

COLECCIÓN **70 AÑOS**

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



COLECCIÓN **70 AÑOS**

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Colección 70 años

1

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-121988-3 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-058626-9 (versión pdf)
ISBN: 978-92-1-358082-0 (versión ePub)
Número de venta: S.18.II.G.10
LC/PUB.2018/7-P
Distr.: General
Copyright © Naciones Unidas, 2018
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-00087

Esta publicación debe citarse como: Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.



Índice

Prólogo	7
Introducción	
El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual	13
El imperativo de la igualdad	15
A. Breve resumen de la evolución del pensamiento de la CEPAL.....	20
B. El séptimo decenio: una visión global.....	30
C. El séptimo decenio y la problemática del desarrollo: principales contribuciones, avances conceptuales y textos seleccionados para el presente libro.....	41
D. Trabajos sobre planificación, generación de estadísticas e indicadores internacionalmente comparables, y contribuciones de las subseces regionales y las oficinas nacionales.....	88
E. A modo de conclusión.....	95
Bibliografía.....	99
Parte 1	
Tres elementos interdimensionales básicos	111
Capítulo I	
La centralidad de la igualdad	113
La hora de la igualdad.....	115
Cambio estructural para la igualdad	119
A. Continuidad de una visión.....	119
B. Hacia una visión integrada del desarrollo: ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva....	121
C. El camino del cambio estructural	123
D. El horizonte de la igualdad.....	124
E. Una visión pensando en las generaciones venideras.....	126
Pactos para la igualdad	128
A. El escenario	128
B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos	130
C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad.....	132
D. En síntesis.....	134
Horizontes 2030	136
La ineficiencia de la desigualdad.....	143
Capítulo II	
Pactos para la igualdad	151
Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural	153
A. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad	154
B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo	158
C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo	164

D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos.....	167
E. Pacto para la sostenibilidad ambiental.....	173
F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales.....	177
G. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015.....	182
Capítulo III	
La economía política y la cultura del privilegio	187
Una cultura del privilegio arraigada.....	189
A. Las raíces históricas de la cultura del privilegio.....	189
B. Rostros del privilegio en estructuras e instituciones.....	190
Cultura del privilegio, rentismo y desigualdad.....	194
A. Los campos de la cultura del privilegio	198
B. Fortalecer la cultura de la igualdad erosiona la cultura del privilegio.....	200
Parte 2	
La dimensión social.....	203
Capítulo IV	
Análisis multidimensional de la pobreza	205
Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina	207
A. Antecedentes y conceptos básicos.....	208
B. Dimensiones y umbrales.....	211
C. Construcción del índice.....	219
D. Resultados.....	222
E. Consideraciones finales.....	232
Capítulo V	
La matriz de la desigualdad social.....	233
La matriz de la desigualdad.....	235
A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL	237
B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social	240
Capítulo VI	
Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible	245
Autonomía de las mujeres e igualdad de género.....	247
A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo.....	249
B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género.....	252
C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género.....	263
D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas	269
E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos.....	272
Capítulo VII	
Consecuencias sociopolíticas de las tendencias demográficas.....	275
Las grandes tendencias.....	277
A. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo.....	277
B. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo	285
C. Aumenta la esperanza de vida.....	287
D. Se expande la migración intrarregional.....	291
E. Persisten las desigualdades reproductivas.....	293
F. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes.....	297

Políticas en la transición demográfica.....	300
A. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad.....	300
B. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral.....	301
C. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento.....	302
D. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes.....	303
E. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes.....	304
F. Adecuar los sistemas de pensiones.....	305
G. Crear un sistema público de cuidado.....	306
Parte 3	
La dimensión macroeconómica	309
Capítulo VIII	
Hacia una macroeconomía para el desarrollo.....	311
Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo.....	313
A. Política fiscal contracíclica.....	313
B. Política monetaria.....	317
C. Política cambiaria, desarrollo productivo y estabilidad sostenible.....	320
D. La reforma del mercado de capitales.....	323
Capítulo IX	
Análisis de los ciclos reales en América Latina y el Caribe	335
Evolución y composición de la inversión.....	337
A. Tendencias generales.....	337
B. La inversión en infraestructura.....	342
Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo.....	346
Parte 4	
La dimensión productiva	351
Capítulo X	
Las brechas de productividad y la heterogeneidad estructural	353
Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia.....	355
A. Heterogeneidad intersectorial y entre agentes: convergencia interna y externa.....	358
B. Heterogeneidad en el sector manufacturero: dinámicas de la brecha y la especialización.....	368
Mercado de trabajo: empleo e ingresos.....	377
A. Empleo y ciclo económico.....	377
B. Empleo y estructura productiva.....	381
C. Ingresos laborales y ciclo económico.....	389
D. Ingresos laborales y desigualdad.....	392
Capítulo XI	
Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental.....	397
Características del cambio estructural.....	399
Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo.....	403
Hacia el gran impulso ambiental.....	406
Capítulo XII	
La revolución digital y el desarrollo de las TIC.....	409
Avances en el desarrollo de las TIC.....	411
A. Las agendas digitales en la región.....	411
B. Preparación de la región para la economía digital.....	413

C. La heterogeneidad regional.....	414
D. Difusión de Internet y de la banda ancha	416
El despliegue de la banda ancha móvil	421
La economía digital	428
A. Importancia de la economía digital	428
B. La economía digital para el cambio estructural.....	429
C. Las políticas TIC para el cambio estructural	430
D. La contribución de las TIC a la igualdad y la inclusión social.....	431
Capítulo XIII	
Gobernanza de los recursos naturales.....	433
Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad.....	435
A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso	436
Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015	448
Parte 5	
La dimensión ambiental	451
Capítulo XIV	
La economía del cambio climático.....	453
Los desafíos de la seguridad climática planetaria.....	455
El cambio climático: evidencia y escenarios futuros	463
A. Escenarios futuros.....	467
Economía del cambio climático.....	476
A. La economía del cambio climático: consideraciones metodológicas.....	477
B. La ciencia del cambio climático.....	479
Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad.....	483
A. Sostenibilidad económica: entre los desequilibrios macroeconómicos y el cambio estructural	483
Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente.....	497
A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente	499
B. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica.....	504
Capítulo XV	
El gran impulso ambiental.....	513
Desarrollo sostenible y cambio estructural	515
Un mundo en crisis ambiental.....	522
A. La encrucijada ante el cambio climático.....	522
B. Es necesario un gran impulso ambiental	525
La seguridad climática y la implementación del Acuerdo de París de 2015.....	529
Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental.....	533
A. Gran impulso ambiental y diversificación productiva.....	533
B. Lecciones para una nueva política industrial	536
C. Hacia el gran impulso ambiental.....	538
Bibliografía	541



Prólogo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha cumplido recientemente 70 años de fructífera labor promoviendo ideas, enfoques y lineamientos de política para el desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. En este contexto conmemorativo, me es grato presentar el libro *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, en el que sus compiladores, Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres, nos brindan una detallada y acuciosa recopilación de 25 textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en el último decenio. Este nuevo volumen complementa las obras *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados (1998)* y *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008 (2010)*.

Este séptimo decenio de la CEPAL coincide también con el período de mi conducción como Secretaria Ejecutiva de la institución. Al asumir mi mandato, en julio de 2008, lo hice bajo la premisa de que el período que enfrentaría no consistía en una época de cambios, sino en un cambio de época en el comportamiento de la economía mundial y de sus efectos en la trayectoria de desarrollo de nuestra región. Esa premisa se sustentaba en las fuertes señales que daba el mundo en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La crisis financiera que estalló inicialmente en el sector inmobiliario de los Estados Unidos se había transformado en la mayor crisis de la economía mundial desde la Gran Depresión de los años treinta.

La crisis mostraba las debilidades del patrón de crecimiento anterior, en particular los impactos de la financierización en la economía real. Pero esta crisis era solo una parte del problema. Otros, menos visibles, pero no menos graves, se estaban acumulando: la agudización de la desigualdad y de las tensiones sociales producto de la concentración de la riqueza y el ingreso en muchas economías desarrolladas y en desarrollo, y la acelerada destrucción del medio ambiente, una de las graves consecuencias del cambio climático, con potenciales efectos catastróficos para la vida en el planeta.

A partir de estos elementos, la CEPAL destacó la existencia de un sesgo recesivo de la economía internacional, sustentado en una insuficiencia de demanda agregada y un exceso de liquidez; de un mundo más integrado, pero a la vez más desigual; y de un planeta amenazado por el cambio climático y la destrucción del ambiente, lo que con mucha precisión Nicholas Stern denominó “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. A estos cambios tectónicos, cuyo análisis e implicancias regionales ocuparon un lugar central en nuestro quehacer del decenio, se sumaron los asociados a la revolución tecnológica y la irrupción de nuevos actores en la geopolítica mundial. Fue así como la CEPAL llamó la atención sobre la forma en que China redefinía los espacios y estrategias de la economía internacional; los modos en que los megaacuerdos reformulaban los espacios y las reglas del comercio y la inversión; las diversas manifestaciones de un planeta ambientalmente en crisis; y la forma en que la última revolución tecnológica reconfiguraba las escalas de producción y el funcionamiento de la economía, en lo que se ha llamado la economía digital.

Los grandes cambios que se observaban en la economía mundial exigían nuevas miradas desde la teoría y la política del desarrollo económico. A partir de 2010, la CEPAL asume este desafío y propone como eje estructurante a la igualdad. Esta decisión resulta de la aplicación del rico dispositivo analítico cepalino —tributario de la audacia heterodoxa de sus fundadores y forjadores— ante las singulares características del nuevo momento histórico. El foco en la desigualdad resulta especialmente relevante en el momento histórico que se vive.

Por un lado, en América Latina y el Caribe el tránsito entre las dos primeras décadas del siglo nos encontraba, ya no como la región más pobre del mundo, sino también como la más desigual. Llamativamente, al mismo tiempo, también se observaban brechas crecientes de riqueza, recursos y oportunidades en las principales economías del mundo, lo que generaba honda preocupación entre los observadores políticos y económicos.

Por otro lado, para la CEPAL la desigualdad representa no solo un ángulo diferente desde el cual mirar el pensamiento gestado en las décadas anteriores, sino que también introduce nuevas dimensiones de análisis que contribuyen a expandirlo y renovarlo. En este esfuerzo por iluminar el papel de la igualdad en el desarrollo, la CEPAL cumplió un papel pionero en la región, ya que en los años siguientes el tema pasaría a ocupar un lugar de máxima importancia no solo en el debate latinoamericano, sino internacional, especialmente después de la publicación en 2013 del libro *Le capital au XXIe siècle*, de Thomas Piketty¹.

Sin duda, hay factores que van más allá de lo económico que justifican la preocupación respecto de la igualdad. Esta es un componente inseparable del propio concepto de desarrollo y de ciudadanía. Es, además, un valor que la comunidad internacional ha reconocido como central en la conformación de una economía global basada en la paz y el desarrollo, como se propone en la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Partiendo de este reconocimiento, la CEPAL ha desarrollado un marco analítico que permite identificar los varios círculos virtuosos (viciosos) que se configuran a partir de la interrelación entre igualdad (desigualdad), cambio estructural, innovación (o su ausencia), productividad y crecimiento. La mirada desde la desigualdad permite entender más claramente cómo se generan, persisten o se rompen estos círculos bajo la acción de las políticas.

La causalidad entre igualdad, estructura productiva, aprendizaje tecnológico y crecimiento actúa en los dos sentidos, por eso se habla de círculos virtuosos o viciosos, de interacción y refuerzo mutuo en el tiempo y de coevolución de las variables. Analíticamente, mientras tanto, es útil discutir separadamente la igualdad en cuanto resultado de la dinámica del sistema económico y su papel como factor explicativo de dicha dinámica.

La idea de que la desigualdad está arraigada en la estructura productiva y refleja la heterogeneidad estructural es parte de la tradición cepalina. Amplios sectores de la fuerza de trabajo permanecen en actividades de muy baja productividad, mientras que los de alta productividad son muchas veces islas sin vínculos fuertes con el resto del sistema productivo. Esto genera marcadas diferencias en salarios, aprendizaje y oportunidades. La diversificación productiva y la absorción de tecnología son los mecanismos a través de los cuales puede reducirse la heterogeneidad estructural y la desigualdad, ya que generan empleos de calidad y absorben el subempleo, el empleo informal y el empleo de subsistencia.

¹ Publicado en español con el título *El capital en el siglo XXI* (véase Piketty, 2014).

La dirección deseable del cambio estructural se expresa en la idea de un cambio estructural progresivo. Este último adopta la forma de un peso creciente en la estructura de las actividades con elevada eficiencia schumpeteriana (alta intensidad tecnológica), eficiencia de crecimiento o keynesiana (fuerte demanda externa e interna, de forma de evitar la aparición de desequilibrios marcados en la cuenta corriente) y de eficiencia ambiental (impulsando senderos bajos en carbono y con énfasis en la preservación del ambiente). Avanzar en el cambio estructural progresivo implica responder de manera proactiva a los dos desafíos más grandes que enfrenta hoy la economía global, a saber: poner a la revolución tecnológica al servicio del desarrollo y la reducción de brechas, y transformar los patrones de producción y consumo en la dirección de la sostenibilidad.

La discusión anterior muestra cómo la estructura condiciona la desigualdad. De manera complementaria, como se ha mencionado, se puede analizar el impacto de la desigualdad sobre la estructura, su papel de determinante del ritmo de la innovación, el aprendizaje y el cambio estructural. La desigualdad limita directamente el aprendizaje y la innovación al restringir el acceso de las personas a las capacidades y oportunidades (como ocurre, paradigmáticamente, cuando hay desigualdades en el acceso a la educación), e indirectamente al generar una economía política que es una barrera a las políticas a favor del cambio estructural porque refuerza posiciones rentistas de los sectores más poderosos de la economía. El cambio estructural requiere políticas industriales y tecnológicas muy activas, tanto verticales como horizontales, que desafían privilegios y necesitan de la transferencia de recursos y apoyos (de manera flexible en el tiempo) a las actividades y agentes más innovadores. En este proceso, los aumentos de la productividad y competitividad en el tiempo son la referencia para juzgar el éxito o el fracaso de la política. Romper el equilibrio de lento aprendizaje tecnológico y estructuras muy dependientes de recursos naturales o bajos salarios supone, además, superar bloqueos políticos muy importantes.

El poder económico y el político se retroalimentan; en economías muy desiguales esta retroalimentación protege privilegios y rentas, sean estos originarios de los recursos naturales, bajos salarios o fundados en posiciones oligopólicas o monopólicas, sobre todo, pero no exclusivamente, en sectores no transables. Los dos tipos de poder se combinan para reproducir barreras a los agentes innovadores y al surgimiento de nuevos sectores, actividades y capacidades locales. Más aún, las desigualdades terminan "naturalizándose" y se incorporan a la cultura de la sociedad. Las diferencias se vuelven desigualdades que conllevan una elevada estratificación, fragmentación y segregación social (que incluso se manifiestan en el territorio, en las regiones y ciudades) y que debilitan el sentido de pertenencia y cooperación en la sociedad. Se genera una cultura del privilegio que es enemiga de la construcción de capacidades: la experiencia histórica indica que integración social, igualdad y cooperación van juntos, y son clave en la construcción de una economía capaz de competir en un mundo en que el progreso tecnológico redefine constantemente las bases de la competencia internacional, la productividad, y la creación y pérdida de empleos.

Esta mirada desde la igualdad, sea como resultado del juego del sistema económico, sea como un factor del lado de la oferta, de creación de capacidades y de estímulo a políticas pro innovación y productividad, tiene importantes implicaciones políticas, tanto a nivel interno como externo.

A lo largo de este decenio, la CEPAL ha recogido estos desafíos políticos y ha señalado, en primer lugar, la necesidad de generar pactos sociales para redefinir las políticas económicas y

sociales de la región. La posibilidad de forjar pactos es más que una expresión de buenos deseos. La idea de que la igualdad genera capacidades y crecimiento implica, al mismo tiempo, un espacio más amplio para juegos de suma positiva entre los actores sociales. Si bien el conflicto es parte inevitable de toda negociación, la existencia de sinergias y círculos virtuosos ofrece un horizonte de expansión económica en que los intereses y expectativas de los actores pueden converger en la dirección de la cooperación. La igualdad y construcción de capacidades en el siglo XXI complementa el papel que la expansión de la demanda agregada tuvo en las políticas keynesianas del siglo XX.

El movimiento hacia ese horizonte supone ampliar la producción de bienes públicos y las externalidades positivas (o reducir las negativas, como la contaminación). El papel de una distribución igualitaria de capacidades y oportunidades, el fortalecimiento de la cooperación, y el debilitamiento de privilegios y prebendas, se vuelve central en una economía que quiera insertarse plenamente en la revolución tecnológica en curso y en un sistema internacional globalizado. A lo largo de estos últimos diez años nos hemos empeñado en articular una propuesta cepalina renovada que reúne estos elementos —revolución tecnológica, cambio estructural para generar empleos y competitividad, sostenibilidad ambiental y un enfoque en la igualdad para generar capacidades y ciudadanía— y que da forma a un “gran impulso ambiental” que configura un nuevo estilo de desarrollo donde la sostenibilidad se torna espacio de aprendizaje y promoción de la inversión física, en capacidades y en progreso técnico.

La CEPAL también ha aplicado un razonamiento similar al dominio de las relaciones internacionales en este período. Mientras que la agenda multilateral se orientaba crecientemente hacia el combate a la pobreza y a la desigualdad, en la práctica la globalización creaba un mundo en que cada vez se reducía más el espacio del estado de bienestar y (en muchos casos) de las políticas de desarrollo. El consenso generado en la comunidad internacional, que se expresa en la Agenda 2030, colisiona con la realidad del aumento de la desigualdad en muchos países centrales, la mayor vulnerabilidad del mundo del trabajo y un sistema financiero internacional cuya dinámica enfatiza la inestabilidad y la incertidumbre en la economía real. La debilidad de la cooperación internacional se asocia con la acentuación de diversas tensiones: el resurgimiento del proteccionismo y el unilateralismo, conflictos bélicos crónicos y manifestaciones de intolerancia y xenofobia en muchas partes del mundo.

A lo largo del último decenio, la CEPAL se ha posicionado con claridad ante estos problemas y su esfuerzo analítico ha buscado ampliar el estudio de la dinámica centro-periferia, destacando la necesidad de fortalecer los bienes públicos globales —como un ambiente de estabilidad y regulación de los movimientos financieros internacionales—, la coordinación internacional de políticas macroeconómicas y la difusión de tecnología para reducir brechas y asegurar la construcción de capacidades imprescindibles para el desarrollo sostenible. En un mundo en que se habla de “estancamiento secular”, recuperar la inversión y las políticas fiscales activas en torno a un cambio en la matriz energética y patrones de producción y consumo sostenibles, abre un horizonte de expansión y cambio técnico. La CEPAL ha llamado “keynesianismo ambiental” a estas políticas expansivas, que buscan contrarrestar el sesgo recesivo que proviene de las políticas de ajuste de las economías deficitarias ante las presiones de la deuda externa y los desequilibrios de cuenta corriente. La construcción de capacidades locales, a su vez, es una avenida que permite superar la restricción externa, evitar dichos ajustes recesivos y crear empleos en las economías en desarrollo, reduciendo las presiones migratorias. La CEPAL destaca que, más que nunca, la cooperación internacional sobre bases multilaterales tiene un papel insustituible en la promoción del desarrollo y la paz.

Este cuerpo de ideas y los rasgos de identidad que sumamos a nuestra rica tradición en la etapa más reciente de la organización, son justamente el objeto de atención del presente trabajo, que se organiza en 15 capítulos, agrupados, a su vez, en cinco partes, correspondientes a cinco dimensiones analíticas de la temática del desarrollo.

La primera parte aborda el papel de la igualdad en el desarrollo económico en tres ámbitos interrelacionados, a saber: i) la centralidad de la igualdad para el desarrollo sostenible (capítulo I); los pactos para la igualdad como instrumento para diseñar e implementar políticas de desarrollo sostenible (capítulo II); y la economía política y la cultura del privilegio como barreras a dichas políticas y freno a los esfuerzos de aprendizaje e innovación en la sociedad (capítulo III). La preocupación respecto de las políticas que favorecen la inversión y el cambio estructural se aúna con una visión de la política en que el diálogo, la negociación y los consensos (expresados en pactos sociales) son fundamentales para que dichas políticas se implementen en un contexto democrático. La CEPAL propone una hoja de ruta para esos acuerdos, que dialoga de manera fluida con los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el plano internacional. Hay una mirada proactiva y positiva hacia el futuro, sin dejar de reconocer que la desigualdad de poder político y económico hace más complejo lograr los acuerdos necesarios para avanzar en las políticas de desarrollo.

En la segunda parte se hace una recopilación de textos referidos a la dimensión del desarrollo social, que se centra en los tópicos de: análisis multidimensional de la pobreza (capítulo IV); la matriz de la desigualdad social (capítulo V); la autonomía de las mujeres y la igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible (capítulo VI); y un análisis de las tendencias demográficas recientes y sus consecuencias sociopolíticas (capítulo VII). Estas contribuciones constituyen una base empírica sólida para las reflexiones sobre igualdad y desarrollo, y ayudan a entender cómo se interrelacionan y refuerzan las distintas facetas de la desigualdad (social, de género, de etnia) en América Latina y el Caribe, así como las agendas de política para su superación.

En la tercera parte se analiza la dimensión macroeconómica, y se destaca, en términos generales, la importancia de practicar una macroeconomía para el desarrollo (capítulo VIII) y la identificación de las características de los ciclos de las economías latinoamericanas (fundamentalmente del PIB y la formación de capital) en términos de intensidad y duración (capítulo IX). Se exploran, dentro de la tradición del neoestructuralismo en macroeconomía, las distintas formas que adopta la restricción externa al crecimiento, en un mundo donde la revolución tecnológica redefine las bases de la competitividad y en donde la financierización (en un contexto de apertura de la cuenta de capital) agudiza la incertidumbre sobre la evolución del tipo de cambio, el flujo de capitales y los precios de los productos básicos. Esta mirada confirma las preocupaciones tradicionales de la CEPAL, pero las inserta en la nueva dinámica generada por el cambio técnico y la globalización, con sus correspondientes tensiones en el empleo, la distribución del ingreso y el equilibrio externo.

La dimensión del desarrollo productivo se aborda en la cuarta parte del libro, compuesta de cuatro capítulos sobre los siguientes temas: las brechas interna y externa de productividad, con énfasis en la brecha interna, es decir, en la heterogeneidad estructural (capítulo X); el cambio estructural progresivo como dinamizador de las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental —esta última correspondiente a nuevos patrones de producción y consumo funcionales para el desarrollo sostenible— (capítulo XI); el énfasis en la revolución digital y en la mayor accesibilidad y conectividad a la banda ancha (capítulo XII); y la gobernanza de los recursos naturales (capítulo XIII).

En la quinta y última parte se aborda la dimensión ambiental del desarrollo. Los temas de mayor relevancia que recoge la selección son: el énfasis en el cambio climático y la idea del gran impulso ambiental (capítulos XIV y XV, respectivamente). La idea del gran impulso ambiental apunta a promover la inversión y la innovación en torno a un patrón de crecimiento bajo en carbono. Se trata de un conjunto articulado de inversiones que busca poner a la revolución tecnológica al servicio del cambio de la matriz energética, superar la dinámica de segregación que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas y explorar las diversas complementariedades que existen entre innovación, igualdad y sustentabilidad. En particular, el cuidado del medio ambiente no es solamente un tema de igualdad intergeneracional, sino que tiene implicaciones distributivas muy importantes para las actuales generaciones, ya que el deterioro ambiental castiga especialmente a los más pobres, que son los que más sufren las pérdidas de productividad y los costos económicos, sociales y humanos que dicho deterioro ocasiona.

El lector interesado en los problemas actuales del desarrollo encontrará en esta selección un material de gran utilidad tanto para realizar nuevas investigaciones como para la instrucción académica en diversos ámbitos de las ciencias sociales. El libro presenta una panorámica amplia y a la vez muy fluida de los grandes ejes en torno a los cuales la CEPAL elabora su producción intelectual al servicio de la promoción del desarrollo sostenible con igualdad para los pueblos de América Latina y el Caribe.

Sin más preámbulo, invitamos cordialmente al lector a ahondar en estas páginas con el fin de ampliar su comprensión de las complejidades y los desafíos para el progreso de la región desde el enfoque que la CEPAL ha forjado en sus 70 años de labor.

Alicia Bárcena

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



Introducción

El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual*

Alicia Bárcena, Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres**

* Los autores agradecen especialmente a Mario Cimoli por la información suministrada, y a Hugo Beteta, Carlos Maldonado, Jorge Máttar, Carlos Mussi y Paulo Saad por las notas que gentilmente prepararon sobre algunos elementos del pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Conforme se señala en forma oportuna a lo largo del presente texto, estas se editaron y utilizaron libremente bajo responsabilidad de los autores. Agradecen además el apoyo y los excelentes comentarios recibidos de los Directores de las Divisiones de la CEPAL, así como de Gabriel Porcile, entre otros funcionarios de la Comisión. Los eventuales errores son responsabilidad exclusiva de los autores.

** Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (exfuncionario de la CEPAL) y Editor Jefe de la Revista CEPAL, respectivamente.

El imperativo de la igualdad

En este libro, publicado con motivo de la conmemoración de los 70 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2018, se reúne una selección de textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en los últimos diez años.

Como se observó en los capítulos introductorios de los libros que celebraron, respectivamente, los 50 y los 60 años de la organización, es adecuado narrar la historia de las ideas de la CEPAL a partir de los principales mensajes en torno a los cuales se elaboró el pensamiento en cada decenio, en las etapas estructuralista (hasta 1990) y neoestructuralista (a partir de ese año) (Bielschowsky, 1998a y 2010)¹.

En los primeros 60 años, el pensamiento de la Comisión se organizó en función de los siguientes mensajes: i) industrialización (1949-1959); ii) reformas (tributaria, financiera, agraria, administrativa, entre otras) para desbloquear el proceso de industrialización (década de 1960); iii) reorientación de los estilos de desarrollo con miras a la homogeneización social y la diversificación proexportadora (década de 1970); iv) renegociación de la deuda externa para ajustar las economías mediante el crecimiento y la ampliación de las exportaciones (década de 1980); v) transformación productiva con equidad, primera fase (década de 1990), y vi) transformación productiva con equidad, segunda fase (década de 2000).

El mensaje central del séptimo decenio es “el imperativo de la igualdad”, que Bárcena y Prado (2016) —Secretaría Ejecutiva y Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL en el período, respectivamente— eligieron como título del libro en el que realizaron una cuidadosa síntesis de la obra reciente de la institución.

El título es muy acertado, porque el período se caracteriza por el acento que se puso en el mensaje de igualdad, que orientó una amplia labor de integración de las reflexiones sobre las dimensiones social, productiva, macroeconómica y ambiental del desarrollo. Sin dejar de señalar los avances en las diferentes dimensiones del desarrollo en la región, la CEPAL también realizó, en los últimos diez años, una profunda reflexión sobre la insuficiencia de políticas para promover sociedades más igualitarias y capaces de garantizar los derechos básicos de la ciudadanía, reiterando continuamente que la estrategia de desarrollo debe guiarse por la máxima de que “la meta es la igualdad, el camino es la transformación productiva y el instrumento es la política”.

Como se subraya a lo largo de la presente introducción, la historia intelectual de la CEPAL ha sido, desde sus orígenes, de “continuidad con cambios”. Esto también se verifica

¹ Además de ese autor, se recomiendan, sobre la historia intelectual de la CEPAL, Hirschman (1963), CEPAL (1969), Cardoso (1977), Rodríguez (1980 y 2006), Gurrieri (1982), Pazos (1983), Hodara (1987), Fitzgerald (1994), Hettne (1995), Rosenthal (2004) y Love (2005). Desde 2014, la mayor parte de la producción de la CEPAL en sus 70 años está disponible al público en el Repositorio Digital de la CEPAL (<http://repositorio.cepal.org>). El sitio, organizado bajo la coordinación de Antonio Prado, Ricardo Pérez y Wouter Schallier, contiene más de 35.000 publicaciones, incluidos libros, artículos y demás textos publicados desde la fundación en 1948, registrando anualmente más de dos millones de descargas.

en la producción del séptimo decenio, que representa una robusta continuidad con respecto a la producción de los decenios anteriores, en particular el sexto.

En el séptimo decenio se incorporó un conjunto de novedades conceptuales y propositivas que denotan vitalidad intelectual y, al mismo tiempo, representan una consolidación del neoestructuralismo, es decir, del estructuralismo cepalino tal como este se reconfiguró a partir de 1990.

En esa misma línea, puede decirse que la mirada sobre la igualdad no constituye un corte con las formulaciones anteriores. Por el contrario, en varios aspectos permitió su refinamiento. Esto vale para las principales dimensiones de análisis del desarrollo, que se abordarán más adelante, y también para el tratamiento de la igualdad que, debido a su importancia fundamental en el séptimo decenio, amerita aquí un comentario preliminar.

En el terreno social, la obra del séptimo decenio da continuidad a dos proposiciones presentes en su trayectoria analítica. En primer lugar, la búsqueda de estilos de desarrollo con una progresiva redistribución del ingreso, formulada en la fase estructuralista, en especial en las décadas de 1960 y 1970. Esta se refiere a la igualdad en la participación de los resultados del desarrollo, como, por ejemplo, en los textos de Celso Furtado (1969), Osvaldo Sunkel (1970) y Aníbal Pinto (1965 y 1970), especialmente por la vía del mercado de trabajo. En ese ámbito, se destaca la necesidad de incrementar la productividad y reducir la heterogeneidad estructural en el sector productivo como fórmula para alcanzar mayores ingresos del trabajo, incluyéndose también, con ese fin, una mejor distribución de la propiedad². En segundo lugar, el séptimo decenio corresponde al desdoblamiento de una posición inicialmente expresada mediante el concepto de equidad en 1990 (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990 y 1992a), que maduró progresivamente en los 20 años posteriores —en especial en el sexto decenio— con las ideas de ciudadanía y cohesión social por medio de la igualdad de derechos (CEPAL, 2000a y 2006).

Si bien la expresión utilizada en las décadas de 1990 y 2000 fue “equidad”, a la cual comúnmente se atribuye un sentido meritocrático y de igualdad de oportunidades, la CEPAL ya expresaba la idea más amplia de derechos de la ciudadanía y de igualdad antes del séptimo decenio. Esto se constata, por ejemplo, en el siguiente pasaje del texto del período de sesiones de 2000 sobre equidad, desarrollo y ciudadanía:

“Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos” (CEPAL, 2000a, pág. 15).

² En la formulación estructuralista clásica eso suponía la reforma agraria. En la fase reciente la atención al tema de la propiedad se dirige principalmente a la reducción de la participación de los rentistas en el ingreso nacional.

En el séptimo decenio la perspectiva de los derechos pasa a presentarse con la expresión “igualdad”. La preferencia por este concepto coincidió con la decisión de la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, de orientar la labor de la CEPAL haciendo hincapié en la igualdad en el tratamiento de la problemática del desarrollo. Se entendía que en América Latina había llegado “la hora de la igualdad”, título del documento presentado en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en 2010 en Brasilia, que reflejaba adecuadamente el espíritu político que predominaba en ese momento en los Gobiernos de numerosos países de América Latina y el Caribe.

En el documento se reconoció oportunamente que los principios fundamentales contenidos en el concepto de igualdad ya estaban presentes en la forma en que la CEPAL empleaba el concepto de equidad desde por lo menos el año 2000:

“De allí que lo que la CEPAL señaló hace una década respecto de la equidad (CEPAL, 2000), se aplique a la igualdad: ‘Las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos (...) que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole’. En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida.” (CEPAL, 2010a, págs. 44-45).

La justificación del empleo del concepto de igualdad en lugar del de equidad se relaciona con la explicitación más contundente de los valores expresados por la igualdad de derechos, como se subraya en el prólogo del documento inaugural del ciclo de producción intelectual dedicado a la igualdad en el séptimo decenio:

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

de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social.” (CEPAL, 2010a, pág. 11).

En el documento inaugural también se aclara que el concepto de igualdad de derechos amplía el de equidad porque subraya el pasaje —no automático— de la igualdad de oportunidades a la igualdad de realizaciones:

“El tema de la igualdad obliga a enfrentar el grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto. Apunta a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización. Más aún, el pasaje de la igualdad de oportunidades a una menor brecha en materia de logros, activos y apropiación de las bondades del progreso no es automático, dadas las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas” (CEPAL, 2010a, pág. 44).

En la sección C de esta introducción se retoma la noción de igualdad como elemento importante en la obra del séptimo decenio, así como sus repercusiones en la articulación de las distintas dimensiones del desarrollo. Asimismo, se muestra que en los últimos diez años comenzaron a emplearse nuevos conceptos en el debate sobre la igualdad. Uno de ellos es la aproximación —por la vía de la “economía política” y de la noción de “cultura del privilegio”— a la necesidad de refinar el entendimiento político de las dificultades de los países de la región para adoptar modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles, con miras a superar las desigualdades en materia de derechos y promover las transformaciones socioeconómicas y ambientales pertinentes. No menos importante, la temática social ha sido enriquecida mediante tres nociones que han sido incorporadas en forma relativamente autónoma entre sí: la de multidimensionalidad de la pobreza, la de matriz de la desigualdad y, en asuntos de género, la de igualdad y autonomías de la mujer. En todos los casos, se constata que los nuevos recursos conceptuales corroboraron y fortalecieron el método histórico-estructural en los análisis de la CEPAL.



Los objetivos de esta introducción son presentar al lector la obra de la CEPAL en el séptimo decenio desde su fundación y proporcionar una guía de lectura de los textos reunidos en este libro. En primer lugar (sección A), se realiza un breve resumen de la evolución del pensamiento cepalino en sus 70 años y se muestra la continuidad en el uso del método y del marco conceptual (estructuralistas). En la sección B se prepara el terreno para la presentación siguiente, con una breve contextualización histórica de los últimos diez años en América Latina y el Caribe, una igualmente breve revisión de los documentos de los períodos de sesiones del séptimo decenio y una enumeración de los nuevos énfasis y las novedades analíticas encontradas en la producción de ese período.

En la sección C se identifican los principales trabajos y argumentos que marcaron el pensamiento de la CEPAL en los últimos diez años, con énfasis en los textos seleccionados para la presente publicación. Se examinan el acento en la igualdad y en los elementos de la integración en torno a esta y, a continuación, la producción intelectual en las dimensiones social, macroeconómica, productiva y ambiental. En la sección D se añaden comentarios sobre los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) con respecto a la planificación, sobre la publicación de estadísticas por la CEPAL, y sobre el trabajo que realizan las sedes subregionales de la CEPAL en México y en Puerto España, así como en sus oficinas nacionales en distintos países. Esta introducción se concluye con algunas breves consideraciones finales (sección E).

Antes de proseguir, cabe añadir cinco observaciones. La primera es que, como el presente texto se beneficia de los capítulos de introducción a los libros sobre los 50 y los 60 años del pensamiento cepalino ya mencionados, se optó por sintetizar los argumentos y las consideraciones presentes en dichos capítulos para reducir relativamente la longitud de este texto. Se invita a los lectores interesados en mayores detalles sobre la trayectoria intelectual de la CEPAL y los antecedentes analíticos de la producción del séptimo decenio a consultar esos dos textos.

La segunda es que, al realizar esas consultas, se observará que muchos de los principales intelectuales responsables de la producción de la CEPAL en el séptimo decenio ya participaban en la elaboración de los trabajos de la organización en el sexto y algunos de ellos también en el quinto. Esto ayuda a explicar la continuidad y la coherencia en el pensamiento neoestructuralista a lo largo del tiempo.

La tercera observación es que en el presente libro solo se reproducen fragmentos de algunos documentos institucionales, representativos de la producción de la CEPAL en su conjunto. Para acompañar la producción de las diferentes Divisiones de la CEPAL, hay que recurrir también a las publicaciones que la organización divulga con regularidad cada año y, en especial, al voluminoso trabajo redactado o coordinado por los intelectuales de la

CEPAL (que superan las 2.000 publicaciones en los últimos diez años). Entre los distintos mecanismos de divulgación de esa producción y aquella realizada por consultores contratados, se destacan 18 líneas de publicación tituladas *Series*, que reúnen los resultados de sus investigaciones y reflexiones. En algunas ocasiones, estos trabajos también se publican en la *Revista CEPAL*, que en 2016 cumplió 40 años de existencia.

La cuarta es que la reseña realizada en este capítulo sobre la obra cepalina no incluye referencias a los diálogos entre esta y el pensamiento formulado en el resto del mundo. Al lector interesado en esa relación se recomienda, por ejemplo, la lectura de otro libro coordinado por Bárcena y Prado (2015), titulado *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*.

Por último, el lector debe tener en cuenta que, si bien la CEPAL continuó actuando como una conciencia crítica de la falta de políticas para promover sociedades más igualitarias y garantizadoras de los derechos de la ciudadanía en el período de referencia —señalando los avances y las insuficiencias en ese sentido—, lo hizo con la cautela necesaria e inherente a su función de organismo de las Naciones Unidas. Como tal, la CEPAL se asocia a los países de la región, que definen su mandato. Por esa razón, a diferencia de los artículos que llevan la firma de sus intelectuales y técnicos, que asumen la responsabilidad por ellos, en los análisis oficiales de la CEPAL se evita la mención de países específicos. La propia forma en que se hace referencia a “luces y sombras” en el desempeño de los diferentes países y sus Gobiernos en el campo del desarrollo se caracteriza por una comprensible cautela. En los mensajes más generales, sin embargo, la CEPAL ha sido muy clara, objetiva y audaz. Este punto se retomará en las conclusiones del presente capítulo de introducción al libro.

A. Breve resumen de la evolución del pensamiento de la CEPAL

1. Caracterización general

Como se mencionó, desde su creación hasta el día de hoy, la CEPAL pasó por dos grandes etapas: estructuralista, hasta 1990, y neoestructuralista, a partir de ese año. Esta última corresponde a un período en que, sin perder sus fundamentos analíticos, el estructuralismo se adaptó a las nuevas tendencias mundiales y regionales y al nuevo marco normativo al que pasaron a estar sujetas las economías de la región desde fines de la década de 1980. En ambas etapas, los mensajes generales que orientaron su reflexión se sucedieron en una trayectoria en que las ideas y los énfasis se generaron o adaptaron, casi en sus mínimos detalles, en sintonía con la sucesión de contextos de la historia real. No obstante, desde los puntos de vista metodológico y conceptual, los cambios no afectaron la construcción analítica original. En otras palabras: el neoestructuralismo es profundamente estructuralista.

En las dos décadas iniciales de la primera etapa, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch y la importante participación de intelectuales como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Juan Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel y José Medina Echavarría, se enunciaron las tesis fundamentales con que la CEPAL caracterizó el subdesarrollo periférico de la región, diagnosticó las restricciones al desarrollo derivadas de su atraso relativo y formuló agendas para el fortalecimiento y la actuación del Estado y de las instituciones con miras a superarlas.

Ese cuerpo analítico se mantuvo en las décadas de 1970 y 1980, con la orientación, durante gran parte de ese período, del entonces Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias. Este denominó su pasaje por la CEPAL como un período de “resistencia”, refiriéndose a las dificultades con los regímenes militares en la región, pero ejercida también para oponerse a la forma en que los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) conducían las negociaciones de la deuda externa de la región en los años ochenta, con graves repercusiones económicas y sociales.

En la segunda etapa, a partir de 1990, y bajo la inspiración intelectual inicial de Fernando Fajnzylber (1983 y 1990), la CEPAL preservó el enfoque estructuralista, incluso con respecto a la necesidad de participación del Estado en la promoción del desarrollo³. Sin embargo, debió adecuarse a la circunstancia de que, como órgano regional de las Naciones Unidas, está sujeto a un mandato en cuya definición predominan los países de la región, y que estos —en su mayoría y en distintos grados— estaban adoptando, a fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, un amplio recetario de liberalización, en la línea de lo que Williamson (1990) denominó “Consenso de Washington”. Así, bajo la orientación del Secretario Ejecutivo Gert Rosenthal, la entidad buscó compatibilizar su enfoque con los nuevos tiempos de apertura y globalización⁴. Eso no impidió, sin embargo, que mantuviera las bases conceptuales del estructuralismo, ni tampoco una perspectiva crítica del neoliberalismo:

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

³ Sobre las contribuciones de Fajnzylber, véase Torres (2006). Además de Fajnzylber, Sunkel (1991a y 1991b) también realizó un importante aporte a la formulación inicial del neoestructuralismo cepalino.

