en las últimas décadas, en todos los países de la región son considerablemente inferiores a las masculinas. Sin embargo, la tasa de actividad de los hombres cayó en 19 de los 27 países considerados, mientras que, por el contrario, la tasa de participación femenina creció en 22 de estos. Tal evolución diferencial determina que, en la mayor parte de los países, las brechas por sexo se han acortado y las tasas de participación femeninas son más cercanas a las de los hombres en 2011 respecto de 2002 en la mayoría de los países. Las brechas más grandes corresponden a los países de Centroamérica. En el caso de la tasa de empleo, el incremento de la tasa femenina fue considerablemente superior al de la masculina, por lo que también disminuyó la brecha por sexo en este indicador.

En términos de segregación ocupacional por sexo, la evolución también es variable según los países y, en todo caso, no se detecta una tendencia general a su disminución. En relación con los ingresos, los hombres perciben un 28% más que las mujeres (promedio simple para todos los países en 2011, ingresos mensuales). La comparación entre

2002 y 2011 indica que la diferencia de los ingresos laborales medios de hombres y mujeres se ha reducido en la mayor parte de los países. Si en lugar de comparar los ingresos mensuales se comparan los ingresos por hora de trabajo, las diferencias son menores, pues las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres.

El tiempo dedicado al trabajo no remunerado difiere significativamente entre hombres y mujeres, e implica una carga total de trabajo superior para estas últimas. Mientras que en el caso de las mujeres el tiempo dedicado al trabajo no remunerado varía según categoría ocupacional (las mujeres que trabajan por cuenta propia dedican a este trabajo el doble que las empleadas), estado civil (mujeres casadas o divorciadas dedican más tiempo que viudas o solteras), grupo etario y nivel educativo (a mayor educación, menos tiempo de las mujeres consagrado a este trabajo), en el caso de los hombres ninguna de estas categorías parece incidir en el tiempo que dedican al trabajo no remunerado.

Si bien en la mayoría de los países hay más asalariados que asalariadas que aportan a la seguridad social, los países que acusan mayores diferencias en las tasas de empleo (proporción mucho mayor de asalariados hombres) tienen menores diferencias en las tasas de cotización, o incluso mayor cotización de las mujeres. Esto indica que, en tales 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. Puesto que en estos países la participación laboral de las mujeres está más restringida, las más educadas son las que más participan del empleo y, por ende, tienen más probabilidades de cotizar.

Si bien se han reducido las brechas de cotización entre asalariados y asalariadas en la mayoría de los países de América Latina en la última década, 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 en el caso de las mujeres se incrementó de un 32,4 a un 38,1% en el mismo lapso. Por otro lado, el monto de las pensiones es sistemáticamente superior entre los hombres, dado que en las trayectorias laborales de las mujeres la discontinuidad en la cotización

es mucho mayor debido a la maternidad y las actividades de cuidado y a su inserción más precaria en el empleo.

Estas diferencias de género en el mercado laboral y en la economía del cuidado suponen grandes pérdidas potenciales de productividad y de ingresos para los hogares. Sin embargo, no se trata solo de reducir las brechas de ingresos de los hogares con los mayores aportes de las mujeres, sino que también es muy importante disminuir las brechas del empleo para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, el desarrollo de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

Especial preocupación despierta el caso de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, pues son estos grupos los más afectados por las desigualdades en el mundo del trabajo, más aún en el caso de las mujeres de estos grupos, que cargan con la doble discriminación de género y de etnia. Se cruzan allí desigualdades de medios, de capacidades y de reconocimiento que se refuerzan entre sí.

C. Mejoras recientes e incertidumbres futuras

La información disponible remite a la óptica del vaso medio lleno o medio vacío. En lo favorable destacan tendencias positivas 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. Desde la perspectiva de género, se observa una reducción de la brecha en la tasa de participación de mujeres y hombres, como también en el empleo y en el acceso a la seguridad social.

Sin embargo, 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 mencionados, sobre todo si se considera que las características más estructurales de los mercados laborales de la región se han mantenido básicamente inalteradas. Persiste la alta heterogeneidad productiva que, junto con la debilidad de las instituciones laborales, deriva en una gran

heterogeneidad salarial. Las brechas de género siguen siendo altas y la segregación ocupacional en perjuicio de las mujeres no se ha modificado significativamente, 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 el mercado laboral, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, en la regulación e institucionalidad laboral, en políticas de mercado de trabajo y en la redistribución del cuidado. Deben fortalecerse las instituciones laborales para avanzar hacia una mayor formalización del empleo, cerrar brechas de implementación de la legislación laboral, distribuir más equitativamente 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 materia de accesos, retribuciones, trayectorias y fijación de roles. Son todos desafíos de largo aliento, pero la transformación en estos ámbitos es impostergable 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.

V. Patrones de consumo y estilo 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. Por otro lado, 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 el “consumo de escaparate” han estado 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 expansión del consumo, que se concentra en bienes y servicios importados. También se vinculan con la igualdad, en términos de la distribución más justa del acceso a los medios para lograr el bienestar, y 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 ha sido 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 (véase el cuadro 1). De hecho, en los últimos años el consumo ha constituido uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada, aunque sufrió una reciente desaceleración¹¹. En

¹¹ En el primer trimestre de 2013 el crecimiento del consumo privado se desaceleró en comparación con igual período del año anterior.

términos generales, el promedio de las tasas de consumo privado en la región casi triplica el promedio de los países de renta media, pero no llega a ser una quinta parte del promedio de los países de la OCDE.

Cuadro 1

América Latina: tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB per cápita y del consumo privado per cápita, promedio, 1990-2012

(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2005)

	1990-2012	1990-2000	2000-2012
PIB per cápita promedio	2,0	1,5	2,5
Consumo privado per cápita promedio	2,4	1,9	2,6

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

Cuadro 2

América Latina, países de la OCDE y países de renta media: promedio del consumo privado per cápita, 1990-2012

(En dólares constantes de 2005)

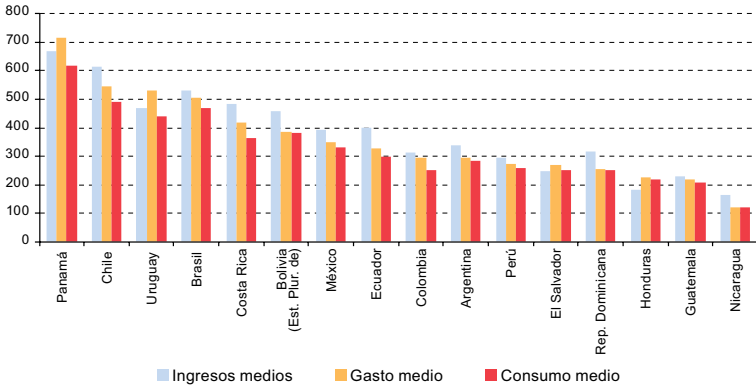
	1990-2012	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2012
América Latina	3 003	2 519	2 788	2 972	3 595
Países de la OCDE	16 853	14 404	16 117	17 941	19 009
Países de renta media	987	748	862	986	1 281

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

En cuanto a las diferencias entre países en niveles de gasto y consumo per cápita, estas son muy significativas: en el extremo de los niveles superiores de consumo se ubican Panamá, Chile y el Brasil, mientras que los menores niveles de gasto corresponden a Honduras, Guatemala y Nicaragua (véase el gráfico 10). El cociente entre el mayor gasto per cápita (Panamá) y el menor (Nicaragua) es 5,8, en tanto que en términos de consumo esta relación es de 5,0 y en términos de ingresos de 4,0.

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.

Gráfico 10
América Latina (16 países): ingresos, gasto y consumo per cápita
de los hogares, promedios, alrededor de 2006
(En dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

A pesar de la expansión del consumo, los alimentos siguen representando 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%). 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. Por otra parte, la desigualdad del ingreso es mayor que la desigualdad del gasto y el consumo.

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. Una luz de alerta está dada por la composición de la demanda regional, donde el consumo privado ocupa un lugar importante, con un peso relativo claramente superior al promedio de los países de la OCDE. También se destaca que la volatilidad del consumo de varios países de América Latina y el Caribe es mayor que la del PIB. El consumo es extremadamente procíclico en la región, lo que expone a las economías a graves problemas de vulnerabilidad (con impacto negativo sobre el bienestar) que podrían precipitarse por una situación recesiva, de caída de precios de los recursos naturales (en América del Sur), reducción

de las remesas (en Centroamérica) o pérdida de dinamismo económico en el caso de estructuras productivas poco complejas.

La relación estrecha que existe en la región entre un patrón de consumo expansivo que tiene 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. Si bien en los años más recientes los países han logrado estabilizar su trayectoria de consumo y disminuir la volatilidad del producto, la volatilidad relativa entre ambos agregados sigue siendo 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 más 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 desigualmente distribuida por deciles, incluso en términos relativos al gasto o al ingreso de cada estrato. El uso del crédito tiende a ser mínimo en los deciles bajos y máximo en el tercio superior de la distribución.