⁴ Desde su fundación, la CEPAL tuvo diez secretarios ejecutivos: Gustavo Martínez Cabañas (1948-1950), Raúl Prebisch (1950-1963), José Antonio Mayobre (1963-1966), Carlos Quintana (1967-1972), Enrique Iglesias (1972-1985), Norberto González (1985-1987), Gert Rosenthal (1988-1997), José Antonio Ocampo (1998-2003), José Luis Machinea (2003-2008) y Alicia Bárcena (desde 2008).

si bien asignándole un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.” (Bielschowsky, 2010, pág. 29).

De hecho, un rasgo destacado de la historia intelectual de la CEPAL en ambas etapas, estructuralista y neoestructuralista, es que, a pesar de los cambios de énfasis a lo largo del tiempo —que correspondieron a la evolución de la historia real, económica, social y política de América Latina—, la organización de las ideas mantuvo sus elementos centrales. En otras palabras, se trata de una historia de continuidad con cambios. La lectura atenta de la producción de la CEPAL muestra que el neoestructuralismo ha defendido un programa “heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental” (Bielschowsky, 2009, pág. 174).

A continuación, se realiza una breve caracterización de los elementos permanentes de la historia intelectual de los 70 años de la CEPAL, así como de las principales tesis que marcaron la evolución de las ideas en las dos etapas. Estos elementos y tesis corresponden a una teoría del subdesarrollo latinoamericano en tres planos: i) método histórico-estructural e interpretación de las relaciones centro-periferia (inserción internacional “subordinada” y vulnerabilidad externa); ii) análisis de las condiciones estructurales internas de crecimiento, empleo y desigualdad, centrado en las ideas de “escasa/inadecuada diversidad productiva” y “heterogeneidad estructural”, y iii) análisis de la necesidad de constitución de un Estado y un conjunto de instituciones capaces de promover la superación del subdesarrollo, dadas sus condiciones estructurales (Rodríguez, 1980; Bielschowsky, 1998b).

2. El método histórico-estructural y el enfoque del sistema centro-periferia

A lo largo de 70 años, el pensamiento de la CEPAL se guió por el enfoque investigativo e interpretativo denominado histórico-estructural y la perspectiva del sistema centro-periferia, es decir, el examen de las condiciones de desarrollo de la región como “periféricas”, profundamente condicionadas por los movimientos de la economía mundial encabezada por los países desarrollados.

El método histórico-estructural se orienta al examen de las transformaciones de mediano y largo plazo de las estructuras productivas y sociales propias del subdesarrollo de América Latina y el Caribe. Se origina en el análisis del subdesarrollo latinoamericano y la problemática de la transición de las estructuras y los patrones de comportamiento económico típicos de la fase agroexportadora (“hacia afuera”) a la industrialización y la urbanización (modelo “hacia adentro”), realizado en los primeros años de la CEPAL bajo el mando de Prebisch (CEPAL, 1949 y 1951; Prebisch, 1962 y 1973).

Una de sus características más relevantes es que, a diferencia de otras disciplinas de las ciencias sociales —como la lingüística y la antropología— en las cuales el “estructuralismo” se originó como instrumental metodológico sincrónico o ahistórico, en el análisis económico cepalino el estructuralismo se convirtió en un enfoque “orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método ‘inductivo’ que a una ‘heurística positiva’” (Bielschowsky, 1998b, pág. 24). En la versión cepalina, el principio ordenador es que “las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan —más que determinan— comportamientos específicos, de trayectoria desconocida *a priori*” (ibídem).

El método resultó funcional a la preservación en el tiempo de las bases teóricas estructuralistas. Se diferencia de los métodos abstracto-deductivos tradicionales porque permite que la producción de conocimiento acompañe las modificaciones del comportamiento de los agentes sociales y la trayectoria de las instituciones. El pensamiento cepalino se liberó, de esa forma, de marcos deductivos rígidos y esquemáticos y logró “adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica” (ibídem)⁵.

En la reseña bibliográfica sobre el método histórico-estructural y su uso en la economía política latinoamericana, Boianovsky (2015) señala, con razón, que el enfoque no se habría discutido y definido en forma precisa antes de que Cardoso y Faletto (1970) y Sunkel y Paz (1970) lo hicieran hacia fines de la década de 1960. No obstante, una lectura atenta del pensamiento de la CEPAL permite confirmar su uso continuo desde los orígenes de la organización.

Asimismo, permite observar que la orientación metodológica propició que, desde entonces, el pensamiento de la institución se desarrollara como una corriente de ideas originales y relativamente autónoma con respecto a las metodologías y los modelos interpretativos importados de los países desarrollados. Fue, de esa forma, un instrumento importante en la defensa realizada por Prebisch, Furtado y los demás autores cepalinos de la libertad analítica para un enfoque pionero y original sobre la región latinoamericana, teniendo en cuenta sus especificidades históricas y estructurales.

A continuación, se abordan los orígenes y la actualidad del enfoque centro-periferia, el segundo elemento metodológico diferencial de la CEPAL desde su fundación. Como es sabido, la crisis del modelo agroexportador a partir de 1929 dio lugar, en América Latina, a versiones regionales de las tendencias nacionalistas registradas en países más desarrollados. Sin embargo, el impacto de la crisis fue tan grande que condujo a políticos e intelectuales latinoamericanos de diferentes tendencias ideológicas a considerar el significado de que

⁵ Ejemplos de ello son los clásicos *Formação econômica do Brasil*, de Furtado (1959), y *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, de Pinto (1959).

las economías de la región típicamente reflejaran las oscilaciones en la actividad económica que tenían lugar en los países desarrollados (“economías reflejas”)⁶.

Como subraya Love (1980), Prebisch empleaba la expresión “centro-periferia” mucho antes de ingresar a la CEPAL. No menos relevante, en términos analíticos, es que ya en la década de 1930 había argumentado que la solución a las crisis cíclicas —que consideraba inevitables— incluía la buena administración de divisas externas, que a su entender eran cíclicamente escasas (Pérez Caldentey y Vernengo, 2012). En ese momento, Prebisch daba inicio a su interpretación sobre la importancia de la restricción externa en el manejo macroeconómico de las economías “periféricas”.

Al redactar, en calidad de consultor de la recién creada CEPAL, la introducción del *Estudio Económico de América Latina, 1948* (CEPAL, 1949), Prebisch venía de un recorrido por los países de América Latina, en el que observó que en toda la región tenía lugar un proceso espontáneo de industrialización. Concluyó que este representaba la solución histórica para el problema de la inserción internacional “periférica” y subordinada de la región debido a su especialización en materias primas⁷.

La propuesta encontró en la tesis del deterioro de los términos de intercambio un respaldo teórico importante, en oposición al postulado dominante sobre las ventajas comparativas: la productividad en la industria de los países del centro crecía más rápidamente que en la productividad en el sector primario en la periferia, pero los frutos de esa ventaja no se compartían con los países periféricos por la vía de los precios relativos en el comercio internacional, como postulaba la teoría de las ventajas comparativas⁸.

En un documento publicado en 1952, Prebisch (1973) introdujo la idea —que sería la formulación macroeconómica de la CEPAL más destacada hasta el día de hoy— de que los países latinoamericanos tienden al desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Esto se debería a que la estructura productiva atrasada supone una elevada elasticidad-ingreso de las importaciones y, al mismo tiempo, una reducida elasticidad-ingreso de las exportaciones.

Si bien en las décadas de 1950 y 1960 la industrialización se aceleraba y profundizaba en forma progresiva a nivel regional, pronto los intelectuales latinoamericanos en general,

⁶ La expresión “economías reflejas” fue empleada en 1940 por el brasileño Eugênio Gudín, líder de la corriente de pensamiento económico de orientación liberal en el Brasil (Bielschowsky, 2004, pág. 41).

⁷ Véase la biografía de Prebisch en Dosman (2010).

⁸ La tesis tuvo dos versiones. En la primera, de “ciclo” (CEPAL, 1949, en forma simultánea a Singer, 1950), postulaba que en la fase descendente, a diferencia de la producción oligopolizada de la industria de los países centrales, la organización de los mercados en la periferia llevaba a una reducción abrupta de los precios de los productos básicos, compensando con creces, negativamente, el aumento más que proporcional de los precios de las materias primas en el período de crecimiento del comercio mundial. En la segunda, de “subempleo” (CEPAL, 1951), se argumentaba que la oferta ilimitada de mano de obra en la agricultura suponía una tendencia potencial de sobreoferta de bienes agrícolas. Para evitar la reducción de los precios de esos productos (y la productividad marginal negativa), resta la alternativa de transferir mano de obra a la industria: incluso aunque en las etapas iniciales de “industria naciente” la productividad es menor que la de la industria de los países desarrollados y requiere protección, esta es muy superior a la del sector de subsistencia.

y cepalinos en particular, percibieron que la forma en que evolucionaba no eliminaba la dependencia, sino que solo la modificaba. Se puede decir que el ideológicamente acalorado debate sobre la dependencia en los años sesenta fue una extensión de la teorización prebischiana sobre las relaciones centro-periferia. Este reforzó la importancia del concepto de inserción internacional periférica y subordinada de dos maneras.

En primer lugar, incluyó un nuevo agente productor de dependencia, hasta poco antes insospechado, a saber, las empresas multinacionales que se instalaron desde mediados de la década de 1950 en los sectores industriales más dinámicos en términos de inversión y progreso técnico. La industria implantada se consideraba, además, dependiente del patrón tecnológico intensivo en capital, construido en el contexto de la dotación de factores productivos de los países centrales y poco adecuado a la dotación local. En segundo lugar, debido al peso de las remesas de beneficios al exterior y la escasez de dólares en la economía latinoamericana hasta mediados de la década de 1960, se estableció la idea de que, en el plano económico, el proceso de industrialización se caracterizaba por una modalidad doblemente dependiente, es decir, productiva-tecnológica y financiera⁹. Al clásico temor relativo a las dificultades determinadas por el endeudamiento externo sobre la balanza de pagos —que el recuerdo de la crisis de 1929 e inicios de la década de 1930 mantenía vivo— se sumaba el temor de los efectos de las remesas de beneficios en las cuentas externas.

La perspectiva centro-periferia se mantendría viva en la década de 1970, tanto mediante las incursiones de marxistas en el mundo académico central (Emmanuel, 1972; Amin, 1976), como mediante las incursiones no marxistas de cepalinos históricos. Fue, por ejemplo, el caso de Furtado (1974), que analizó la dependencia cultural y la reproducción de los patrones de consumo “sofisticado” del centro por las élites periféricas, cuyo efecto, según el autor, era la transmisión a la periferia de los patrones de producción “intensivos en capital” de los países centrales y la consiguiente dificultad para superar el subempleo. En una reflexión sobre las posibilidades de extensión del desarrollo céntrico a los países periféricos, Prebisch (1981) diría, en tono pesimista, que la “(...) dinámica de los centros, si bien tiene considerable influencia en el desarrollo periférico, es de alcance limitado, debido a la índole centrípeta del capitalismo”. Asimismo, argumentaría que esa dinámica “solo impulsa al desarrollo periférico en la medida que atañe al interés de los grupos dominantes de los centros” (Prebisch, 1981, pág. 165).

El fin del acuerdo de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo y la escalada de los intereses estadounidenses en la década de 1970, seguidos por la prolongada crisis de la deuda en la década de 1980 (la década perdida), tuvieron como consecuencia natural en el pensamiento cepalino el destaque de la subordinación financiera al centro (CEPAL, 1985). En

⁹ Los textos clásicos cepalinos sobre dependencia en el ámbito económico y en el ámbito político son, respectivamente, de Sunkel (1970) y Cardoso y Faletto (1970). Entre los autores no cepalinos que tuvieron una gran influencia en América Latina se destacan los marxistas Frank (1966), Dos Santos (1968) y Marini (1973).

la década de 1990, incluso después de superada la asfixia de la deuda y ya bajo los efectos de una marcada liberalización financiera, la interpretación de la inestabilidad macroeconómica latinoamericana derivada del comportamiento del capital financiero internacional cobraría nueva importancia (CEPAL, 1995).

Pese a que en la etapa neoestructuralista la expresión “centro-periferia” se ha empleado poco, ello no ha impedido que el enfoque esté muy presente en los análisis cepalinos. De hecho, este ha acompañado la apreciación de la nueva realidad mundial y el reconocimiento generalizado de la regencia de la globalización productiva y la financierización a escala mundial sobre los procesos nacionales de inversión, en cuyo análisis se reconoce a los “países emergentes” como categoría aparte, debido a sus fragilidades productivas-tecnológicas y macroeconómicas-financieras. La presencia, en los textos de la CEPAL, del análisis de la fragilidad de los países de la región frente a la acelerada revolución tecnológica en curso en el mundo (CEPAL, 1990, 2000a, 2002a, 2010b, 2013a, 2016d, entre otros) y de la inestabilidad de sus sistemas monetarios y financieros nacionales ante la volatilidad de capitales (CEPAL, 1995, 2000a, 2002a, 2012a, entre otros) evidencia la continuidad del viejo enfoque centro-periferia, adaptado a los nuevos tiempos de globalización.

El documento del vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo de 2002 y coordinado por el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, es tal vez aquel en que esto se explicita de forma más contundente en la literatura neoestructuralista. En este se destacan tres “asimetrías básicas del orden global” (CEPAL, 2002a). La primera se refiere a la dependencia tecnológica. No es casual que esa asimetría se resuma en ese documento recurriendo a la cita de uno de los textos clásicos inaugurales de la CEPAL, de autoría de Prebisch: “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, pág. 1, citado en CEPAL, 2002a, pág. 89). En el caso de la dependencia financiera, la segunda asimetría, se lee que “está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente” (CEPAL, 2002a, pág. 91). La tercera asimetría corresponde al contraste entre la gran movilidad de capitales y la restricción a los movimientos de la mano de obra.

El fenómeno del reciente surgimiento de un nuevo actor en el “centro”, China, integraría en forma destacada los análisis cepalinos, especialmente a partir del séptimo decenio. No sin razón, la CEPAL reconoció rápidamente ese “eslabón chino” en un centro ahora reconfigurado por el ascenso del país asiático, acompañando la velocidad con que dicho país incidió en la producción y las exportaciones latinoamericanas en los últimos 15 años¹⁰. Más recientemente, la CEPAL incorporó el posicionamiento regional ante esa reconfiguración con la sugestiva propuesta de una “gobernanza de los recursos naturales”,

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las ediciones de 2010-2011 y 2015 del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2011b y 2015c).

que se abordará más adelante, al examinar aspectos relacionados con el acceso y el uso de este tipo de recursos naturales.

3. El subdesarrollo latinoamericano según el estructuralismo clásico y el neoestructuralismo: escasa/inadecuada diversidad productiva y exportadora, heterogeneidad estructural e instituciones poco eficaces

Además de la metodología histórico-estructural y la perspectiva centro-periferia, la generación de ideas y tesis en la CEPAL tuvo como referencia desde sus orígenes, y continúa teniendo hasta hoy, una interpretación de la naturaleza del subdesarrollo de la región. En ambas etapas, estructuralista y neoestructuralista, el análisis de la CEPAL se basa en el contraste entre las estructuras productivas, sociales e institucionales de los países latinoamericanos y caribeños (“periféricos”) y las de los países desarrollados (“centrales”).

De acuerdo con los análisis estructuralista y neoestructuralista, el subdesarrollo de las estructuras socioeconómicas de la región presenta tres características básicas: escasa/inadecuada diversidad productiva y exportadora (y complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas), heterogeneidad estructural (grandes diferencias de productividad entre sectores, dentro de estos y entre territorios, que se reflejan en una profunda desigualdad social) e instituciones poco eficaces para las tareas del desarrollo (Rodríguez, 1980; Bielschowsky, 1998b y 2009).

Las dos primeras —escasa diversidad productiva-exportadora y heterogeneidad estructural— están presentes en todas las tesis formuladas en la primera década y media de la CEPAL que luego se transformarían en una marca intelectual de la organización:

- El deterioro de los términos de intercambio (CEPAL, 1949, 1951) deriva de la especialización productiva: las defensas de las economías primario-exportadoras contra las oscilaciones del comercio mundial son inferiores a las de los países industrializados, cuyos mercados industriales se caracterizan por oligopolios y sindicatos laborales fuertes.
- La escasa diversidad productiva y exportadora supone una asimetría entre la elasticidad-ingreso de las importaciones (elevada) y la elasticidad-ingreso de las exportaciones (baja) (Prebisch, 1973). Junto con la idea de los términos de intercambio desfavorables, la propuesta, presentada en 1952, equivalió a las ideas de tendencia al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y vulnerabilidad externa.
- La idea de desequilibrio externo estructural fue el elemento más importante para la tesis de la tendencia a la inflación causada por factores estructurales (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958).
- La misma idea llevó a la noción de “proceso de industrialización sustitutivo de importaciones” (Naciones Unidas, 1964a), es decir, que la construcción de los sucesivos pisos del edificio industrial se realiza como reacción a recurrentes desequilibrios externos.

- A partir del diagnóstico con respecto a las tendencias observadas en la heterogeneidad productiva y social, se llegó a la conclusión de la tendencia a la continuidad del subempleo (Furtado, 1961) y de la propia heterogeneidad estructural (Pinto, 1965 y 1970).

La escasa (o insuficiente) diversidad productiva y exportadora, la heterogeneidad estructural y el carácter inadecuado de las instituciones se mantuvieron, a lo largo de 70 años, como elementos centrales de las formulaciones cepalinas con respecto al atraso relativo latinoamericano. No obstante las actualizaciones, los avances en la forma en que se aborda la desigualdad y la inclusión del medio ambiente y de nuevos conceptos, permanece vigente en la interpretación cepalina de la caracterización del subdesarrollo encontrada en los comienzos de la CEPAL.

Esto se explica porque, lamentablemente, la realidad que moldeó esas formulaciones —el “subdesarrollo” en la periferia— no ha cambiado, a pesar de las importantes mejoras económicas y sociales registradas en los últimos 70 años. En otras palabras, con las debidas actualizaciones y adaptaciones a los cambios históricos, el neoestructuralismo permaneció profundamente estructuralista.

En los orígenes de la CEPAL se entendía que, mientras la escasa diversidad exigía inversiones simultáneas en muchos sectores y voluminosas importaciones, los países de la región se enfrentaban a dos “brechas”: de ahorro y de divisas. Se consideraba que las dificultades para proporcionar la inversión necesaria para un rápido crecimiento con transformación estructural se debían, en primer lugar, a que el excedente era limitado —a raíz de la baja productividad media— y desperdiciado por las élites en consumo superfluo; y, segundo, al hecho de que los países se enfrentaban a fuertes restricciones a las importaciones a causa de la limitada capacidad de generación de divisas y a las crecientes presiones por importar, debidas a sus estructuras productivas subdesarrolladas. Esto significa que la expansión de la economía del modelo de industrialización por sustitución de importaciones se consideraba “problemática” y que, por lo tanto, requería planificación y una amplia acción estatal.

En la etapa neoestructuralista se incorporaron nuevos ingredientes al análisis, pero no se modificó la sustancia. La región continúa caracterizándose por una inadecuada diversidad productiva, con bajos efectos de encadenamiento, escasa densidad tecnológica e inversión insuficiente, y por una especialización desfavorable en lo que se refiere a las exportaciones: bienes primarios (sobre todo en el sur), maquila (en particular en el norte), o ambas. En otras palabras, las estructuras productivas y exportadoras presentan insuficientes encadenamientos productivos internos y baja dotación de sectores dinámicos en términos de innovación y demanda (interna y externa), que se traducen en un crecimiento lento y problemático, incluso debido a recurrentes restricciones externas.

Con respecto a la heterogeneidad, en los orígenes de la CEPAL se constataban niveles de productividad muy dispares entre los sectores, a los que se sumaban una

oferta ilimitada de mano de obra e ingresos del trabajo cercanos a la subsistencia. En la década de 1960, Pinto (1965 y 1970) denominaría dicha disparidad de productividades “heterogeneidad estructural” y destacaría que la heterogeneidad productiva tiene como reflejo la heterogeneidad social, en términos de ingresos e inserción social. En la etapa estructuralista se hacía hincapié en la mala distribución de la propiedad y del ingreso y en que, como la productividad media era baja, el excedente representaba una pequeña proporción del ingreso y limitaba el ahorro, la inversión y el crecimiento.

Lamentablemente, a pesar de varios avances, incluso en lo que se refiere a la ampliación del excedente como proporción del ingreso, también con respecto a la heterogeneidad la transformación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas fue insuficiente para aproximarse a sociedades con un mínimo de homogeneidad productiva y social. Por esa razón, de acuerdo con el neoestructuralismo no se ha eliminado la heterogeneidad productiva estructural y subsiste una oferta abundante de mano de obra, con bajos ingresos medios y precariedad en las relaciones sociales del mercado laboral, que preservan la mala distribución del ingreso, es decir, la heterogeneidad social. Esta situación, a su vez, supone una baja productividad sistémica, que limita la competitividad y el crecimiento. Se argumenta que, junto con la heterogeneidad productiva, el acceso precario a la protección social y a bienes y servicios públicos (como salud y educación), la regresividad tributaria y la concentración de la riqueza determinan la pobreza y la mala distribución del ingreso.

En los textos cepalinos sobre desarrollo productivo de fines del sexto y séptimo decenio se empleó en algunas ocasiones la fórmula “dos brechas de productividad”, en referencia a la “brecha interna”, con el significado clásico de heterogeneidad estructural, y a la idea correlacionada de “brecha externa”, correspondiente a la distancia de productividad entre los países de América Latina y el Caribe y las economías desarrolladas, que ya era un concepto central de la caracterización original del sistema centro-periferia (CEPAL, 2007 y 2012a). Este punto se retomará más adelante, en la sección C.4.

En la década de 1950, la CEPAL había concluido que la industrialización era indispensable para la “convergencia” hacia los niveles de productividad e ingresos de los países desarrollados, pero su realización era muy difícil. La región enfrentaba un formidable conjunto de tendencias perversas, intrínsecas a la herencia de su formación histórica y al modo desordenado en que la industrialización se estaba procesando, en forma espontánea, desde la crisis del modelo agroexportador en los años treinta. De ahí la necesidad de planificar y coordinar el proceso de industrialización, así como de crear instituciones internacionales capaces de mitigar los problemas externos, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que tuvieron una gran influencia de Prebisch¹¹.

¹¹ Sobre el inicio de la difusión por la CEPAL de ideas sobre planificación en América Latina en la década de 1950, véanse, por ejemplo, Prebisch (1973) y CEPAL (1955). Sobre la creación de la ALALC, véase el texto cepalino clásico escrito por Prebisch (CEPAL, 1959). Con respecto a la UNCTAD, véase el texto de inauguración, también de autoría de Prebisch (Naciones Unidas, 1964b).

Más adelante, en la etapa neoestructuralista, la conclusión no fue muy diferente, entre otras razones porque la heterogeneidad estructural y la insuficiente diversidad productiva no se habrían eliminado. Ante los persistentes problemas de atraso relativo, se concluye que el proceso de desarrollo continúa requiriendo una acción amplia y decidida del Estado.

4. Acción del Estado

Tanto en la interpretación estructuralista clásica como en la neoestructuralista, la tercera característica del subdesarrollo es la existencia de un marco institucional (Estado, capacidad de tributación, composición empresarial, entre otros) poco propenso a la inversión y al progreso técnico. El diagnóstico cumple, en el pensamiento cepalino, la función de exigir el constante fortalecimiento de los Estados nacionales —y de estrategias para la región en su conjunto— para atender la compleja misión de transformar las estructuras socioeconómicas.

En la etapa clásica, el estructuralismo argumentaba que el atraso institucional se traducía en poca capacidad fiscal, desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y consumo superfluo, así como en escaso estímulo a la inversión y el progreso técnico. En los documentos más recientes, en la etapa neoestructuralista, se agregaron las nociones de escasez de actores de la escena económica internacional, precariedad del sistema nacional de innovación y poca complejidad de los sistemas de financiamiento, entre otras.

No menos importante, el neoestructuralismo incorporó también la protección social y la sostenibilidad ambiental. Como se observa más adelante, el tratamiento del primero de esos temas fue aparentemente escaso en la fase estructuralista clásica, mientras que todavía se daban los primeros pasos sobre el segundo en esa fase. La consideración de las fragilidades institucionales en esos dos ámbitos ha sido importante en la posterior ampliación de sus alcances analíticos.

Una idea común a las dos etapas es que los Estados nacionales de América Latina y el Caribe no están suficientemente preparados para las tareas del desarrollo, en especial ante las fuertes tendencias perversas por combatir: vulnerabilidad externa (por comercio y por finanzas internacionales), inestabilidad macroeconómica, insuficiencia de inversión y progreso técnico, preservación del subempleo, la pobreza y la desigualdad y, como se registró a partir de fines de la década de 1970, la destrucción de la naturaleza. En consecuencia, se constata la necesidad de realizar reformas institucionales para fortalecer al Estado y, en particular, implementar una serie de pactos en la sociedad para viabilizar el desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista ambiental.

B. El séptimo decenio: una visión global

En esta sección se presentan tres conjuntos de elementos necesarios para el relato de la historia intelectual cepalina en el séptimo decenio: i) el contexto histórico que condicionó la elaboración de las ideas, ii) los cinco documentos de períodos de sesiones en los que

confluyeron la construcción analítica y los mensajes de la institución en los últimos diez años, y iii) el arreglo conceptual y los énfasis y las nuevas formulaciones introducidas en el séptimo decenio.

1. Contexto histórico

Las formulaciones de la CEPAL siempre tuvieron conexiones muy fuertes con la evolución de la historia mundial, latinoamericana y caribeña y son un reflejo de esta. El séptimo decenio no fue la excepción. A nivel mundial, el contexto que la caracteriza puede conceptualizarse en términos históricos como un período de continuidad de la globalización neoliberal, no obstante el desafío de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en 2008-2009 y la crisis de la zona del euro.

Tras la caída de la Unión Soviética y del socialismo en Europa oriental, se confirma la hegemonía de la doctrina de Hayeck y Friedman en la disputa política e ideológica contra las alternativas socialdemócratas de conducción del capitalismo, iniciada a fines de los años setenta con Thatcher en el Reino Unido y luego con Reagan en los Estados Unidos en los años ochenta. Esa victoria significa la hegemonía del neoliberalismo en el campo de las ideas y en el mundo productivo y financiero. En el caso de América Latina y el Caribe, el hecho que mejor ilustra esta victoria es el Consenso de Washington, plasmado en el Decálogo de Williamson (1990)¹².

La ofensiva neoliberal parecía auspiciosa. En términos macroeconómicos, se asiste al auge de la Gran Moderación (1980-2006), período histórico caracterizado por un razonable crecimiento de la actividad económica y la estabilidad de precios en el mundo desarrollado (Pérez Caldentey, 2015). En tanto, China y la India comienzan a erigirse como los actores globales que devendrán en las décadas de 2000 y 2010 y se observa un acelerado progreso tecnológico.

Sin embargo, es también un período en que el capitalismo global empieza a dar lugar a crisis cada vez más frecuentes. El lustro que va de 1997 a 2002, con las crisis asiática, brasileña, rusa, argentina y la llamada crisis de las empresas “punto.com”, es un ejemplo de ello. Se trata también de un período en el que surgen tensiones medioambientales y sociopolíticas, impulsadas por movimientos antiglobalización que han percibido la capacidad del paradigma económico dominante de generar desigualdad a escala mundial.

¹² En ese documento se presentaban diez recomendaciones que debían aplicar las economías, especialmente aquellas en desarrollo, para retomar el crecimiento. Todas ellas estaban orientadas a la expansión del mercado y, sustancialmente, a la reducción de los Estados. Torres (2006, pág. 64) sintetiza esas recomendaciones de este modo: i) disciplina fiscal; ii) prioridades del gasto público; iii) reforma tributaria; iv) liberalización financiera; v) flexibilidad de los regímenes cambiarios; vi) liberalización del comercio; vii) inversión extranjera directa; viii) privatización; ix) promoción de la libre competencia y mantenimiento de regulaciones de mercado justificadas, y x) derechos de propiedad. Asimismo, presenta las diferencias entre este decálogo y los planteamientos neoestructuralistas de Fernando Fajnzylber y la propuesta cepalina de transformación productiva con equidad (Torres, 2006, págs. 64-67).

A partir de 2002, la economía mundial regresa a una relativa estabilidad, que dura brevemente hasta 2006. En 2007 comienzan a advertirse fuertes señales de recesión en los Estados Unidos, que hacia fines de 2008 y comienzos de 2009 maduran en la crisis financiera internacional. Como se sabe, esta fue el resultado del estallido de la burbuja de precios generada en el sector inmobiliario estadounidense, que derivó en la quiebra de importantes instituciones bancarias de ese país y se transformó en la crisis de mayor impacto en cuanto a efectos y nivel de contagio desde la Gran Depresión de los años treinta.

La magnitud y naturaleza de la crisis y la incapacidad de los economistas de la corriente principal de pensamiento para anticiparla alimentaron un debate mundial que permitió ganar posiciones en la contraofensiva al neoliberalismo. Asimismo, se despertaron conciencias que cuestionaron la forma en que la disciplina de la economía se enseña en el mundo y ese cuestionamiento permitió un nuevo debate sobre los enfoques de la economía heterodoxa. En ese sentido, los números 97 y 98 de la *Revista CEPAL* contribuyeron con artículos publicados hacia fines de la década de 2000, en los que se intentaba explicar los efectos de esta crisis, la recurrencia de las crisis financiero-especulativas y la necesidad de nuevos paradigmas económicos para el desarrollo. Los trabajos de Ocampo (2009), Ffrench-Davis (2009), Titelman, Pérez Caldentey y Pineda (2009) y Bárcena (2010) son algunos ejemplos de planteamientos que intentaron poner en evidencia las fallas de la globalización neoliberal y la necesidad de reexaminar los estilos de desarrollo.

Antes de esa crisis, las economías de América Latina, especialmente las de América del Sur, se beneficiaban de un superciclo de precios de los recursos naturales, alentado por la expansión de la economía china, que en su proceso de creciente industrialización requirió mayores suministros de las materias primas exportadas por esta subregión (minerales, alimentos e hidrocarburos). Ello permitió a los países sostener elevadas tasas de crecimiento, después de varias décadas de crecimiento insuficiente y volátil. Esta expansión económica permitió también aumentar el nivel de empleo y el gasto social y, de ese modo, reducir significativamente la tasa de pobreza y, en menor medida, la inequidad en la distribución del ingreso.

En el ámbito político, en la década de 2000 se confrontaban dos proyectos: por una parte estaban los países que adoptaron y sostuvieron gobiernos de centroizquierda con proyectos de orientación desarrollista y redistributiva y, por otra, aquellos que mantuvieron regímenes políticos que privilegiaron el enfoque de “focalización” en materia de política social y asignaron un papel hegemónico a los mercados.

Los efectos en la región de la crisis de las hipotecas de alto riesgo fueron menos intensos que los de crisis anteriores: la bonanza de los precios de los productos básicos permitió a los países mayores grados de solvencia y reservas para hacer frente a los problemas de financiamiento. Asimismo, la resistencia de China a la crisis permitió que la recesión fuera más leve y la recuperación más rápida.

En 2010, año en que se lanzó el mensaje centrado en la igualdad, después de superar la recesión causada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo con medidas anticíclicas, la región retomaba el crecimiento iniciado en 2003-2004 y festejaba la importante tendencia a la mejora en la distribución personal del ingreso y la reducción de la pobreza. Se trataba, por lo tanto, de un momento de cierto optimismo o, mejor dicho, de muy cauteloso optimismo.

Cada año, un conjunto de informes proporcionan la sintonía fina entre las formulaciones con aliento analítico y conceptual y el análisis de la evolución de América Latina y el Caribe y de sus diferentes países. Mientras la evolución de la coyuntura económica se evalúa en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, el área social se cubre mediante el *Panorama Social de América Latina* y el seguimiento en el área del comercio se realiza mediante el *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. En el ámbito de la producción, si bien no existe un documento que siga habitualmente la evolución de las estructuras productivas, se publica *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. La CEPAL también divulga anualmente el compendio *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* y una serie de otros trabajos, como el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, y, semestralmente, el informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)). Al mismo tiempo, las sedes subregionales de la CEPAL (en México y en Puerto España) y las oficinas nacionales en cuatro países (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) realizan un seguimiento continuo de la coyuntura económica y social latinoamericana y caribeña.

Las cifras incluidas en esos documentos en 2010 eran elocuentes, tanto en lo que se refiere al optimismo como a la cautela. Como en años anteriores, se insistía en la necesidad de no descansar en virtud de evidencias de crecimiento y mejoras distributivas. Por el contrario, se debía aprovechar esa época de relativa bonanza para promover transformaciones en la atrasada y heterogénea estructura productiva, con miras a viabilizar el crecimiento del ingreso y la productividad a mediano y largo plazo y promover importantes avances sociales, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se insistía en que las mejoras en curso no habían modificado la posición de la región como la más desigual del mundo.

Desde el punto de vista favorable, se verificaba que en el período previo (entre 2003 y 2010), y a pesar de la recesión de 2009, la tasa de crecimiento había alcanzado una media del 4,1% al año, completando la fase expansiva más prolongada desde la década de 1970. Acompañando ese desempeño, las exportaciones habían crecido un 12,7% como promedio anual en ese período, impulsadas por el efecto de China, aunque en mayor medida por los precios que por las cantidades. Un aspecto aún más alentador fueron las buenas noticias sobre la reducción de la pobreza (del 43,9% al 31,1% de la población) y la distribución del ingreso (disminución del coeficiente de Gini de 0,547 a 0,507) en ese mismo período. En resumen, la evaluación de las tendencias socioeconómicas del período 2003-2010 revelaba un razonable avance en el panorama social, derivado no solo de la considerable mejora en las condiciones externas e internas viabilizadoras del crecimiento, sino también

de políticas gubernamentales activas en el ámbito social, incluso en el mercado de trabajo, asociadas a una expansión y un fortalecimiento de la agenda de derechos.

Se constató que esas tendencias eran producto de los incrementos salariales y la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo y, no menos importante, que resultaban favorecidas por la mejora de las condiciones fiscales, que —con gobiernos de inclinación progresista— viabilizaron programas sociales exitosos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad. Utilizando la imagen empleada por Fajnzylber (1990) al comparar la trayectoria de los países latinoamericanos con la de algunos países asiáticos y europeos, el cuadrante del crecimiento con una simultánea mejora distributiva, verificada en el caso de varios países, pero ausente en el de América Latina y el Caribe (el “casillero vacío”), habría finalmente comenzado a llenarse en la región en los años anteriores. En 2010, la preservación de un buen panorama en las cuentas externas y una situación fiscal relativamente sana nutría esa esperanza.

Sin embargo, desde el punto de vista de las dudas, y en consecuencia de la cautela, se verificaba la persistencia de niveles relativamente bajos de inversión en general y, en particular, baja recuperación de la inversión en infraestructura, reducida diversificación en la producción industrial, limitadas tasas de innovación y una tendencia a la “reprimarización” y la “maquilización” de las pautas de exportación (en el sur y en el norte, respectivamente). Asimismo, se reconocía que, a pesar de los avances en el plano social, en muchos países la profunda desigualdad estaba acompañada por cargas fiscales notoriamente insuficientes para abordar las tareas en los planes de producción y gasto social. En general, tampoco había nada que celebrar en lo que se refiere a la contención de los efectos perversos en el cambio climático y la preservación de la naturaleza.

Además, el contexto económico relativamente favorable luego se deterioraría, ampliando el espacio para la cautela. Después del relativo éxito con que los países de la región sortearon la crisis en 2010, sobrevino la crisis de la zona del euro. El crecimiento global se desaceleró y el comercio aún más, al disminuir de un promedio del 8% en el período 2003-2007 a aproximadamente el 2% en 2011-2017. Este nuevo ciclo puso fin al auge de precios en la región, sobre todo en América del Sur¹³.

En los años siguientes, la cautela se fue confirmando en virtud de las crecientes dificultades percibidas, tanto a nivel mundial como en los países de la región. Como se evidencia en los documentos de análisis coyuntural antes mencionados, en 2011 (y de modo similar a la crisis de 2008) se activaron nuevamente las señales de alerta sobre la reversión más definitiva de las condiciones favorables previas. Esto fue confirmado por las tendencias económicas que siguieron: desaceleración del crecimiento en América Latina y el Caribe (de una media del 4,1% entre 2003 y 2010 a una media del 3% en el período 2011-2014) y a oscilaciones cercanas al estancamiento en el período 2015-2017 (con alteraciones en desempeños mucho

¹³ En efecto, la mayoría de los precios de los productos básicos exportados disminuyeron de manera significativa, incluidos los de alimentos como la soja, minerales metálicos como el cobre y los hidrocarburos.

menos desfavorables en México y Centroamérica que en gran parte de los países de América del Sur y del Caribe). En línea con la disminución del ritmo del comercio internacional y la acentuada reducción de los precios de las materias primas, las exportaciones en la región sufrieron, entre 2012 y 2016, su peor desempeño en ocho décadas.

El efecto negativo de ese proceso en las condiciones sociales tuvo lugar en forma gradual. Los avances en términos de caída de pobreza que habían sido significativos entre la primera mitad de la década de 2000 y 2011 se redujeron de 2012 a 2014; a partir de 2015 empeoraron los índices de pobreza, en consonancia con el empeoramiento de las tasas de desempleo, la masa salarial y el gasto social. La desigualdad, que también venía en declive, se redujo en forma mucho más lenta entre 2012 y 2016. Al momento de escribir estas líneas se observan algunas señales de mitigación de la tendencia desfavorable debido a una cierta recuperación en los precios de los productos básicos y a una mejora en la actividad económica, pero el futuro está cargado de incertidumbre.

A pesar de este contexto cada vez más desfavorable, la CEPAL no desistió de poner a la igualdad en el centro de su ideario, conforme su mensaje de 2010. Por el contrario, en los años siguientes la institución reafirmó y refinó las tesis enunciadas en ese documento, incluso en el documento presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones, celebrado en Cuba (CEPAL, 2018b).

2. La igualdad en el centro: documentos de los cinco períodos de sesiones del séptimo decenio

Los documentos principales de los períodos de sesiones de la CEPAL, que tienen lugar una vez cada dos años, suelen ser los que mejor expresan los mensajes organizadores de la reflexión cepalina a lo largo del tiempo. El mensaje del séptimo decenio, la igualdad en el centro, se subraya en los documentos de los cinco períodos de sesiones comprendidos en ese lapso: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b).

Si bien forman una unidad (centrada en la igualdad), los cinco documentos están bien diferenciados y se complementan. Corresponden, en conjunto, a la defensa de los derechos de la ciudadanía, de un Estado de bienestar social y de importantes mejoras en la distribución del ingreso, basados en un continuo aumento de la productividad, por medio de la combinación virtuosa de una macroeconomía para el desarrollo y políticas de transformación productiva y exportadora, respetando la sostenibilidad ambiental.

En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010a), la CEPAL inaugura el mensaje del decenio con un panel de temas orientados por la temática común de la igualdad, que luego se retoman, profundizan y amplían en los documentos posteriores. En consonancia con el papel central asignado a la igualdad, se hace hincapié en la noción clásica

de heterogeneidad estructural. De los documentos de períodos de sesiones mencionados este fue, probablemente, el que tuvo mayor impacto político en la región.

Se analizan seis áreas “estratégicas” de la agenda de la igualdad: i) política macroeconómica para el desarrollo inclusivo, ii) reducción de la heterogeneidad estructural (convergencia productiva), iii) convergencia territorial, iv) dinámica del empleo e institucionalidad del trabajo —entendidos como elementos clave para la igualdad de oportunidades y la inclusión social—, v) cierre de las brechas sociales, y vi) el Estado y la acción política en los pactos fiscal y social.