Otra fuente de inquietud 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 de bolsillo 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. Se exacerban las brechas de bienestar entre consumidores de bienes y servicios privados de mayor nivel y consumidores de servicios públicos de niveles inferiores. En efecto, 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 (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina (17 países): cociente entre la proporción del gasto por rubros en el gasto total del décimo
decil de ingresos y del primer decil de ingresos, alrededor de 2006

País	Alimentación	Vivienda	Salud	Ropa y calzado	Transporte	Equipoamiento de la vivienda y mantenimiento de equipos	Educación	Otros	Adquisición de activos y gastos financieros
Argentina	0,5	0,8	2,9	1,0	2,2	1,7	2,2	1,8	26,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	1,7	1,5	0,8	2,1	1,0	13,0	1,8	8,5
Brasil	0,4	0,8	1,4	0,6	2,3	0,5	2,6	1,5	12,6
Chile	0,4	0,7	3,4	0,9	1,0	1,6	2,3	1,8	9,8
Colombia	0,3	1,1	0,8	0,9	2,4	0,9	4,0	1,5	12,8
Costa Rica	0,3	0,9	4,0	1,0	1,9	2,3	6,0	1,6	8,0
Ecuador	0,4	1,1	1,3	1,0	1,9	0,9	4,0	1,5	7,4
El Salvador	0,4	0,8	2,5	1,3	2,9	0,7	10,6	1,3	14,2
Guatemala	0,5	1,3	1,4	0,7	5,6	1,5	5,0	2,3	9,1
Honduras	0,6	4,1	3,1	1,1	6,9	1,1	5,5	3,2	^a
México	0,4	1,3	1,2	0,8	1,3	1,1	1,8	1,7	17,1
Nicaragua	0,6	1,2	1,3	0,5	3,4	1,8	7,3	3,0	2,5
Panamá	0,4	1,3	2,6	0,7	1,4	0,9	1,1	1,7	5,2
Perú	0,5	2,0	1,3	0,7	3,6	0,7	10,2	2,2	2,6
República Dominicana	0,6	2,8	0,8	1,7	3,3	1,4	2,6	1,5	2,0
Uruguay	0,4	0,8	3,0	0,6	2,0	0,6	3,6	1,4	2,1
Venezuela (República Bolivariana de)	0,6	1,7	2,2	0,9	1,1	1,3	5,5	1,2	25,7
Promedio	0,5	1,4	2,0	0,9	2,7	1,3	5,1	1,8	10,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

^a El valor correspondiente al primer decil es cero.

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. 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. Esto 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. 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 ni 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.

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 energía 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 mayor 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 estrechamente ligados 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 extendiendo 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, o de una mejor “calidad de la sociedad”.

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 altamente 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 necesario 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, por medio del 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 claves 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 patrones de oferta. La inversión baja y dirigida hacia sectores no transables o hacia sectores 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 —por medio de la política industrial— los incentivos clave para elevar la inversión en los nuevos sectores es condición indispensable 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 “de escaparate”, 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 debe ser objeto de un pacto social que comprometa a 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.

Somos todos consumidores y todos 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 consumo privado y 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.

VI. Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental

El estilo de desarrollo prevaleciente en la región muestra una inercia o un “equilibrio” que erosiona las bases de su propia sostenibilidad. Los patrones de consumo imperantes que se describieron en las páginas precedentes tienen externalidades ambientales negativas tales como la generación de residuos, la contaminación atmosférica, la destrucción de la biodiversidad y el deterioro del medio ambiente, junto con una mayor explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La tendencia secular al incremento del ingreso en el largo plazo conlleva una disminución de la importancia relativa de los alimentos en el gasto, ampliando espacios de consumo de otros bienes y servicios. Estos nuevos espacios de consumo serán decisivos para definir las opciones de un consumo sostenible.

La estructura productiva, el perfil de infraestructura, el paradigma tecnológico dominante —con escasa innovación productiva—, políticas de incentivos económicos y subsidios mal orientados y la matriz de consumo de bienes privados y públicos generan un equilibrio de muy baja sostenibilidad ambiental. En una perspectiva intergeneracional e intertemporal de la igualdad, es vital tener muy en cuenta las consecuencias que los patrones de producción y consumo de hoy pueden tener en la calidad de vida de los ciudadanos del mañana.

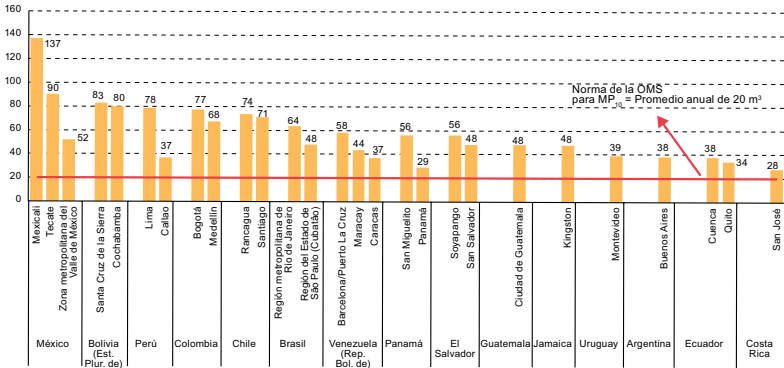
El crecimiento económico de América Latina y el Caribe, en el patrón predominante, entraña un aumento persistente del consumo de energía y de combustibles fósiles como la gasolina, que difícilmente pueda controlarse con un mecanismo de precios. Esto tiene impactos negativos

en los ámbitos de la contaminación atmosférica y la salud en las zonas urbanas y también en términos de la contribución a las emisiones de CO₂ que ocasionan el cambio climático. De allí que son fundamentales el rol regulatorio del Estado y la búsqueda de alternativas a los actuales patrones de consumo y la oferta de servicios y bienes públicos.