El segundo documento, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a), da continuidad y avanza en el examen de las nociones clásicas de la CEPAL sobre heterogeneidad estructural, escasa diversidad productiva y reducida intensidad tecnológica en la industria de transformación, que se habían retomado con fuerza en el sexto decenio (CEPAL, 2007).

Es, probablemente, el documento de mayor refinamiento analítico de la etapa neoestructuralista en lo que se refiere a la dimensión económica del desarrollo. Se examinan los requisitos de cambio en la estructura productiva y exportadora, utilizando un cuadro analítico que incluye la noción de dificultades para superar las “brechas de productividad”, la noción correlacionada de que las transformaciones en las estructuras productivas no se han orientado por las eficiencias keynesiana y schumpeteriana —a las que se hará referencia más adelante— y de que esas tendencias confirman la heterogeneidad productiva y su reflejo, la heterogeneidad social. Asimismo, se abordan las restricciones derivadas de fluctuaciones cíclicas adversas sobre el crecimiento, la inversión y la transformación estructural y la necesidad de prácticas macroeconómicas compatibles con la promoción de transformaciones virtuosas en la economía. Se analizan, además, aspectos de la heterogeneidad estructural, la segmentación del mercado de trabajo y la desigualdad social, así como de políticas (industriales, macroeconómicas, sociales y de las relaciones entre cambio estructural y políticas sociales y laborales), con miras a una visión integrada del desarrollo. Por último, se plantean algunas reflexiones finales sobre el Estado y esa perspectiva integrada.

El tercer documento, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014a), se divide en cuatro partes. En la primera se define la misión por realizar en términos de construcción de instituciones capaces de llevar a cabo la transformación estructural deseada, considerando el contexto de amenazas a la sustentación del desarrollo con igualdad en las tres dimensiones relevantes, a saber, económica, social y ambiental. En la segunda se profundiza el debate sobre la igualdad y se incluye un amplio análisis sobre la problemática de la desigualdad, evaluada en sus “múltiples dimensiones”.

La tercera parte trata de patrones de consumo, medio ambiente y recursos naturales y contiene tres innovaciones en términos de la literatura cepalina. En primer lugar, conforme la sugestiva línea analítica originalmente empleada por Furtado (1974) y Sunkel y Glico (1980), se aborda el tema de los efectos ambientales desde la óptica de los patrones de consumo, en el marco de la dinámica de los estilos de desarrollo. En segundo lugar, se

dedica un capítulo a un debate —inédito en la CEPAL— sobre la “gobernanza de los recursos naturales”, pertinente a la “era china” de acceso a la riqueza natural de la región. En este se argumenta que no existe una “maldición de los recursos naturales”, sino la necesidad de planificación y coordinación estatal para promover la diversificación productiva y beneficios sociales mediante políticas que maximicen los beneficios productivos y sociales que la riqueza natural ayuda a conquistar. Por último, se sintetizan las conclusiones en materia de políticas, mediante la noción de pactos políticos que se han de implementar para fomentar un estilo de desarrollo inclusivo, sostenible y con cambio estructural.

El cuarto texto se titula *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a). Allí se da una mirada prospectiva sobre el futuro de la región, considerados los “cambios tectónicos” en el contexto global (surgimiento de China, revolución tecnológica, crisis ambiental, entre otros), la tendencia al deterioro del contexto económico mundial y la posición de la región en este, y se confirman sus brechas estructurales (productivas, sociales y territoriales). Al mismo tiempo, entre sus objetivos se destacan establecer un diálogo con la importante iniciativa de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015; CEPAL, 2018a), y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —aprobados en 2015 por el conjunto de 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas— y presentar propuestas para enriquecerla.

La experiencia de la CEPAL a lo largo de su historia intelectual con el enfoque “estructuralista”, a partir de la mirada latinoamericana y caribeña, se ofrece como un “activo” que puede contribuir en gran medida a la implementación de la Agenda 2030. En el documento también se llama la atención sobre la necesidad de un pacto mundial para la transformación deseada, en el sentido de creación de bienes públicos globales (sostenibilidad ambiental, arquitectura financiera, entre otros), y se sostiene la necesidad de dirigir los esfuerzos a la constitución de un “gran impulso ambiental”¹⁴.

El quinto documento, *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b), presentado en el período de sesiones de 2018, celebrado en Cuba, puede entenderse como un momento robusto y osado del ciclo intelectual centrado en la igualdad e iniciado en 2010. Son dos las características que lo diferencian de los cuatro documentos anteriores.

¹⁴ En 2017 la CEPAL publicó otro documento relacionado con la Agenda 2030, el *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2017a), presentado en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (Ciudad de México, abril de 2017), creado bajo su liderazgo en 2016 y del cual es la Secretaría Técnica. El documento se divide en tres capítulos. El primero se refiere al contexto internacional —se señala la necesidad de corregir el rumbo de la globalización ante los problemas que esta genera— y al contexto regional, respecto del cual se evalúan realizaciones y compromisos pendientes y se reflexiona sobre la necesidad de avances en materia de tecnología y diversificación productiva, reducción de las desigualdades e integración regional. En el segundo capítulo se examina el conjunto de instituciones necesarias para la implementación de la Agenda 2030 por los países de la región, mientras que el tercero versa sobre temas relacionados con la medición de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales para la producción de indicadores y los aportes que la CEPAL ha de realizar para esa tarea.

La primera es que aborda la cuestión de la economía política del desarrollo latinoamericano con un nuevo enfoque, el de la “cultura del privilegio”. Esta se presenta como herencia histórica y estructural arraigada, que tiende a condicionar estrategias y políticas de desarrollo en sus diferentes dimensiones a intereses conservadores de élites económicas y políticas, limitando la eficiencia económica y la justicia social. Este concepto se presenta principalmente en el primer capítulo, donde se plantean las alertas sobre el costo de la desigualdad y sobre la importancia de contar con más y mejores bienes públicos y se concluye con un llamamiento a la construcción de “una cultura de eficiencia e igualdad”. Esto se complementa con lo expresado en el sexto capítulo, que se inicia recordando las raíces de la heterogeneidad estructural, los costos de la liberalización financiera y la importancia del cambio estructural y de la diversificación productiva. Se pasa inmediatamente a la evaluación de la desigualdad y la fragmentación de las relaciones sociales y del insuficiente apoyo a la democracia y se culmina con un examen de la cultura del privilegio que enriquece la realizada en el primer capítulo, con un análisis que incluye, por ejemplo, su relación con el rentismo. Volveremos más adelante a la novedad analítica contenida en el concepto de cultura del privilegio.

Una segunda característica es que se enfatiza que la igualdad debe considerarse en cuanto a su costo para la eficiencia del sistema económico, entendida esta en una perspectiva dinámica, como la capacidad de la economía de utilizar plenamente sus recursos productivos y su potencial de aprendizaje e innovación en una trayectoria de crecimiento sostenible. Se señala que la igualdad es un objetivo que debe perseguirse no solo por razones éticas (uno de los fundamentos del concepto de desarrollo), sino también por sus efectos positivos en la productividad, el crecimiento y la innovación. El argumento se desarrolla en los capítulos 1 y 6, donde se exponen los desafíos de la economía política para transitar de la actual “cultura del privilegio” a la “cultura de la igualdad”. En el segundo capítulo se presenta un análisis de las crecientes tensiones en la globalización, y el argumento de que, a pesar de la reducción en la brecha de ingresos entre los países, la desigualdad dentro de ellos ha aumentado significativamente. En el tercer capítulo se argumenta que, dada la vulnerabilidad externa (productiva y financiera), el comportamiento de las economías de la región obstaculiza el desarrollo y aumenta la desigualdad, una tendencia acentuada por sistemas tributarios regresivos y la evasión fiscal; también se discute sobre las interacciones entre la distribución funcional del ingreso, el crecimiento y la inversión. En el cuarto capítulo, se pone el foco en los costos de las brechas de educación y salud y de la informalidad y desigualdad de género en el mercado de trabajo y en la relevancia de la protección social, argumentándose que la desigualdad es ineficiente e insostenible, incluso al impedir la movilidad intergeneracional. En el quinto capítulo se amplía el enfoque al abordarse, en forma integrada, otras cuatro expresiones de la desigualdad: el territorio, las ciudades, la infraestructura y el medio ambiente.

3. Nuevos énfasis, nuevos conceptos

Como se mencionó, en el séptimo decenio el pensamiento de la CEPAL se organizó en torno al llamamiento a la igualdad. Se dio continuidad a la línea interpretativa del estructuralismo clásico y del neoestructuralismo y, al mismo tiempo, se renovó, al incorporar nuevos énfasis y conceptos que reflejan vitalidad y actualidad.

En la introducción del libro *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008* (Bielschowsky, 2010) se argumentó que se incorporaron cinco novedades principales al análisis de la institución en el sexto decenio: la perspectiva de una agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, un amplio balance de las luces y las sombras del desempeño de los países en los ámbitos económico y social a partir de las reformas neoliberales, la fusión de los abordajes estructuralista y schumpeteriano en los análisis del desarrollo productivo y de inserción internacional y el acento en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de capitales. Ese conjunto se exhibió, no sin razón, como prueba de vitalidad intelectual y refinamiento del pensamiento neoestructuralista en el sexto decenio.

El séptimo decenio no se quedó atrás. En ese período se incorporaron gradualmente nuevos elementos conceptuales en línea con la historia intelectual de la CEPAL que, en el marco del neoestructuralismo, dieron lugar a una reestructuración analítica.

Esas novedades conceptuales, que se examinan en la sección C de la presente introducción, se detallan en el cuadro 1. Las tres primeras corresponden a elementos que ayudan a articular diferentes dimensiones del desarrollo en un esquema analítico integrado (caps. I a III). Las demás contribuyen a los análisis en los cuatro ámbitos investigativos de las diferentes divisiones de la CEPAL. Cuatro de esas novedades conceptuales corresponden al ámbito de la dimensión social (caps. IV a VII), dos al ámbito macroeconómico (caps. VIII a IX), cuatro al ámbito productivo (caps. X a XIII) y dos al ámbito de la sostenibilidad ambiental (caps. XIV a XV).

Cuadro 1

Marco conceptual centrado en la igualdad: nuevas formulaciones y énfasis y páginas seleccionadas del séptimo decenio

Dimensiones	Nuevas formulaciones y principales énfasis	Textos seleccionados para los capítulos I a XV del libro
Tres elementos interdimensionales básicos	La centralidad de la igualdad	Capítulo I: CEPAL, 2010a, págs. 11-14, 2012a, págs. 13-20, 2014a, págs. 13-17 y 2016a, págs. 9-12, 2018b págs. 11-17
	Pactos para la igualdad	Capítulo II: CEPAL, 2014a, págs. 320-338
	La economía política y la cultura del privilegio	Capítulo III: CEPAL, 2018b, págs. 29-32, págs. 226-231
Social	Análisis multidimensional de la pobreza	Capítulo IV: CEPAL, 2014c, págs. 73-94
	Matriz de la desigualdad social	Capítulo V: CEPAL, 2016b, págs. 15-20
	Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible	Capítulo VI: CEPAL, 2016c, págs. 149-165
	Aceleración del envejecimiento y migraciones hacia la región y entre sus países. Consecuencias sociales y políticas de las actuales tendencias demográficas	Capítulo VII: CEPAL, 2016e, págs. 189-203 y 213-217
Macroeconómica	Macroeconomía para el desarrollo (énfasis renovado)	Capítulo VIII: CEPAL, 2010a, págs. 71-89
	Identificación de las características de los ciclos de producto e inversión (intensidad y duración)	Capítulo IX: CEPAL, 2012a, págs. 107-112, y 2016a, págs. 106-109
Productiva	Las dos brechas de productividad. Énfasis en la persistencia de la "brecha interna". Repercusiones de la heterogeneidad estructural en las disparidades de ingresos	Capítulo X: CEPAL, 2010a, págs. 91-110, y 2012a, págs. 209-237
	Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental	Capítulo XI: CEPAL, 2012a, págs. 31-34, y CEPAL 2016a, págs. 145-146 y 168
	La revolución digital y la conectividad de banda ancha	Capítulo XII: CEPAL, 2013a, págs. 17-32 y 97-101
	Gobernanza de los recursos naturales	Capítulo XIII: CEPAL, 2014a, págs. 275-293 y 302-303
Ambiental	La economía del cambio climático	Capítulo XIV: CEPAL, 2010a, págs. 34-41; 2015f, págs. 15-24; 2010d, págs. 11-16, y 2014a, págs. 55-61 y 247-258
	Gran impulso ambiental: cambio en los patrones de consumo y producción	Capítulo XV: CEPAL, 2012a, págs. 86-91; 2016a, págs. 53-58, 148-150 y 164-168

Fuente: Elaboración de los compiladores sobre la base de documentos oficiales de la CEPAL publicados durante el séptimo decenio.

C. El séptimo decenio y la problemática del desarrollo: principales contribuciones, avances conceptuales y textos seleccionados para el presente libro

Esta sección tiene dos objetivos: presentar una introducción a las principales contribuciones de la obra intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio, con el acento en los avances analíticos encontrados en esta, y servir como “guía de lectura” de los textos seleccionados para la presente recopilación.

Los textos seleccionados para el libro constan en el cuadro 1. Se seleccionaron para transmitir al lector una idea general de la producción del decenio y sus principales innovaciones e invitarlo a una lectura más profunda de la vasta producción del período. Son indicativos de la producción del decenio y se distribuyen en las cinco dimensiones presentadas en el citado cuadro, es decir, tres elementos interdimensionales básicos (la igualdad en el centro, pactos para la igualdad y la cultura del privilegio) y otros 12 representativos de las dimensiones social, macroeconómica, productiva y de inserción internacional y ambiental.

1. La igualdad en el centro y conexiones entre las distintas dimensiones del desarrollo inclusivo y sostenible

Como se señaló, la producción intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio se organizó en torno al concepto de igualdad. Este sustituyó al concepto de “equidad”, empleado en el decenio anterior con un sentido próximo al de igualdad. Es posible aproximarse a la visión ordenadora de la igualdad mediante la lectura de los prólogos de los documentos de los períodos de sesiones, que se reproducen en el capítulo II del presente libro.

Cabe destacar que, más allá del mérito de la inclinación ideológica que motivó el acento en la igualdad, el concepto resultó funcional a la articulación de las diferentes dimensiones del análisis del desarrollo al que la CEPAL se ha dedicado históricamente.

A este respecto, se realiza a continuación una brevísimas síntesis de lo que se puede encontrar en los textos del séptimo decenio sobre políticas con “efectos cruzados” entre las dimensiones social, macroeconómica, productiva y ambiental, con miras a una mayor igualdad¹⁵. Se destacan por lo menos cinco elementos:

¹⁵ Entre los muchos trabajos que plantean las conexiones entre las diferentes dimensiones del desarrollo, véase, por ejemplo, el reciente documento presentado en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, con el significativo título *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (CEPAL, 2017g).

- i) Igualdad como meta común a estrategias y políticas en todas las dimensiones.
- ii) Combinación de políticas fortalecedoras del mundo del trabajo con las demás políticas de protección social —con miras a la igualdad de medios y capacidades— y con las políticas defensoras de los principios democráticos y universalistas de igualdad de autonomía y reconocimiento recíproco.
- iii) Macroeconomía para el desarrollo, que potencie el crecimiento, la inversión y la transformación productiva, permitiendo el aumento de la productividad mediante economías de escala y progreso técnico, la ampliación del empleo de calidad y los salarios y una mayor recaudación tributaria viabilizadora de la expansión de los gastos sociales y las inversiones públicas. Se refiere a la aplicación de políticas para aprovechar plenamente el potencial de crecimiento, atenuar las fases recesivas y fortalecer las expansivas, evitando discontinuidades en la expansión de la inversión y el bienestar. La orientación supone la aplicación de políticas fiscales y monetarias que potencien el crecimiento y la inversión, políticas de cambio no apreciado y estable que estimulen la diversificación productiva y exportadora y visión global del sistema económico que incluya micro, pequeñas y medianas empresas.
- iv) Políticas industriales y de comercio exterior viabilizadoras de transformación productiva y solidarias con la igualdad y la sostenibilidad ambiental. Cuando son eficaces permiten la reducción de la heterogeneidad estructural y la desigualdad social por vía de la homogeneización de la productividad entre sectores, agentes y territorios, considerados esenciales para la convergencia en los ingresos del trabajo; la diversificación productiva y exportadora convergentes hacia la frontera tecnológica internacional y capaces de sostener el crecimiento al reducir las restricciones externas; y el fomento de patrones de producción y consumo compatibles con la igualdad intergeneracional, al permitir la sostenibilidad ambiental.
- v) Políticas de gobernanza de los recursos naturales, en el sentido de maximización de los encadenamientos productivos internos, fortalecimiento fiscal para gastos en inversión y protección social, atención a los efectos perversos de la excesiva apreciación del tipo de cambio en las inversiones en bienes transables y enfrentamiento de los efectos nocivos del extractivismo en el medio ambiente, la igualdad y el bienestar de las poblaciones vulnerables a ellos.

2. Pactos para el desarrollo inclusivo y sostenible

Como se señaló, desde los orígenes la producción de la CEPAL se organizó en torno a mensajes dirigidos a la transformación socioeconómica. La dimensión propositiva del análisis integrado desde la óptica de la igualdad se construyó en forma gradual a lo largo del séptimo decenio.

Inicialmente, se absorbió el rico mensaje anunciado mucho antes, en 1998, sobre la necesidad de un pacto fiscal (CEPAL, 1998a). La idea prosperó para incorporar otras dimensiones de los pactos políticos necesarios para la implementación de modelos de desarrollo inclusivos y ambientalmente sostenibles. El objetivo explícito del documento del trigésimo quinto período de sesiones fue “establecer pactos sociales, de horizonte estratégico de mediano y largo plazo, que involucran a una amplia gama de actores y requieren de políticas de Estado fuertemente legitimadas” (CEPAL, 2014a, pág. 320).

Se presentó un conjunto de siete pactos: i) pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad; ii) pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo; iii) pacto para la igualdad en el mundo del trabajo; iv) pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos; v) pacto para la sostenibilidad ambiental; vi) pacto para la gobernanza de los recursos naturales, y vii) pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015. Este último anticipó la perspectiva cepalina con respecto a la que sería la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por las Naciones Unidas en 2015.

En el capítulo II del presente libro se reproduce el ítem B del capítulo VII del referido documento del período de sesiones (CEPAL, 2014a), sobre “Política y políticas: la importancia de pactar”, en el que se describen los contenidos de cada pacto.

3. Cultura del privilegio

La visión global de los pactos necesarios para alcanzar un desarrollo integral permite verificar, en un todo sistémico, la dimensión del desafío que se ha de enfrentar. Al mismo tiempo, lleva a la conclusión de que los avances que han de perseguirse en los terrenos político, institucional y cultural no son nada triviales. Eso condujo a la CEPAL a un nuevo enfoque, destinado a estudiar las estructuras políticas y las inclinaciones ideológicas arraigadas en la región.

En línea con el enfoque histórico-estructural, se propone abordar el tratamiento del contenido histórico de las injusticias sociales, sus causas y repercusiones en términos de brechas de derechos de la ciudadanía, empleando la noción de “cultura del privilegio” como concepto orientador básico.

Se trata de una formulación reciente. En 2014, Prado la empleó en el título de una nota en la que elogia el uso de políticas anticíclicas de corte keynesiano en 2009, contraponiéndose al neoliberalismo y asegurando políticas de inclusión social (Prado, 2014). Bárcena realizaría la siguiente afirmación en una intervención sobre el tema de género:

“Frente al ambicioso objetivo de la igualdad de género es necesario consolidar la implementación de políticas, pactos y alianzas que permitan construir los

cimientos para el cambio civilizatorio que implica un desarrollo sostenible e inclusivo con la igualdad en el centro, en el que no solo nadie se quede atrás, sino que las mujeres, en toda su diversidad, se encuentren a la par y liderando la transición desde una cultura del privilegio y la discriminación hacia una cultura de los derechos y la igualdad." (CEPAL 2016c, pág. 10).

En el documento del trigésimo séptimo período de sesiones (CEPAL, 2018b), el concepto logra un alcance amplio y generalizado:

"La cultura del privilegio opera como un sustrato profundo en que se cimienta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas a trabajos forzados y a personas afrodescendientes a la esclavitud, se expropiaron los bienes y riquezas de los pueblos originarios, se prohibieron sus creencias y valores, se les aplicó un maltrato sistemático y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas y semiadscriptivas: raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996). Constituye, a su vez, la base histórica de la cultura del privilegio que, con distintas expresiones y rangos, se perpetúa hasta hoy." (CEPAL, 2018b, págs. 29-30).

Se argumenta que, por medio de la cultura del privilegio, las desigualdades pasadas se transmiten y se reproducen en el presente y que el drama de su arraigamiento y su persistencia deriva de sus tres características básicas. En primer lugar, la cultura del privilegio corresponde a la "naturalización" de las diferencias entre ciudadanos, que homologa la desigualdad en cuanto a derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. En segundo lugar, los actores que controlan la jerarquía entre ciudadanos no suelen ser imparciales, sino beneficiarios de los privilegios. Por último, para operar y perpetuarse, la jerarquía entre ciudadanos se difunde a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales. En el capítulo III del presente libro se reproducen parte de los capítulos 1 y 6 del referido documento.

El concepto de cultura del privilegio permite a la CEPAL profundizar la dimensión de economía política de sus análisis. Su introducción también permite prever que el binomio heterogeneidad estructural-cultura del privilegio tenderá a adquirir un peso analítico cada vez mayor en el trabajo de la CEPAL en el campo de la economía política del desarrollo socioeconómico. La integración de los dos conceptos ya se sugiere claramente en un documento reciente:

"(...) hay que reconocer que en América Latina y el Caribe existe una fuerte relación entre heterogeneidad estructural y cultura del privilegio. Hay imbricación entre

una estructura productiva que opera como fábrica de la desigualdad y una cultura de negación del otro como desigual en derechos y capacidades. Las brechas de productividad, la articulación asimétrica con mercados internacionales, la apropiación concentrada de la riqueza en la explotación de recursos naturales y la baja disposición a reformas estructurales son facilitadas por una herencia cultural marcada por relaciones de privilegio” (CEPAL, 2017g, pág. 31).

4. La dimensión social

A lo largo del séptimo decenio, el acento en la igualdad se reflejó en una amplia producción analítica, empírica y propositiva sobre la dimensión social de la realidad latinoamericana y caribeña.

La cuestión social figura en el núcleo de los análisis de la CEPAL desde la década de 1960. En la fase estructuralista, la pobreza y la mala distribución del ingreso se estudiaron principalmente desde el punto de vista del subempleo, la heterogeneidad estructural y la concentración de la propiedad. Se analizaron en forma integrada las tendencias en las estructuras productivas y sociales, argumentándose que los procesos históricos determinaron la combinación de una oferta ilimitada de mano de obra perceptora de bajos salarios con la insuficiente absorción de trabajadores en la modernidad, debido a tasas de inversión relativamente bajas y a tecnologías intensivas en capital típicas de los países de altos ingresos. Se llegó a la conclusión de que predominaban “patrones” o “estilos” de desarrollo orientados al consumo de las élites y perpetuadores de las condiciones de pobreza y subdesarrollo (Furtado, 1961; Sunkel, 1970; Pinto, 1965, 1970 y 1976; Graciarena, 1976; Wolfe, 1976).

En este importante capítulo de creación analítica de la CEPAL se priorizaron la desigualdad y la pobreza en términos de ingresos y propiedad y se analizaron el subdesarrollo y la injusticia social desde ese poderoso ángulo analítico. Al mismo tiempo, sin embargo, se puede sugerir —como hacen Lavinias y Simões (2015)— que los textos clásicos de la CEPAL no incluyeron una serie de otros aspectos centrales de la problemática social de la región. Parece ser el caso, por ejemplo, de los efectos sociales de la estructura tributaria, la temática de la desigualdad en términos amplios de protección social (educación, salud, previsión, entre otras) y la insuficiencia de las políticas de bienestar social correspondientes.

Por cierto, la evolución de las ideas de la CEPAL sobre la cuestión social en sus primeras décadas todavía merece un estudio detallado, que vaya más allá de la lectura de los textos clásicos. Una hipótesis razonable es que su evolución hasta la década de 1990 estuvo relacionada con tres áreas: i) la profundización del conocimiento sobre la distribución del ingreso y la pobreza, facilitada por el surgimiento de encuestas de hogares en los sistemas nacionales de estadística de los países de la región y por la generalización de estadísticas censales confiables; ii) los trabajos sobre población, realizados desde la década de 1950 por

el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y publicados, por ejemplo, en la serie *Notas de Población*, que se publica desde 1973, y iii) los estudios y las propuestas de políticas sobre género, realizados desde la creación, en 1977, de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuando la CEPAL se convirtió en Secretaría Ejecutiva de la Conferencia.

En las décadas más recientes, la ampliación del espacio de la cuestión social en la agenda de investigación y propuestas de la CEPAL se inspiró inicialmente en la propuesta de “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990, 1992a y 1992b) y adquirió intensidad bajo el impulso del *Panorama Social de América Latina*, documento publicado anualmente a partir de 1991, año en que también se creó la serie *Políticas Sociales*. Además de estos, son muchos los documentos que merecen destacarse por su importancia en la trayectoria reciente del tratamiento de la realidad y las políticas sociales en la región. Entre ellos cabe mencionar, en el quinto y sexto decenios, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998a), *La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social* (CEPAL, 1997), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a) y *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006).

Se puede afirmar que el *Panorama Social de América Latina* es el de mayor impacto entre los documentos de la CEPAL sobre el ámbito social en los 20 años anteriores al decenio 2008-2018, objeto de este libro conmemorativo, y que esa relevancia se mantuvo en el séptimo decenio. Este se convirtió en el más cuidadoso y detallado documento de seguimiento de la realidad social de la región, al reunir y renovar, cada año, los aportes realizados por las cuatro Divisiones de la CEPAL que se ocupan principalmente de la problemática social (División de Desarrollo Social, División de Estadísticas, División de Asuntos de Género y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL). La continua actualización empírica y la progresiva sofisticación analítica, facilitadas por el compromiso con la anualidad de la publicación, atraerían la creciente atención de observadores y estudiosos del campo social latinoamericano y caribeño. La primera edición del *Panorama Social* en 1991 da inicio al análisis socioeconómico cuantitativo, integrado y periódico de la CEPAL. Su fundación fue liderada por Pedro Sainz y Adolfo Gurrieri (Directores de las Divisiones de Estadísticas y Desarrollo Social, respectivamente, en 1990), Juan Carlos Feres y Arturo León, así como por los dos autores de la propuesta que explicitaba la necesidad de su creación, Pascual Gerstenfeld y Ruben Katzman (1990). La supervisión y coordinación de las distintas ediciones del *Panorama Social* publicadas entre 2009 y 2017 han sido responsabilidad de los equipos de cuatro Divisiones lideradas por Martín Hopenhayn y Laís Abramo (División de Desarrollo Social), Luis Beccaria y Pascual Gerstenfeld (División de Estadísticas), Sonia Montañó y María Nieves Rico (División de Asuntos de Género), y Dirk Jaspers-Faijter y Paulo Saad (CELADE-División de Población de la CEPAL).

El tratamiento refinado y exhaustivo de la cuestión social en el séptimo decenio no solo se evidencia en la serie *Panorama Social de América Latina*, sino también en los siguientes grupos de documentos: i) documentos preparados para la Primera y la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, de 2015 y 2017, y para la Primera Reunión de la Mesa Directiva, de 2016 (CEPAL, 2015a, 2016b y 2017g); ii) documentos preparados para las XI, XII y XIII Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebradas en 2010, 2013 y 2016 (CEPAL, 2010e, 2013f y 2016c); iii) documentos preparados para las Tercera y Cuarta Reunión de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012f y 2017d) y los que resultaron de ella (CEPAL, 2012c y 2017c), y iv) los trabajos divulgados en las series *Asuntos de Género*, *Políticas Sociales* y *Población y Desarrollo*.

La lectura de esos trabajos permite la identificación en el séptimo decenio de cuatro novedades analíticas en el tratamiento de la dimensión social del desarrollo por parte de la CEPAL —además de la centralidad de la igualdad y de sus expresiones políticas—, basadas en las ideas de pactos para la igualdad, economía política y cultura del privilegio anteriormente mencionadas: i) la aplicación de la idea de multidimensionalidad de la pobreza; ii) el concepto de matriz de la desigualdad social; iii) la arquitectura analítica y propositiva sobre la cuestión del género, apoyada en las tres autonomías: económica, física y en la toma de decisiones (en términos de participación en la sociedad y la libertad en la toma de decisiones a nivel individual); y iv) la identificación de nuevas tendencias poblacionales y sus implicancias en términos de políticas sociales.

Tanto la noción de multidimensionalidad de la pobreza, como la inspiración para la construcción analítica de la matriz de la desigualdad social, surgieron en la serie de trabajos presentados cada año en el informe *Panorama Social de América Latina*, que confirmó su protagonismo como instrumento de la CEPAL para contribuir al conocimiento sobre la dimensión social de la realidad latinoamericana y caribeña. Además del tradicional análisis de la evolución de la pobreza y la desigualdad en la región, en una o más ediciones a lo largo de la década se cubrieron temas como gasto social, empleo y trabajo decente, desigualdad de género en el mercado laboral, violencia juvenil y familiar, políticas de cuidado, educación y salud, tendencias demográficas, juventud, poblaciones afrodescendientes e institucionalidad para el desarrollo social¹⁶.

La idea de enfoque multidimensional de la pobreza se presentó en las ediciones del *Panorama Social* de 2013 y 2014, (CEPAL, 2013b, 2014c). Consiste en un método integrado y sus índices correspondientes, que consideran, junto con la carencia de ingresos monetarios, carencias en materia de acceso a las necesidades básicas y la introducción de dimensiones sobre inserción laboral y protección social.

¹⁶ En el *Imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (Bárcena y Prado, 2016) se encuentra una excelente síntesis del esfuerzo analítico y propositivo de la CEPAL enfocado en el ámbito social y en la igualdad.

El enfoque multidimensional no pretende sustituir la forma clásica con que la CEPAL calcula la pobreza, centrada en el ingreso monetario —y en su expresión en términos de líneas de pobreza medida como un múltiplo del poder de compra de alimentos necesarios para evitar la desnutrición—, sino como importante complemento de la misma. Eso porque además de la insuficiente percepción de ingresos monetarios, capta carencias en términos de los demás componentes esenciales del bienestar, como la vivienda (hacinamiento y materialidad), acceso a energía y a servicios básicos de agua y saneamiento, y a educación. En el cuarto capítulo del presente libro se incluye una sección sobre las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina, constante del *Panorama Social 2014*¹⁷.

Independientemente de los avances registrados en el tratamiento de la pobreza, el tema de la desigualdad también fue objeto de un amplio análisis, además de ser particularmente innovador en lo que se refiere a la evolución histórica del pensamiento cepalino, con el concepto de matriz de la desigualdad social¹⁸.

El primer avance de peso en esa dirección surgió en el documento del período de sesiones de 2014 (CEPAL, 2014a), en que la desigualdad se relaciona con tres dimensiones esenciales de los derechos de ciudadanía, es decir, derechos a la igualdad de medios, igualdad de capacidades e igualdad expresada en las autonomías y el reconocimiento recíproco. Vale recordar que la igualdad de medios se relaciona con el ingreso monetario, personal y funcional (del trabajo y de la propiedad, antes y después de impuestos, transferencias monetarias, entre otros); la igualdad de capacidades se refiere a los derechos de acceso universal y de calidad a la educación, la salud y otros servicios básicos, como el agua, la vivienda y la electricidad, la protección social y el cuidado de niños, personas mayores y personas con discapacidad; la igualdad relativa a las autonomías y el reconocimiento recíproco se refiere a las libertades individuales y al poder de participación en la toma de decisiones colectivas, así como a las cuestiones asociadas al poder y a las formas de dominio o, como se diría más tarde, a la “cultura del privilegio”.

Esa visión tridimensional de los derechos a la igualdad fue inspiradora del segundo avance analítico en el tratamiento de cuestiones sociales en el séptimo decenio, o sea, al referido concepto de matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2015a, 2016b, 2017g). La

¹⁷ La conceptualización y operacionalización en la CEPAL del “abordaje multidimensional de la pobreza” en 2013-2014 fueron realizadas, en línea con un conjunto de trabajos previamente existentes en el mundo sobre el tema, por la División de Estadísticas, liderada por Pascual Gerstenfeld y con la participación de Xavier Mancero y Pablo Villatoro. En términos de historia de las ideas de la CEPAL, se origina en la experiencia de los años ochenta sobre medición de necesidades básicas insatisfechas (CEPAL/DGEC, 1988), con la medición de pobreza monetaria y la incorporación de dimensiones sociolaborales y de protección social. Véase una reseña histórica de la aplicación del concepto de necesidades básicas insatisfechas en América Latina en Feres y Mancero (2001).

¹⁸ El concepto de “matriz de la desigualdad social” fue desarrollado bajo el liderazgo de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social. Fue empleado por primera vez en el documento de posición presentado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima (CEPAL, 2015a).

formulación sobre la matriz de la desigualdad social parte del principio de que esta está fuertemente condicionada por la matriz productiva de los países de América Latina y el Caribe (heterogénea y poco diversificada) y por una “cultura del privilegio”. Asimismo, reconoce que el mercado laboral es el eslabón que vincula esa heterogeneidad (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) con una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares.

Se trata de una arquitectura analítica ingeniosa que atraviesa los tres ámbitos de los derechos a la igualdad (medios, capacidades y autonomías), con cinco ejes estructurantes de la desigualdad social¹⁹. Esos cinco ejes corresponden, como en el caso de los derechos, a un ordenamiento, una síntesis, de distintas dimensiones de la realidad social que han sido tratadas en forma cada vez más detallada en la producción cepalina reciente: i) el estatus socioeconómico; ii) el género; iii) el territorio; iv) la edad (ciclo de vida), y v) la condición étnico-racial, en particular en lo referido a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente.

El carácter estructurante de estos ejes se refiere a su peso e influencia en la configuración de las relaciones sociales, de poder, de propiedad y de prestigio y al hecho de que se entrecruzan y potencian entre sí y se encadenan a lo largo del ciclo de vida, generando profundas brechas de desigualdad en todos los ámbitos del ejercicio de los derechos y el desarrollo social. En el capítulo V de este libro se reproducen páginas seleccionadas del documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016b), presentado por la CEPAL en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, realizada en Santo Domingo en 2016.

Cabe hacer dos comentarios. El primero es que el enfoque de innovación corresponde a un enriquecimiento del análisis clásico de la CEPAL sobre heterogeneidad estructural. Tal como en los textos clásicos de Anibal Pinto (1965,1970), correctamente se asocia la heterogeneidad social a la heterogeneidad en la ocupación productiva y la consecuente desigualdad de medios. Además, en línea con el relieve que la CEPAL pasó a dar a la protección social en el sexto decenio, incluye la dimensión de la igualdad de capacidades. No menos importante, cuando se incluye el análisis de las autonomías y reconocimiento recíproco en materia de género —que se examina en las próximas páginas—, es que se permite un nuevo análisis de conjunto de las desigualdades en la región.

El segundo comentario se refiere a la complementariedad entre el concepto de multidimensionalidad de la pobreza y el de multidimensionalidad de la desigualdad (y la correspondiente matriz de la desigualdad social). Pese a que pobreza y desigualdad son

¹⁹ Se trata de una formulación en construcción, como puede advertirse en las sucesivas publicaciones que la presentan. Los autores de este texto se permiten la libertad de presentar una versión ligeramente modificada del concepto. Entienden que es una forma de más fácil comprensión y de mayor simplicidad analítica, que no altera el sentido básico de la formulación.

conceptos distintos, y a que las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y de la desigualdad han seguido diferentes trayectorias de formulación en la CEPAL, son muchas y obvias las conexiones entre ambas formas de examinar la realidad social latinoamericana y caribeña, así como muy obvias las relaciones de ambos conceptos con la noción unificadora de derechos ciudadanos adoptada por la CEPAL. Se trata de una promisorio avenida para un futuro perfeccionamiento analítico por parte de CEPAL.

Las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y de matriz de la desigualdad social contribuyen a perfeccionar el marco de análisis para organizar el diálogo entre agendas de investigación que ya incluían importantes avances, como la importancia del género y el estrato socioeconómico en las brechas de desigualdad en todos los ámbitos sociales (ingresos, trabajo, servicios, protección social, derechos sociales, entre otros). También permiten explorar y vincular esos elementos con nuevos temas, como por ejemplo el peso de la condición étnica y racial en el caso de las personas afrodescendientes y las repercusiones de la condición de discapacidad o migración en el bienestar y el goce de derechos de las personas. Entre las virtudes analíticas del esquema se encuentran la de facilitar la visibilidad de esas interacciones, con miras a comprender las formas y los mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales, y la de identificar a los grupos de población que las experimentan en forma separada o simultánea y que, en muchos casos, constituyen los “núcleos duros” en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza, a la reducción sustantiva de la desigualdad y a la garantía efectiva de los derechos.

Efectivamente, las ideas de multidimensionalidad de la pobreza y de matriz de la desigualdad social han permitido la articulación, en la agenda propositiva de protección social de la CEPAL, de tres áreas de trabajo que inicialmente transitaban por canales paralelos. La primera corresponde al gasto social en la región, rubro en el que la actualización y mejora de la metodología en colaboración con los países permitió la construcción de una base de datos sobre el tema. El gasto social también se ha planteado como un importante medio para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial para avanzar hacia la universalización de la salud, la educación y la protección social²⁰. La segunda es el análisis de las vulnerabilidades, las necesidades y los derechos de varios segmentos de la población de los que la CEPAL se ha ocupado históricamente, entre ellos los niños, los jóvenes y las personas mayores (CEPAL, 2016e, 2017b y 2017d). La tercera área de trabajo se refiere al análisis de las instituciones sociales de la región. Además del

²⁰ Ello ha planteado nuevos temas como, por ejemplo, el papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la calidad de los servicios de educación y salud, enfatizando el papel de las brechas de acceso como nuevo factor de desigualdad en la región (Carnicero y Fernández, 2012; Sunkel y Trucco, 2012).

desarrollo de un nuevo marco analítico²¹ y la creación de una base de datos, este trabajo ha permitido articular el análisis de la institucionalidad que ya se estaba realizando a nivel sectorial (en especial con respecto a grupos específicos de la población, como los niños y los adolescentes, los jóvenes, los afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas migrantes) (CEPAL, 2016b y 2016e; Martínez, 2017)²².

Entre las múltiples dimensiones de la desigualdad que recibieron especial atención se encuentran las observadas entre territorios y en las ciudades. La primera de ellas puede encontrarse, por ejemplo, en el capítulo IV de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a). Con el sugestivo título “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales”, en dicho texto se argumenta que “la fuerte heterogeneidad de las entidades territoriales subnacionales de América Latina se expresa en altos niveles de concentración espacial y en las persistentes disparidades, entendidas como desigualdades en la distribución territorial de la riqueza” (CEPAL, 2010a, pág. 132). La divergencia entre los ingresos de los territorios se presenta mediante una serie de indicadores, incluso con respecto a sus consecuencias en términos de pobreza, por medio de un “mapa de las privaciones en América Latina”.

En el documento citado también se examina la segregación urbana como factor reproductor de las desigualdades y, mediante una serie de indicadores socioeconómicos seleccionados, se abordan las consecuencias en términos de disparidades sociales en varias grandes áreas metropolitanas de la región. En ese ámbito, durante el séptimo decenio, la CEPAL dio seguimiento a los estudios sobre los resultados de los procesos desordenados y socialmente injustos con que tuvieron lugar la urbanización y los asentamientos humanos en los países de la región. Se trata de un trabajo sistemático realizado por la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, al que se volverá más adelante al examinar la dimensión ambiental del desarrollo.