Especial atención merece la contaminación atmosférica, pues ilustra con elocuencia el vínculo entre patrones de consumo, matriz energética, externalidades ambientales e impacto directo en la salud y calidad de vida de las personas. La contaminación atmosférica se produce principalmente en entornos urbanos como resultado del aumento del número de automóviles (fuentes móviles) y actividades industriales (fuentes fijas), lo que implica que el problema adquiere un carácter crítico en América Latina y el Caribe, que tiene un alto grado de urbanización. Los estilos de crecimiento urbano y una oferta insuficiente de infraestructura para el transporte público y el tránsito peatonal y no motorizado podrían originar una tendencia a una mayor densidad de motorización en la región, como la que actualmente registran en la frontera superior países como Australia, España o los Estados Unidos. Por otro lado, la baja elasticidad-precio de la demanda de gasolinas sugiere una escasa presencia de sustitutos adecuados del transporte privado.

En la región, el gasto en gasolina, diésel y biodiésel representa entre menos del 1% para el primer quintil y el 9% para el quinto quintil de los gastos totales de los hogares en los países analizados. La alta concentración del gasto en gasolinas en el quintil superior alerta sobre la segmentación en las modalidades de transporte de la población. La falta de un transporte público moderno, seguro y de calidad conduce a la preeminencia del transporte privado en el gasto de los quintiles de mayores ingresos. Esta estructura del consumo tiene un alto impacto ambiental, sobre todo en zonas urbanas donde la calidad del aire no cumple normas de salud internacionales. Esta configuración no es ajena a los factores de economía política, que se traducen en dificultades para eliminar subsidios como los destinados a los combustibles fósiles.

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): promedio
anual de material particulado MP₁₀, 2008-2009
(En microgramos por metro cúbico)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), “Observatorio Mundial de la Salud: repositorio de datos” [en línea] <http://www.who.int/gho/database/es/>.

El incremento de la demanda de bienes duraderos tiene también consecuencias directas negativas para el medio ambiente y la población, aparte de sus bondades en relación con el aumento del bienestar material. Genera más residuos sólidos y desechos peligrosos, e implica un mayor consumo de energía. En América Latina y el Caribe este consumo presenta, al igual que el de gasolinas, una alta elasticidad-ingreso y una baja elasticidad-precio en comparación con otras regiones. Por lo tanto, difícilmente puede controlarse solo a través de los precios.

Cuadro 4
Mundo y América Latina y el Caribe: elasticidad-ingreso y
elasticidad-precio de la demanda de energía

	América Latina y el Caribe	Mundo
Elasticidad-ingreso	0,9	0,7
Elasticidad-precio	-0,01	-0,2

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

Transitar hacia un desarrollo sostenible requiere reconocer los beneficios del consumo, pero también sus riesgos, a fin de poder diseñar las intervenciones públicas necesarias para mitigarlos o minimizarlos. Una estrategia impositiva sobre los combustibles fósiles puede contribuir no solo a mitigar el elevado dinamismo de la demanda, sino a generar

recursos fiscales adicionales para construir una nueva infraestructura urbana o crear fondos de solidaridad intergeneracional. Esto supone, además de gravar adecuadamente las externalidades negativas originadas por el uso de los combustibles fósiles, evaluar el diseño de políticas destinadas a los estratos de bajos ingresos que pueden verse afectados por las alzas de los precios de los combustibles o por los efectos de segunda vuelta que estas pueden tener sobre los precios de los alimentos o el transporte público.