La tercera novedad analítica específica de la dimensión social se refiere a los asuntos de género. Si bien las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y matriz de la desigualdad social representan avances importantes en la forma de organizar las ideas cepalinas en el ámbito social en general, pues contribuyen a que se obtenga una visión abarcadora de lo social, se prestan en forma secundaria al análisis de género. En ese ámbito, la CEPAL llegó a otra ingeniosa construcción analítica, con la idea de autonomías

²¹ Se hace hincapié en cuatro dimensiones de análisis: i) jurídico-normativa, caracterizada por el marco legal de lo social a nivel internacional, regional y nacional, para identificar los compromisos asumidos por los Estados; ii) organizacional, centrada en la estructura, los mandatos y la división del trabajo dentro del Estado; iii) técnico-operativa, relativa al conjunto de herramientas de gestión e información de que disponen los países; y iv) de financiamiento, es decir, el volumen y la asignación de recursos públicos que se invierten en materia social.

²² Los compiladores agradecen a Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción de dicha División en los últimos diez años, que aquí se editaron y utilizaron libremente, especialmente en los últimos tres párrafos y, más adelante, en los últimos cinco párrafos del apartado 5.

de la mujer. Esta corresponde a un grado de refinamiento conceptual único, en términos de fuerza analítica y propositiva, y consagra la identidad propia que el tema de género siempre tuvo en los trabajos de la CEPAL²³.

Antes de dar mayor precisión al tema de las autonomías, no está de más recordar la trayectoria de más de 40 años de la CEPAL en el análisis de la temática de género y su papel articulador de políticas de género en distintos debates multilaterales. En 1977 se llevó a cabo en la Habana la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe²⁴. El objetivo de esta Primera Conferencia era transformar en compromisos gubernamentales las reivindicaciones sociales orientadas a promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En esa ocasión se lograron dos acuerdos: por una parte, se acordó la elaboración del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y, por otra, los Gobiernos regionales dieron a la CEPAL el mandato de convocar, en el marco de la CEPAL, con carácter permanente y regular, en períodos no superiores a tres años, una Conferencia Regional de las Naciones Unidas sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo de América Latina.

Para dar cumplimiento a este mandato, la CEPAL creó la Unidad Mujer y Desarrollo, que hacia fines de la década de 2000 se transformó en la División de Asuntos de Género. En el marco de esta fórmula institucional, la CEPAL ha organizado 13 Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Se destaca la Sexta Conferencia, realizada en Mar del Plata (Argentina) en 1994 —evento previo a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)—, porque en ella se aprobó el Programa de Acción Regional para las Mujeres

²³ Los compiladores agradecen a María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, la entrevista que les concediera en septiembre de 2017, gracias a la cual pudieron enriquecer significativamente el análisis sobre la problemática de género que se presenta en esta introducción.

²⁴ Para determinar el contexto histórico, cabe señalar que esta Primera Conferencia estuvo precedida por un hito: la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1975 como el Año Internacional de la Mujer. Al respecto, la CEPAL publicó ese mismo año, bajo el sello editorial del Fondo de Cultura Económica, el libro *Mujeres en América Latina: aportes para una discusión* (CEPAL, 1975). En ese libro, prologado por Marshall Wolfe, se reconoce que, si bien la condición de la mujer era una preocupación presente desde los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, no fue hasta la década de 1970 que la problemática de la mujer logró imponerse en las agendas multilaterales. En el prólogo de ese libro, Wolfe afirma que: “es importante señalar que el creciente relieve adquirido por la condición de la mujer se traduce directamente en los intentos de relacionar el problema femenino con todos los demás temas amplios que preocupan actualmente a los organismos de las Naciones Unidas: población, empleo, oferta de alimentos, medio ambiente humano y, finalmente, el tema general del ‘desarrollo’” (CEPAL, 1975, pág. 7). En el resto del libro se presenta un conjunto de ensayos exploratorios, con el objetivo de estimular una mayor discusión futura en materia de género y desarrollo. Se incluyen así los textos “La participación de la mujer en el desarrollo de América Latina”, elaborado por el propio Wolfe; “Notas sobre el problema de la desigualdad sexual en sociedades de clases”, de Jorge Graciarena; “La condición de la mujer en América Latina: su participación social; antecedentes y situación actual”, de M. Teresita de Barbieri; “El problema de la condición femenina en América Latina: la participación de la mujer en los mercados de trabajo. El caso de México”, de Liliana de Riz; y el ensayo de Henry Kirsch “La participación de la mujer en los mercados laborales latinoamericanos”. A estos trabajos se agrega el Informe del Seminario Regional para América Latina sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo, con especial referencia a los factores demográficos, seminario que se realizó en Caracas del 28 de abril al 2 de mayo de 1975.

de América Latina y el Caribe, 1995-2001. En este programa se actualizó el acordado en La Habana, al ampliar los diagnósticos de la condición de la mujer en el proceso de desarrollo, se plantearon lineamientos de políticas para la superación de las brechas de género y se incluyeron nuevos temas en la agenda. Las subsiguientes Conferencias Regionales sobre la Mujer ampliaron los debates y lograron los Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México D.F. (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013). Las Conferencias han procurado fomentar avances en materia de institucionalidad de género en el Estado, facilitar el financiamiento para las agendas de género y fomentar la transversalización del enfoque de género en las investigaciones sobre desarrollo y la implementación de políticas públicas. Así, finalmente se llega a la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2016, instancia en que los Gobiernos regionales aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (véase CEPAL, 2017i). Para una panorámica más detallada de los temas discutidos y los acuerdos alcanzados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer, se recomienda la lectura del documento *40 años de Agenda Regional de Género*, presentado en el marco de la XIII Conferencia, realizada en Montevideo, y en el cual se presenta una compilación de los documentos de acuerdo que han surgido de cada una de estas conferencias (véase CEPAL 2017i).

En este contexto institucional y de debate regional, la División de Asuntos de Género de la CEPAL (primero bajo la conducción de Sonia Montañó y actualmente dirigida por María Nieves Rico) ha elaborado un significativo número de publicaciones en los últimos diez años, con las cuales se ha incrementado el acervo de conocimientos en las dimensiones de género y de políticas y mecanismos para el adelanto de la mujer. Se han abordado diversos temas, entre los cuales cabe mencionar los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género, la economía del cuidado y el uso del tiempo, la participación política de la mujer y las políticas de igualdad y la transversalización de la perspectiva de género. La agenda de investigación también incluye el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, cuya creación fue solicitada a la CEPAL por sus Estados miembros en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en 2007. Los objetivos de este Observatorio son: i) analizar y visibilizar el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género, ii) elaborar informes periódicos de diagnóstico referidos a las brechas de igualdad entre mujeres y hombres, y iii) realizar un informe bianual que profundice aquellos diagnósticos en áreas como: trabajo remunerado y no remunerado, uso del tiempo y pobreza; acceso a la toma de decisiones y representación política; violencia de género; y salud y derechos reproductivos.

De este modo, durante la última década la CEPAL intensificó su agenda investigativa y política en asuntos de género. Lo hizo dando origen a una innovación analítica de la mayor relevancia: la autonomía de la mujer. Conforme se plantea en la plataforma virtual del Observatorio de Igualdad de Género:

“La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones”²⁵.

En el enfoque analítico se distinguen tres tipos de autonomía y se describen las interrelaciones que deberían darse entre ellas para alcanzar la igualdad de género y asegurar la inclusión de la mujer en el proceso de desarrollo socioeconómico sostenible: la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones (o sociopolítica).

La autonomía económica consiste en la capacidad de las mujeres de generar sus propios ingresos y recursos económicos mediante su participación en el empleo remunerado y en igualdad de condiciones respecto de los hombres. Las dimensiones de la autonomía económica también incluyen el uso del tiempo y la contribución de la mujer a la actividad económica. Por autonomía en la toma de decisiones se entiende la capacidad de la mujer de ejercer su derecho a participar en las distintas instancias de los poderes del Estado y a promover su participación en los espacios de discusión pública y de decisiones políticas en general. La autonomía física corresponde al derecho de la mujer a ser respetada en el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos y supone asegurar la no violencia de género en sus dimensiones física, psicológica o económica.

De este modo, la formulación de las tres autonomías constituye una innovación analítica en el pensamiento de la CEPAL en materia de género, por cuanto tiene la ventaja de agrupar los temas que recurrentemente ha abordado en tres categorías bien delimitadas, que además orientan de manera adecuada las necesidades de autodeterminación de la mujer, en un sentido político, para avanzar en la conquista de sus derechos y propender a una sociedad igualitaria.

El enfoque de la autonomía de la mujer se ha presentado en muchas publicaciones de la CEPAL en el último decenio. Un primer esfuerzo en esta dirección es CEPAL (2012e), que plantea la necesidad de generar un nuevo pacto sociofiscal para redistribuir los trabajos productivos y de cuidado equitativamente entre hombres y mujeres²⁶. También se debe considerar un cuantioso volumen de documentos de trabajo pertenecientes a la serie *Asuntos de Género*, en los que se han realizado diversos análisis sobre esta autonomía en sus tres definiciones. En el contexto de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de

²⁵ Véase el sitio web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea:] <https://oig.cepal.org/es/autonomias>.

²⁶ El antecedente de este trabajo es el libro *Qué Estado para qué igualdad* (CEPAL, 2010e), presentado como documento de posición en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia en 2010.

América Latina y el Caribe, la CEPAL presentó otro documento de posición que orientaba la discusión de la autonomía de la mujer dentro de un tópico muy específico: la economía digital. En efecto, el trabajo expuesto en CEPAL (2013f) ofrece una sistematización en torno a diversos aspectos condicionantes de la inserción femenina en el mercado laboral y de la manera en que las mujeres utilizan y acceden a los múltiples recursos que ofrece la economía digital.

Un importante momento en la construcción conceptual de las tres autonomías y sus interrelaciones es el documento *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016c). En el primer capítulo de ese documento, presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2016, se expone un panorama de la integración de la mujer en el desarrollo sostenible con igualdad. En el capítulo II se presentan los principales aspectos de la autonomía económica y su vínculo con la igualdad distributiva. La autonomía física, la libertad y los derechos de la mujer se analizan en el tercer capítulo. En el capítulo IV se describen los elementos constitutivos de la autonomía política de la mujer.

El capítulo V, con el que se concluye el documento, contiene un conjunto de recomendaciones de políticas para la igualdad de género. Este se ha recopilado en el capítulo VI del presente libro. En esas páginas no solo se presentan las políticas de promoción de la autonomía de la mujer y de igualdad de género, sino que además se sintetizan adecuadamente sus aristas conceptuales.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, fundado hace 60 años, se ha caracterizado durante el séptimo decenio por la continuidad de las líneas de trabajo previas, que lo convirtieron en la principal referencia latinoamericana en temas de población. En el último período realizó un cuidadoso seguimiento de las principales tendencias demográficas y un conjunto de estudios sobre la relación entre población y desarrollo socioeconómico en la región²⁷.

El punto de partida de la producción del séptimo decenio es el documento *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2008)²⁸. Allí se presenta y analiza información sobre las tendencias de la dinámica demográfica en la región y se identifican los principales retos para el desarrollo económico y social de los países en un escenario caracterizado por la velocidad y la intensidad de las transformaciones demográficas.

Ese documento anticipó el acento que se pondría en la igualdad en la producción cepalina del séptimo decenio. Se estudian con detalle el proceso de acelerada transición

²⁷ Los autores agradecen a Paulo Saad por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en los últimos diez años, que aquí se editaron, utilizaron y complementaron libremente.

²⁸ El documento fue coordinado por Dirk Jaspers-Fajier y Susana Schkolnik.

demográfica y sus consecuencias en la estructura por edades y en el tamaño de la población de los países de América Latina y el Caribe, se examina el proceso en el marco conceptual más amplio del desarrollo basado en los derechos y con enfoque de género, y se hace hincapié en la situación de las familias y los grupos vulnerables, así como en los efectos sectoriales de los cambios demográficos en las áreas de salud, pensiones y educación. Asimismo, en el documento se establecen las formas más adecuadas de aprovechar la oportunidad que ofrece el bono demográfico y prepararse para los desafíos planteados por el envejecimiento poblacional, a fin de construir sociedades más incluyentes y menos desiguales. En el contexto de los cambios demográficos y en el marco de la visión de derechos se analizaron temas relacionados con la protección de las personas en edad avanzada, las poblaciones indígenas, la igualdad de género y los cambios en la familia y en el papel de la mujer.

En consecuencia, el documento sirvió como base para los estudios y el monitoreo de las tendencias demográficas básicas que se han desarrollado desde mediados del siglo XX y sus efectos socioeconómicos, así como para los acuerdos adoptados en las conferencias regionales sobre envejecimiento (en las que el CELADE-División de Población de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica). Estas han sido clave para avanzar en el posicionamiento de las personas mayores como titulares de derechos y la creación de mecanismos específicos para proteger esos derechos.

En la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en San José en 2012, se dio impulso a ese tema mediante la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012c), basada en el documento *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (CEPAL, 2012f), en el que se trata la agenda de la igualdad y las personas de edad. En ese documento se evalúan el cambio demográfico y el protagonismo de las personas mayores y, conforme los principios de los derechos de las personas mayores a la seguridad social, se examinan las brechas en términos de solidaridad e igualdad en materia de salud, cuidados y protección social, así como en la institucionalidad pública pertinente. Asimismo, se evalúan los avances y ámbitos de acción prioritarios para la implementación de los derechos de las personas mayores. Los documentos del evento de 2012 sentaron las bases para que el continente americano diera un paso histórico por medio de la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2015 y de la consiguiente ratificación, hasta ahora, por parte de cinco países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y Uruguay).

El capítulo V del *Panorama Social de América Latina, 2015* (CEPAL, 2016e), titulado “Los impactos de las tendencias demográficas”, es representativo de la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en el séptimo decenio. En el capítulo VII del presente libro se reproducen las secciones tituladas “Las grandes tendencias” —en que se señala una

“novedad” demográfica, o sea, la inversión de las migraciones a los países desarrollados y la simultánea expansión de las migraciones intrarregionales (CEPAL, 2016e, pág. 199)²⁹— y “Políticas en la transición demográfica”, en la que se detallan los siguientes objetivos: aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad, eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral, preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento, mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes, proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes, adecuar los sistemas de pensiones y crear un sistema público de cuidado. Ese conjunto de objetivos es convergente con la preocupación por los grupos más vulnerables y con el hecho de que “pese al acentuado descenso de la fecundidad, persisten tasas relativamente altas en las poblaciones indígenas, los estratos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educativo y las adolescentes” (CEPAL, 2016e, pág.191)³⁰.

En la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en el séptimo decenio se destacan otros tres documentos. El primero es el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013c). Coordinado por el CELADE, es el acuerdo intergubernamental más importante aprobado en la región en materia de población y desarrollo y constituye una pieza fundamental del proceso de examen del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014. El documento concitó un amplio apoyo en la región y permitió compatibilizar la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 con las necesidades regionales. Abarca todos los temas relevantes de población y desarrollo de América Latina y el Caribe y constituye la base de una hoja de ruta integral y actualizada para el futuro de la acción regional en esa materia.

El segundo documento se titula *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (CEPAL, 2014d). Allí se examinan los cambios sociopolíticos en los pueblos indígenas y la problemática de un mayor reconocimiento de sus derechos y visibilidad en las agendas públicas. El documento fue el resultado de un estudio regional basado en evidencia empírica inédita y novedosa, que recorre los diferentes ámbitos que constituyen los pilares para el bienestar de los pueblos indígenas, incluidos la supervivencia poblacional —tanto en términos biológicos como culturales— y los derechos territoriales y de participación política, en el marco del ejercicio de la libre determinación. El documento se considera un aporte clave para la profundización de las democracias en la región e incluye una serie de recomendaciones de políticas tendientes a lograr la igualdad en la diversidad. La estrategia metodológica participativa, que supuso la conformación de un equipo asesor indígena, contribuyó al diálogo y al intercambio de conocimientos y a la validación y apropiación del estudio por parte de

²⁹ Sobre el tema véase también, por ejemplo, Pizarro y Orrego Rivera (2016).

³⁰ El trabajo fue coordinado por Paulo Saad.

las organizaciones indígenas. Asimismo, constituyó un apoyo clave en el posicionamiento regional para la inclusión de los temas relevantes para los pueblos indígenas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en la elaboración del plan de acción para implementar los acuerdos de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

El tercero es el documento presentado en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, realizada en Asunción en 2017, titulado *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (CEPAL, 2017d). En sintonía con los trabajos previos, versa sobre el proceso de envejecimiento y la situación de las personas mayores y, en ese contexto, aborda los derechos humanos y la necesidad de ampliar la protección de las personas de edad. En la misma línea, aprecia el valor y la importancia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, como en los casos de maltrato e insuficiencia de cuidados.

En todos los ámbitos anteriores, es decir, todos los ángulos desde los que se examinó la problemática social, las contribuciones de los análisis en el séptimo decenio se caracterizaron por la atención dedicada a las políticas. Esto puede observarse tanto en los documentos de los períodos de sesiones, como en las ediciones del *Panorama Social* y en las series *Políticas Sociales*, *Asuntos de Género* y *Notas de Población*. En particular, y a partir de los diagnósticos y las propuestas del documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006), se continuó desarrollando el análisis de los sistemas de protección social y abogando a favor de su expansión y universalización como aportes a la igualdad y al desarrollo sostenible.

Al respecto, destacan varios aportes. Por una parte, se realizó un gran esfuerzo para situar a los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada con respecto a otros regímenes de bienestar y desde la perspectiva de los desafíos estructurales del aseguramiento, el financiamiento y la solidaridad como claves. Además de subrayar las dificultades pasadas y presentes de los sistemas de seguridad social, se hace hincapié en los hitos discursivos que han permitido avanzar hacia un horizonte de universalidad y de no focalización, así como en problemas novedosos como la judicialización del derecho a la salud (Sojo, 2017).

También sobresale otro esfuerzo por analizar los sistemas de protección social en forma sistémica, conforme la lógica y los desafíos de la articulación de sus componentes contributivos y no contributivos —enfaticando el papel de los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales y las políticas de fomento laboral y productivo— y la lógica de las funciones estructurales de la protección social, a saber, asegurar ingresos a lo largo del ciclo de vida, identificar a las personas excluidas y vincularlas con el conjunto de políticas y servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011). En ambos casos, el cuidado se ha incorporado como un pilar de la protección social, lo que refleja la integración de una perspectiva de género en el corazón de los enfoques adoptados.

La reflexión sobre la protección social conoció también un desarrollo nuevo relacionado con la necesidad de generar grandes consensos sociales para realizar pactos sociales y fiscales que permitan consolidar paulatinamente sistemas universales de protección social. Para ello, y como insumo para el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a), se estudiaron las reformas de la protección social que fueron objeto de un pacto o consenso político amplio en varios países de la región y se señalaron los factores que facilitaron ese desenlace. De esas experiencias se destaca la importancia de construir paulatinamente consensos mediante la difusión de alternativas de política para ponerlas a disposición de todos los actores. Asimismo, se señala la necesidad de aprovechar las ventanas de oportunidad política que surgen en ciertos momentos críticos, como durante las campañas electorales y los momentos de crisis en los que se cuestionan los modelos de política pública vigentes y los actores están más abiertos a adoptar nuevos enfoques, propuestas y orientaciones en materia de protección social (Hopenhayn y otros, 2014; CEPAL, 2015a).

En ese sentido, conforme la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue cobrando forma, la CEPAL analizó cada vez más las implicancias de las metas y los objetivos sociales y sus vínculos con los pilares económico y ambiental de dicha Agenda. En especial, se subraya que la dimensión y los resultados en el ámbito del desarrollo social no dependen solamente de la política social (“lo social no se juega solo en lo social” (CEPAL, 2015a), también se llama la atención hacia la otra cara de la moneda: el desarrollo sostenible es impensable sin avances sociales. Se señala que, además de ser cruciales para la garantía de derechos, los avances sociales constituyen una inversión con réditos económicos positivos y un aporte a la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se argumenta que lo social, y en especial la construcción de sistemas universales de protección, desempeñan un papel clave, pues al garantizar niveles básicos de bienestar facilitan el abandono de actividades insostenibles y con ello la transición hacia economías verdes. Un mensaje importante es que el modelo de desarrollo actual es insostenible porque deja una huella social negativa que, entre otros aspectos, se manifiesta en elevados niveles de pobreza y desigualdad y en continuas discriminaciones y violaciones de los derechos de las personas (CEPAL, 2015a y 2017b).

Por último, otros dos temas sociales que recibieron gran relevancia en el séptimo decenio son la ocupación laboral y la tributación. En la CEPAL, estos se abordan en el ámbito de los estudios realizados en la División de Desarrollo Económico, en conjunto con la temática macroeconómica, de modo que se retomarán en la sección siguiente.

5. La dimensión macroeconómica

El tratamiento de la macroeconomía por la CEPAL tuvo, desde sus orígenes, una orientación predominantemente “heterodoxa”. En las primeras décadas, el reconocimiento de la influencia de las condiciones fiscales y monetarias en la demanda nacional no impidió destacar las

conexiones entre, por una parte, los precios internacionales, los tipos de cambio y los problemas de la balanza de pagos y, por otra, la inestabilidad de los precios y del ritmo de crecimiento económico. Desde la década de 1990, esa perspectiva se complementó con el análisis de los efectos de los flujos de capital a corto plazo.

Antes de 1980, la CEPAL se distinguió de la corriente de pensamiento principal por dos formulaciones prioritarias: las tesis sobre la vulnerabilidad externa y el desequilibrio estructural de la balanza de pagos (CEPAL, 1949 y 1951; Prebisch, 1973) y la teoría estructuralista de la inflación (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958). Además, en la década de 1970, y en forma premonitoria con respecto a la crisis de la deuda de los años ochenta, se alertó sobre los peligros del endeudamiento externo excesivo y la necesidad de combatir la restricción externa al crecimiento mediante la diversificación de la producción y las exportaciones (CEPAL, 1972).

En un momento de fuerte acoso real e ideológico del Fondo Monetario Internacional y de los grandes bancos internacionales, la CEPAL alertó en sucesivas ocasiones sobre la imposibilidad de enfrentar el pago de la deuda por la vía del ajuste recesivo. En su lugar, propuso un ajuste expansivo por medio del cual los compromisos de la deuda se pagarían con una nueva generación de divisas externas obtenidas por las inversiones en capacidad productiva y exportadora (véase, por ejemplo, CEPAL, 1984). Al mismo tiempo, apoyó fórmulas heterodoxas de lucha contra la inflación, como las vinculadas a la teorización sobre la inflación inercial en la Argentina y el Brasil, que ubicaban a la causa de la inflación en los elementos no monetarios (memoria inflacionaria y desvalorización cambiaria debido a la crisis externa), análogamente, por lo tanto, a la teorización estructuralista cepalina de los años cincuenta (CEPAL, 1984).

En la década de 1980, los análisis se concentraron en el problema de la superación de la crisis de la deuda y en los aspectos inflacionarios correlacionados. A partir de esa "década perdida", las formulaciones en el campo de la macroeconomía cobraron mayor relevancia en el trabajo de la CEPAL, con respecto a la que habían tenido previamente, y esa postura ya no cambiaría. En las décadas de 1990 y 2000, bajo el liderazgo inicial de Ricardo Ffrench-Davis y la posterior asociación de José Antonio Ocampo, cuando este se convirtió en Secretario Ejecutivo, se destacaron, además de la importancia de la estabilidad de los precios y la cautela correspondiente en el plano de la solidez fiscal, tres conjuntos de propuestas complementarias.

En primer lugar, se propuso controlar los flujos de capitales especulativos, con la finalidad de atenuar sus efectos desestabilizadores en la actividad económica, evitando sobrecalentamientos artificiales y contracciones abruptas y duraderas. El control permitiría atenuar o neutralizar la oscilación cíclica generada por esos flujos, confiriendo a la política macroeconómica la capacidad de contraponerse a la tendencia regional de crecimiento sistemáticamente por debajo de la plena capacidad y de generar los estímulos necesarios

para maximizar la inversión de manera de potenciar el crecimiento. En oposición a la ortodoxia predominante, el mensaje era que las políticas volcadas a la estabilidad nominal no garantizaban por sí solas el crecimiento y que, según su contenido, podían conspirar contra él y contra la misma estabilidad de precios (CEPAL, 1995, 2000a y 2002a).

En segundo lugar, se propuso un “pacto fiscal” en el que se fue más allá de la sintonía con la consolidación del ajuste fiscal alcanzado a lo largo de la década de 1990. Se planteó la importancia del aumento de la productividad de la gestión pública, de una mayor transparencia y del fortalecimiento de las instituciones democráticas. No menos importante, se trataron dos temas que posteriormente ganarían mayor énfasis en el pensamiento cepalino: la importancia de la gestión fiscal anticíclica, a partir del séptimo decenio, y la búsqueda de la equidad por medio de la tributación, en el séptimo (CEPAL, 1998a)³¹.

En tercer lugar, se defendió la implementación de políticas monetarias y cambiarias para evitar las altas tasas de interés y la correspondiente apreciación del tipo de cambio, señalándose que la práctica tiene el efecto perverso de provocar déficits recurrentes en la balanza de pagos. Se argumentó que, junto con las políticas fiscales anticíclicas, las políticas correctas para evitar el binomio intereses elevados-tipo de cambio apreciado potencian las inversiones y el cambio estructural, en particular en los sectores industriales que conllevan progreso técnico. En forma complementaria, se defendió la importancia de la regulación y fiscalización de las instituciones financieras internas. A inicios de la década de 2000 se agregó también la propuesta de una nueva institucionalidad financiera en los ámbitos internacional y regional, en sintonía con las necesidades de garantizar liquidez y controlar los flujos internacionales de capitales especulativos (CEPAL, 2001 y 2002b).

Los principales elementos de esa orientación se mantuvieron en el séptimo decenio. Se reiteró la idea de que la buena administración de los agregados macroeconómicos debe ir más allá de la solidez fiscal y la “estabilidad nominal” y proteger también las variables por el lado real de la economía, es decir, los ritmos de crecimiento e inversión, la transformación productiva y el progreso técnico, contribuyendo, de esa manera, al empleo, el aumento de los salarios y el gasto público social.

En el ámbito fiscal, además de la defensa de políticas fiscales anticíclicas, se insistió en la necesidad de incrementar la carga fiscal y mejorar su composición, medidas consideradas indispensables para el apoyo estatal a la transformación productiva (inversión en infraestructura e innovación, entre otras) y a la provisión de sistemas de protección social amplios y adecuados.

³¹ Las reflexiones sobre el tema fiscal se beneficiaron de los encuentros anuales de importantes especialistas organizados por la CEPAL en Santiago de Chile desde la década de 1980, bajo la coordinación de Juan Carlos Lerda hasta el inicio de la década de 2000 y de Ricardo Martner a partir de ese momento. Véase “Pacto fiscal diez años después” (Lerda, 2008a).

En sintonía con los análisis realizados en los decenios anteriores sobre la necesidad de regular los flujos transfronterizos de capitales volátiles —y ya en el clima ideológico mundial que siguió a la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*), de una aceptación más amplia de una “macroeconomía prudencial” de control de esos flujos para reducir sus riesgos y manejarlos de acuerdo con los contextos macroeconómicos específicos de cada país— se dio continuidad a la defensa de la regulación de la cuenta de capital. La argumentación preservó la idea de que era importante disponer de márgenes de maniobra para la implementación de políticas macroeconómicas en favor del crecimiento, incluso mediante una administración del tipo de cambio que fuera al mismo tiempo solidaria con el desarrollo productivo y la estabilidad de precios.

En el campo de las políticas monetarias y cambiarias, el énfasis recayó una vez más en los excesos en las tasas de interés y su efecto contractivo en la actividad económica, así como en la excesiva apreciación del tipo de cambio, que afecta la competitividad y la salud de las cuentas externas. No menos importante, se señaló la necesidad de realizar una “reforma del mercado de capitales”, dirigida al fortalecimiento de la orientación de recursos a largo plazo y a una mayor igualdad en el acceso al financiamiento, destacándose el favorecimiento de las pequeñas y medianas empresas y de las microfinanzas.

En el capítulo VIII del presente libro se presentan las páginas del documento del trigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Brasilia en 2010 (CEPAL, 2010a), en el que se sintetizan dichas propuestas bajo el sugestivo título “Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo”.

El contexto de desaceleración de las economías a lo largo del séptimo decenio ha sido inspirador de una importante contribución al trabajo previo por medio de una serie de estudios en los que se comparaban las características del ciclo en América Latina, Asia y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en términos de profundidad y duración³².

Los resultados de las investigaciones evidenciaron que, si bien en la fase recesiva del ciclo no se verifican diferencias relevantes entre las regiones, en los períodos de expansión el crecimiento es más lento y también menos duradero en América Latina y el Caribe que en Asia. Además, se observa un comportamiento asimétrico de la inversión en América Latina y el Caribe, en que esta disminuye en forma más intensa en la recesión de lo que aumenta en la expansión, un movimiento particularmente acentuado en el caso de la inversión pública en infraestructura (CEPAL, 2012a).

Posteriormente se amplió el estudio sobre el ciclo de inversión en la región y se identificaron algunas características nada alentadoras: i) su duración es más corta que la del ciclo del producto interno bruto (PIB), lo que significa mayor volatilidad; ii) la inversión

³² Estos trabajos se realizaron bajo el liderazgo de Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey. Véase, por ejemplo, Titelman, Pérez Caldentey y Pineda (2009).

tiende a contraerse cuatro veces más intensamente que el PIB; iii) la pérdida acumulada de inversión en la fase recesiva del ciclo duplica con creces las ganancias acumuladas en la fase de expansión (determinando una tendencia a la disminución de la tasa de inversión en proporción al PIB), y iv) la amplitud de la contracción de la inversión en la fase recesiva supera la reducción en los demás componentes de la demanda agregada (CEPAL, 2016a).

En el capítulo IX de este libro se reproducen pasajes de documentos en los que se presentan los resultados de la línea investigativa sobre el ciclo, es decir, páginas seleccionadas de los documentos de los trigésimo cuarto y trigésimo sexto períodos de sesiones, celebrados en 2012 y 2016, respectivamente.

Estas constataciones reforzaron la propuesta de considerar la inversión, y en particular la inversión pública, como una variable crítica en la conducción de la política macroeconómica. El hincapié en la inversión del sector público deriva de que es una variable anticíclica por su autonomía con respecto al PIB —a diferencia de la inversión privada, cuya variación es inducida por la variación de la demanda— y estimula la inversión privada en todas las fases del ciclo, dados sus efectos en la economía por el lado de la demanda y la creación, por el lado de la oferta, de externalidades a la inversión del sector privado (desplazamiento positivo (*crowding-in*))³³.

Reiterando esa línea argumentativa, en el estudio más reciente sobre el tema se constató que la dinámica cíclica del período 2009-2016, con respecto a la de los períodos 1990-2001 y 2002-2008, estuvo sobre todo asociada al consumo y, en menor medida, a la expansión del gasto público, al no contarse con la necesaria expansión de la inversión y las exportaciones. Vale la pena reproducir parte de las conclusiones del documento, en el que se publican varios resultados del estudio. En este se compara el ciclo reciente (2009-2016) con los dos anteriores (1990-2001 y 2002-2008) y se muestra que el mejor desempeño por el lado de la demanda se dio por el consumo privado y los gastos de gobierno, mientras se registró un débil desempeño de las exportaciones y de la inversión:

“Las características del ciclo actual también plantean interrogantes en relación con el sostenimiento del crecimiento en el mediano y largo plazo. El comportamiento cíclico afecta la trayectoria de crecimiento de mediano y largo plazo, esencialmente a través de la dinámica de la inversión, que se ha caracterizado en el ciclo actual por un comportamiento menos dinámico que en el pasado. Menores niveles inversión no solo se traducen en una menor capacidad productiva instalada, sino que además un bajo crecimiento puede por sí mismo inhibir el proceso de inversión. (...) Los bajos niveles de inversión también inciden negativamente en la productividad. (...) La desaceleración de la inversión debilita esta asociación positiva.” (CEPAL, 2017e, págs. 114-115).

³³ La cobertura del tema “brechas de inversión en infraestructura” recae en la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Véase Perrotti y Sánchez (2011). El tema se vuelve a abordar en la próxima sección, relativa a la dimensión productiva del desarrollo.

La consideración de la relación entre ciclo y tendencia es una de las principales características del análisis macroeconómico del séptimo decenio. Esta se expresó en diferentes textos, en torno a la idea de que “Una macroeconomía para el desarrollo debe mirar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) en el contexto del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo” (CEPAL, 2012a, pág. 34). Según la línea kaldoriana adoptada por varios intelectuales latinoamericanos (por ejemplo, Ros, 2014) y en sintonía con lo que la CEPAL postula desde sus orígenes en su enfoque estructuralista, se considera que el aumento de la inversión permite, por una parte, la aceleración del crecimiento mediante la diversificación productiva, la introducción de progreso técnico, los rendimientos crecientes de escala y el aumento correspondiente de la productividad y, por otra (al volver el parque productivo más complejo e integrado), la ampliación de las exportaciones, la sustitución de importaciones y, por esa vía, menores pérdidas de dinamismo expansivo al exterior y menor restricción externa al crecimiento (CEPAL, 2012a, caps. I y II).

La reflexión sobre ciclo, crecimiento, inversión y transformación estructural (ciclo y tendencia) se enmarca en un trabajo más amplio, en el ámbito macroeconómico, en el que se destaca el tradicional informe anual *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, publicado por la CEPAL desde sus inicios, seguido por el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*³⁴.

En el séptimo decenio, esos documentos describieron la recesión de 2009, la fuerte recuperación de 2010 y la subsiguiente desaceleración que de a poco se fue generalizando en buena parte de los países, particularmente en los de América del Sur y el Caribe. Se examinaron, año a año, las principales tendencias económicas internacionales en los planos que ejercen influencia sobre las economías de América Latina y el Caribe y se analizó la evolución de la actividad económica, los precios y salarios y las políticas económicas en la región³⁵.

Además de ese seguimiento, en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* cada año se trató un tema especial. La serie de trabajos que se sucedieron es una buena muestra del alcance de los estudios realizados por la CEPAL en el área macroeconómica: políticas para la generación de empleo de calidad (edición de 2008-2009, CEPAL, 2009), impacto distributivo de las políticas públicas (edición de 2009-2010, CEPAL, 2010b), modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta (edición de 2010-2011, CEPAL, 2011a), las políticas ante las adversidades de la economía internacional (edición de 2012, CEPAL, 2012b), tres décadas de crecimiento desigual e inestable (edición de 2013, CEPAL, 2013d), desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (edición de 2014, CEPAL, 2014g), desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras

³⁴ Sobre los primeros 50 años de la publicación del *Estudio Económico*, véase el artículo relativo en la edición 1997-1998 (CEPAL, 1998b), cuya elaboración estuvo a cargo de José Miguel Benavente.

³⁵ El trabajo estuvo a cargo, en distintos años de Osvaldo Kacef, Juan Alberto Fuentes y Daniel Titelman y fue coordinado, todos los años por Jürgen Weller. Para algunas ediciones de esos documentos se contó también con la coordinación adjunta de Sandra Manuelito.

a reactivar el crecimiento (edición de 2015, CEPAL, 2015b), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo (edición de 2016, CEPAL, 2016h) y la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento (edición de 2017, CEPAL, 2017e).

Cada año se presentan también otros dos documentos periódicos en el ámbito de estudios que incluyen el análisis macroeconómico, a saber: *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* y *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*.

El primero es un trabajo semestral, realizado en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se comenzó a publicar en 2009, de manera simultánea a la celebración del Pacto Mundial para el Empleo, coordinado por la OIT, cuando esa entidad reaccionaba a los efectos de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, en función del derecho de todos los ciudadanos del mundo a un “empleo decente”. La CEPAL participa en esos trabajos mediante su División de Desarrollo Económico³⁶. La atención de esta División se concentra en el ámbito de la macroeconomía, lo que confiere a los estudios un atractivo doble enfoque, dedicado simultáneamente a los aspectos macroeconómicos y sociales de la ocupación laboral.

En cada informe se examinaron los efectos del movimiento general de las economías en la ocupación y los ingresos del trabajo. A pesar de la desaceleración en el nivel de actividad a partir de 2011, entre ese año y 2014 se verificaron mejoras en el mercado de trabajo, aunque menos acentuadas que las registradas en la fase expansiva de 2002-2003 a 2008 y en 2010. A partir de 2015 se observa un deterioro en términos de tasas de desempleo, participación y ocupación, por sexo y edad, así como en materia de creación de trabajo formal y salarios.

Además del análisis de coyuntura, cada informe incluye un estudio sobre un tema especial, casi siempre relacionado con las consecuencias sociales de la evolución del empleo. Por ejemplo, el informe N° 1, de junio de 2009, versó, como convenía ese año, sobre políticas anticíclicas y de protección social, el N° 6, de mayo de 2012, sobre la mejora de la productividad (positiva pero insuficiente) y la evolución en la participación de los salarios en el ingreso nacional en la década de 2000 (positiva pero insatisfactoria) y el N° 14, de mayo de 2016, sobre las mejoras recientes y las brechas persistentes en el empleo rural. En ese ámbito del mercado de trabajo y la estructura social, la CEPAL también desarrolló durante el sexto decenio una línea de investigaciones sobre heterogeneidad estructural, que se aborda en la próxima sección, dedicada a la dimensión productiva.

El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe comenzó a publicarse en 2013³⁷ y se ha transformado en la principal referencia cepalina en la generación de conocimiento sobre la realidad fiscal de la región, dando continuidad a la producción de los años previos. En el séptimo decenio se retomaron las propuestas del pacto fiscal (CEPAL, 1998a), con miras a la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante sus tres mecanismos: los tributos, los gastos y el

³⁶ La coordinación por el lado de la CEPAL ha estado a cargo de Jürgen Weller.

³⁷ La coordinación ha estado a cargo de Ricardo Martner.

financiamiento público³⁸. Asimismo, como en las demás dimensiones del análisis del desarrollo, se destaca el enfoque de la igualdad en el tratamiento de la cuestión fiscal, teniendo en cuenta el papel del Estado y sus finanzas como instrumento para las propuestas de política social.

En el primer número del *Panorama Fiscal* se buscó analizar el “espacio fiscal” para la ejecución de políticas anticíclicas y políticas sociales y se destacaron los pactos que favorecen la formalización del empleo, el fortalecimiento de sus instituciones y las acciones para igualdad. En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (CEPAL, 2014e) se renueva el énfasis en la incidencia redistributiva del Estado, en especial mediante los tributos, y se señala la importancia de la calidad y la transparencia del gasto público.

Debido al menor crecimiento económico a partir de 2014, el espacio fiscal se redujo por las pérdidas de ingresos a causa del fin del auge de los productos básicos y por las mayores presiones para atender gastos sociales. En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015d) se resalta la importancia de los recursos naturales y su gobernanza para las finanzas públicas, ampliando el análisis del papel fiscal para promover el desarrollo productivo y no solamente el empleo y reforzando su atención en las reformas tributarias como forma de recuperación de ingresos. En especial, se analiza el impacto de la evasión fiscal en la región y se alerta sobre la necesidad de una coordinación regional para limitar esa práctica, tema incluido en la edición de 2016 (CEPAL, 2016g). En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2017f) se examinan aspectos de la tributación ambiental, la política fiscal y las desigualdades territoriales y se discute el incumplimiento fiscal.

El estudio de la evasión fiscal se ha desarrollado en varios documentos desde 2010, ya sea desde el punto de vista de los mecanismos institucionales, como de la dificultad para tributar mayores niveles de ingreso y la riqueza (Jiménez, 2015). La descentralización y las finanzas de los gobiernos subnacionales, especialmente en los países federales, se enfatizaron en estudios relacionados con las reformas tributarias y la acción del gasto de esos niveles de gobierno (Gómez Sabaini, Jiménez y Martner, 2017). Se argumenta que la movilización de recursos públicos para el desarrollo se enfrenta a una serie de desafíos, pues la carga tributaria sigue por debajo del nivel relativo de desarrollo en la región y en el mundo, la progresividad de los sistemas tributarios es casi nula, se mantienen elevados índices de evasión fiscal y la proliferación de incentivos tributarios erosiona las bases impositivas. Asimismo, se señala que la evasión derivada de operaciones internacionales de empresas multinacionales y personas con grandes patrimonios también es elevada (CEPAL, 2016b)³⁹.