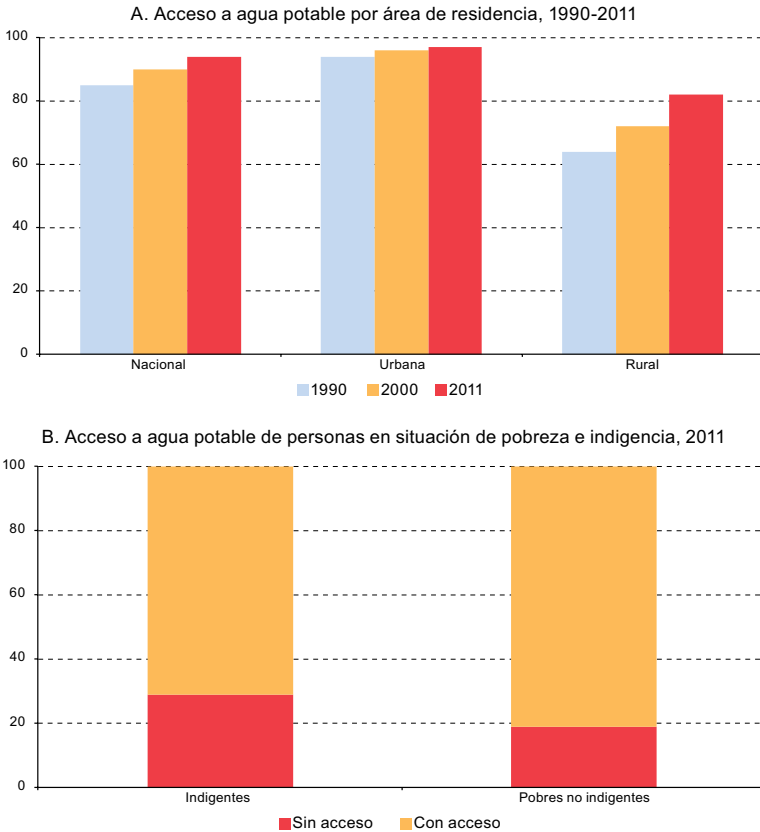
Además es preciso considerar medidas para aumentar la tasa de descarga de residuos sólidos en rellenos sanitarios y buscar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de esos residuos antes de su depósito o eliminación. También en este caso los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar los índices de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otras posibilidades. Ahora bien, cuando la elasticidad-precio de bienes clave es baja, no bastan las medidas impositivas ni las modificaciones de los precios relativos. Es necesario ampliar la oferta de energías limpias para sustituir las más contaminantes, así como aplicar estándares y restricciones a fin de limitar el uso ineficiente de los recursos naturales y adoptar políticas de apoyo a la reconversión.

Especial prioridad adquiere, de manera creciente, la administración y uso de recursos hídricos. En general, si bien el principal uso del agua en la región corresponde al riego, este se ha convertido en un problema cada vez más preocupante, en particular para la pequeña producción campesina, debido al aumento de la demanda y al uso que realizan las grandes empresas agrícolas y la minería y a la sobreexplotación de los acuíferos y a prácticas de riego insostenibles que agotan o contaminan el agua disponible o incrementan los costos del riego. Esto último redundará en la degradación de la tierra, descensos de productividad y un aumento de las pérdidas de tierras de cultivo.

El acceso al agua se caracteriza por grandes desigualdades en la región, en los países y entre estos. Así, la cobertura de abastecimiento del área rural es del 82%, frente a un 97% en el área urbana (véase el gráfico 12); el porcentaje de personas con acceso a agua potable entre los indigentes se sitúa en un 71%, y en un 81% entre los pobres no indigentes. La infraestructura sanitaria es el servicio más escaso para estos grupos, ya que solo tiene acceso a ella un 47% de la población

indigente y un 61% de la población pobre. Por otra parte, la cobertura del abastecimiento de agua apta para el consumo humano aumentó en la región de manera significativa en las últimas décadas, pasando de un 85% en 1990 a un 94% en 2011¹².

Gráfico 12
América Latina y el Caribe: acceso a agua potable, 1990-2011
(En porcentajes)



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

¹² Datos obtenidos de las estadísticas e indicadores sociales de la base de datos CEPALSTAT. Corresponden a la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.

La creciente concientización y movilización de los ciudadanos sobre su derecho al agua, las fallas de mercado y el papel clave que desde el punto de vista económico, social y ambiental tiene el agua exigen mejorar con urgencia su gestión y aprovechamiento para enfrentar la creciente demanda, en que compiten distintos usuarios y consumidores. Sin embargo, en la región todavía no existe ningún esquema institucional de gestión integral de los recursos hídricos, sino que por inercia sigue predominando un enfoque sectorial, de modo que diversos actores o entidades controlan el agua en función de su uso (doméstico, agropecuario o industrial).

América Latina y el Caribe es, además, una región altamente vulnerable al cambio climático debido a su geografía, a la distribución de su población y su infraestructura, a su dependencia de los recursos naturales, al protagonismo de las actividades agropecuarias, a la importancia de sus bosques y su biodiversidad, a su escasa capacidad para destinar recursos adicionales a los procesos de adaptación, así como a una serie de características sociales y demográficas que determinan que un alto porcentaje de personas vivan en condiciones de vulnerabilidad social.

El cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, la urbanización, el avance de los procesos productivos y la industrialización, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción de un cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva si implica la provisión de servicios públicos fundamentales de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos.

América Latina y el Caribe cuenta con un rico patrimonio natural, con más del 20% de la superficie de bosques del planeta; incluye seis países megadiversos y concentra un tercio de la superficie mundial cultivable y de las reservas de agua dulce, el 31% de producción mundial de biocombustibles —gracias al Brasil—, el 13% de la producción mundial de petróleo, el 47% de la de cobre y el 48% de la de soja. Es decir, la región es rica en recursos naturales y muy exitosa en la exportación de

materias primas. Pero, ¿se saben administrar bien? ¿se ha logrado agregar valor o industrializar las economías de la región más allá de la maquila? ¿se aprovechan las ganancias de productividad, especialmente ante los altos precios internacionales para que se redistribuyan en la sociedad? ¿existen criterios comunes para aplicar regalías y regular la inversión externa de manera coordinada?

Corregir la trayectoria hacia un crecimiento verde es un desafío cada vez más urgente. Por un lado, los efectos adversos del cambio climático tienen una gran incidencia en las economías de la región, cuyas estructuras productivas son muy dependientes del ambiente (agricultura, ganadería y turismo); en particular afectan a las poblaciones más pobres, que son las más vulnerables. A esto se suma que la región está continuamente expuesta a fenómenos climáticos extremos que tienen repercusiones económicas, sociales y ambientales significativas, lo que resulta particularmente notorio en Centroamérica y el Caribe. Los desastres naturales tienen graves consecuencias en el ámbito social, que se expresan en diversas dimensiones del desarrollo humano y la pobreza. Los países de la región deben incorporar la gestión de riesgos en las políticas nacionales dentro del marco de una estrategia de desarrollo sostenible y elevar la resiliencia social y económica frente a estos eventos. Por otro lado, cabe anticipar cambios en los mercados mundiales ante la incorporación de estándares ambientales más rigurosos que pudieran restringir la competitividad de la región. Todo esto refuerza la urgencia de absorber creativamente la revolución tecnológica verde.

Una política industrial verde debe basarse en la creciente incorporación de nuevas tecnologías limpias a los procesos productivos, con un protagonismo cada vez mayor de capacidades locales —reduciendo así la dependencia de la importación de bienes de producción— y procesos menos contaminantes. Además, deben reestructurarse las industrias que ya existen y generarse nuevas actividades con impactos ambientales positivos (por ejemplo, la producción de energías limpias como el biodiésel y los procesos de reciclado y reutilización de materiales). Estas nuevas actividades pueden generar encadenamientos productivos complejos y con elevada capacidad de innovación a escala local.

Por último, de poco sirve contar con un alto rendimiento exportador basado en las materias primas si las ganancias no se distribuyen en la sociedad, no se aprovechan los altos precios para invertir en innovación

y diversificar la estructura productiva, y no se protege el medio ambiente ni se preservan los recursos estratégicos. Supone un gran desafío revertir la tendencia a la reprimarización de nuestras economías, especialmente en América del Sur. Para ello es necesario administrar mejor los recursos financieros obtenidos e invertir en la creación de otras formas de capital físico, humano y tecnológico, con la plena inclusión de los trabajadores y promoviendo nuevas capacidades y conocimientos.

VII. Gobernanza de los recursos naturales en la perspectiva del cambio estructural con igualdad

Tanto la sostenibilidad económica como 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 tiene 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, manteniendo el objetivo final de alcanzar mayor igualdad en la región. Para ello es clave la

gobernanza de los recursos naturales, lo que 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, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una esfera es la matriz productiva en torno a dicha explotación y los esfuerzos por introducir, desde el sector y aprovechando su desarrollo, 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 genere 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 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 pueden ejercer, a su 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.

A. Recursos naturales y dinámica del desarrollo

En todo proceso de desarrollo tienen un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos en la estructura productiva. El rol de los recursos naturales en dicho proceso, por lo tanto, debe ser

evaluado en términos de su contribución al cambio estructural. Como muestra el cuadro 5, muchos países que se especializan en exportar recursos naturales realizan un esfuerzo considerable de aprendizaje o absorción tecnológica (como se deriva de los datos de patentes e I+D) o logran avanzar hacia sectores de mayor intensidad en conocimientos (como sugiere el indicador de complejidad tecnológica).

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 (véase el cuadro 5). 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 factores, la maldición es fruto de un 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 (especialmente 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.

Cuadro 5
Regiones y países seleccionados: indicadores de esfuerzo tecnológico en la estructura productiva, 2010

	Exportaciones de alta y media tecnología, X _{HMTIX} ^a (en porcentajes)	Ingenierías en las manufacturas, IPR ^b	Sofisticación de las exportaciones, EXPY ^c	Concentración en bienes de las exportaciones, IHH ^d	Patentes ^e	Gasto en investigación y desarrollo sobre el PIB ^f (en porcentajes)
Argentina	22,0	0,4	1,04	0,14	1,0	0,5
Brasil	32,0	0,7	1,14	0,11	0,5	1,0
México ^g	60,5	0,6	1,32	0,15	0,6	0,4
Asia en desarrollo ^h	64,3	0,9	1,46	0,19	17,2	1,3
América del Sur	18,5	0,2	0,91	0,33	0,4	0,4
Centroamérica	34,2	0,2	1,12	0,20	0,3	0,2
Economías maduras intensivas en recursos naturales ⁱ	32,4	0,8	1,41	0,21	55,2	2,0
Economías maduras ^j	64,6	1,1	1,51	0,09	126,1	2,4

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

^a Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales.

^b Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos.

^c Indicador de sofisticación de las exportaciones.

^d Índice de Herfindahl y Hirschman de concentración en bienes de las exportaciones.

^e Número de patentes otorgadas por la oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes. Promedio del período 1990-2010.