³⁸ Sobre ese documento, léase el texto de Juan Carlos Lerda (2008), *El Pacto Fiscal visto a sus diez años*. Durante casi dos décadas, el autor organizó todos los años en la CEPAL un prestigioso seminario regional sobre política fiscal, en cuyas distintas ediciones reunió a grandes especialistas en el tema. A partir de mediados de la década de 2000 el seminario pasó a ser coordinado por Ricardo Martner.

³⁹ Los compiladores agradecen a Carlos Mussi por las notas que gentilmente ha preparado acerca de la producción de la CEPAL sobre la cuestión fiscal en los últimos diez años, que aquí se editaron, utilizaron y complementaron libremente en los últimos cuatro párrafos.

Por último, cabe mencionar otros dos temas que recibieron atención en el séptimo decenio en el ámbito de la dimensión social de los estudios sobre macroeconomía. En primer lugar, se abordó el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, considerado como un importante medio de desarrollo inclusivo. En palabras de Pérez Caldentey:

“La inclusión financiera significa no solo brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de ellos sino también mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para aquellos que forman parte del circuito financiero formal. La inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva” (ONE/CEPAL, 2017)⁴⁰.

En segundo lugar, se discutió el tema de los “países de ingresos medios” y se criticó ese concepto por inducir al uso de una métrica inadecuada para la apreciación de las reales condiciones de atraso y pobreza de los países de la región, o sea, sus “brechas estructurales”. Se señaló que, además del ingreso per cápita, la medición del grado de desarrollo de un país debe incluir, a efectos de cooperación externa, indicadores estructurales como “desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente” (CEPAL, 2012d, pág. 6).

6. La dimensión productiva y de comercio internacional

En sus orígenes, la CEPAL era relativamente optimista con respecto a las posibilidades de que la región convergiera al nivel de ingresos de los países desarrollados gracias a rendimientos crecientes de escala por el progreso técnico y los incrementos de productividad que resultan del proceso de industrialización. Al mismo tiempo se daría la modernización de los sectores y la transferencia de mano de obra de los sectores de subsistencia a la industria y los demás sectores modernos (como en la fórmula clásica de Lewis (1960)). Desde el punto de vista teórico, esa percepción no tenía por qué modificarse, pues recibió aportes posteriores de por lo menos tres líneas analíticas: kaldoriana, neoschumpeteriana y neoclásica del crecimiento endógeno.

Sin embargo, la disparidad entre la velocidad del progreso tecnológico mundial y la que se verificó en la región por lo menos desde el fin del proceso de industrialización latinoamericano en la década de 1970, volvió el diagnóstico cepalino cauteloso con respecto a las posibilidades concretas de reducción del atraso relativo en materia de desarrollo productivo.

Desde entonces, en el análisis cepalino se subraya que la trayectoria de la región no ha sido convergente con la de las naciones desarrolladas en términos de expansión del PIB, inversiones y productividad, y que la convergencia en el futuro parece dudosa. El mensaje ha

⁴⁰ Entre las publicaciones de la CEPAL sobre el tema, véase, por ejemplo, Fenton y Padilla (2012).

sido que solo una acción enérgica y planificada a favor del proceso de transformación productiva puede invertir las tendencias desfavorables que se están afirmando en las últimas décadas.

En este contexto de incertidumbre, en la producción intelectual del séptimo decenio se enriqueció la forma en que, desde sus orígenes, las ideas de heterogeneidad estructural y de baja diversidad productiva y exportadora caracterizaron el subdesarrollo de la región. Se dio continuidad al avance analítico proporcionado por los trabajos del sexto decenio y se introdujeron cuatro novedades conceptuales: “brechas externa e interna”, “cambio estructural progresivo”, “brecha digital y conectividad de banda ancha” y “gobernanza de los recursos naturales”.

El concepto de brechas externa e interna es una fórmula ingeniosa, pues tiene la propiedad de reunir en una sola expresión las principales teorizaciones cepalinas clásicas, resumidas en la sección A del presente texto. La brecha externa se refiere a la amplia distancia entre la productividad de las economías de la región y la de las economías desarrolladas y se entiende que deriva de la inadecuada diversificación productiva y exportadora, la distancia con respecto a los patrones tecnológicos de los países desarrollados, la baja productividad media y, por lo tanto, las bajas remuneraciones, en promedio. Mediante esa construcción, se realza de lleno el problema de la no convergencia en el sistema centro-periferia. Al mismo tiempo, la brecha interna se refiere a la persistencia de la heterogeneidad estructural, o sea, de la distancia en los niveles de productividad entre sectores y territorios y entre empresas y ocupaciones dentro de un mismo sector, en especial según el tamaño de los establecimientos y el grado de informalidad en las relaciones de trabajo.

Dando continuidad a los trabajos divulgados poco antes —como CEPAL (2007)—, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) se analizan las ideas de persistencia de no convergencia externa e interna, contraria a la deseada aproximación a los niveles de productividad de los países desarrollados y la deseada reducción de las distancias en materia de productividad entre las ocupaciones dentro de los países de la región. En el capítulo X de este libro se reproducen dos pasajes ilustrativos de ese análisis, a saber, fragmentos del capítulo III de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* y fragmentos del capítulo V de *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*⁴¹.

En el séptimo decenio se puso el acento en la brecha interna. En virtud de la orientación general de centrar los análisis de esos años en la igualdad, el procedimiento resulta del entendimiento clásico cepalino de que la desigualdad social es un reflejo de la heterogeneidad estructural en el ámbito productivo. En el capítulo IV del documento

⁴¹ El texto de referencia del séptimo decenio en el ámbito productivo (CEPAL, 2007) fue elaborado bajo el liderazgo intelectual de Mario Cimoli y Gabriel Porcile, que también tuvieron una destacada participación en la elaboración de los trabajos sobre esa materia divulgados en los períodos de sesiones de ese último decenio. El referido texto representa la continuidad con los trabajos cepalinos de los decenios previos sobre las dinámicas productivas de América Latina y el Caribe, realizados bajo el liderazgo o la inspiración de Fajnzylber (1983 y 1990), Katz (2000a y 2000b) y Ocampo (2002). Véase, al respecto, Bielschowsky (2009).

del trigésimo cuarto período de sesiones (CEPAL, 2012a) se retoma el análisis de la brecha interna de productividad, que también recibe atención en el capítulo IV del documento sobre *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a). En este último se encuentra también un buen ejemplo de la producción cepalina sobre el mercado de trabajo desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural, en el capítulo titulado “El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad”.

El foco en la heterogeneidad dio lugar a un conjunto de estudios en la CEPAL, en el que se examinaron los casos de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay). Los resultados muestran una relativa estabilidad en los indicadores de heterogeneidad desde la realización de los primeros estudios en la década de 1960, bajo la inspiración y coordinación de Aníbal Pinto (1965 y 1970). De forma consistente con la investigación anterior (CEPAL, 2007), el diagnóstico general de los estudios realizados en el séptimo decenio es que, con respecto a los países desarrollados, en la región persiste una marcada heterogeneidad en términos de diferenciales de productividad del trabajo entre sectores, empresas y territorios, que determina la preservación de graves disparidades de ingresos en todas esas dimensiones⁴².

La conclusión constituyó un importante apoyo a las propuestas en el terreno de la igualdad. Se evidenció que el fenómeno de la desigualdad está imbricado en la evolución histórica de las estructuras productivas de la región, aumentando la necesidad de una amplia diversificación productiva —que permita la transferencia de la mano de obra subempleada a los sectores de media y alta productividad— y la necesidad de adoptar sólidos sistemas de protección social.

El “cambio estructural progresivo” (CEPAL, 2016a) representa otro concepto clave del séptimo decenio. Con este se avanzó en la formulación que, en el sexto decenio, había enriquecido el clásico argumento de escasa/inadecuada diversidad productiva mediante la fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista de desequilibrio estructural de la balanza de pagos⁴³. El “cambio estructural progresivo” es un concepto construido en forma gradual a lo largo del séptimo decenio. En el documento del período de sesiones de 2016 se formuló de la siguiente manera:

“El concepto ordenador es el cambio estructural progresivo, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión,

⁴² Ricardo Infante (2011 y 2016) fue el coordinador de los trabajos sobre heterogeneidad estructural en la CEPAL durante el séptimo decenio. En lo que se refiere al contenido analítico del concepto de heterogeneidad estructural, véase el artículo de Porcile (2011) y, con respecto al dimensionamiento de la evolución de la heterogeneidad estructural en el período 1960-2008, véase el artículo de Infante (2011).

⁴³ Con respecto a la referida fusión, véase Bielschowsky (2009).

que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local.” (CEPAL, 2016a, pág. 10)⁴⁴.

La eficiencia keynesiana corresponde a la progresiva recomposición de la estructura productiva orientada a los sectores asociados a las tendencias dinámicas de la demanda (internacional y de cada país). Esta tiene como antecedentes las formulaciones de Prebisch (1973), de inicios de los años 1950, sobre la restricción externa al crecimiento debido a la baja diversidad productiva y de las exportaciones, que determina una elasticidad-ingreso de las exportaciones muy inferior a la de las importaciones. La formulación original de Prebisch recibió importantes aportes de Thirlwall (1979), Krugman (1989) y McCombie y Thirlwall (1994) y pasó a conocerse como “Ley de Thirlwall”.

La idea básica de los autores es que existe una regularidad empírica ampliamente demostrable entre la tasa de crecimiento de un determinado país y la del resto del mundo, equivalente a la relación entre la elasticidad-ingreso de sus importaciones y la elasticidad-ingreso de sus exportaciones. Se entiende que la tasa de crecimiento a largo plazo de cada país es aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente a largo plazo definida por las dos elasticidades, pues hay límites para el aumento de la relación entre el endeudamiento y el PIB.

La diversificación productiva hacia sectores de mayor expansión de la demanda potencia el crecimiento, tanto porque sigue la senda de dinamismo de la demanda como porque permite reducir la elasticidad de importación y ampliar la de exportaciones, reduciendo la restricción al crecimiento. Se observa que, en la versión modificada que pasó a emplearse en la CEPAL (2007), las elasticidades de comercio exterior se explican no solo como función de la estructura productiva de cada país, sino también de la “brecha tecnológica” (con respecto a la frontera de eficiencia en el resto del mundo).

La eficiencia schumpeteriana corresponde a la idea de progresiva recomposición de la producción orientada a actividades líderes en innovación, en general aquellas más intensivas en aprendizaje y conocimiento y difusoras de progreso técnico a la economía en su conjunto. La diferenciación entre las dos eficiencias, keynesiana y schumpeteriana, fue formulada por Cimoli, Dosi y Soete (1993), entre otros autores de orientación schumpeteriana. Esta

⁴⁴ La expresión fue sugerida por Martín Abeles en el curso de la elaboración del documento del trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016a), como fórmula que incluía no solo las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, empleadas en documentos anteriores (por ejemplo, CEPAL, 2012a), sino también la “eficiencia ambiental” (relativa a la adopción de un modelo de crecimiento con bajas emisiones de carbono).

se encuentra también en CEPAL (2007) y en el documento del trigésimo cuarto período de sesiones (CEPAL, 2012a)⁴⁵.

Los trabajos del séptimo decenio sobre la evolución de las estructuras de producción y de comercio exterior de la región revelan tendencias nada alentadoras desde el punto de vista de la eficiencia keynesiana (por ejemplo, CEPAL, 2010a y 2012a). Muestran también que, lamentablemente, al observar más allá de la bonanza provisoria de los recursos naturales, hay razones para el escepticismo en términos de superación de las restricciones externas al crecimiento provenientes de la capacidad exportadora y de las exigencias de importación: las diferentes medidas de cambio estructural (aproximación a los niveles de productividad de los países desarrollados, aumento de la importancia de sectores intensivos en ingeniería, grado de sofisticación tecnológica de las exportaciones, entre otras) no han arrojado buenos resultados. Esto significa que la industrialización, que según la visión original de Prebisch debería resolver o atenuar la restricción externa al crecimiento, no tuvo la continuidad ni los despliegues necesarios para alcanzar la finalidad prevista.

No menos importante, esos estudios también muestran una baja tasa de innovación en los países de la región, o sea, ineficiencia schumpeteriana, aumentando de esa forma el pesimismo basado en las evidencias de ineficiencia keynesiana. Esto no sorprende porque, conforme se señala en esos textos, las eficiencias keynesiana y schumpeteriana suelen resultar de las tendencias dinámicas de formación y expansión de los mismos sectores: los más dinámicos en términos de evolución de la demanda suelen ser también los más innovadores.

Es posible ir más allá y decir que la simultaneidad de bajas eficiencias keynesiana y schumpeteriana significa, además, que se pierde la oportunidad de que estas se potencien recíprocamente y, de esa forma, faciliten en conjunto el crecimiento con mejora distributiva. La eficiencia schumpeteriana es necesaria para abrir espacio, por medio de una mayor productividad y una menor brecha externa, para la keynesiana, y esta última es necesaria para que la schumpeteriana no signifique un mero aumento de productividad en actividades innovadoras, sino que forme parte de un proceso en que se creen muchos más empleos de los que se destruyan. En cierta forma, la formulación recuerda las ideas de Fajnzylber (1990), autor que en el texto inaugural del neoestructuralismo cepalino propuso, como estrategia para que América Latina llenara el "casillero vacío" del crecimiento simultáneo, la redistribución del ingreso con la apertura de la "caja negra" del progreso técnico⁴⁶.

La tercera eficiencia o "eficiencia ambiental" se entiende como la progresiva transición a sectores y actividades que favorecen la protección del medio ambiente y el desacoplamiento del crecimiento económico y las emisiones de carbono que provocan el calentamiento del planeta. Se propone un "keynesianismo ambiental", por medio del cual se dinamicen

⁴⁵ Véanse también, por ejemplo, Cimoli y Correa (2005) y Cimoli y otros (2005).

⁴⁶ Los compiladores agradecen a Gabriel Porcile por haber señalado este punto.

y transformen las economías con “un gran impulso ambiental” —un concepto inspirando en la idea de *big push* de Rosenstein-Rodan (1943). Este punto se retoma más adelante, en la sección dedicada al medio ambiente.

La evaluación de la CEPAL, para los casos latinoamericano y caribeño, es que los países de la región han orientado sus inversiones hacia sectores distintos de los asociados con las eficiencias keynesiana y schumpeteriana —productos básicos basados en recursos naturales en el sur y maquilas intensivas en mano de obra barata en el norte. De ahí derivan menores efectos de estímulo de demanda y de innovaciones sobre el crecimiento en la región y, en forma complementaria a lo que se concluye por la idea de la “brecha externa”, restricciones al crecimiento por problemas recurrentes de la balanza de pagos. Se argumenta que las inversiones tampoco contribuyen a la eficiencia ambiental porque corresponden a patrones de producción y consumo que producen efectos perversos en el cambio climático y la preservación de la naturaleza en general.

En el capítulo XI del presente libro se reproducen páginas del capítulo I del documento del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, en el que se resume el alcance del concepto en lo que se refiere a las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que el lector también encontrará en el prólogo del referido documento, reproducido en el capítulo I del presente libro. En el capítulo XI se reproducen también páginas del documento del período de sesiones de 2016 relativas a la incorporación de la “eficiencia ambiental”, así como a la idea de “gran impulso ambiental” o “keynesianismo ambiental”. En ese documento de 2016 la CEPAL destaca que, con una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, combinada con la consolidación del aporte regional a ese esfuerzo y la implementación de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo, se obtendrá “un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental” (CEPAL, 2016a, pág. 168).

El tratamiento de las brechas externa e interna y de las eficiencias keynesiana y schumpeteriana fue reforzado por otra contribución en el terreno productivo. Se trata de la reflexión sobre los efectos, las virtudes y los problemas suscitados en América Latina y el Caribe por la veloz revolución mundial en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)⁴⁷.

En el séptimo decenio se dio continuidad a una amplia línea de estudios realizada a lo largo de la década de 2000, orientada principalmente por el evolucionismo neoschumpeteriano, sobre la problemática de la incorporación de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento, con miras al progreso técnico y la inclusión social. El objetivo es la reducción de lo que la CEPAL expresa como dos “brechas digitales”, externa e interna, en términos

⁴⁷ La CEPAL colabora, como Secretaría Técnica, con la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Esta ya realizó cinco reuniones, entre 2005 y 2015, en las cuales se aprobaron planes de acción para los años subsiguientes.

de extensión (acceso) y profundidad (calidad de acceso), en particular orientada al tema de la conectividad de calidad por medio de infraestructura de banda ancha.

Las investigaciones realizadas en el sexto decenio y los primeros estudios del séptimo decenio culminaron en la publicación del libro editado por Peres y Hilbert (2009), en el que se evidencian avances en materia de difusión de las TIC en América Latina —diferenciados entre países— pero un importante atraso con respecto a los países desarrollados, además de desigualdades internas en materia de acceso⁴⁸. En el libro se cubrieron cuatro grandes temas: el paradigma digital, su difusión y repercusiones; el desarrollo de las TIC (*hardware, software*, operadores de telecomunicaciones y propiedad intelectual); TIC para el desarrollo (en empresas, educación, gobierno, salud y gestión de desastres) y políticas de TIC para el desarrollo.

Más adelante (CEPAL, 2010c), se retomó el tema del libro anterior en lo que se refiere a carencias en términos de generalización del uso de las TIC en el ámbito productivo y en educación, salud y gobierno electrónico y se avanzó mediante algunas novedades⁴⁹. Entre ellas, el énfasis en las nuevas plataformas tecnológicas basadas en convergencias permitidas por la integración entre las tecnologías de la información y las de comunicaciones (como redes y servicios, equipo móvil multimedia, computación en la nube y Web 2.0) y la identificación de una nueva “brecha de infraestructura”, es decir, relativo atraso en términos de conectividad, entendido como insuficiente capacidad y calidad de la Internet de banda ancha en la región, así como inequidad en el acceso a esta. Se hace un llamamiento a una “segunda generación de estrategias para la sociedad de la información”, teniendo en cuenta el carácter transversal de las TIC, que afecta en forma simultánea el crecimiento económico, el acceso universal y la modernización del Estado y de los servicios sociales públicos básicos.

Desde diferentes ángulos, el conocimiento sobre la brecha digital se fue ampliando y profundizando a lo largo del séptimo decenio⁵⁰. Un buen ejemplo es el análisis presentado en el libro *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (CEPAL, 2013a)⁵¹. En este, en sintonía con el documento del período de sesiones del año anterior (CEPAL, 2012a), la “economía digital” se presenta como una palanca para el cambio estructural (apoyando las eficiencias schumpeteriana y keynesiana) y como instrumento de inclusión social. Se muestra que la brecha digital con respecto a los países desarrollados se ha reducido poco o incluso aumentado (según los países de que se trate), pues el desempeño fue muy diferente entre ellos. El texto comprende el uso de un ingenioso conjunto de indicadores que presentan brechas entre los países de América Latina y los países desarrollados en

⁴⁸ Véanse también Hilbert, Bustos y Ferraz (2003) y CEPAL (2005). Además de los dos editores, las investigaciones correspondientes fueron coordinadas también por Martine Dirven y João Carlos Ferraz.

⁴⁹ Los principales colaboradores del libro fueron Mario Castillo, Néstor Bercovich y Wilson Peres.

⁵⁰ A propósito del tratamiento en la CEPAL de la brecha de conectividad por banda ancha, véase Jordán, Galperin y Peres (2011 y 2013).

⁵¹ Coordinado por Mario Castillo.

las relaciones entre, por una parte, la penetración de Internet y, por otra, los grados de desarrollo productivo y de desconcentración del ingreso. En el capítulo XII del presente libro se incluyen fragmentos de la publicación en que se evalúan los avances en el desarrollo de las TIC en la región y la difusión de Internet y de la banda ancha.

Otro aporte significativo fue la publicación, en sincronía con la actualización exigida por la velocidad del progreso técnico, del documento *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (CEPAL, 2016d). Allí se analizan las características de la nueva etapa de la revolución digital indicada en el título y el acceso a banda ancha y el consumo digital en la región. Se entiende que los significativos avances registrados en cuanto al número de usuarios no deben impedir la necesaria radicalización de los esfuerzos para impedir la ampliación de las brechas con respecto a los países líderes por medio de una agenda de políticas. Junto con una serie de recomendaciones (sobre regulación, patrones, neutralidad de la red, cibercriminos y defensa del consumidor en la red), en la propuesta se subraya la necesidad de definir una estrategia de integración regional para la conectividad de calidad, con miras a lograr ganancias de escala en infraestructura, plataformas y contenido.

Cabe mencionar otra línea investigativa sobre sistema productivo, crecimiento y productividad que también dio frutos en el campo del conocimiento sobre el desempeño en materia de TIC en la región. La CEPAL coordinó el proyecto LA-KLEMS para América Latina, que corresponde a la versión regional de la creación de una plataforma para realizar y divulgar una base mundial de datos y estudios de las relaciones entre, por una parte, el crecimiento del PIB y de la productividad y, por otra, el capital (K), el trabajo (L), la energía (E), los materiales (M) y los servicios de capital (S), permitiendo la comparabilidad entre países y sus sectores de actividad⁵².

La plataforma dio lugar a varios trabajos que proporcionan una radiografía de la evolución de la productividad, medida intrasectorialmente y en términos de cambios de composición sectorial, en un conjunto representativo de países de la región, algunos de ellos con la cobertura de los efectos de las TIC en la productividad. Es el caso, por ejemplo, del estudio de Hofman y otros (2017), que argumentan que la principal causa de la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos sigue siendo la ampliación de la brecha en términos de TIC, que contrarresta el efecto de las mejoras en términos de capital humano en América Latina, y ponderan que el papel de las TIC ha sido muy reducido, al representar menos de un sexto de la contribución total de capital⁵³.

⁵² El proyecto fue coordinado en la CEPAL por André Hofman, Nanno Mulder y Claudio Aravena. La ejecución del proyecto fue precedida por el libro editado por Cimoli, Hofman y Mulder (2010), que reúne una serie de estudios sobre innovación y desarrollo económico bajo el prisma de los efectos de las TIC, tanto de orientación neoschumpeteriana, como de línea neoclásica de la contabilidad del crecimiento. En ese mismo libro se incluyen resultados de un estudio realizado en el ámbito del proyecto KLEMS europeo que permitió comparaciones entre Europa, los Estados Unidos y otras regiones, en que se evidenció que los efectos de la difusión de las TIC en el crecimiento de las economías de América Latina habían sido relativamente reducidos en el período 1985-2005.

⁵³ Entre otros estudios, véanse también Aravena, Escobar y Hofman (2015), Hofman, Aravena y Aliaga (2016) y Hofman y otros (2017).

La cuarta innovación en el terreno del desarrollo productivo fue la introducción en el marco analítico y propositivo cepalino del concepto de “gobernanza de los recursos naturales”. El argumento es que no existe una “maldición de los recursos naturales”, sino riesgos y problemas en el uso de los recursos sin buenos criterios de gobernanza, que exigen un conjunto de instrumentos y políticas. Con esa consigna, se recomienda evitar las economías de enclave por diferentes caminos, entre ellos: la creación y el fortalecimiento de encadenamientos productivos; la neutralización macroeconómica de la apreciación del tipo de cambio (“enfermedad holandesa”) porque desestimula la diversificación productiva y exportadora; la atención a la propiedad y los ingresos del sector de recursos naturales y el aprovechamiento de la valorización para incrementar la recaudación tributaria a favor de mayores tasas de inversión, ampliación de la protección social y promoción de mejoras distributivas; y la gestión cuidadosa de los emprendimientos para minimizar los conflictos sociales y ambientales derivados de estos, controlar los daños del extractivismo y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y la preservación de la naturaleza.

La publicación del libro que resume las reflexiones sobre el tema (Altomonte y Sánchez, 2016), realizado a partir de investigaciones del equipo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, estuvo precedida por la divulgación de sus ideas principales en el capítulo VI del documento presentado en el trigésimo quinto período de sesiones (CEPAL, 2014a). De este último se reproducen, en el capítulo XIII del presente libro, dos partes representativas de las ideas reunidas en el documento.

Otro importante trabajo en el ámbito del desarrollo productivo es el estudio sobre las “brechas de inversión en infraestructura” (Perrotti y Sánchez, 2011). Se dimensionaron las exigencias de inversión en infraestructura en la región, mediante recursos públicos, privados y de alianzas público-privadas, de manera de cerrar las enormes brechas de oferta de infraestructura en la región⁵⁴.

Se estimaron tanto la necesidad de expansión de los volúmenes físicos requeridos por la expansión de las economías (incluyendo comparaciones en términos de reducción de la brecha con respecto a los países del sudeste de Asia) —megavatios de energía, kilómetros de carreteras, personas con acceso a aguas mejoradas y a mejoras sanitarias, líneas fijas y móviles de teléfonos por habitante y acceso a banda ancha— como sus correspondientes valores, absolutos y como proporción del PIB. En ese texto de 2011 los autores estimaron que la región debería invertir una tasa media del 5,6% del PIB entre 2006 y 2020 para atender las estimaciones de expansión de la demanda o del 7,9% para alcanzar los niveles de infraestructura por habitante del sudeste de Asia —mucho mayores de lo que posteriormente se verificaría entre 2006 y 2013, cuando la tasa de inversión en infraestructura varió entre el 2% y el 3% del PIB (CEPAL, 2016a, pág.117).

Los estudios sobre la brecha de inversión en infraestructura se integran con la perspectiva del análisis de ciclo y tendencia realizado en el ámbito de los estudios sobre

⁵⁴ Véase también Rozas y Sánchez (2004).

macroeconomía, pues profundizan el conocimiento de aquella que, en la perspectiva macroeconómica, se considera una variable decisiva tanto para estabilizar el crecimiento, por sus efectos anticíclicos, como para acelerarlo, por los efectos que ejerce por el lado de la demanda y de la oferta.

En el ámbito de la dimensión productiva y comercial, la CEPAL realiza también una serie de estudios sobre el comercio exterior de la región. En ese terreno, se dio continuidad a la publicación, cada año, del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*⁵⁵. En las diferentes ediciones se hizo un seguimiento sistemático de las principales tendencias del comercio mundial y regional y se describió la evolución favorable a América Latina y el Caribe en la década de 2000 (en continuidad de la década de 1990), así como su evolución poco favorable a partir de 2011-2012. En el documento también se presentaron, cada año conforme la praxis, los resultados de estudios específicos realizados en el ámbito de la CEPAL.

Rosales (2015) organizó una recopilación de textos representativos del contenido de esas publicaciones anuales en el período 2010-2014. Los temas a los que se dio mayor relevancia fueron cuatro: participación regional en las cadenas mundiales y regionales de valor, China como nuevo socio comercial de influencia creciente, éxitos y desafíos de la integración regional desde las perspectivas económica y comercial, y características y repercusiones para América Latina y el Caribe de las negociaciones megarregionales. Además, como se destaca en la introducción del libro: “Como trasfondo de todos los textos seleccionados se encuentra el vínculo entre la participación regional en el comercio internacional y el logro de un crecimiento inclusivo” (ibídem, pág. 7).

La evolución de los trabajos entre 2010 y 2014 llevó a un cuestionamiento cada vez mayor sobre la inserción desfavorable de la región en el comercio mundial en general, considerada a partir de las estructuras productivas regionales. Por ejemplo, en la edición de 2014 del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* se subraya que los estudios existentes sobre la materia permiten concluir que “los países latinoamericanos han avanzado poco en la generación de cadenas regionales o en su participación en cadenas o redes mundiales de producción” (CEPAL, 2014f, pág. 59).

Esa perspectiva se reafirmó y acentuó a partir de 2015. Ese año se confirma el pasaje gradual, observado en años previos, de un cierto optimismo en relación con China en 2010-2011 a una visión más escéptica en cuanto a las perspectivas de obtener ventajas duraderas del comercio con ese y otros países del sudeste de Asia, a no ser que se modifiquen las estructuras productivas de América Latina y el Caribe y la composición de su comercio con aquella región. En la edición de 2015, por ejemplo, junto con la presentación de cifras relativas a los años 2011-2014 que muestran “su peor desempeño exportador en ocho

⁵⁵ Osvaldo Rosales coordinó la elaboración del documento hasta 2014 y Mario Cimoli a partir de 2015. El título se cambió recientemente por *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*.

décadas” y la reiteración de la necesidad de avanzar hacia un mercado regional más integrado —subrayada en prácticamente todas las ediciones del séptimo decenio—, se propone una “estrategia común” a los países de la región con respecto a China, que permita mejorar las relaciones comerciales en términos de composición y valor. El escepticismo no limita solo a las relaciones con China: en la edición de 2016 se amplía, analizándose en modo más detallado una “insatisfacción frente a la hiperglobalización”.

Un segundo documento de publicación regular en el terreno de la producción y el comercio es el informe anual *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*⁵⁶. En forma análoga al *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, en los informes anuales sobre inversión extranjera se realiza un seguimiento sistemático de las tendencias de inversión extranjera mundial y regional y, cada año, un estudio temático específico. Con respecto a las tendencias, se muestra que la entrada neta de inversión extranjera directa (IED), cuyo valor había crecido en forma acelerada en la década de 2000, comenzó a presentar una moderada tendencia decreciente a partir de 2012, hasta alcanzar un nivel similar al de 2010 en 2016. La entrada fue diversificada según sectores y países de origen, pero poco orientada a segmentos intensivos en tecnología. La tendencia reciente a la reducción se señala como resultado de menores inversiones en recursos naturales, especialmente minería y petróleo, y de la desaceleración de las economías de la región. Si bien las estadísticas oficiales todavía registran pocas inversiones provenientes de China, se estima por otras fuentes que este país las está incrementando mucho, en particular por medio de fusiones y adquisiciones.

El aporte de estudios específicos en las diferentes ediciones cubrió una temática variada, como por ejemplo telecomunicaciones y *software* y las primeras inversiones chinas en la región (CEPAL, 2011c), los sectores bancario y eléctrico (CEPAL, 2012g), las empresas translatinas (CEPAL 2014b), las empresas transnacionales y el medio ambiente (CEPAL, 2015e), la minería metálica (CEPAL, 2016f) y el sector automotor (CEPAL, 2017h). Con respecto a la visión general presentada sobre los efectos de la IED, no se descarta la importancia de contribuciones favorables de las empresas multinacionales al desarrollo de la región, como creación de inversión e ingresos, pero se cuestiona la reducida contribución en lo que se refiere a una serie de resultados deseables, como la incorporación de tecnología, la promoción de investigación y desarrollo tecnológico y la creación en forma significativa de puestos de trabajo de calidad. Además, se llama la atención sobre los efectos no siempre favorables en la balanza de pagos de los flujos financieros netos de IED, registrándose, en la edición correspondiente a 2011 (CEPAL, 2012g), que la remisión de utilidades equivalía prácticamente a la entrada neta de capitales⁵⁷.

⁵⁶ Coordinados por Alvaro Calderón en los primeros años del séptimo decenio y por Giovanni Stumpo en el resto del período.

⁵⁷ Sobre el tema, véase también la interpretación de Abeles, Lavarello y Montagu (2013), basada en la experiencia argentina.

7. La dimensión ambiental

La CEPAL se ha dedicado a la temática de desarrollo y sostenibilidad ambiental desde fines de los años setenta, con profundidad analítica y centrada en el concepto estructuralista de “estilos de desarrollo”. En las décadas de 2000 y 2010 la institución produjo sus publicaciones más conocidas e influyentes sobre el tema. Esto se explica por dos razones.

En primer lugar, cabe destacar la mayor sofisticación de los conocimientos y las técnicas analíticas, que ha permitido la realización de un mayor número de investigaciones sobre economía del medio ambiente y los recursos naturales. Una segunda razón radica en el surgimiento de fenómenos ambientales críticos, como el cambio climático y el calentamiento global, que provocan fuertes tensiones entre la actividad productiva y la conservación de la biodiversidad a escala global. No obstante esos dos motivos, las contribuciones recientes de la CEPAL en esta materia se enmarcan en un trabajo iniciado hace 40 años por la Comisión y se insertan en la más fiel tradición del enfoque estructuralista.

Como es sabido, en la década de 1970 nació un fuerte movimiento ambientalista a escala mundial, producto de la acumulación de evidencia sobre las consecuencias de la industrialización de la posguerra. Una de las primeras respuestas frente a estas preocupaciones surgió del Club de Roma, instancia que expuso la visión de los países desarrollados mediante su tesis de los límites al crecimiento (véase Meadows y otros, 1972), y de las Naciones Unidas, por medio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, y la fundación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ese mismo año. Estas iniciativas de las Naciones Unidas fueron una reacción a los planteos del Club de Roma, pues incorporaban en el análisis los intereses de los países subdesarrollados, buscando un equilibrio que conjugara dos objetivos: la conservación de los activos ambientales y la superación de la pobreza.

En ese contexto, la CEPAL entra en ese debate con una postura aún más radical que la de otras instancias de las Naciones Unidas, dando a la relación entre desarrollo y medio ambiente un contenido que refleja una lectura de dicha problemática desde la perspectiva “periférica”. Se planteaba la necesidad de modificar los estilos de desarrollo por la vía de estrategias que, a su vez, permitieran combatir la pobreza y la desigualdad y preservar el medio ambiente.

El concepto de “estilo de desarrollo” constituyó la base para la inserción del análisis de la relación entre medio ambiente y desarrollo en el enfoque estructuralista clásico de la CEPAL. Como se señaló al inicio del presente texto, la idea fuerza rectora del pensamiento de la CEPAL en la década de 1970 fue la reorientación de los estilos de desarrollo que condujeran a la homogeneidad social y a la diversificación productiva y exportadora. Estas recomendaciones tenían, y mantienen, fuertes conexiones con el uso del medio ambiente como base material de la actividad productiva y de las condiciones de consumo para las sociedades periféricas.

En este contexto, Osvaldo Sunkel fue convocado en 1978 para dirigir la recién creada Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, con miras a extender el enfoque de estilos buscando el vínculo con el medio ambiente y el desarrollo sostenible⁵⁸. En esos años, en los que Raúl Prebisch elaboraba distintos documentos que constituirían su obra final *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (Prebisch, 1981) y dirigía la *Revista de la CEPAL*, estos estructuralistas confluyeron en una visión de desarrollo y sostenibilidad ambiental que cuajaba de modo perfecto con las líneas de investigación que venían elaborando individualmente: el capitalismo transnacional desarrollado por Sunkel (1972) y la dinámica del capitalismo en las economías periféricas en la obra ya citada de Prebisch⁵⁹.

Por parte de Prebisch, esta confluencia quedó plasmada en el artículo “Biosfera y desarrollo”, publicado en la edición N° 12 de la *Revista de la CEPAL* (Prebisch, 1980). En esta obra el autor relacionaba el vínculo entre desarrollo económico y sustentabilidad ambiental señalando que: “El extraordinario impulso de los últimos decenios hasta tiempos recientes no es sólo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica. Ha habido, pues, en el funcionamiento del sistema un elemento de falsedad de muy dramáticas consecuencias mundiales”.

Por su parte, Sunkel llevaba adelante el “Proyecto conjunto CEPAL/PNUMA sobre cooperación horizontal entre países latinoamericanos en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente” y había constituido un destacado equipo de expertos en esas materias, entre ellos Nicolo Gligo. Este proyecto produjo múltiples publicaciones y un gran seminario internacional (en 1979), cuyos resultados incluyen la definición de los vínculos básicos entre las dimensiones socioeconómicas y ambientales del desarrollo y la creación de una metodología que permitiera profundizar y expandir los límites de esa comprensión (véanse Sunkel, 1980 y 1981, y Sunkel y Gligo, 1980)⁶⁰.

Según Joseluis Samaniego, los trabajos de Prebisch y de Sunkel, junto con su equipo de investigación, lograron establecer el vínculo conceptual entre las tres dimensiones del desarrollo mediante el enfoque de estilos, que en términos de Pinto (1970) consiste en la interacción y dinámica de la oferta y la demanda y los patrones distributivos⁶¹. Samaniego

⁵⁸ Ejerció este cargo entre 1978 y 1987. En ese período, Sunkel incorporó la dimensión ambiental del desarrollo a sus temas tradicionales de investigación centrados en la dependencia y el capitalismo transnacional.

⁵⁹ Para una revisión complementaria del trabajo de Prebisch (1981) sobre capitalismo periférico, véase Pérez Caldentey, Sunkel y Torres (2012). El análisis del capitalismo transnacional elaborado por Sunkel a comienzos de la década de 1970 examinaba los procesos de integración de las empresas multinacionales y los de desintegración nacional en el contexto periférico, vinculados también con la problemática de la heterogeneidad estructural. La referencia obligada de este autor en esta materia es Sunkel (1972).

⁶⁰ Los compiladores agradecen los valiosos aportes realizados por Osvaldo Sunkel para reconstruir los hechos de aquellos años, contribuciones que fluyeron mediante una extendida entrevista de noviembre de 2017 con Miguel Torres.

⁶¹ Los autores agradecen a Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, por la entrevista concedida en septiembre de 2017.

señala que ya en los textos de los estructuralistas clásicos de los años setenta se apuntaba, en forma contundente, que desde el punto de vista del patrón productivo, la dinámica progresiva de la técnica no logra superar la dependencia de la trayectoria previa (*path dependency*) ambientalmente insostenible que caracteriza a los procesos productivos intensivos en consumo de hidrocarburos y generadores de externalidades negativas de diversa índole.

A partir de esta base analítica, la CEPAL siguió buscando nuevos aportes a los temas vinculados con el medio ambiente, como por ejemplo en el documento preparado en 1991 para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, en su mayor parte detallados en el Programa 21, la CEPAL amplió sus estudios sobre el desarrollo sostenible, analizando en especial el impacto de las políticas públicas en los países, los cambios en las negociaciones comerciales internacionales debido a una nueva visión sobre el medio ambiente en los países desarrollados y las fuentes de financiamiento para el desarrollo sostenible. La consolidación de esos estudios se desarrolla en los documentos preparados para la Cumbre para la Tierra, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002⁶².

Durante el resto de la década de 2000, el trabajo de la CEPAL en materia de ambiente y asentamientos humanos estuvo contextualizado en buena medida por los escenarios hipotéticos planteados en PNUMA (2003), orientados a la consecución hacia 2015 de los de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) referidos a esta dimensión del desarrollo. Esos escenarios fueron: i) continuidad del estilo de crecimiento global basado en los patrones de consumo y producción prevalecientes, subordinando de este modo el objetivo de conservación del medio ambiente y la biodiversidad con sus nefastas y previsibles consecuencias; ii) continuidad del estilo dominante pero con mayor regulación y políticas conservacionistas y estrategias agresivas de combate a la pobreza, y iii) hipótesis de "gran transición" hacia un desarrollo sostenible, basada en reformas y políticas radicales que pudiesen revertir antes de 2015 los impactos ambientales generados por el estilo productivo dominante.

En este contexto, los focos de estudio de la CEPAL en la década de 2000 se centraron en: i) cambio climático y calentamiento global; ii) desertificación y sequía; iii) disminución de la capa de ozono; iv) pérdida de diversidad biológica; v) destrucción de ecosistemas, y v) movimientos transfronterizos de residuos tóxicos. Además de estos temas centrales de su producción intelectual, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos continuó elaborando ideas sobre las relaciones y tensiones entre pobreza-medio ambiente y patrones de producción y consumo, en línea con las discusiones y los acuerdos con las conferencias mundiales más relevantes en estas materias. Los textos que mejor representan

⁶² Al respecto, véanse CEPAL (1991, 1996 y 2002b).

la producción de aquellos años en materia de ODM, sostenibilidad ambiental y desarrollo socioeconómico son CEPAL (2002a, 2002b y 2002c) y Naciones Unidas (2005).