^f Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en el período 1998-2010. Los promedios se calculan sobre la base de la disponibilidad de datos de los distintos países cada año.

^g México y algunas economías de Centroamérica tienden a mostrar porcentajes elevados de exportaciones de alta tecnología sobre el total de las exportaciones. El valor agregado de estas exportaciones, sin embargo, es muy bajo, y se compone principalmente de salarios de mano de obra no calificada, fruto de la segmentación del proceso productivo en cadenas de valor. Por esa razón, es necesario considerar el indicador HMTI a la luz de los otros indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva (como investigación y desarrollo y número de patentes), que claramente muestran un elevado rezago en estos países.

^h Incluye Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

ⁱ Corresponden a un conjunto de países con un PIB per cápita alto y una participación de las exportaciones de recursos naturales superior al 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda.

^j Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

Otro aspecto destacable en relación a 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 a 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, promoviendo mayor acceso y conexión territorial, difundiendo servicios a grupos excluidos y sentando 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 han generado 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.

B. Propiedad y apropiación de la renta de los recursos naturales

Para la gobernanza de los recursos naturales adquieren importancia estratégica los marcos legales y los instrumentos y definiciones con que se dotan los Estados acerca de la propiedad y apropiación de las rentas de dichos recursos. 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 de 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 renovables como el agua serían derechos para su uso) o una concesión sobre los recursos naturales no renovables, ejerciendo el titular un derecho real sobre dicha concesión o uso, mas no sobre los recursos naturales objeto de ese otorgamiento o 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, entendiéndose por progresividad la posibilidad de que exista una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge de precio que generan 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 superan netamente la tasa de retorno exigida normalmente 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 justifica que los Estados tansen las rentas extraordinarias generadas, sin afectar la dinámica de inversión y 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 están captando los tributos que corresponden según los marcos legales vigentes. Los países deberían avanzar hacia una mayor integración y coordinación de acciones para introducir ajustes progresivos al régimen fiscal y armonizar los términos aplicados a las inversiones mineras. 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, no autorizándose 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.

C. La gobernanza que falta

La región no ha aprovechado 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 la debida atención en las agendas públicas. Más 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), con impactos negativos sobre el medio ambiente, sin una mirada de largo plazo en términos de sostenibilidad económica o ambiental. En un escenario futuro de estancamiento o caída de la demanda y los precios de las materias primas, semejante ecuación puede producir serios problemas de balanza comercial, 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, de 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, particularmente en los ciclos de auge de precio persistentes como el actual. Esto puede requerir actualizar el marco tributario y 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 solo es cuestión de asegurar que los Estados capten las rentas necesarias: la gobernanza también requiere de instituciones que utilicen dichas rentas de manera eficiente, sobre todo en inversiones específicas en capital humano (educación y salud), infraestructura e innovación y desarrollo tecnológico. Más aún, cuanto más transparente y eficiente sea la inversión pública y el gasto social en términos de generación de capacidades, provisión de bienestar y estímulo al progreso técnico, más cohesión se puede construir en torno a un régimen de propiedad y de rentas de los recursos naturales que provea de mayor robustez fiscal a los Estados.

VIII. Pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural

La región enfrenta hoy una encrucijada que combina restricciones externas y problemas endógenos que limitan el desarrollo futuro. Entre las restricciones externas destaca la pérdida de dinamismo del comercio internacional, el estancamiento de la demanda, la mayor incertidumbre respecto de las señales financieras y el acceso a financiamiento, y la escasa articulación regional frente al reordenamiento a nivel mundial de las cadenas globales de producción de valor. Entre los problemas internos persisten una estructura productiva desarticulada y rezagada, mercados de trabajo con alto nivel de informalidad, bajos niveles de inversión con poca incorporación de progreso técnico, brechas de bienestar y de capacidades, débil gobernanza de los recursos naturales, patrones de consumo con déficit de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y un déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos.

Ante esta situación, se han propuesto aquí varios pilares para transformar la orientación del desarrollo en la región a fin de considerar a la igualdad en el centro, al cambio estructural como el camino y a 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; e 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 involucren a una amplia gama de actores y requieren de políticas de Estado fuertemente 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.

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 acorde a 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 acercamiento inicial de las partes que, en negociaciones subsiguientes, deberán acordar procedimientos, agendas programáticas y compromisos de cada uno de los actores involucrados.

A. 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 de incidir para transformar 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 ambos 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.

B. 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 y 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, promoviendo y articulando esfuerzos de cooperación público-privada a través de una mayor densificación del sistema financiero.

C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo

Ante un mundo laboral segmentado y fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, 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 a la distribución por género, y a la provisión de redes de cuidado— el trabajo remunerado y 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.

D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos

En el primer documento de la trilogía de la igualdad¹³ 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 este tercer pilar de la trilogía se destaca, 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 del rol coordinador y regulador del Estado, a fin de armonizar el vector de la igualdad de medios con los vectores de igualdad de reconocimiento recíproco y de autonomía.

El pacto social debe también dotar a la política pública del reconocimiento y de la capacidad de gestión necesarios para hacer converger a una amplia mayoría de la población en el uso de servicios públicos y el consumo de bienes de interés público, que sean ofertados con mayor 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.

¹³ *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), 2010.

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 vía del mercado (barrios privados, seguridad privada y transporte privado, entre otros) y promover los usos colectivos (transporte público, espacios públicos 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, evitando la segmentación en que suelen incurrir políticas focalizadas de tipo asistencial, o bien exclusivamente contributivas en el aseguramiento, o bien de soluciones de mercado.

E. 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.

Se debe promover la solidaridad con las generaciones futuras, entre otras cosas, gravando la contaminación y el consumo energético

excesivo. El alto consumo de bienes de obsolescencia planificada y los desechos que produce, el aumento progresivo del número de automóviles y cómo contribuye a la contaminación y la gestión, 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. Por ello, este fuerte vínculo entre consumo y medio ambiente debe ser materia de un pacto social que vincule a los actores de manera solidaria y condicione el consumo con criterios de sostenibilidad en el largo plazo.

El pacto debe abordar el control preventivo de las externalidades ambientales negativas del consumo mediante intervenciones públicas, tales como las cargas impositivas sobre los combustibles fósiles. Esto no solo atenúa el dinamismo de la demanda, sino también genera recursos fiscales que aportan a una nueva infraestructura urbana o a instituir fondos de solidaridad intergeneracional. Junto con este recurso impositivo, el pacto también debe contemplar políticas compensatorias para los estratos de ingresos bajos que pueden 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.

F. 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, donde 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, 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 persistente como el actual, sea 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 reduciendo 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 los fondos creados por la renta petrolera— que garanticen que las rentas generadas por los recursos naturales contribuyen 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 su 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.

G. 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 que dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los grandes logros de la agenda de los ODM ha sido su aceptación global y su capacidad de 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. No solo 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 de la asistencia para el desarrollo en la cual los países ricos ayudan y prescriben el tipo de acciones que los países en desarrollo 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.

H. La importancia de pactar

En los documentos previos de la trilogía de la igualdad ya se destacó la importancia de los pactos en una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) se planteó la necesidad de construir pactos sociales y pactos fiscales con mayor efecto redistributivo, y 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: una visión integrada del desarrollo (CEPAL, 2012), se enfatizó nuevamente la importancia de la política para articular a los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil en torno a la estrategia del cambio estructural con igualdad. Se subrayó la importancia de integrar políticas macroeconómicas, industriales y sociales con un solo propósito, a saber, lograr un cambio estructural virtuoso, con igualdad y sostenibilidad ambiental.

Como se plantea en este documento que completa la trilogía, el pacto social resulta de especial importancia en la actual encrucijada que enfrenta América Latina y el Caribe, donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, en inversión y en protección social. Más aún, frente a dicha encrucijada es urgente replantear la relación entre instituciones y estructuras, tanto para abordar problemas seculares de sostenibilidad y desigualdad como para contar con mayor capacidad para encarar un escenario mundial de mayores restricciones.

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 más 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 de 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, a saber: la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar en 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 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 ayuda a 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 posibilidades que presenta la encrucijada histórica que vivimos.



2014

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación constante de la CEPAL desde sus orígenes. Recientemente se ha replanteado sus pilares en vista de los desafíos actuales de la igualdad y la sostenibilidad, lo que se expresa de manera central en los documentos presentados en los dos últimos períodos de sesiones.

En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Brasilia, 2010) se propuso la igualdad como principio y objetivo último del desarrollo en nuestra región. Para avanzar en esta dirección, se planteó la necesidad de una macroeconomía al servicio del bienestar social, cambios en la estructura productiva, mayor inclusión territorial, ampliación de la protección social y un pacto fiscal y social con vocación universalista.

Estos pilares del desarrollo se profundizaron en el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (San Salvador, 2012). Se enfatizó allí la necesaria relación entre un horizonte de mayor igualdad en el desarrollo y un cambio estructural inclusivo que promoviera sectores más intensivos en conocimiento y menores brechas internas y externas de ingresos y productividad, en consonancia con la igualdad de derechos.

Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, presentado por la CEPAL a los Estados miembros en ocasión del trigésimo quinto período de sesiones de la Comisión (Lima, 5 a 9 de mayo de 2014), completa la trilogía, procurando conjugar el horizonte de la igualdad con la mayor sostenibilidad económica, social y ambiental del desarrollo en el mediano y largo plazo en América Latina y el Caribe.

Esta nueva propuesta incorpora decisivamente el enfoque de género, la gobernanza de los recursos naturales y las dinámicas de trabajo y consumo, planteando como condición para el éxito la concertación de pactos sociales de mediano y largo plazo que involucren a una amplia gama de actores y dinamicen el ejercicio de la ciudadanía.