Al comenzar el séptimo decenio se dio continuidad al propósito de ampliar las fronteras cognitivas de los fenómenos ambientales, sus nexos con el desarrollo económico y social y su capacidad de generar acuerdos en materia de recomendaciones de políticas en los diversos debates sobre el tema y en los espacios multilaterales más relevantes. Se observa que la producción intelectual en esa materia ha tenido el impulso y la orientación de Alicia Bárcena, no solo en su calidad de Secretaria Ejecutiva, sino también de especialista en la temática ambiental y ex Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

Como ha expresado Bárcena a lo largo del decenio, se trata de un “cambio de época”. De hecho, el decenio más reciente de vida intelectual de la CEPAL se ha desarrollado en un complejo escenario global: recurrentes crisis financieras internacionales, tensiones sociales como respuesta a las brechas de igualdad que genera el neoliberalismo a escala planetaria y, muy especialmente, las sucesivas advertencias de la naturaleza a la humanidad sobre los límites de su capacidad de carga como sostén de la actividad económica y la sostenibilidad intergeneracional de dicha capacidad.

En el contexto de las amenazas a la sostenibilidad ambiental, los fenómenos más significativos que se destacan en este séptimo decenio son, indudablemente, el cambio climático y el calentamiento global⁶³. Una referencia inaugural para el séptimo decenio sobre esta temática es la obra “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña” (Samaniago, 2009). El prólogo de esta obra ya fue recopilado en el libro conmemorativo de los 60 años de la CEPAL (Bielschowsky, 2010) y por esta razón no se incluye en la selección de textos representativos del séptimo decenio en el presente libro. A pesar de ello, vale la pena destacar que en dicho texto la autora del prólogo, Alicia Bárcena, instaló un concepto de vital importancia en el centro de la problemática del cambio climático y el calentamiento global: la seguridad climática entendida como un bien público global. En este sentido, resulta importante para el desarrollo de este relato, reproducir el siguiente extracto del referido texto de 2009:

⁶³ Otro tema de gran relevancia para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos ha sido el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en marzo de 2018, un vehículo de la democracia ambiental, incluido desde 2010 en el programa de trabajo y negociado desde 2012. Otros temas analizados han sido la matriz de interacciones del cambio climático con la Agenda 2030, el análisis de políticas de respuesta al cambio climático, como la política fiscal ambiental y sus impactos distributivos y la elaboración de orientaciones para estandarizar la contabilización del gasto ambiental y la cuantificación del financiamiento climático.

“En los últimos años, el problema del cambio climático ha captado un nivel de atención sin precedentes y ello se tradujo en una movilización internacional para concertar acciones destinadas a mitigarlo, en un dinamismo en materia de innovación tecnológica para contar con las herramientas que permitan paliar sus causas y en una preocupación creciente por sus posibles consecuencias negativas sobre el desarrollo de los países. El tema ha pasado incluso a integrar la agenda de prioridades del Secretario General de las Naciones Unidas junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La preocupación dominante a nivel mundial está correctamente enfocada a mitigar el origen del problema: las emisiones de gases de efecto invernadero. El flujo de estas emisiones hacia la atmósfera y su acumulación a lo largo de los últimos siglos han terminado por elevar las concentraciones a un grado que amenaza con llevar la temperatura atmosférica a niveles peligrosos para todos los sistemas del planeta.

Hasta el momento, el régimen internacional acordado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto solo regula la emisión de gases de efecto invernadero de los países desarrollados. Esto hace que se regule parcialmente el uso de la atmósfera como sumidero de los gases de efecto invernadero antropogénicos y que se esté lejos de tutelar la seguridad climática.

Recién en 2007 se pudo precisar una dimensión temporal y cuantitativa para el logro de la seguridad climática que, como señala Bárcena (2009a), es un bien público global que se debe proteger. El informe Stern sobre la economía del cambio climático y el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) pusieron sobre la mesa dos elementos nuevos que permitieron hacer dicha precisión (Stern, 2006). Por una parte, el IPCC despejó la incertidumbre sobre la responsabilidad humana en el cambio climático y sobre el potencial de daño de este fenómeno en distintos escenarios. Por la otra, además de hacer estimaciones sobre los costos globales de la mitigación del problema, el informe Stern puso en claro que la demora en la acción hará más cuantiosas las pérdidas de bienestar o producto global e inclinó la discusión a favor del establecimiento de tasas de descuento muy bajas en el futuro y la conveniencia de actuar sin demora” (véase Samaniego, 2009, págs. 9-10).

Tomando esta referencia como punto de partida del fenómeno de cambio climático en el séptimo decenio de producción intelectual de la CEPAL, el tema se ha tratado y enfatizado permanentemente en el enfoque de la igualdad, mensaje que, como se señaló, constituye la principal idea fuerza y la base de las recomendaciones de la CEPAL en el

período. Así, en el documento del trigésimo tercer período de sesiones, que dio inicio al "ciclo de la igualdad" se profundizó y reposicionó el imperativo de la seguridad climática como un bien público global al señalar que:

"El clima global ha evolucionado desde el origen mismo de la Tierra, fundamentalmente por causas naturales. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la generación de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades humanas aumentó de tal forma que la temperatura media actual del planeta es la mayor de los últimos 1.000 años. Ya se observan cambios discernibles en la precipitación, el alza del nivel de mar, la reducción de las capas de hielo y las modificaciones en los patrones de eventos extremos" (CEPAL, 2010a, pág. 34).

Es interesante observar que la afirmación se contextualiza en la coyuntura de la crisis financiera de 2008, en que se señala que dicha crisis, al igual que el fenómeno del cambio climático, se enmarca en una tendencia de más largo plazo configurada en lo que CEPAL (2010a) denomina un cambio de época. Dicho cambio supone modificaciones estructurales dentro del proceso de globalización, cuyas consecuencias deben abordarse en la agenda mundial de desarrollo. Esta temática se profundiza en el capítulo XIV del presente libro, titulado "Énfasis en el cambio climático".

A partir de este texto, la CEPAL produjo una cuantiosa literatura sobre el cambio climático y el calentamiento global, ya sea en términos regionales y subregionales como con respecto a casos de países específicos. Hacia fines de 2010, se publicó el texto *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010*. El propósito de esta investigación era integrar el análisis de este fenómeno con un enfoque interdisciplinario, vinculando lo económico a los enfoques sistémicos de las ciencias naturales y las ciencias sociales (CEPAL, 2010d). Cinco años más tarde se publicó el texto *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2015f). En el capítulo XIII también se ofrece una selección de fragmentos de estas dos obras.

En la última década, el cambio climático no ha sido el foco exclusivo de los análisis de desarrollo sostenible de la CEPAL. Fiel a su tradición investigadora, ha centrado gran parte de sus esfuerzos en brindar enfoques aglutinantes de esta problemática. En el período 2010-2018, esos esfuerzos se orientaron a la comprensión de los componentes ambientales en una agenda de desarrollo con igualdad. En el documento de posición del trigésimo quinto período de sesiones, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a), la sostenibilidad ambiental y los riesgos que sobre ella se ciernen se abordan en el contexto de los actuales procesos de producción y consumo, que también afectan la igualdad y al desarrollo. En particular, el documento presenta de manera muy clara la incidencia de los patrones de consumo regional en la sostenibilidad ambiental. Se hace hincapié en el consumo de bienes durables, automóviles y combustibles y los efectos que la demanda de estos bienes produce en el capital ambiental de las economías regionales. En el capítulo XIII se

incluyen algunos extractos de CEPAL (2014a) que reflejan adecuadamente la relación entre desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental y la relación entre patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente. A partir de este análisis se instala la tesis de que la mejora radical de servicios públicos urbanos, como el transporte público y el manejo de residuos, son claves de un desarrollo más sostenible, con menor huella ambiental y más inclusivo. Esta óptica, junto con la renovabilidad de las fuentes de energía en la matriz eléctrica, se perfilan como claves en el tránsito en el estilo de desarrollo.

En su lógica de continuidad y cambio, la CEPAL siempre ha establecido como condición *sine qua non* para el desarrollo económico la diversificación de la estructura productiva mediante la incorporación de progreso técnico en los procesos de producción. Vale decir, siempre se ha sostenido la necesidad imperativa de llevar adelante una transformación productiva o un cambio estructural para el desarrollo. Esta recomendación está presente desde los primeros análisis estructuralistas de los años cincuenta y, a lo largo de estas siete décadas, siempre ha encontrado refinamientos analíticos y conexiones cada vez más sofisticadas con otras aristas del desarrollo. Así, si en los años noventa, bajo la influencia intelectual de Fajnzylber, la CEPAL logró establecer los vínculos entre progreso técnico —entendido como el reflejo de la transformación o diversificación productiva— y equidad (CEPAL, 1990) y luego el vínculo entre transformación productiva, equidad y medio ambiente (CEPAL, 1991), en la década de 2010, bajo el prisma del desarrollo con enfoque de derechos e igualdad, la CEPAL ha establecido conexiones relevantes entre desarrollo sostenible y cambio estructural, a la luz de los nuevos fenómenos emergentes que tensionan a la naturaleza y su capacidad de sostener la vida y la actividad económica y cultural de la humanidad.

El primer texto publicado en el séptimo decenio alusivo a estas conexiones es el documento del trigésimo cuarto período de sesiones, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a). En el prólogo de esta obra se sostiene que:

“El cambio estructural implica colocar en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Hoy esto tiene sus particularidades, en gran medida marcadas por economías abiertas que definen sus patrones de especialización de cara a la inserción en los mercados mundiales. Es necesario, tanto para una mejor inserción global como para un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total. De esta forma, se promueve a lo ancho de la economía y el tejido social el desarrollo de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje de manera coordinada con la producción y la inversión.

En este contexto, la sostenibilidad ambiental solo se logrará si hay un cambio estructural que lleve adelante un proceso tecnológico profundo e incluyente.” (CEPAL, 2012a, págs. 16-17).

En el capítulo XV de la presente recopilación, se reproduce un fragmento del capítulo II de esa obra de 2012. En términos analíticos, este extracto muestra una evidente conexión con los primeros estudios estructuralistas sobre el tema (Prebisch, 1980; Sunkel, 1980), al señalar que los patrones de producción y consumo vigentes no se pueden sostener a largo plazo debido a los enormes costos económicos, sociales y ambientales que generan. La novedad con respecto a las primeras formulaciones de fines de los años setenta es que en CEPAL (2012a) se afirma que, de mantenerse estos patrones de oferta y demanda, la conservación del medio ambiente constituirá una fuerte restricción al crecimiento. Si no se adopta un cambio estructural profundo, que permita producir con tecnologías más eficientes desde el punto de vista ambiental, y no se promueve una dinámica de consumo más racional, esto será inevitable.

El documento del trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016a) permitió avanzar en función de lo construido con la denominada "trilogía de la igualdad" previa (CEPAL, 2010a, 2012a y 2014a). En efecto, al publicar *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a), la CEPAL consigue globalizar su mensaje de desarrollo con igualdad, pues ofrece a los países de la región, y a las economías en desarrollo en general, un análisis que enmarca las temáticas del enfoque de derechos universales, cambio estructural y pactos para la igualdad en una agenda de desarrollo multilateral que promueve objetivos muy claros: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En materia ambiental, esta agenda plantea nueve Objetivos y sus respectivas metas, que guardan una estrecha relación con el pensamiento de la CEPAL⁶⁴.

Sobre la base de estos Objetivos y metas, la CEPAL (2016a) plantea una propuesta de política que apunta a una contundente solución a las tensiones entre cambio estructural y daño ambiental. Se trata de la propuesta de promover, a escala mundial y regional, un "gran impulso ambiental". El planteamiento parte de un relato cuya articulación puede reseñarse del siguiente modo. Se retoma el diagnóstico de la problemática del cambio climático, sosteniéndose que constituye la principal falla de mercado. Con esta afirmación se constata el hecho de un mundo en crisis ambiental. A partir de estas constataciones se plantea la idea de un gran impulso ambiental que promueva la eficiencia energética a partir de múltiples inversiones complementarias que viabilicen un nuevo estilo de desarrollo sostenible, que a su vez pueda "ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global" (CEPAL, 2016a, pág. 58).

⁶⁴ Los ODS que se relacionan con temas de sostenibilidad son el Objetivo 2 y su meta 2.4, el Objetivo 6, el Objetivo 8 y su meta 8.4, el Objetivo 9 y su meta 9.4 y los Objetivos 11, 12, 13, 14 y 15. Véase información más detallada sobre los ODS contenidos en la Agenda 2030 en CEPAL (2018a).

Esta formulación se inspira claramente en el concepto de gran impulso (*big push*) que Rosenstein-Rodan (1943) elaboró en los años cuarenta en sus análisis del desarrollo para argumentar a favor de la necesidad de realizar un paquete de inversiones coordinadas intersectorialmente para que cada una de ellas sea rentable y viable⁶⁵. Retomando la concepción expuesta en otros documentos ya mencionados, según la cual la seguridad climática es un bien público global, la CEPAL (2016a) afirma que el Acuerdo de París, aprobado en el contexto del vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) en 2015, ha contribuido positivamente a la construcción de una nueva gobernanza del medio ambiente. Por último, en este documento se invita a los países a implementar políticas industriales centradas en lo ambiental. Al final del capítulo XIV se incluyen extractos de CEPAL (2016a) que sintetizan de modo preciso estas formulaciones de gran impulso ambiental.

Además de estudiar la temática del desarrollo sostenible y el cambio climático, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL desarrolla una nutrida agenda de investigación en materia de asentamientos humanos.

Esta línea de estudio no es nueva en la Comisión, sino que es de tan larga data como los temas ambientales. Los orígenes de esta área se remontan a mediados de los años setenta. Los primeros estudios se elaboraron en el núcleo del CELADE-División de Población de la CEPAL y por ello tienen un enfoque metodológico centrado en el análisis de los datos censales y se ocupan de las dinámicas migratorias internas entre el campo y la ciudad, o bien de la segmentación urbano-rural.

En estos primeros análisis se hacía hincapié en los factores adversos sobre los que se constituían los asentamientos urbanos: externalidades ambientales, por una parte, y segregación y exclusión con sus consecuentes grados de marginalidad, por otra (Geisse, 1978). Las discusiones inaugurales se daban en el contexto de las primeras instancias institucionales que las Naciones Unidas crearon en torno a los temas de urbanización: la creación en 1975 de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH), dependiente del PNUMA, y, en 1977, de la Comisión de Asentamientos Humanos (órgano intergubernamental) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Hacia fines de la década de 1970, la CEPAL se involucra en este marco institucional mediante la creación de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. En la década de 1980 y hasta mediados de 1996 se desarrolló un conjunto de estudios sobre la situación regional de la problemática urbana. Los vínculos entre los asentamientos humanos y el estilo de desarrollo son una marca de esos estudios, como evidencia, por ejemplo, la siguiente formulación:

“Ya parece no haber duda de que el proceso de asentamiento de la población, y particularmente el de metropolización, se encuentra estrechamente vinculado

⁶⁵ Véase Rosenstein-Rodan (1943).

con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúa determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente determinadas por las características de la producción y sus consecuencias en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.” (CEPAL, 1989, págs. 87-88).

En los años noventa tienen lugar dos hitos del desarrollo ambiental y de los asentamientos humanos. En primer lugar, en 1992, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adhieren a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se manifestaban 27 principios orientadores de las políticas de sostenibilidad ambiental y se presentaban implicancias con el desarrollo urbano. Un componente destacado de la declaración es el Programa 21 local, que instaba a los gobiernos locales (los municipios) a generar programas y propuestas en materia ambiental. El segundo hito es la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) en 1996, cuyo primer objetivo fue evaluar los avances logrados a partir del programa acordado en 1976, en el marco de Hábitat I. Se reconoció una situación de deterioro de los asentamientos y las condiciones de habitabilidad de grandes segmentos de la población, que ya alcanzaban niveles críticos en muchos países en desarrollo. Luego de Hábitat II, la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH se disuelve y se constituye la actual División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. En la década de 2000 coinciden dos procesos del desarrollo poblacional en la región, pues se consolida el proceso de urbanización y se acelera el envejecimiento de la población. En este contexto, los estudios se centran en las políticas de planificación urbana para cerrar las brechas de equidad.

Con la perspectiva histórico-estructural que ha marcado la producción previa, la temática de los asentamientos humanos, en particular la dinámica de la urbanización en América Latina y el Caribe, tuvo en el séptimo decenio un tratamiento especial en el marco analítico del ciclo de la igualdad, en particular en los documentos CEPAL (2012a, 2014a y 2016a). Así, se enfatizaron las relaciones simbióticas que existen entre los procesos de urbanización y el cambio estructural (CEPAL, 2012a); la manera en que los asentamientos urbanos se imbrican con los estilos de desarrollo (CEPAL, 2014a) y las tensiones entre la urbanización y la sostenibilidad ambiental, considerando también las amenazas del cambio climático (CEPAL, 2014a y 2016a).

Tras la celebración del trigésimo quinto período de sesiones en Lima, donde se realizó la propuesta de pactos para la igualdad, la CEPAL creó un grupo de investigación interdisciplinario de funcionarios de la CEPAL para llevar adelante un estudio sobre el papel de las ciudades en el proceso de desarrollo. El producto de este esfuerzo fue el libro *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y*

desafíos para el cambio estructural, coordinado por Jordán, Riffo y Prado (2017). Este libro fue elaborado en el período previo a la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), realizada en Quito en 2016, donde 168 países adhirieron a un conjunto de acuerdos sobre desarrollo y ciudades sostenibles, mediante un documento denominado la Nueva Agenda Urbana.

En relación con aspectos más específicos de los problemas de la urbanización, se destacan los textos de la CEPAL (2014a y 2016a), en los que se brindan sintéticamente las primeras reflexiones sobre las transiciones urbano-demográficas y los patrones de consumo y producción (CEPAL, 2016a) y la dinámica de las ciudades como espacio de la actividad económica (CEPAL, 2014a).

También cabe mencionar la introducción del documento “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe” (Montero y Johann, 2017), en el que se ofrece una visión general sobre las ciudades y sus aspectos socioeconómicos, ambientales y de gobernanza, así como orientaciones para las políticas de planificación de las ciudades con criterios de sostenibilidad ambiental.

Otro texto incluido destacado es *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*, preparado en el marco de Hábitat III. Allí se plantean tres objetivos principales: i) describir y analizar en términos generales los procesos y las tendencias urbanas en la región desde Hábitat II a la actualidad; ii) identificar los principales desafíos y dilemas de la región en materia urbana, y iii) esbozar lineamientos de políticas públicas urbanas (véase CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat, 2016).

D. Trabajos sobre planificación, generación de estadísticas e indicadores internacionalmente comparables, y contribuciones de las subseces regionales y las oficinas nacionales

1. Planificación⁶⁶

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se creó en 1962 en el ámbito de la CEPAL con el objetivo de promover la investigación, la cooperación técnica y la formación en planificación, economía y gestión del sector público. En el séptimo decenio se dio continuidad a esos objetivos, entendidos como instrumentos necesarios para acercar a la región a una trayectoria de desarrollo incluyente y ambientalmente sostenible⁶⁷.

⁶⁶ Los compiladores agradecen a Jorge Máttar por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción reciente de la CEPAL sobre planificación, que aquí se han editado y utilizado libremente.

⁶⁷ A lo largo del séptimo decenio se han sucedido en la dirección del ILPES Juan Carlos Ramírez, Jorge Máttar y Cielo Morales.

La misión se ha implementado en el marco de la tradición analítica histórico-institucional con que se inauguró el organismo en los años sesenta, basada en la realidad de la región y en el conocimiento acumulado por la CEPAL. El enfoque se ha reforzado por medio del diálogo permanente con autoridades de planificación y la cooperación técnica de los diferentes países⁶⁸.

A lo largo del sexto y séptimo decenio se ha observado un cierto renacimiento de la planificación en la región, al calor de las transformaciones institucionales y políticas en los albores del siglo XXI. El trabajo de identificación y análisis de las prácticas de planificación en la región ha sido realizado por el ILPES junto a las entidades que se hacen cargo de estas en gran parte de los distintos países de América Latina y el Caribe.

Se ha registrado la manera en que distintos grupos de países de la región fortalecieron el papel de la planificación en el quehacer público, en algunos casos a partir de su virtual abandono en los años noventa, en otros a partir de un papel reducido, mientras que en algunos se mantuvo incluso en el período neoliberal de mayor cuestionamiento de la planificación y las políticas públicas en general (Máttar y Perrotti, 2014; Rodríguez y Cuervo, 2014; CEPAL, 2013e). Asimismo, en esos estudios el ILPES analizó la forma en que la crisis internacional puso de relieve la insuficiencia, o en muchos casos la ausencia, de una visión estratégica a largo plazo de diversificación productiva y exportadora en los países de la región durante el auge de los precios de las materias primas, restringiendo de esa forma el devenir de los países a los dictados del mercado. Al documentar ese proceso sistemáticamente, el ILPES pudo señalar que la crisis internacional iniciada en los albores del séptimo decenio de la CEPAL puede representar un impacto desacelerador en la tendencia previa de recuperación de la planificación.

De acuerdo con Jorge Máttar, que dirigió el ILPES entre 2010 y 2016, la recuperación de la planificación como una herramienta de las políticas de desarrollo se ha estimulado durante el sexto y el séptimo decenio esencialmente por cinco factores internos y externos: i) la reocupación por parte del Estado de espacios que se abandonaron o se dejaron al mercado; ii) el empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como referencia, objetivo e hilo conductor de políticas públicas en la década de 2000; iii) las respuestas asentadas en la planificación con una visión de largo plazo a los choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas anticíclicas, sumados al saneamiento fiscal, especialmente

⁶⁸ El ILPES busca el registro, la difusión, el análisis y el intercambio de experiencias de planificación, así como una mayor velocidad en los flujos de información y aprendizaje, por medio de reflexiones de naturaleza teórica y metodológica y de estudios de caso del ejercicio de la planificación en los niveles nacional, subnacional y sectorial en la región, divulgados por medio de publicaciones, talleres, seminarios y cursos, y de misiones consultivas a países. En las últimas décadas la colaboración con los países de la región ha sido crecientemente alentada por las innovaciones derivadas de la aplicación de las tecnologías de la información, que permitieron multiplicar el alcance de las actividades de formación de funcionarios públicos, la difusión de su producción intelectual y la asistencia técnica en los distintos ámbitos de la planificación moderna. Asimismo, el intercambio se beneficia de las interacciones impulsadas por los 50 cursos y talleres realizados a cada año. Véanse, por ejemplo, Cuervo y Máttar (2014) y Máttar y Cuervo (2016).

cuando la asignación de recursos públicos se ha dirigido a la inversión; iv) la conciencia de la fragilidad del estilo de desarrollo anclado en el mercado; y v) el surgimiento de una visión política más proclive a la planificación y, en general, a un papel más activo del Estado, por parte de nuevas coaliciones y liderazgos políticos que asumieron el gobierno en países de la región en las décadas recientes.

Mediante una serie de estudios de caso elaborados para nueve países, el ILPES pudo organizar un mapeo de naturaleza metodológica sobre los grandes desafíos para la práctica de la planificación en América Latina y el Caribe, a saber: i) el dilema intertemporal, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazos; ii) la coordinación multiescalar, que atañe a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las distintas escalas territoriales de la planificación y gestión para el desarrollo en la que intervienen diferentes niveles de gobierno: local, subnacional, nacional, e incluso global; iii) la conjugación entre lo sectorial y lo integral, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las aproximaciones especializadas y sectoriales de la planificación, entre sí y con respecto a la mirada integral del ecosistema; iv) las herramientas e instrumentos para el diseño, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Se entiende que no son los únicos desafíos, pero que engloban las principales tareas en materia de planificación en los próximos años. Asimismo, se señala que el enfoque para abordarlos debe ser estructural, con visión de largo plazo, de modo que las prácticas que se han extendido por décadas pueden modificarse para luego permanecer y sostenerse en el tiempo (véanse CEPAL, 2013e, y Máttar y Cuervo, 2017).

A esos elementos se suman, como se señala en otros textos del ILPES, la inspiración y las demandas para la planificación derivadas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, Máttar y Cuervo (2016) presentan, en el libro *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016*, una parte importante de los avances conceptuales y de conocimiento sobre la planificación aportada por el ILPES entre 2013 y 2016. En ese libro se reúnen artículos ordenados en cuatro partes dedicadas a los siguientes temas: i) la evolución, los avances y retrocesos de la planificación y la prospectiva en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito académico como en su carácter de herramienta del quehacer público; ii) los esfuerzos en materia de desarrollo de capacidades en prospectiva y pensamiento de futuro (en la última década se ha asistido en la región a un proceso de incorporación paulatina en la política pública de la reflexión (propia de la prospectiva) y la acción (propia de la planificación) para el futuro); iii) los cambios en la práctica de la planificación en el período más reciente; y iv) el futuro posible de la planificación para el desarrollo en la región. Se analizan los retos de la planificación identificados anteriormente, se documenta la manera en que se les hace

frente en los países a partir de estudios de caso realizados por la CEPAL y se propone el papel que pueden desempeñar la planificación y la prospectiva en la ruta hacia el horizonte propuesto por la Agenda 2030.

2. Estadística

Por medio de la División de Estadísticas, la CEPAL desarrolla un minucioso y exhaustivo trabajo de reunión y homogeneización de las estadísticas generadas en los países, así como de producción de una serie de indicadores, con los cuales se realiza el seguimiento de la evolución de la realidad regional en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Esto ha sido decisivo para la calidad y la extensión de sus propios análisis, así como de los estudios realizados en todo el mundo sobre América Latina y el Caribe⁶⁹.

Entre las principales virtudes de esta labor se encuentran la generación y el uso de estadísticas e indicadores internacionalmente comparables. Uno de los activos con que cuenta la CEPAL en este sentido es el hecho de que promueve y lidera la Conferencia Estadística de las Américas, que constituye el principal foro regional de debate, intercambio de experiencias, cooperación y toma de decisiones de los países de la región en esa materia.

En este último decenio de la CEPAL, se ha ampliado la cooperación horizontal y regional en el ámbito estadístico, mediante, por ejemplo, la labor de los 18 Grupos de Trabajo de la Conferencia Estadística de las Américas en áreas que van desde el fortalecimiento institucional y la revisión entre pares y por expertos de los procesos estadísticos de los países, a solicitud de estos, hasta la medición, mejora y modernización de los instrumentos de relevamiento de información y avances metodológicos para la medición.

Asimismo, durante el séptimo decenio, la CEPAL continuó la publicación del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* y amplió el acceso al público en forma universal y gratuita a las estadísticas de la región mediante el constante perfeccionamiento del portal de estadísticas e indicadores CEPALSTAT (www.eclac.org/estadisticas), que permite a los usuarios construir sus propios cuadros. Al mismo tiempo, prosiguió la realización de una serie de trabajos de naturaleza técnica y metodológica, con miras a ampliar el alcance de los indicadores y la accesibilidad del público, como se observa, por ejemplo, en los trabajos publicados en la serie *Cuadernos Estadísticos*.

Con respecto a la accesibilidad, la CEPAL está perfeccionando su comunicación sobre estadísticas e indicadores. Pascual Gerstenfeld, Director de la División de Estadísticas, señala que el objetivo de aumentar el atractivo de las estadísticas para el público en general ha llevado a la CEPAL a reducir la imagen de aridez que normalmente se atribuye a los trabajos sobre estadística. En lugar de divulgar estadísticas con su significado tradicional

⁶⁹ Esta labor ha tenido, además, un reconocido impacto en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas y la sistematización y difusión de datos en un gran número de países de América Latina y el Caribe.

de “aritmética del Estado”, se ha procurado transmitir las con el significado de “aritmética del desarrollo”⁷⁰.

La forma que se dará a la producción y difusión de los indicadores para la región relativos a la Agenda 2030 representa una buena oportunidad en esa dirección. Las Naciones Unidas propusieron para el seguimiento de esa Agenda, con sus 17 Objetivos y 169 metas, un conjunto de 231 indicadores. La CEPAL, en su calidad de Secretaría del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, proporcionará apoyo a los países de la región en esa labor.

En ese sentido, cabe observar que la División de Estadísticas, en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia Estadística de las Américas, promueve y da apoyo a la articulación de los países que representan a la región en los mecanismos globales, como el Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo. Los representantes de la región en esos dos Grupos integran el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe en el ámbito de la Conferencia, que tiene como objetivo central desarrollar un marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS, que complemente el marco de indicadores mundiales de los ODS, proponiendo indicadores sobre los nodos críticos característicos de la región en los tres pilares de la Agenda: el sociodemográfico, el económico y el ambiental.

Cabe señalar que en este último decenio la CEPAL ha desarrollado en el ámbito estadístico diversas tareas, a saber: i) la actualización metodológica de la medición de la pobreza monetaria, que databa de casi tres décadas de instrumentada; ii) la contribución al acercamiento de las comunidades estadísticas y del ámbito geoespacial para lograr concretar a nivel de cada país de la región una infraestructura de datos espaciales básicos que permitan el seguimiento del desarrollo sostenible con información geoespacial para la orientación de políticas públicas basadas en evidencia; iii) la coordinación regional del Programa de Comparación Internacional (PCI), que a partir de 2017 se convierte en un proyecto global continuo sobre la base de una estimación trianual de la paridad de poder adquisitivo, y iv) el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para avanzar en lo que se ha denominado “la revolución de los datos” y el fomento de la coordinación entre múltiples actores en la producción y el uso de la información estadística oficial y no oficial, de fuentes tradicionales y no tradicionales.

⁷⁰ La coordinación de los trabajos de estadística en el séptimo decenio estuvo a cargo de Luis Beccaria y Pascual Gerstenfeld. La opinión citada es de este último, emitida en una de las entrevistas que Guido Camú, Jefe de la Unidad de Información Pública de la CEPAL, realizó a Directores de la CEPAL (véase “HORIZONTES CEPAL – Capítulo 7: Entrevista a Pascual Gerstenfeld” [en línea] <https://www.cepal.org/es/videos/horizontes-cepal-capitulo-7-entrevista-Pascual-Gerstenfeld>).

3. Breve nota sobre la contribución de las sedes subregionales y las oficinas nacionales

El trabajo analítico y propositivo de la CEPAL cuenta con la contribución de sus dos sedes subregionales, una para Centroamérica, ubicada en Ciudad de México, y otra para el Caribe de habla inglesa, situada en Puerto España, y de oficinas nacionales en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, y una oficina de enlace en Washington D.C. Sus equipos técnicos contribuyen con informes periódicos sobre tendencias socioeconómicas de los países que les corresponde acompañar y con estudios y propuestas sobre varias áreas y temas seleccionados, como energía, cambio climático, transformación productiva e igualdad. Asimismo, contribuyen a trabajos coordinados por la sede en Santiago, como los documentos de períodos de sesiones y los informes anuales (*flagships*), aportando un continuo enriquecimiento empírico y conceptual a la labor de la CEPAL en su conjunto.

La sede subregional en Puerto España y, en particular, la sede subregional en México, cuentan con equipos técnicos que realizan un conjunto relativamente amplio de investigaciones que comprenden diferentes dimensiones del desarrollo de los países de las subregiones que asisten. Ambas sedes subregionales se han establecido internacionalmente como importantes referentes para el conocimiento socioeconómico de esas subregiones⁷¹.

Las dos sedes subregionales han realizado durante el séptimo decenio un considerable conjunto de estudios sobre temas que incluyen el seguimiento anual de la coyuntura de las economías de la región, reflexiones sobre el desarrollo de mediano y largo plazo, y estudios sobre temas específicos seleccionados para destacar las cuestiones de mayor trascendencia en las subregiones, que se presentan principalmente en la colección *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones* y en la serie *Estudios y Perspectivas*. En el campo macroeconómico se destaca el seguimiento anual sobre la coyuntura económica, que sirve de aporte a dos informes anuales de la CEPAL: el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*⁷².

En Puerto España, los trabajos sobre la producción y el comercio de bienes y servicios se han centrado en temas propios de la subregión, como las amenazas al sector de servicios financieros derivadas de la tendencia a la reducción del riesgo que se observa en el sistema financiero internacional, así como las cuestiones asociadas al sector del turismo, incluidos los impactos derivados de fenómenos ambientales. En materia social, se realiza el seguimiento de las principales tendencias, así como estudios que cubren varios temas, como los de género y protección de las personas mayores.

⁷¹ Los autores agradecen a Hugo Beteta por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción intelectual de la sede subregional de México en los últimos diez años, que aquí se editaron y utilizaron libremente.

⁷² Véase la serie *Estudios y Perspectivas* en el caso de la sede subregional para el Caribe y la colección *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones* en el caso de la sede subregional en México.

El tema del medio ambiente ha sido el más destacado entre las publicaciones de la sede subregional de Puerto España en el séptimo decenio. En particular, se observa una marcada dedicación a los temas relacionados con el cambio climático, los desastres ambientales y sus efectos en términos económicos y sociales, tanto para la subregión en general, como para un considerable número de países en particular, incluidos aquellos cuyo territorio está integrado por pequeñas islas. En línea con esa producción de conocimientos, la sede subregional ofrece a la región propuestas de política concretas, como por ejemplo la iniciativa de canje de deuda de los países de la subregión destinada a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus consecuencias.

La sede subregional de México, creada en 1951, también tiene una intensa vida intelectual dedicada a generar conocimiento continuo sobre las economías y sociedades en los países a que se dedica⁷³. Ello se enmarca en una tradición de contribuciones de esta sede subregional a la CEPAL que se remonta a los orígenes de la institución⁷⁴.

Desde la sede subregional de México se ha llevado a cabo una amplia investigación y formulación metodológica y el diseño de propuestas concretas en materia de cadenas de valor en Centroamérica, la República Dominicana y México, que se sintetiza en una propuesta de política industrial rural, así como de varios casos de política industrial para servicios. Un valor agregado sustancial de esta línea de trabajo ha sido el desarrollo de una metodología participativa y de diálogo social e interacción entre actores productivos, sociales y gubernamentales, probada ya en siete países de la subregión (Padilla Pérez, 2017). Igualmente importante durante el séptimo decenio ha sido la cuestión del comercio internacional y, en particular, las oportunidades y desafíos de la integración regional, que han sido objeto de un amplio esfuerzo de investigación y análisis.

No menos importantes han sido las contribuciones analíticas y las propuestas innovadoras en el ámbito de la igualdad. La sede subregional ha tenido una participación activa en la conceptualización y medición de la pobreza y la desigualdad y en la recuperación de la

⁷³ Véase una reciente visión de conjunto sobre los países de Centroamérica y la República Dominicana ofrecida por la sede subregional de México en Beteta y Moreno-Brid (2014).

⁷⁴ Esa tradición incluye el apoyo por parte de la CEPAL a la planificación en distintos temas de la subregión, como los relacionados con la infraestructura y el medio ambiente. Por ejemplo, a finales de la década de 1950 se conceptualizó la urgente necesidad de desarrollar interconexiones eléctricas binacionales y subregionales. La operación coordinada de los sistemas eléctricos posibilitaría el desarrollo de los recursos renovables de energía de mediana y gran escala (hidroelectricidad y geotermia) y la conformación de una oferta de energía eléctrica asequible para el desarrollo. Eso permitió a los países crear un mercado eléctrico regional y construir la primera red regional del Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC), concluida en 2014, que constituye el ejemplo multinacional de desarrollo sectorial integrado más avanzado en la región. La CEPAL ha seguido apoyando varios aspectos de esa iniciativa de integración, entre ellos la propuesta para la primera fase de la interconexión eléctrica mesoamericana (véase Tovar Hernández y Ventura, 2016). Con una visión más amplia del desarrollo energético, que incluye las energías tradicionales, el suministro de hidrocarburos y el cumplimiento de las agendas de desarrollo, en 2007 la CEPAL propuso a los países una estrategia y hoja de ruta energética hacia 2020 (CEPAL/SICA, 2007), que fue aprobada por los Presidentes de los ocho países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

mirada analítica de la CEPAL sobre el mundo rural y la compleja interacción urbano-rural en la región. En ese contexto, ha liderado trabajos analíticos de la institución sobre el ingreso ciudadano o renta básica garantizada, a través de la organización de seminarios internacionales con el Senado de la República de México, y con universidades y centros de pensamiento de la subregión (CEPAL/Instituto Belisario Domínguez, 2016).

La sede subregional en México también ha liderado innovaciones metodológicas para la medición de la distribución: por el lado del ingreso, para superar las limitaciones de los datos que arrojan las encuestas de hogares, y por el lado de la riqueza, mediante un método para la medición de la desigualdad en la distribución de la riqueza basada en la propiedad de activos físicos y financieros, que fue incorporado en el capítulo I del *Panorama Social de América Latina, 2016* (véase Del Castillo Negrete, 2017). Asimismo, la sede subregional contribuyó a las discusiones para iniciar el cambio en la política de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo en México y generó importantes insumos en el proceso de deliberación y aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, uno de los documentos normativos más avanzados de la región.

En el tema de medio ambiente, el principal esfuerzo se ha destinado a la cuestión de los impactos del cambio climático en la subregión. La sede subregional ha coordinado la Iniciativa de la Economía del Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana con los Ministerios de Ambiente y de Hacienda o Finanzas de los respectivos países. Como resultado de las discusiones, conceptualizó el marco analítico y de priorización de políticas públicas de “adaptación sostenible e incluyente” al cambio climático con posibles cobeneficios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de transición hacia economías más sostenibles con un enfoque de igualdad (CEPAL y otros, 2015, págs. 21-27).

E. A modo de conclusión

En esta introducción se repasaron las principales contribuciones de la CEPAL en su séptimo decenio y se introdujo al lector a los demás capítulos que componen la presente recopilación de textos seleccionados del período.

En primer lugar, se hizo una breve reseña de los componentes analíticos del análisis estructuralista clásico, seguida de un análisis de la forma en que estuvieron presentes en el neoestructuralismo cepalino, vigente desde inicios de la década de 1990. A lo largo del capítulo, se mostró que la producción en el período fue fiel a la tradición analítica de la CEPAL y la enriqueció con un conjunto consistente y creativo de innovaciones conceptuales, que evidencian la vitalidad intelectual y propositiva de la institución. Los 15 capítulos de textos seleccionados se relacionan con dichas innovaciones.

Se argumentó que las principales novedades analíticas fueron el acento en la noción de igualdad y, en torno a ella, el esfuerzo de integración de las cuatro dimensiones del

desarrollo, a saber, social, macroeconómica y financiera, productiva y comercial y ambiental. Se verificó que, reforzando ese enfoque, las nociones multidimensionales de “pactos para la igualdad” y “cultura del privilegio” pasaron a emplearse como elementos de creciente atención a una economía política del desarrollo con la igualdad en el centro.

En la dimensión social, se mostró que la defensa de modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles para los países de América Latina y el Caribe se articuló mediante la visión de derechos a la igualdad, expresada por medio de las ideas de igualdad de medios, capacidades y autonomía y reconocimiento recíproco. Se argumentó que fueron cuatro los principales conjuntos de innovaciones analíticas o énfasis: el análisis multidimensional de la pobreza, el concepto de matriz de la desigualdad social; el principio de autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible y el examen de las tendencias demográficas (asentadas y nuevas, es decir, la aceleración del envejecimiento y las migraciones hacia la región y entre países de la región) y de sus consecuencias en términos sociales y de políticas.

En la dimensión macroeconómica y financiera, se subrayaron los puntos destacados del análisis cepalino en el séptimo decenio: en primer lugar, un énfasis renovado en la necesidad de practicar una “macroeconomía para el desarrollo”, con políticas anticíclicas y aceleración del crecimiento y la inversión, entendidos como viabilizadores de la transformación productiva con igualdad y sostenibilidad y, en segundo lugar, el análisis de las características del ciclo (PIB e inversión) en los países de la región, en términos de intensidad y duración.

En el ámbito de la producción y del comercio internacional se identificaron cuatro novedades: la idea de dos brechas de productividad (externa e interna) y el énfasis en la persistencia de la “brecha interna”, entendida como heterogeneidad estructural y sus reflejos en las disparidades de ingresos; el concepto de cambio estructural progresivo, entendido como el proceso que atiende en forma simultánea los principios de eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental; el énfasis en la revolución digital y en la conectividad de banda ancha, y el concepto de gobernanza de los recursos naturales.

Por último, en el ámbito de la sostenibilidad ambiental, se mostró el énfasis que se dio al cambio climático, con los elementos clave de agendas nacionales y mundiales relativos a las buenas prácticas de preservación de la sostenibilidad ecológica. Asimismo, se resaltó que, como innovación, se introdujo la idea de dirigir el proceso de desarrollo a un “gran impulso ambiental”, con acento en el cambio de los patrones insostenibles de consumo y producción que orientan a las economías de la región y del mundo.

Así, se puede afirmar que el pensamiento de la CEPAL en el séptimo decenio hizo justicia al enunciado general del principio afirmado en forma recurrente a lo largo del período: “Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo” (CEPAL, 2012a).

Como comentario final, cabe observar que, al iniciar su camino hacia el octavo decenio, la CEPAL debe estar preparada para apoyar a los Gobiernos de la región en cuanto a desafíos de gran magnitud que en los últimos años se han desarrollado aceleradamente en los ámbitos global y regional. La base analítica cepalina para hacerlo es sólida y la mirada de la realidad social desde el enfoque de derechos es esencial, así como la nueva perspectiva de la economía política de la cultura del privilegio.

El desafío para la CEPAL de contribuir a la implementación de una agenda futura de desarrollo inclusivo y sostenible no es trivial, especialmente porque los problemas que se acumulan son quizás desproporcionados con respecto a la capacidad política de los países de la región para enfrentarlos en forma adecuada.

Entre luces y sombras, lo que ocurrió en la última década en América Latina y el Caribe deja una herencia incómoda. Si bien se ha avanzado en términos de gasto social, nivel de los salarios, reducción de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, eso no es suficiente. Efectivamente, la región sigue siendo la más desigual del mundo; se ha hecho muy poco en materia de reformas tributarias mitigadoras de la desigualdad; en lugar de los grandes y necesarios avances en la universalización de los derechos en materia de salud, educación y protección social, han quizás prevalecido los avances en la privatización de esos servicios; y si bien las fallas en relación con la autonomía de género se han vuelto más visibles, no han disminuido.

En materia macroeconómica, pese a que en la mayor parte de los países se ha logrado la estabilidad de precios, poco se hizo en términos de políticas que compensaran la desaceleración en el crecimiento que se ha dado en gran parte de los países y en forma acentuada en los países de América del Sur y del Caribe, tras la caída de los precios de los productos básicos y la reducción del crecimiento de la economía mundial. Las perspectivas actuales no dejan lugar al optimismo, vista la persistente incertidumbre que emana de una economía global cada día más especulativa y financierizada y que ejerce su dominio sobre el sector real o productivo de los países del mundo. Todo ello sugiere que la CEPAL debe seguir aumentando su capacidad de incidencia en los países de la región, para que avancen de manera más decidida en el diseño de políticas anticíclicas y de intensificación del crecimiento y la inversión.

Las sombras han sido por cierto más significativas que los logros en materia de diversificación productiva y exportadora. Si bien hubo algunos éxitos en algunos sectores de actividad, es notorio que la región se ha quedado atrás frente al acelerado progreso técnico mundial y que tiene dificultad para ubicarse en forma favorable en el actual proceso de globalización productiva, que desplaza la actividad industrial a una Asia de bajos salarios. Quizás el gran desafío para la CEPAL —más allá de seguir generando conocimiento sobre la evolución de la actividad productiva regional en el contexto de las grandes tendencias tecnológicas y de competencia internacional— es apoyar a los países en el diseño de estrategias propias de desarrollo viables y deseables, porque estas suelen reflejar la

idiosincrasia de cada país, según el grado de desarrollo ya alcanzado y los recursos de que disponen. Ello no quita la importancia de seguir insistiendo al conjunto de los países sobre la importancia de la integración regional, tema en que las sombras parecen haber superado las luces en el período reciente, así como sobre la necesidad de establecer una sólida gobernanza de los recursos naturales, revirtiendo las desfavorables tendencias actuales en esa materia.

Por último, el balance de la última década en términos de sostenibilidad ambiental tampoco da lugar a análisis muy alentadores, tanto porque la región aplica patrones de consumo y producción globales con escasa sostenibilidad ambiental, como porque el incremento en el uso de los recursos naturales exige una atención y fiscalización no siempre presentes en las políticas de varios países. El desafío de ampliar la capacidad de influir positivamente en los países de la región para que se ajusten al imperativo de la sostenibilidad no puede subestimarse.

Todo esto en nada reduce el mérito de la CEPAL de haber brindado a la región en los últimos diez años un profundo conocimiento sobre su realidad socioeconómica, acompañado de riqueza analítica e interpretativa. Por el contrario, solo muestra la relevancia de la obra realizada en los últimos diez años para el enfrentamiento de los desafíos futuros en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Abeles, M., P. Lavarello y H. Montagu (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (LC/L.3569), R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero.
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Amin, S. (1976), *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Sussex, The Harvester Press.
- Aravena, C. y J. A. Fuentes (2013), "El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 140 (LC/L.3725), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, C., L. Escobar y A. Hofman (2015), "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 164 (LC/L.4024), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. (2010), "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G. 2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ___ (2009), "Prólogo", *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 98 (LC/G. 2363-P), W. Peres y M. Hilbert (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- ___ (eds.) (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beteta, H. E. y Moreno-Brid, J. C. (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011*, Libros de la CEPAL, N° 122 (LC/G.2600-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R. (comp.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- ___ (2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ___ (2004), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, serie PNPE, N° 19, Río de Janeiro, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- ___ (1998a), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), vol. I, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- ___ (1998b), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

- Boianovsky, M. (2015), "Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy", *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, N° 4.
- Calderón, F. M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Nueva Sociedad.
- ___(1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Cardoso, F. H. (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1970), *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Carnicero, J. y A. Fernández (coords.) (2012), *Manual de salud electrónica para directivos de servicios y sistemas de salud* (LC/L.3446), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago.
- ___(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- ___(2017a), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268 (FDS.1/3)/Rev.1), Santiago.
- ___(2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- ___(2017c), *Informe de Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. Asunción, 27 a 30 de junio de 2017* (LC/CRE.4/4), Santiago.
- ___(2017d), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago.
- ___(2017e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- ___(2017f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- ___(2017g), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- ___(2017h), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/18-P), Santiago.
- ___(2017i), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- ___(2017j), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago.
- ___(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ___(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- ___(2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.

- ___(2016d), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029/Rev.1), Santiago.
- ___(2016e), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- ___(2016f), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2680-P), Santiago.
- ___(2016g), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/L.4140), Santiago.
- ___(2016h), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- ___(2015a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- ___(2015b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- ___(2015c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2650-P), Santiago.
- ___(2015d) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3961), Santiago.
- ___(2015e), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2641-P), Santiago.
- ___(2015f), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago.
- ___(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- ___(2014b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago.
- ___(2014c), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- ___(2014d), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago.
- ___(2014e), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- ___(2014f), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2625-P), Santiago.
- ___(2014g), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago.
- ___(2013a), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago.
- ___(2013b), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- ___(2013c), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- ___(2013d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago.
- ___(2013e), *Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (LC/G.2579), Santiago.
- ___(2013f), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* LC/L.3666(CRM.12/3), Santiago.
- ___(2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- ___(2012b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago.
- ___(2012c), *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe* (LC/G.2537), Santiago.
- ___(2012d), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.

- __(2012e), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago.
- __(2012f), *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (LC/L.3451(CRE.3/3)), Santiago.
- __(2012g), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2538-P), Santiago.
- __(2011a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago.
- __(2011b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2502-P), Santiago.
- __(2011c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P), Santiago.
- __(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- __(2010b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2458-P), Santiago.
- __(2010c), *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información* (LC/G.2464), Santiago.
- __(2010d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- __(2010e), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- __(2009), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago.
- __(2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago.
- __(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago.
- __(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago.
- __(2005), "Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, N° 19 (LC/W.19), Santiago.
- __(2004a), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Libros de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago.
- __(2004b), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9-3)), Santiago.
- __(2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3), Santiago.
- __(2002b), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago.
- __(2002c), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Libros de la CEPAL, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago.
- __(2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo conflicto internacional*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- __(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago.
- __(2000b), *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento: una agenda de políticas públicas* (LC/L.1383), Santiago.
- __(2000c), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G. 2096), Santiago.
- __(1998a), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/REV.1-P), Santiago.

- ___(1998b), "Cincuenta años del estudio económico", *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, Santiago.
- ___(1997), *La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social*, Libros de la CEPAL, N° 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago.
- ___(1996), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- ___(1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Libros de la CEPAL, N° 40 (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago.
- ___(1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago.
- ___(1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago.
- ___(1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648 (CONF.80/2)/Rev.1), Santiago.
- ___(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- ___(1989), *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución* (LC/G.1571-P), Santiago.
- ___(1985), "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. 1 (LC/L.322(Sem.22/3)), Santiago.
- ___(1984) "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1332), Santiago.
- ___(1975), *Mujeres en América Latina: aportes para una discusión*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ___(1972), *Estudio Económico de América Latina, 1971* (E/CN.12/935/Rev.1), Nueva York.
- ___(1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Editorial Universitaria.
- ___(1959), *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Ciudad de México.
- ___(1955), "Introducción a la técnica de programación", *serie Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico*, vol. 1 (E/CN.12/363), Ciudad de México.
- ___(1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York.
- ___(1949), "Introducción", *Estudio Económico de América Latina, 1948* (E/CN.12/82), Nueva York.
- CEPAL/DGEC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay) (1988), "Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay" (LC/MVD/R.6/Rev.1), Montevideo.
- CEPAL/Instituto Belisario Domínguez (2016), *Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza: Memorias del Seminario* (LC/MEX/L.1216), Ciudad de México.
- CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe/ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común* (LC/W.716), Santiago.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
- ___(2012), "Productividad laboral y distribución", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 6, mayo.
- ___(2009), "Crisis y mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, junio.
- CEPAL/SICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sistema de la Integración Centroamericana) (2007), "Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020" (LC/MEX/L.828), Ciudad de México, noviembre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25839/1/LCmexL828_es.pdf.
- CEPAL y otros (2015), *Cambio climático en Centroamérica: impactos potenciales y opciones de política pública* (LC/MEX/L.1196), Ciudad de México.
- Cimoli, M., A. Hofman y N. Mulder (eds.) (2010), *Innovation and Economic Development: The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Cimoli, M., G. Dosi y L. Soete (1993), "Innovation, diffusion, institutional differences and patterns of trade: a North-South model", *Technology Diffusion and Economic Growth: International and National Policy Perspectives*, vol. 3, P. A. David, G. Dosi y F. Arcangeli (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y N. Correa (2005), "La apertura comercial y la brecha tecnológica en América Latina: una trampa de bajo crecimiento", *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, J. A. Ocampo (ed.), Bogotá, Alfaomega/Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M. y otros (2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W 35), M. Cimoli (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuervo, L. M. y J. Máttar (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Del Castillo Negrete, M. (2017), "La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 172 (LC/TS.2017/50-LC/MEX/TS.2017/13), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Dosman, E. (2010), *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Dos Santos, T. (1968), *El nuevo carácter de la dependencia*, Santiago, Universidad de Chile.
- Emmanuel, A. (1972), *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- ___(1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Fenton, R. y R. Padilla (2012), "Financiamiento de la banca comercial a micro, pequeñas y medianas empresas en México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 135 (LC/L.3459; LC/MEX/L.1052), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Feres, J. C. y X. Mancero (2001), "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 7 (LC/L.1491-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ffrench-Davis, R. (2009), "Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ___(1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw Hill/Interamericana.
- Fitzgerald, E. V. K. (1994), "ECLA and the formation of Latin American economic doctrine", *Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions*, D. Rock (ed.), Los Ángeles, University of California Press.
- Frank, A. G. (1978), *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, Londres, Macmillan.
- ___(1966), "The development of underdevelopment", *Monthly Review*, vol.18, N° 4, Nueva York, septiembre.
- Furtado, C. (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- ___(1969), "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", *Investigación Económica*, vol. 29, N° 113, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-marzo.
- ___(1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- ___(1959), *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Geisse, G. (1978), "Ocho tesis sobre planificación, desarrollo y distribución espacial de la población", *Documentos de Seminarios (DS/28-3)*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), enero.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- Gurrieri, A. (ed.) (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Hettne, B. (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Londres, Longman Scientific & Technical.
- Hilbert, M., S. Bustos y J. C. Ferraz (2003), "Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe" (LC/R.2109), *Estudios e Investigaciones*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hirschman, A. (1963), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Hodara, J. (1987), *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, Ciudad de México, El Colegio de México.

- Hofman, A., C. Aravena y V. Aliaga (2016), "Information and communication technologies and their impact in the economic growth of Latin America, 1990-2013", *Telecommunication Policy*, vol. 40, Nº 5, mayo.
- Hofman, A. y otros (2017), "Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica: el proyecto LA-KLEMS", *El Trimestre Económico*, vol. 84, Nº 334, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Hopenhayn, M. y otros (eds.) (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", *serie Seminarios y Conferencias*, Nº 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Infante, R. (comp.) (2016), "Desarrollo inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2009-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (ed.) (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, Nº 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011), "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, Nº 112 (LC/G.2500-P), R. Infante, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. P. (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, V., H. Galperin y W. Peres (coords.) (2013), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (eds.) (2011), *Fast-tracking the digital revolution: broadband for Latin America and the Caribbean* (LC/R.2167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (coords.) (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (2000b), "Structural change and labor productivity growth in Latin American manufacturing industries 1970-96", *World Development*, vol. 28, Nº 9, septiembre.
- Krugman, P. (1989), "Differences in income elasticities and trends in real exchange rates", *European Economic Review*, vol. 33, Nº 5, mayo.
- Lavinas, L. y A. Simões (2015), "Social policies and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21st century", *A Moment of Equality for Latin America?: Challenges for Redistribution*, B. Fritz y L. Lavinas (eds.), Routledge.
- Lerda, J. C. (2008), "El Pacto Fiscal visto a sus diez años", *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, serie Seminarios y Conferencias, Nº 54 (LC/L.2977-P; LC/IP/L.296), R. Martner (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Love, J. (2005), "The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions", *Latin American Research Review*, vol. 40, Nº 3, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

- ___(1980), "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", *Latin American Research Review*, vol. 15, Nº 3, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).
- Lewis, W. A. (1960), "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", *El Trimestre económico*, vol. 27, Nº 108, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Marini, R. M. (1973), *Dialéctica de la dependencia*, Ciudad de México, Ediciones Era.
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mátтар, J. y L. M. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, Nº 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ___(comps.) (2016), "Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Mátтар, J. y D. Perrotti (eds.) (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, Libros de la CEPAL, Nº 126 (LC/G.2611-P).
- McCombie, J. y A. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Meadows, D. H. y otros (1972), *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books.
- Montero, L. y J. García (eds.) (2017), "Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Naciones Unidas (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- ___(2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago, agosto.
- ___(1964a), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, Nº 1, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- ___(1964b), *Towards a new trade policy for development. Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development* (E/CONF.46/3), Nueva York.
- Noyola Vásquez, J. (1957), "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", *Panorama Económico*, vol. 11, Nº 170, Santiago, julio.
- Ocampo, J. A. (2009), "Impacto de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ___(2002), "Structural dynamics and economic development", *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, Valpy FitzGerald (ed.), Dordrecht, Instituto de Estudios Sociales/Kluwer Academic Publishers.
- ONE/CEPAL (Observatorio Nacional del Emprendedor de México/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Personalidad del mes: Doctor Esteban Pérez Caldentey, Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL" [en línea] http://www.one.inadem.gob.mx/images/ENTREVISTA_ESTEBAN_PEREZ.pdf.

- Padilla Pérez, R. (ed.) (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pazos, F. (1983), "Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 200, octubre-diciembre.
- Peres, W. y M. Hilbert (eds.) (2009), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 98 (LC/G.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. (2015), "Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. y M. Vernengo (2012), "Retrato de un joven economista: la evolución de las opiniones de Raúl Prebisch sobre el ciclo económico y el dinero, 1919-1949", *Revista CEPAL*, N° 106 (LC/G. 2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Pérez Caldentey, E., O. Sunkel y M. Torres (2012), *Raúl Prebisch (1901-1986): un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40062-raul-prebisch-1901-1986-un-recorrido-etapas-su-pensamiento-desarrollo-economico>.
- Perrotti, D. E. y R. J. Sánchez (2011) "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- ___(1959), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, marzo.
- ___(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- ___(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El Trimestre Económico*, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, Ciudad de México, octubre.
- Pizarro, J. M. y C. Orrego Rivera (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Porcile, G. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), R. Infante (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prado, A. (2014), "América Latina entre la cultura de la igualdad y del privilegio", *Notas de la CEPAL*, N° 82, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 5 de diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-america-latina-entre-la-cultura-de-la-igualdad->

y-del-privilegio.

Prebisch, R. (2011), *O manifesto latino-americano e outros ensaios*, A. Gurreri (comp.), Río de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.

___(1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

___(1980), "Biosfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

___(1973), "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", *serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina, febrero.

Rodríguez, L. A. y L. M. Cuervo (2014), "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/IP/L.335), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Ros, J. (2014), "Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?", *Desarrollo Económico-Sede Subregional de la CEPAL en México* (LC/MEX/L.1145), Ciudad de México, mayo.

Rosales, O. (comp.) (2015), "Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2010-2014", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.27), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, Royal Economic Society, junio-septiembre.

Rosenthal, G. (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way toward development", *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Y. Berthelot (ed.), Bloomington, Indiana University Press.

Rozas, P. y R. Sánchez (2004), "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Samaniego, J. (coord.) (2009), "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña", *Documentos de Proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Singer, H. W. (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 40, N° 2, American Economic Association, mayo.

Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sunkel, O. (comp.) (1991a), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

___(1991b), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un*

- enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ___(1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/G. 1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), julio.
- ___(1980), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- ___(1972), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- ___(1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, N° 1, Santiago, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, N° 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Sunkel, G. y D. Trucco (eds.) (2012), *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina: algunos casos de buenas prácticas* (LC/L.3545), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *BNL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Titelman, D., E. Pérez Caldentey y R. Pineda (2009), "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?: crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2404-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Torres, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tovar Hernández, J. H. y V. H. Ventura (2016), *Análisis de opciones para incrementar las transacciones de energía eléctrica por la interconexión México-Guatemala-Centroamérica* (LC/MEX/L.1210), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, J. Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Wolfe, M. (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.



Parte 1

Tres elementos interdimensionales básicos



Capítulo I

La centralidad de la igualdad

La hora de la igualdad

Cambio estructural para la igualdad

- A. Continuidad de una visión
- B. Hacia una visión integrada del desarrollo: ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva
- C. El camino del cambio estructural
- D. El horizonte de la igualdad
- E. Una visión pensando en las generaciones venideras

Pactos para la igualdad

- A. El escenario
- B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos
- C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad
- D. En síntesis

Horizontes 2030

La ineficiencia de la desigualdad

La hora de la igualdad*

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

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

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

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

La igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico, pues redundan en derechos más efectivos y en una mayor protección para cada persona. Supone la participación de una gama más amplia de actores que aportan al bien común. Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Prólogo", *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, pág. 11.

bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades más igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel más activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos. Se trata de una agenda política, progresista y de largo alcance.

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

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

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

En síntesis, la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las

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

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

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

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

El escándalo de las desigualdades, que se exacerbaban como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación

compartida a la luz del desfundamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades.

Por eso hemos querido, no sin osadía, darle a este documento el título que lleva: la hora de la igualdad. Sin embargo, no hablamos de cualquier igualdad. Nuevamente la historia aporta sus enseñanzas. Hablamos de igualdad teniendo como referencia otro gran valor cuya conquista ha sido fruto de largas luchas y respecto del que siempre es necesario seguir progresando: la democracia. Por ello, situamos el valor de la igualdad en el corazón de la democracia. Igualdad sin democracia es igualdad sin derechos básicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una contradicción en los términos. Pero, por otra parte, una democracia de baja calidad y con poca participación de los más diversos actores en espacios de deliberación difícilmente forje una voluntad política para avanzar hacia una mayor igualdad.

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

Cambio estructural para la igualdad*

A. Continuidad de una visión

El presente documento profundiza y amplía los planteos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plasmara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*¹, propuesta que sometió a consideración de los gobiernos en su trigésimo tercer período de sesiones celebrado en 2010, y donde se colocaron los cimientos de una visión del desarrollo de cara a la segunda década del siglo XXI. Dicha visión planteó la igualdad, en sentido amplio, como principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo y, a la luz del mismo, los desafíos en materia de dinámicas y políticas de desarrollo que deberían concurrir para acercarse a ese horizonte.

La igualdad como principio normativo y orientación, tal cual se planteó entonces, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. Pero no solo eso. También es la igualdad una condición de la ciudadanía, de carácter normativa en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por lo mismo, el documento citado enfatizó la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y subrayó la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. La importancia de pactos sociales y, en especial, de pactos fiscales fue el “cierre natural” en el mensaje que la CEPAL acuñara en *La hora de la igualdad*. Pues los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

La recepción de la propuesta de la CEPAL fue amplia y ha generado un efecto en cadena hasta hoy. Creemos que en 2010, plantear la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe. Tal inflexión incluía, entre otros: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que terminaron por recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo tras la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales, y iii) la irrupción decidida de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, como en los ámbitos de la salud y las pensiones y jubilaciones.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Prólogo”, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, pág. 13.

¹ LC/G.2432(SES.33/3).

Por otro lado, la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas. A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos”. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Creemos, pues, que estamos ante la oportunidad histórica de repensar el desarrollo bajo la égida valórica de la igualdad y de mayor sostenibilidad ambiental. Pero no debemos hacerlo en clave retórica o de letanía, sino examinando rigurosamente cómo los distintos componentes de políticas de desarrollo concurren hacia sociedades más dinámicas en crecimiento y más proclives a la igualdad.

A esta necesidad responde el esfuerzo que hemos hecho y que se cristaliza en el documento que ahora sometemos a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Procuramos, en este esfuerzo, proveer una visión más integrada del desarrollo con orientaciones claras para avanzar en componentes decisivos de la dinámica y la política del desarrollo, y círculos virtuosos entre mayor crecimiento y más igualdad, sostenibles tanto en los “tiempos cortos” como en los “tiempos largos”.

Planteamos que la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y que la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural. En efecto, la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.

La vocación igualitaria es también vocación universalista: todos quieren ser productivos, todos quieren mejor calidad de vida, todos quieren saber, todos quieren estar educados, todos quieren empleo y derechos. A eso aspiramos en la CEPAL, a construir un proyecto de

desarrollo inclusivo que provea de espacios para que todos los segmentos de la sociedad puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida, sobre la base del cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Al hablar de igualdad estamos hablando de política productiva. Estamos hablando de distribución, de propiedad y apropiación de los bienes colectivos y de la construcción de ganancias de productividad genuinas y no espurias; es decir, a partir de la plena comprensión de la renovabilidad de los recursos naturales y de su uso en el tiempo con igualdad intergeneracional.

B. Hacia una visión integrada del desarrollo: ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva

El documento que aquí presentamos integra, en una visión que matiza múltiples relaciones de interdependencia, componentes decisivos del desarrollo: manejo del ciclo y manejo de la estructura, política macroeconómica y política industrial, dinamismo productivo con convergencia en niveles de productividad (y la consiguiente difusión del empleo de calidad y con derechos hacia el conjunto de la población económicamente activa) e impacto sobre la igualdad. Estas dinámicas e interdependencias se examinan a la luz de una profusa casuística que se presenta a lo largo del documento, con evidencia histórica y desde la experiencia más reciente, comparando distintos países latinoamericanos y caribeños, y contrastando la región con otras que han tenido comportamientos más dinámicos.

Este esfuerzo constituye, a nuestro juicio, un nuevo cimiento cuyo énfasis gira en torno a la construcción de un enfoque integrado de desarrollo y que presta especial atención a las lecciones de las últimas décadas y también a las de los distintos paradigmas del desarrollo ensayados en la región desde los tiempos de la industrialización mediante sustitución de importaciones. Nos damos, pues, a la tarea de mirar el futuro, pero nutriendo la perspectiva hacia delante con los balances históricos del desarrollo latinoamericano.

Aprender de las lecciones del pasado y de las tendencias actuales, en una perspectiva integrada que busca articular la dimensión macroeconómica con la productiva, implica poner en estrecha relación estos distintos componentes de política que, en las últimas décadas, han tenido un diálogo intermitente y no del todo fecundo. Dicho de otro modo, la política macroeconómica y la política industrial no pueden correr por caminos divergentes sino que deben articularse para construir sinergias intertemporales. Estas sinergias se deben dar entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la ribera de la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias no solo deben actuar optimizando impactos en la longitud, los costos y los beneficios de los ciclos, medidos a partir de buenos indicadores nacionales. Pueden, al mismo tiempo, incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y, muy especialmente, la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Esta convergencia progresiva en el ámbito

productivo y del empleo provee de sentido de pertenencia para el fortalecimiento de la ciudadanía, genera mayor predisposición al consenso de mejoras en el bienestar y, a la vez, promueve relaciones más virtuosas entre la participación de la sociedad y la orientación de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para “blindar” la economía frente al impacto de la volatilidad propia de los ciclos y, muy especialmente, frente a las restricciones externas exacerbadas por la volatilidad.

De este modo las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, obligan a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales y tecnológicas. Una macroeconomía para el desarrollo no puede dissociar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por su lado, y como ya se señaló, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Para todo lo anterior, y contrario a lo que planteaba el paradigma del desarrollo prevaeciente en las últimas dos décadas del siglo pasado, es fundamental el rol del Estado, como lo es una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad.

La relación entre política macroeconómica y la inversión productiva resulta, además, decisiva para revertir una cadena de relaciones estructurales que exacerbaban brechas sociales en nuestros países. Hasta ahora el patrón predominante es que la inversión refuerza las agudas brechas en productividad, lo que luego se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales. Tal segmentación explica en importante medida la persistencia de tan altas tasas de empleo informal en la región y la baja proporción de población protegida por la seguridad social desde el mundo del trabajo, lo que extiende las desigualdades y brechas al campo de la protección social.

En contraste, *una articulación positiva entre manejo del ciclo y expansión convergente de la estructura lleva a la economía a desarrollar sus potencialidades de manera tal que en el largo plazo la sociedad se beneficia de manera más igualitaria.* El principal mecanismo por el cual ambas cosas convergen (desarrollo productivo e igualdad social) es sin duda el mundo del trabajo, es decir, el motor de inclusión social. Es en ese mundo donde hay que aspirar a que la sociabilidad ampliada se dé en un contexto de mayor desarrollo de capacidades de todos los miembros de la sociedad, mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar intereses de actores diversos en el mundo laboral.

C. El camino del cambio estructural

Si el valor y la orientación estratégica es la igualdad, ¿cuál es el camino? Lo que aquí planteamos como ruta es el cambio estructural y desde ahí hemos querido construir nuestro enfoque integrado.

El cambio estructural implica colocar en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Hoy esto tiene sus particularidades, en gran medida marcadas por economías abiertas que definen sus patrones de especialización de cara a la inserción en los mercados mundiales. Es necesario, tanto para una mejor inserción global como para un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total. De esta forma, se promueve a lo ancho de la economía y el tejido social el desarrollo de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje de manera coordinada con la producción y la inversión. En este contexto, la sostenibilidad ambiental solo se logrará si hay un cambio estructural que lleve adelante un proceso tecnológico profundo e incluyente.

En el marco de nuestra propuesta, entendemos que el cambio estructural resulta virtuoso cuando se rige por dos ámbitos interconectados: por un lado, la mayor presencia relativa, tanto en la producción como en el comercio, de los sectores más intensivos en conocimiento. Por otro lado, es necesario diversificarse hacia sectores con rápido crecimiento de la demanda interna y externa de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma equilibrada sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

De este modo el cambio estructural se asocia a dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas “dinámicas”, es decir, que conjugan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, donde destaca la presencia de sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como hacia otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana” o “de crecimiento”, que refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Es fundamental, pues, que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin el paralelo aumento de la demanda podría generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan en general simultáneamente, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda y de la especialización internacional.

Para promover un cambio estructural virtuoso son indispensables las políticas industriales. Esto implica, claro está, una decisión de orden político, pues el rol del Estado es central para llevar adelante políticas en esta materia. Cabe recordar que durante las últimas dos décadas hablar de políticas industriales activas conducidas por el Estado, era casi un anatema en el léxico del desarrollo prevaleciente bajo la égida del Consenso de Washington, tal como lo era hablar de igualdad. Tras este “veto” estaba el supuesto de que el mercado, con el apoyo de las señales correctas, se hacía cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. La experiencia mostró claramente que esto no es así, sobre todo cuando se observan las magras trayectorias de la productividad en América Latina y el Caribe durante las últimas tres décadas. Hoy, sin embargo, desde distintos flancos ideológicos se vuelve a hablar de la necesidad de esas políticas. En la perspectiva que se plantea en este documento, las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. El cambio estructural debe sinergizarse en el conjunto de la economía con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. En este proceso de “tiraje” desde arriba y ascenso desde abajo, el empleo va modificando su estructura, desplazando paulatinamente la población activa desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que van dando mayor densidad al espacio intermedio. En este proceso tienden a cerrarse las brechas, moviendo al mismo tiempo el conjunto hacia mayor productividad, lo que redundará, a la larga, en una distribución más diversificada pero menos desigual y una creciente reubicación de la población económicamente activa en sectores de media y alta productividad. Esto tiene un impacto positivo sobre la igualdad a través de la correa transmisora del empleo.

D. El horizonte de la igualdad

Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores

de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por cierto, hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva, que se combinan de diversas maneras. Una es por vía fiscal, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son frecuentemente el vehículo para asistir por esta vía a los grupos más vulnerables y pobres. Otro sendero hacia la igualdad es el que privilegia la propuesta de cambio estructural, avanzando hacia una matriz productiva que endógenamente genere empleos y capacidades, y ampliando actividades de alta productividad entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores productivos.

Cuando la estructura productiva está muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal-social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento y no son sostenibles en el largo plazo. Más temprano que tarde las políticas deberán ocuparse de la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural. La adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación debe ser considerada, junto con las políticas sociales, dimensiones claves en el horizonte de la igualdad. Así, por ejemplo, los encadenamientos productivos son aspectos del cambio estructural, que evitan la concentración y difunden, de manera más solidaria, las ganancias en toda la sociedad.

Inversamente, las políticas sociales y redistributivas deben acompañar a la política industrial. Por una parte, ayudan a mejorar la distribución y reducir la vulnerabilidad en el corto plazo, permitiendo un eslabonamiento intertemporal para que luego las políticas de cambio estructural rindan sus frutos redistributivos, cuyos efectos se hacen sentir en plazos más largos. Además, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables en los períodos “disruptivos” del cambio estructural (de reordenamiento de sectores que puede producir fases de adaptación con desempleo) y también frente a los impactos sociales que se derivan de los choques externos.

En síntesis, el eje central que articula el documento que aquí presentamos tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como la caja de herramientas y la igualdad como valor que le subyace y horizonte hacia el cual se orienta ese cambio estructural. Cuando el cambio estructural redunde en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace mucho más extensivo el empleo decente; mejora la fiscalidad por vía de un crecimiento más sostenido y dinámico, y permite con ello reforzar la acción redistributiva del Estado; y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del

mejoramiento de la infraestructura. Además, una economía más integrada en torno a una matriz productiva de mayor diversificación y especialización implica también una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. Finalmente, en la medida que el empleo se formaliza y se hace más productivo, facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo cual constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

Como dijimos al principio, la propuesta que aquí presentamos a los gobiernos de la región retoma y profundiza las ideas que planteamos en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por abrir, caminos por cerrar*. En las páginas que siguen se plasman nuestros mayores esfuerzos con nuestras mejores herramientas en torno a un enfoque integrado de desarrollo. Allí colocamos la igualdad en el horizonte, y rumbo a ese horizonte proponemos el camino del cambio estructural: un camino largo cuyos efectos virtuosos requieren de decisión y conducción políticas, de políticas de Estado, y de una ciudadanía activa y comprometida en torno a un proyecto de sociedad.

E. Una visión pensando en las generaciones venideras

El cambio estructural se propone aquí al calor de una inflexión decisiva de la historia de la humanidad. En efecto, el futuro global se juega hoy en dinámicas tan gravitantes como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan, y que solo podrá ser asumido con políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social. Vivimos, probablemente, el momento que requiere el cambio más radical, en tiempos más comprimidos, que ha enfrentado la humanidad respecto de sus formas de producir y consumir. En este marco, América Latina y el Caribe puede constituir una plataforma privilegiada para este proceso de transformación.

El cambio estructural para la igualdad es, pues, una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas y en la que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar. Para plasmar esa visión en acciones y pasos concretos que confluyan en torno a dicho horizonte estratégico se requieren instituciones democráticas y eficientes.

A esta visión le anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. En primer lugar, porque el cambio estructural requiere del protagonismo de estas generaciones, quienes aportarán sus renovadas capacidades para difundir el progreso técnico y emprender avances inéditos en las formas de producir, organizar y comunicar.

En segundo lugar, porque las nuevas generaciones nacen y crecen con el uso de las nuevas tecnologías, lo que las hace parte esencial de la transición hacia sociedades de la información y el conocimiento. Pero no solo eso, existe también un fuerte vínculo potencial

entre la revolución tecnológica y las nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales. Y son, precisamente, las nuevas generaciones quienes muestran mayor sensibilidad ante los desafíos ambientales de largo alcance en el tiempo y que rebasan las fronteras nacionales.

En tercer lugar, los cambios demográficos advierten que en el mediano plazo nuestras sociedades estarán más envejecidas y, por lo mismo, dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto hace imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades. Por lo mismo, los niños y jóvenes de hoy serán decisivos mañana para promover aumentos de productividad que permitan sostener sistemas de protección social adecuados a los nuevos perfiles demográficos.

Por último, los cambios políticos y la emergente sociedad en red llevan a nuevas formas de movilizarse y organizarse para plantear demandas, propiciar nuevos espacios de deliberación, y reencantar el espacio público con la renovada participación ciudadana. En este giro hacia la movilización en redes y el mayor espacio de la política, los jóvenes de hoy muestran una sorprendente creatividad en el uso de los espacios y los recursos disponibles, y una renovada capacidad reflexiva en torno al destino colectivo. Por lo mismo, son estas las generaciones más abiertas a cambios de rumbo como los que se plantean en estas páginas, con énfasis en la mayor igualdad social, en nuevas formas de producir y de orientar el crecimiento, en el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y en una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.

Pactos para la igualdad*

A. El escenario

América Latina y el Caribe está hoy en una encrucijada. 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 por 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, así como el acceso a redes de protección social.

Sin embargo, estos 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 y para ampliarla a los ámbitos diversos 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.

La crisis de 2008 puso en evidencia que el nuevo escenario mundial del crecimiento económico estará poblado de restricciones e incertidumbres. Se instaló a escala global, a partir de entonces, un ritmo más lento e inestable de crecimiento, sobre todo en el mundo industrializado, que ahora se extiende a las economías emergentes, imponiendo dificultades cada vez mayores para administrar globalmente problemas que afectan a todos. Llegaron los disensos sobre cómo regular el "reino de la escasez", allí donde hasta hace poco la abundancia y el Estado de bienestar se daban por sentados. Esto es especialmente cierto en el caso de la órbita europea, sobre todo mediterránea. Han vuelto a emerger, ahora en el corazón del desarrollo, los dilemas que tanto sacudieron a América Latina y el Caribe entre soluciones de extrema austeridad y ajuste fiscal o soluciones más keynesianas para enfrentar la crisis.

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

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Prólogo", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, pág. 13.

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 y orientación de recursos. Pese a las diferencias existentes entre subregiones, el conjunto de la región debe enfrentar los desafíos para cerrar las brechas que surgen de la heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad externa y los altos niveles de desigualdad.

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, 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. Así quedó planteado en los documentos *La hora de la igualdad*² y *Cambio estructural para la igualdad*³: se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas. Solo estos pactos podrán restituir la soberanía de nuestros países para encontrar caminos propios, desde sus historias e identidades particulares, superando las injustas fronteras que secularmente han impuesto la cuna, la edad, el género o la etnia.

En resumen, si bien la región ha completado, con diferencias entre países y subregiones, una década de logros en materia de crecimiento económico, empleo y diversos indicadores sociales, persisten las reducidas tasas de inversión, un dinamismo interno centrado sobre todo en el consumo privado con elevada presencia de bienes importados, una baja productividad y un crecimiento altamente dependiente de los recursos naturales y de sus precios internacionales, todo lo cual se traduce en serias vulnerabilidades de balanza de pagos. A esto se agregan niveles crecientes de violencia y deudas pendientes en campos clave como la salud, la seguridad social y la educación.

En este cruce entre los avances recientes y los problemas que se perciben para sostenerlos y profundizarlos en el mediano plazo, la CEPAL procura consolidar el enfoque

² CEPAL (2010).

³ CEPAL (2012).

del desarrollo que ha venido planteando a los gobiernos de la región en los últimos años. Y lo hace desde los valores más caros a la modernidad y al desarrollo, como son la igualdad, la sostenibilidad ambiental, el bienestar y la democracia, con una mirada de mediano y largo plazo y a la luz de los arduos aprendizajes históricos.

B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación central 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 sobre todo en los documentos presentados en los dos últimos períodos de sesiones (Brasilia, 2010, y San Salvador, 2012).

En 2010 la CEPAL publicó, con motivo del trigésimo tercer período de sesiones, el documento titulado *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.

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 ella 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.

En segundo lugar, 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 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: las dimensiones territorial, del empleo y de 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 para fortalecer 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 en la primera infancia 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, pero sí 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 se encuentran 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.

C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad

Entre 2003 y 2008 se produjo en América Latina y el Caribe un aumento de las tasas de crecimiento y una mejora de la distribución del ingreso y otros indicadores sociales. Esta expansión se vio facilitada, en gran medida, por un entorno externo muy favorable, caracterizado por un mayor dinamismo del comercio internacional, elevados precios de los recursos naturales, incrementos de las remesas y de los flujos de turismo y una abundante liquidez en los mercados financieros internacionales, que afectó a los países de la región de diferentes formas pero, en general, con un sesgo positivo. El impulso proveniente del contexto internacional fue complementado por un manejo de la política macroeconómica que, con pocas excepciones, priorizó el mantenimiento de los equilibrios fundamentales.

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 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.

Por otro lado, sin embargo, 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, y aumentó la participación del sector privado en la prestación de servicios esenciales, como la educación y la salud, mientras se ha agravado el déficit en la provisión de servicios públicos 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.

Un patrón productivo poco diversificado, como el que prevalece en las economías de la región, implica una tendencia a consumir bienes con un alto grado de componente importado. La dinámica de los precios más favorables de las materias primas y el hecho de que el vínculo entre exportación y consumo sea más fuerte que el vínculo entre exportación e inversión sugieren que el cambio estructural (y la consiguiente sostenibilidad del crecimiento) no se ha asumido como prioridad en las sociedades latinoamericanas. Además, los patrones de consumo no son neutrales en cuanto a sus impactos ambientales. Para mitigar los efectos del crecimiento sobre el medio ambiente se necesita adoptar tecnologías limpias, asociadas a formas colectivas de consumo (por ejemplo, un transporte público de calidad frente al automóvil), y una creciente complejidad tecnológica, lo que requiere trabajadores educados y plenamente integrados a procesos de aprendizaje en estructuras cambiantes. Estas condiciones del crecimiento compatible con la preservación ambiental solamente se cumplen cuando la economía se desplaza desde la polarización hacia la diversificación, desde la segregación hacia la integración social y productiva, y desde consumos individuales hacia consumos colectivos. Semejante inflexión del estilo de desarrollo requiere, sin duda, del liderazgo del Estado.

El crecimiento, si bien mantiene sus tasas positivas, ha menguado a partir de 2011. 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.

La democracia es el eje principal del nuevo marco institucional y conlleva demandas en favor de la igualdad en su sentido más amplio —distributivo, de derechos, intergeneracional—, a las que la economía debe responder. El marco democrático ha absorbido demandas y busca dar respuestas que lo legitimen, aunque todavía de manera parcial. Este proceso está encontrando límites en lo productivo, lo económico y lo social y en los ámbitos del consumo y el medio ambiente. Poner en discusión estos límites, entender su dinámica y sugerir estrategias para superarlos es el propósito primordial de este documento.

Los indignados brasileños, los estudiantes chilenos que se manifestaron en las calles, los diversos movimientos cívicos, ambientalistas y de comunidades locales, así como los cambios en preferencias electorales y liderazgos, pueden parecer fenómenos de diferente naturaleza, pero remiten a una causa común: la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar 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.

Las razones que justifican una mayor injerencia del Estado son tan válidas ahora como lo fueron en el marco de las estrategias de desarrollo anteriores a los ajustes y privatizaciones de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Sigue siendo necesario garantizar una adecuada provisión de servicios públicos e infraestructura, áreas en que la respuesta del sector privado se ha mostrado inadecuada o restringida, o bien ha adoptado formas cuasimonopólicas; sigue siendo necesario suplir la falta de consideración de las generaciones futuras en las preferencias del sector privado, que redundan en que la acumulación de capital sea menor que lo aconsejable o que el cuidado del medio ambiente no sea adecuadamente asumido, y sigue siendo imprescindible evitar la concentración de poder y riqueza.

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 inflexión histórica que vivimos.

D. En síntesis

En la propuesta que aquí se profundiza, la CEPAL considera la igualdad como el horizonte, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento. En esta etapa se trata de reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental, mediante la incorporación de conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado, como se expone en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un desarrollo sostenible*; otorgar 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 se evidencian en una mirada multidimensional de las desigualdades que enfrenta la región, como se plantea en los capítulos II y III; orientar la expansión del consumo para armonizar la oportuna provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con una mayor cohesión social y con la sostenibilidad ambiental, como se describe en los capítulos IV y V, y avanzar resueltamente hacia una mejor y mayor gobernanza y aprovechamiento de los recursos naturales, para construir una economía diversificada, sostenible en términos ambientales y con sinergias en materia de empleo y de bienestar, como se propone en el capítulo VI.

Estos son los precedentes que nos sitúan hoy ante el desafío de profundizar las propuestas para este cambio de rumbo, frente a la encrucijada que encara la región. 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.

Un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL en los documentos citados y en el que aquí se presenta, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de articular 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; regulación y encauzamiento de la expansión del consumo para armonizar la provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una estructura 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 en las estructuras permitirá potenciar el desarrollo en la orientación estratégica que se propone en las páginas que siguen.

Horizontes 2030*

Encaramos hoy un vertiginoso proceso de cambios, en verdad un cambio de época. Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerban las contradicciones de un estilo de desarrollo que se ha vuelto insostenible. Esas contradicciones son innegables. Lo demuestra el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas, la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático, y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevas tecnologías.

Los profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional, a través de esfuerzos que han madurado por más de dos decenios. La más amplia y ambiciosa es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los 193 países representados en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015. Estos compromisos reconocen la igualdad y la sostenibilidad como los principios rectores, compartidos y universales, en los que se debe basar una nueva batería de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales. La masiva participación de la comunidad internacional en su formulación y aprobación les confiere una legitimidad sin precedentes y refuerza el compromiso político de los países de implementarlos eficaz y eficientemente, ajustándolos en la medida en que lo demanden los grandes cambios en curso.

En la Agenda 2030 reconocemos múltiples vasos comunicantes con el cuerpo de propuestas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado a lo largo de su historia, sobre todo con aquellas que pusieron el combate a la desigualdad en el centro de la estrategia impulsada en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* en 2010. En ese documento, se resaltan los impactos negativos de la desigualdad en el crecimiento y la estabilidad política y social de los países de América Latina y el Caribe; más aún, se postula que la desigualdad no solo es inaceptable desde el punto de vista ético, sino que también constituye una barrera determinante para nuestro desarrollo.

Dos años después, en el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* se reafirmaron esas tesis y se enfatizó que, sin cambios en la estructura productiva y en el patrón de especialización hacia actividades con mayor contenido tecnológico y niveles más elevados de productividad, sería imposible generar empleos de calidad para sustituir los trabajos de muy baja productividad que alimentan la desigualdad y el rezago de los países de la región.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), "Prólogo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, pág. 9.

Más recientemente, en 2014, en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* se sostuvo que el camino más eficaz para avanzar en el nuevo estilo de desarrollo que se proponía a partir de las tesis de los documentos anteriores era generar alianzas amplias y pactos sociales que viabilizaran las políticas de desarrollo sostenible y las transformaran de políticas de un período de gobierno en verdaderas políticas de Estado, en el contexto de una nueva ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía. Estos tres documentos comparten visiones, diagnósticos y estrategias, por lo que conforman una trilogía que de una manera sistemática ha puesto la lucha por la igualdad en el núcleo de las contribuciones de la CEPAL al pensamiento sobre el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Si bien la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos tienen un gran impacto potencial en las relaciones internacionales como instrumento de desarrollo y reflejan con claridad la amplitud y la urgencia de los desafíos globales, requieren aún de un marco analítico que los articule y les dé coherencia. Materializarlos efectivamente exige acometer la tarea pendiente de poner en marcha y consolidar instrumentos específicos para su implementación. Sin estos componentes, se corre el riesgo de que se conviertan en una expresión de deseos que, en el mejor de los casos, se cumplirá de forma aislada y parcial, en contradicción con la aspiración manifiesta de que sea una agenda universal, integral e indivisible.

En este documento, que la CEPAL presenta a los países miembros en su trigésimo sexto período de sesiones, se complementa analíticamente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe.

Este empeño se sustenta en un diagnóstico que reconoce fundamentos en la tradición analítica estructuralista e incorpora, con mayor énfasis, las dimensiones ambiental y global de los problemas del desarrollo de la región.

El concepto ordenador es el cambio estructural progresivo, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local.

Un instrumento central para la consecución de estos objetivos es la creación de bienes públicos globales. El carácter imprescindible de esta dimensión es evidente en los temas ambientales, por cuanto una acción colectiva y una coordinación que involucre a todos los actores es condición *sine qua non* para reducir las emisiones. No en vano la destrucción del

medio ambiente en un contexto de desregulación ha sido calificada como “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. Frente a este desafío, con el Acuerdo de París, aprobado en diciembre de 2015, se logró, pese a sus insuficiencias, dar un paso en la dirección correcta en el esfuerzo por definir metas comunes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en la descarbonización de las economías, respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Hay otras dos dimensiones en que también se ha hecho más visible la percepción de que es urgente una acción global colectiva y coordinada: la recuperación del crecimiento mundial y el cuidado del medio ambiente.

Por un lado, la recuperación de la economía mundial de la crisis financiera iniciada en 2008 ha sido más lenta e incierta de lo que se esperaba, y existe el riesgo de una nueva crisis en los próximos años. La creciente desigualdad, la presión del ajuste externo sobre las economías más débiles y la caída de la inversión junto con la multiplicación de los activos financieros conforman un cuadro de incertidumbre y baja demanda agregada que imprime un sesgo recesivo a la economía mundial. Superar este escenario exige la construcción de bienes públicos para la estabilidad y el pleno empleo a nivel global: políticas fiscales expansivas coordinadas y una nueva arquitectura financiera que reduzca la incertidumbre y la volatilidad generada por el apalancamiento excesivo y los movimientos especulativos de capital.

Los grandes temas del desarrollo, como el permanente rezago tecnológico de numerosos países, la persistencia de la pobreza y la evidencia de que buena parte de la población mundial continúa sin participar del bienestar generado por el progreso técnico y el crecimiento económico, ya no pueden ser ignorados, ni siquiera por las economías más ricas, hoy tensionadas por los flujos migratorios. Reducir las brechas tecnológicas y de ingresos, y difundir globalmente el conocimiento y la producción son inseparables del objetivo de construir un sistema mundial estable y comprometido con el pleno empleo, concibiendo el trabajo no solo como un medio de producción, sino como un fin en sí mismo.

Por otro lado, promover el crecimiento y el empleo, sin agudizar al mismo tiempo los graves problemas ambientales, demanda la adopción de un keynesianismo ambiental global basado en políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono. La aceleración del progreso técnico, que experimenta una verdadera cuarta revolución industrial y tecnológica, debe ser puesta al servicio del cuidado ambiental. La aplicación de la tecnología a la preservación del medio ambiente genera oportunidades de inversión, innovación y creación de empleos de calidad que pueden sostener una nueva fase de crecimiento global. Sin embargo, para encauzar las inversiones en la dirección deseada y hacerlas viables, es necesario generar los incentivos correctos, esto es, redefinir el marco institucional y de gobernanza global y regional, y las políticas nacionales, mediante cambios

en las estructuras de precios relativos, las regulaciones y los estándares, así como en los montos y destinos de la inversión pública.

El keynesianismo ambiental global ha de articularse con el despliegue a escala nacional de estrategias de desarrollo sostenible. Si los países en desarrollo no son capaces de construir capacidades endógenas, no podrán cambiar su estructura productiva y cuidar del medio ambiente. La contrapartida en términos de las políticas nacionales es un gran impulso ambiental que transforme las estructuras productivas dirigiéndolas hacia actividades y sectores más intensivos en tecnologías y aumente las capacidades humanas e institucionales de cada país. El gran impulso ambiental ha de ser intensivo en inversiones y tecnología, lo que podría comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente. Un buen manejo del tipo de cambio real favorecería el logro de este equilibrio, pero no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos también contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

Esta ruta representa para América Latina y el Caribe un desafío a su madurez, ya que el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación a nivel regional resulta el instrumento clave en este proceso. Es el paso que permitirá a la región promover las imprescindibles acciones conjuntas en temas vinculados a la estabilidad macroeconómica y las políticas fiscales, así como en las áreas de comercio exterior, inversión extranjera directa y cadenas productivas. Avances decididos en estos ámbitos permitirían alcanzar economías de escala, desarrollar sinergias en proyectos tecnológicos ejecutados entre varios países y aumentar la creación de valor regional en bienes y servicios ambientales, destacándose las potencialidades que abriría el avance hacia un mercado único digital en la región.

Articular estrechamente las políticas de transformación productiva con los imperativos del cuidado ambiental y de la creciente generación de empleos de alta productividad es un desafío enorme; la transición no será fácil, en especial en un contexto de lento crecimiento como el que atraviesa la región. Por ello, es urgente consolidar políticas de protección social universal que generen la red de protección necesaria en un mundo en que la naturaleza del empleo y el mercado de trabajo son redefinidos de forma constante por las nuevas tecnologías y la competencia internacional. Las políticas de inclusión universal en materia de salud y educación son instrumentos necesarios y complementarios de cualquier esfuerzo de cambio estructural progresivo, ya que estos servicios son cruciales para la construcción de capacidades humanas y para el desarrollo del aprendizaje y las habilidades que demanda la cuarta revolución industrial.

Estos son los temas que se analizan en el presente documento, a través de seis capítulos que comienzan con la presentación de la visión general sobre la insostenibilidad

del estilo de desarrollo dominante y la necesidad de avanzar rápidamente hacia un nuevo estilo, coherente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos. En el segundo capítulo se analizan los grandes cambios en marcha en el contexto global, en particular el surgimiento de China como potencia económica y geopolítica, los megaacuerdos comerciales transregionales, las tendencias demográficas y sus implicaciones en materia de envejecimiento de la población y presiones migratorias, las características más relevantes de la crisis ambiental y la nueva revolución tecnológica en sus dimensiones de convergencia, tecnologías biológicas, nanotecnologías y tecnologías digitales.

En los capítulos tercero y cuarto se estudian desde una perspectiva macroeconómica las tendencias del crecimiento, la inversión, el comercio internacional y la explosiva expansión del sistema financiero en la economía mundial y sus efectos en los países de América Latina y el Caribe. Se constata allí que el sesgo recesivo de la economía mundial impone en el corto plazo, y quizás también en el mediano plazo, un contexto económico regional poco propicio, lo que dificultará el cierre de las grandes brechas estructurales respecto del mundo desarrollado en materia de productividad, equidad, género, acceso a servicios básicos y deterioro ambiental, temas tratados en el quinto capítulo.

En este capítulo, se presta especial atención a la urgente necesidad de solucionar el problema de la deuda externa de los países del Caribe, para los que la CEPAL propone un decidido proyecto de reducción de esos pasivos, que se complementa constructivamente con los impostergables esfuerzos dirigidos a la adaptación frente a los efectos del cambio climático.

En el sexto capítulo se recogen las propuestas de estrategias y políticas públicas que se derivan de los análisis previos. Abarcan tres dimensiones: la creación de bienes públicos globales, la consolidación de la acción y la cooperación regionales, y las políticas nacionales, especialmente las macroeconómicas, las productivas, las sociales y las ambientales. La implementación de estas propuestas fomentará el avance en un sendero de cambio estructural progresivo centrado en el gran impulso ambiental. Esta será la base de la implantación de un nuevo estilo de desarrollo sostenible con igualdad.

Finalmente, en el epílogo, se revisan las principales trabas que la economía política dominante impone al cambio, así como la necesidad y viabilidad de construir nuevas alianzas para superar ese bloqueo al desarrollo, sobre la base de coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional.

Esta transformación exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas que permita poner en marcha los siguientes cuatro mecanismos básicos de gobernanza y articular las coaliciones políticas que los sustenten:

- i) Una coordinación internacional de las economías que favorezca la expansión sostenida de la inversión, basada en políticas fiscales que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética (keynesianismo ambiental global).

- ii) Una nueva arquitectura financiera internacional que reduzca la volatilidad real y de precios, y avance en la reforma del sistema monetario internacional.
- iii) Una gobernanza del comercio y la tecnología sobre bases multilaterales que facilite y amplíe el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental, propiciando el cierre de las asimetrías entre países y regiones.
- iv) Una gobernanza compartida de los componentes esenciales de la economía digital a nivel global y regional.

Estas tareas demandan en forma paralela, a nivel nacional, una apuesta por universalizar la protección social y la provisión de servicios de educación y salud para generar respuestas proactivas ante la incertidumbre propia de la globalización y la revolución tecnológica.

La trayectoria que proponemos tiene como condición clave la participación conjunta de los actores públicos y privados para incentivar la acción colectiva en favor de un nuevo estilo de desarrollo con aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad. También resulta indispensable ampliar el margen de maniobra de los Estados de modo que puedan construir una plataforma de políticas de largo plazo más allá de los ciclos electorales.

Nuestra región no parte de cero. Así lo evidencian el esfuerzo por recuperar la planificación, la implementación de políticas sociales con visión universalista, la exigencia de honestidad y transparencia de los gobiernos y el impulso a las iniciativas de integración regional, que son parte del proceso de reacción frente al patrón dominante y de una búsqueda activa de alternativas. Los latinoamericanos y caribeños están menos dispuestos hoy a tolerar la desigualdad como dato natural.

América Latina y el Caribe tendrá que transitar por esa transformación productiva en un contexto adverso en lo internacional, lo regional y lo nacional. El menor crecimiento mundial y la amenaza de una nueva crisis financiera internacional pueden golpearla con fuerza en un momento en que la integración regional es débil, el espacio fiscal necesario para responder con políticas anticíclicas se ha reducido de manera significativa o no existe y, en muchos países, ha disminuido el prestigio de las instituciones políticas y de gobierno.

La posibilidad del cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental.

Pese a la adversidad del contexto económico que enfrentará la región y a las tensiones políticas que generará el lento crecimiento, es claro que la mayor conciencia global respecto

de la crisis del modelo dominante, las decisiones que se han tomado en materia ambiental en el reciente Acuerdo de París y las nuevas trayectorias tecnológicas que aumentan la viabilidad de un crecimiento desacoplado de las emisiones de carbono abren caminos esperanzadores.

Ahora llega el momento de la especificación de los instrumentos y las acciones de política, y su implementación y puesta en marcha, proceso en el que las instituciones y las acciones colectivas son determinantes. En este sentido, el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe es esencialmente un tema político. Ha emergido una ambiciosa y urgente agenda con el crecimiento, la sostenibilidad y la igualdad en su centro, basada en una teoría del desarrollo que le da consistencia y fundamentos para su proyección futura y una visión macroeconómica orientada al desarrollo. Se trata de transitar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad. Explorar esos senderos, fundar sus cimientos, es el propósito de las reflexiones que aquí se presentan y el esfuerzo permanente de la CEPAL al servicio de un mañana justo, digno e igualitario para los pueblos de nuestra patria común.

La ineficiencia de la desigualdad*

La región de América Latina y el Caribe enfrenta un escenario de oportunidades, pero también de incertidumbres globales en un momento en que sus economías requieren transformaciones profundas y urgentes. Avanzar por un camino de mayor igualdad no es solo un imperativo ético en una región con brechas sociales que se expresan en diversos ámbitos; es también condición necesaria para acelerar el crecimiento de la productividad, internalizar y difundir la revolución digital, transitar hacia la sostenibilidad ambiental y proveer un marco institucional que permita actuar en un mundo en el que se conjugan grandes desequilibrios con enormes posibilidades.

Aunque el crecimiento económico de gran parte de los países de la región se ha acelerado en el último año, su dinámica de largo plazo continúa limitada por una macroeconomía poco favorable a la inversión y la diversificación productiva, una insuficiente incorporación de tecnologías, grandes brechas sociales y crecientes costos ambientales. Urge revertir esa situación y explorar más plenamente las complementariedades que existen entre igualdad, eficiencia productiva y sostenibilidad ambiental. En consonancia con ello y con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, este documento se centra en tres ejes de acción y sus sinergias: una macroeconomía para el desarrollo, un estado de bienestar basado en derechos y aumentos de la productividad, y la descarbonización de la estructura productiva, las ciudades y las fuentes de energía.

Esos riesgos globales hacen más urgente una inflexión en el estilo de desarrollo. Son parte de una crisis que, como toda crisis, tiene la doble cara de la amenaza y la oportunidad. El cambio climático es hoy el mayor riesgo global. Las estimaciones de los costos derivados de sus efectos muestran que no solo afectará al crecimiento económico, sino que golpeará intensamente a los sectores más vulnerables y tendrá grandes consecuencias sociales. Las futuras generaciones no podrán contar con los servicios ambientales que contribuyeron al desarrollo en las generaciones pasadas. La falta de una gobernanza global eficiente para controlar estos procesos y prevenir y mitigar sus efectos exacerba el riesgo de que el deterioro del medio ambiente se vuelva irreversible.

Para enfrentar el calentamiento global es necesario cambiar la matriz energética y de transporte, así como los patrones de producción y consumo, como explícitamente propone la Agenda 2030, que llama también a reflexionar sobre las distintas dimensiones del desarrollo y reclama una mirada integral. En esa línea, la CEPAL llamó, hace ya varias décadas a pensar en un nuevo estilo de desarrollo, es decir, en cómo se ordena y organiza

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), "Prólogo", *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago, págs. 13-17.

una sociedad para la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, cómo se habitan sus espacios y cómo se articula el crecimiento económico con la calidad de vida. En el presente documento se resalta que la problemática ambiental se entrecruza de distintas maneras con los temas de territorio, infraestructura y ordenamiento urbano, y se reitera la idea de que es preciso un gran impulso ambiental como eje estratégico de la política industrial y tecnológica, de la creación de bienes y servicios públicos, de transición hacia territorios y ciudades menos segregados, de avance hacia la economía digital y de cambio en la matriz energética.

La región debe superar un estilo de desarrollo que se expresa en ineficiencias ambientales, como la destrucción y pérdida de productividad de los recursos naturales, una matriz energética basada en combustibles fósiles, un modelo de transporte altamente contaminante e ineficiente, la pérdida de tiempo de trabajo y bienestar en las grandes ciudades, los costos del cambio climático y las dificultades que presenta el manejo de residuos.

La baja diversificación productiva, la dependencia de los recursos naturales y la especialización en actividades de bajo valor agregado, así como la vulnerabilidad a los choques externos repercuten negativamente en la igualdad, en la medida en que inhiben el dinamismo del mercado del trabajo, restringen la difusión de capacidades y distribuyen desigualmente los beneficios del crecimiento y los costos de la volatilidad económica. Al mismo tiempo, las brechas en materia de educación, así como las desigualdades territoriales, étnicas y de género, obstaculizan la innovación y difusión del progreso técnico en la estructura productiva.

En materia ambiental, si no se desacoplan las emisiones y el crecimiento del producto, la propia sostenibilidad del crecimiento y el empleo se verá amenazada por externalidades negativas. La segregación en las ciudades, con una escasa dotación de bienes y servicios públicos de calidad (transporte, educación, seguridad, ambientes saludables) en amplias zonas, ocasiona pérdidas de productividad por tiempos de desplazamiento, falta de atención oportuna de la salud, morbimortalidad derivada de la violencia, y ambientes poco propicios para el aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Por último, las desigualdades en el consumo, en el desplazamiento y en los asentamientos afectan las decisiones de dónde invertir y en qué modalidades de infraestructura hacerlo, lo que lleva a ineficiencias energéticas, ambientales y productivas. Todas estas son interdependencias negativas propias del estilo de desarrollo prevaleciente.

El gran impulso ambiental implica un giro copernicano. La interdependencia entre apropiación del progreso técnico, densificación del tejido productivo, calidad de vida y sostenibilidad ambiental es hoy más fuerte que nunca. Se abren campos en que la innovación tecnológica puede propiciar nuevas sinergias, como la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables. Se trata de ámbitos en que

puede abrirse un abanico de actividades productivas, generando nuevas condiciones materiales para la inclusión y la igualdad social y reorientando inversiones hacia una trayectoria de crecimiento bajo en carbono.

La crisis de 2008 alertó sobre el peligro de una economía financiera que no solo se autonomiza respecto del mundo productivo, sino que además se impone a él y lo distorsiona. Consagró un consenso en torno al carácter de riesgo global que entraña esta hipertrofia de la economía financiera. La economía mundial padece los desequilibrios provocados por burbujas financieras que transitan entre sectores, países y actividades, como las relacionadas con los bienes raíces, la inversión en materias primas o las criptomonedas. Como se plantea más adelante, la región se encuentra especialmente expuesta a un proceso de financierización con poder de veto sobre las alternativas de política económica⁴. Prevalece una visión cortoplacista y procíclica, poco auspiciosa para la inversión productiva y que refuerza los obstáculos seculares del desarrollo productivo en la región. Por lo mismo, este documento plantea, como una de sus propuestas centrales, que salir al paso del proceso de financierización es, a la vez, una urgencia y un desafío estratégico de cara a este riesgo global.

Los desequilibrios globales provocados por un sistema financiero cada vez más complejo e insuficientemente regulado exacerbaban los problemas en una región donde la volatilidad y el bajo nivel de maniobra endógena incrementan la exposición al riesgo y a la poca transparencia en la calificación del mismo por las entidades calificadoras internacionales. América Latina y el Caribe enfrenta una fase de financierización periférica, vale decir, un conjunto de prácticas económicas caracterizadas por relaciones de subordinación con respecto al ciclo financiero global —y a los actores internos y externos que determinan su dinámica— que llevan a cambios en el comportamiento de los actores económicos y políticos locales, lo que refuerza el patrón de especialización y aumenta la vulnerabilidad externa.

Por lo tanto, es urgente asumir una postura más proactiva y menos sujeta a la discrecionalidad de los grandes actores del poder financiero, internos e internacionales. Esto supone implementar una política macroeconómica que vaya más allá de las metas de control de la inflación, con un mayor manejo de la cuenta de capital de la balanza de pagos, que combine políticas anticíclicas con una estrategia de diversificación productiva y buenas políticas fiscales para la generación de bienes y servicios públicos y el fomento de las capacidades.

Un tercer riesgo global se asocia a los conflictos y desequilibrios provocados por la concentración de la riqueza, tanto a nivel nacional como mundial. La tendencia a la concentración de la riqueza, en un mundo cada vez más interconectado, genera desequilibrios que pueden volverse explosivos, y sus expresiones más elocuentes son las dinámicas

⁴ Se entiende por "financierización" la creciente importancia de los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza a nivel nacional e internacional (véase G. Epstein, *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar, 2006).

migratorias y las crisis de gobernabilidad; el llamado “conflicto identitario” o “choque de civilizaciones”, con sus amenazas a la seguridad y sus expresiones violentas, también se ve exacerbado por la concentración de la riqueza y las asimetrías crecientes entre países y regiones. La imposibilidad de entendimiento entre pueblos o credos suele tener, como uno de sus sustratos, la profunda disimilitud en las oportunidades y condiciones de vida.

Aunque la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe mejoró durante el último decenio, esta tendencia se estancó hace ya un trienio y la región sigue exhibiendo una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. Todo esto refleja el estigma de la desigualdad que la CEPAL ha descrito en sus más diversos matices: ingresos, activos físicos y financieros, capacidades, oportunidades, productividad, habitabilidad, poder, acceso al bienestar, redes de relaciones y goce de derechos.

La CEPAL ha planteado en documentos precedentes que no solo en lo social se juega lo social, señalando con ello que las brechas sociales tienen determinantes en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional, territorial, cultural y de relaciones de género. La CEPAL ha enfatizado anteriormente que la igualdad es un compromiso ético ineludible y que la igualdad de derechos, al constituir un valor intrínseco de la ciudadanía y del humanismo moderno, debe cuajar en instituciones, estructuras y políticas que permitan avanzar hacia el cierre de brechas.

En este documento se muestra la otra cara de la medalla: las brechas y rezagos sociales tienen un impacto negativo en la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la mayor o menor penetración de la sociedad del conocimiento. Dicho de otra manera, la desigualdad es ineficiente, es un obstáculo al crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad.

Los rezagos en materia de capacidades, determinados por brechas de aprendizajes en las trayectorias formativas y por una educación desfasada de las destrezas requeridas para acompañar los cambios del mundo productivo, son un obstáculo a la innovación y difusión del progreso técnico. La desnutrición tiene enormes costos para la productividad y repercute en los gastos en salud a lo largo de la vida, sean financiados privadamente o por el sistema público. Los déficits en la protección social también afectan las capacidades y suelen, a la vez, diferir los costos y aumentarlos, vale decir, son una mala inversión en el mediano plazo. La informalidad laboral plantea serias restricciones al financiamiento de los sistemas de pensiones, en particular ante el envejecimiento de las sociedades. La carga femenina del cuidado no solo restringe la autonomía de las mujeres, sino que limita sus contribuciones provenientes de ingresos laborales al bienestar de los hogares y a la economía en su conjunto. La desigualdad implica un enorme desaprovechamiento de talentos y capacidades humanas. Además, afecta y corroe la legitimidad política, la deliberación democrática y la convivencia pacífica, exacerbando la violencia y la violación de derechos.

Es, pues, indispensable una nueva articulación entre estructura productiva y régimen de bienestar. En consonancia con el aumento del producto por habitante, los países de la

región deben expandir su gasto social y su capacidad de financiamiento de las políticas sociales para construir y fortalecer el estado de bienestar en el contexto de las profundas transformaciones del mundo del trabajo, la transición demográfica y la intensificación de las migraciones. Ello requiere reformar los sistemas tributarios para hacerlos progresivos, enfrentar la evasión y la elusión fiscales, limitar los incentivos tributarios y mejorar la efectividad del gasto social.

Especial mención merece el impacto de las nuevas tecnologías en la dinámica y calidad del empleo, sobre todo de la robótica y la inteligencia artificial. Esta creciente imbricación entre nuevas tecnologías y reordenamiento del mundo del trabajo encuentra a la región con altos niveles endémicos de precariedad e informalidad laborales. Sumada al aumento de flujos migratorios y el envejecimiento de la población, la reestructuración de las ocupaciones plantea desafíos a la protección social y su financiamiento. Es indispensable avanzar en la complementariedad entre la protección social contributiva, basada en el empleo formal, y la no contributiva, analizar alternativas de ingreso básico y considerar a los sistemas de cuidado como un eje de los sistemas de protección social.

Como se señala en este documento, existe una marcada interdependencia entre fiscalidad, provisión de bienes públicos, solidaridad social y sostenibilidad ambiental. Una fiscalidad robusta y asociada a la provisión de bienes públicos de calidad promueve y hace posible un mayor uso común del transporte público, el aprovechamiento de una educación y salud públicas idóneas, y una mayor convergencia del conjunto de la sociedad en espacios públicos compartidos. Esto mejora la cohesión social, la solidaridad y el reconocimiento recíproco mediante un sentido más amplio de pertenencia a una sociedad, y previene (o revierte) la segregación residencial, el refugio de sectores privilegiados en servicios privados y excluyentes, y la fragmentación y jerarquización de la sociedad con enormes brechas de calidad y oportunidad en materia de servicios. Además, la confluencia de la sociedad en la infraestructura y el transporte públicos tiene efectos ambientales positivos y facilita el cambio en la matriz energética. La evidencia que aportan, por ejemplo, los países escandinavos, es la de círculos virtuosos que vinculan positivamente la fiscalidad, el estado de bienestar, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, y la cohesión social en torno al uso universal de esos bienes y servicios. Son, además, sociedades con una democracia de alta calidad, con una mayor sostenibilidad ambiental, una mejor matriz energética y niveles muy bajos de violencia e inseguridad.

En América Latina y el Caribe la convergencia en torno a los servicios públicos y las prácticas ambientalmente sostenibles tiende a ser escasa debido, sobre todo, a una cultura del privilegio que refuerza el patrón de consumo de las élites. Ejemplo de ello son el transporte público, cada vez más desplazado por los automóviles privados, la sustitución del espacio público abierto por centros comerciales cerrados y el incremento de servicios privados de seguridad y de barrios autosegregados. En este documento se busca mostrar

que la economía política de sociedades altamente desiguales y la cultura del privilegio son obstáculos para avanzar en un desarrollo con igualdad.

En la región existen, por una parte, instituciones arraigadas en que se reproducen comportamientos de agentes con mayor poder económico y político, que hacen difícil impulsar políticas industriales y de innovación tecnológica, así como políticas de robustecimiento de la fiscalidad y políticas con vocación de igualdad. Existe una propensión rentista que se nutre originariamente del acceso privilegiado a la propiedad de los recursos naturales y que hoy se nutre también de la economía financiera y de posiciones oligopólicas en mercados poco expuestos a la competencia.

Asimismo, la región ha heredado los vestigios coloniales de una cultura del privilegio que naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos. Esa cultura del privilegio constituye el sustrato simbólico en que se cimenta la segregación territorial, la débil fiscalidad y la apropiación de las rentas por los grupos de poder.

Inversamente, la mayor democracia política, las políticas redistributivas y la ampliación de la sociedad del conocimiento tienden a consolidar una cultura de igualdad de derechos que está en las antípodas de la cultura del privilegio. En este sentido, se deben resaltar los avances logrados en la región en la primera década del siglo XXI, que implicaron una mayor conciencia sobre los derechos civiles, políticos y sociales, aunque también se han agudizado tensiones y conflictos en que unos actores exigen mayor acceso a los frutos del progreso, mientras que otros se repliegan sobre sí mismos, se aíslan del resto de la sociedad y procuran blindar sus privilegios. Entre la cultura de derechos y la cultura de privilegios, la política se ve atravesada por crisis y demandas de legitimidad.

Comenzamos afirmando que los riesgos globales nos hacen más vulnerables si no transitamos con urgencia de círculos viciosos a círculos virtuosos del desarrollo. Esto adquiere especial relevancia no solo para enfrentar riesgos, sino también para sintonizarnos, como región, con las posibilidades que ofrece el tránsito de una era analógica a una era digital. La dinámica exponencial del cambio tecnológico y de su difusión en todos los sectores productivos y esferas de la vida imprimen a la revolución industrial en curso un alto nivel de radicalidad e incertidumbre. Ante ello solo cabe apostar por activar las interdependencias positivas del gran impulso ambiental como motor impulsor de un nuevo estilo de desarrollo con la sostenibilidad y la igualdad en el centro.

Se han mencionado los riesgos que enfrentan el mundo y la región; esos cambios tectónicos obligan a transformaciones de análoga magnitud en la política y en las políticas públicas. En este contexto, la región necesita acelerar y profundizar su adaptación al ritmo de cambio que vive el mundo.

La CEPAL ha advertido de manera enfática y recurrente respecto de la tendencia de la región a perder peso y relevancia en la economía mundial. Para revertir esa tendencia, se

requiere un gran impulso político y de políticas. La inflexión es tanto más urgente cuanto mayor es la velocidad con que cambia el mundo en relación con la dinámica de la región.

Para impulsar las políticas propuestas en este documento se requiere, por cierto, movilizar recursos significativos y emprender esfuerzos en los que deben concurrir todos los agentes. Pero, tal como también se plantea en este documento, mayor sería el costo si eso no se hiciera. Persistir en el actual estilo de desarrollo tiene costos aún más altos para el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, las capacidades y los talentos humanos y la calidad de vida de las personas. Además, erosiona la convivencia social y de los sistemas políticos. No hacer cuesta mucho más que hacer e hipoteca el futuro.

La Agenda 2030 ofrece un marco adecuado y oportuno para poner en marcha una nueva generación de políticas como las que aquí se proponen y avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo que permita alcanzar un círculo virtuoso de crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras. América Latina y el Caribe cuenta con una base de recursos y capacidades que le permiten estar a la altura de los retos, las dificultades y los desafíos de escala planetaria que enfrenta. En este documento se examinan esos retos y se proponen orientaciones estratégicas para superarlos.



Capítulo II

Pactos para la igualdad

Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural

- A. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad
- B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo
- C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo
- D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos
- E. Pacto para la sostenibilidad ambiental
- F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales
- G. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015

Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural*

Como ya se ha señalado, la región enfrenta hoy una encrucijada. Por un lado, América Latina y el Caribe transita históricamente por una senda poco sostenible de crecimiento insuficiente, con altos niveles de desigualdad y escaso empuje hacia el cambio estructural. Si bien se ha gozado de una década con viento de cola, la situación ha ido deteriorándose paulatinamente ante un escenario externo cada vez más problemático. En contraste con ello, la alternativa que aquí se propone es promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con crecientes grados de igualdad.

Esto implica un cambio de orientación ante las restricciones externas y los problemas endógenos que limitan el desarrollo de la región. 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 cabe destacar 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, la CEPAL propone varios pilares de transformación en la orientación del desarrollo en la región que considera 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.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Política y políticas: la importancia de pactar", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, págs. 320 a 338.

Para materializar estas propuestas es necesario establecer pactos sociales, de horizonte estratégico de mediano y largo plazo, que involucren a una amplia gama de actores y requieren de políticas de Estado fuertemente legitimadas. Obviamente, el contenido específico de los pactos sociales de desarrollo por la sostenibilidad y la igualdad deberá ajustarse a las características propias de cada país. Estas incluyen, entre otras, el desarrollo institucional, la matriz productiva, la fiscalidad, el modelo y la cultura políticos, las condiciones sociales y las capacidades disponibles. No obstante, pese a las enormes diferencias en materia de perfiles de países según este conjunto de variables, en la actual encrucijada histórica existen grandes orientaciones comunes en la mirada estratégica del desarrollo.

En este marco, se plantean de manera propositiva y sintética algunos principios y grandes objetivos que pueden servir como plataforma sustantiva de pactos. Estas plataformas permiten —según las condiciones politicoinstitucionales, económicas y sociales de cada país— desglosar procedimientos y contenidos específicos. 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 mediante negociaciones subsiguientes deberán acordar procedimientos, agendas programáticas y compromisos de cada uno de los actores involucrados.

A continuación se identifican los principios y objetivos generales de los pactos referidos, sobre la base de los contenidos desarrollados a lo largo de este documento. Dada la amplitud temática de este documento, en que se plantea una visión estratégica del desarrollo sobre la base de la sostenibilidad, la igualdad y el cambio estructural, los ámbitos susceptibles de pactos que se plantean a continuación incluyen, análogamente, una amplia diversidad de políticas. Ello no implica que en cada país sea igualmente urgente o factible avanzar simultáneamente en todos los frentes, ni que las capacidades de concertación, negociación y ejecución de políticas de Estado sean homogéneas.

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 del pacto para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo. Así, el pacto fiscal no es un pacto más, sino el pacto a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad. 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 productivas y sociales de la sociedad.

Como se planteó en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010), se precisa de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para

redistribuir recursos y jugar un rol más activo en la promoción de la igualdad. Esto incluye ambos momentos de la fiscalidad, es decir, la tributación y el gasto social. En la mayoría de los países ambos tienen margen de expansión, es decir, margen para hacer más eficiente el gasto y lograr un mayor impacto redistributivo. Algunos países de la región ya han avanzado en el establecimiento de reformas tributarias con efecto redistributivo progresivo (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1 La reforma tributaria en el Uruguay

La coalición que asumió el gobierno en el Uruguay en 2005 comenzó casi de inmediato a trabajar en la elaboración de un proyecto de reforma tributaria, siguiendo lo establecido en el programa de gobierno de la fuerza política. Así, en julio de 2007 entró en vigor la Ley 18.083 de Reforma del Sistema Tributario. La orientación de la reforma se basó en un sólido diagnóstico surgido de diversos estudios académicos: la estructura tributaria uruguaya previa a la reforma se caracterizaba por la diversidad de impuestos, aunque la recaudación se concentraba fuertemente en los impuestos indirectos y en el impuesto a las rentas personales, que gravaba el ingreso de los asalariados. El país carecía de un impuesto unificado a las rentas de las personas y se aplicaban distintas tasas a los diferentes tipos de rentas personales y corporativas. Esta estructura impositiva resultaba regresiva y, a su vez, las posibilidades de incrementar la presión tributaria eran limitadas. Tampoco era posible reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado, en particular en el área social.

Con la reforma tributaria el gobierno se propuso alcanzar tres objetivos: i) aumentar la equidad, ii) mejorar la eficiencia del esquema impositivo, simplificando, racionalizando y vinculando la estructura tributaria a la capacidad de administración y iii) adecuar la política tributaria para lograr estimular la inversión productiva y el empleo. Debido a las restricciones fiscales, estos objetivos debían alcanzarse con un impacto neutro en términos de recaudación. Para ello se eliminaron los impuestos distorsivos de baja recaudación, se redujo la carga sobre el consumo, se restableció el impuesto a la renta de las personas físicas con una cobertura amplia de las rentas gravadas y se consolidaron los impuestos a las rentas empresariales en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

Dadas las dificultades que suelen entrañar los procesos de reforma de este tipo, resulta interesante analizar qué factores explican el resultado favorable de la iniciativa en el Uruguay. Entre ellos cabe destacar el hecho de que el proceso de debate sobre la reforma estuvo alejado del acto electoral, que la reforma no se asoció visiblemente a ninguna condicionalidad externa y que el contexto uruguayo se caracteriza por el respeto de la institucionalidad política por las élites económicas. Como condiciones facilitadoras de este resultado —es decir, factores cuya ausencia no sería un obstáculo insalvable para el resultado obtenido— se ha destacado la presencia de una conducción técnico-política pragmática y flexible, y el hecho de que durante el gobierno previo y de diferente orientación política se hubiera comenzado un proceso de reestructuración y fortalecimiento de la principal institución tributaria del país.

El proceso de elaboración del proyecto de ley fue interesante. El Ministerio de Economía y Finanzas instaló una Comisión de Reforma Tributaria, conformada por un equipo de técnicos que

Recuadro II.1 (conclusión)

trabajó en la elaboración de una propuesta. Este equipo técnico, que contaba con el apoyo de las principales instituciones involucradas, consolidó la propuesta en un documento que contenía los lineamientos básicos de la reforma, y que fue puesto a consideración de la ciudadanía en los meses siguientes. Se abrió entonces un espacio para realizar observaciones y comentarios al mencionado documento. Distintas organizaciones y personas realizaron críticas, sugerencias y aportes. Como resultado de esta consulta, se recogieron algunos aspectos puntuales —que dieron lugar a deducciones por número de hijos y gastos meritorios en el proyecto definitivo de ley— pero se mantuvieron las características sustantivas de la propuesta.

Una lectura posible de esta consulta pública referiría a la necesidad del nuevo gobierno, con mayoría parlamentaria propia, de certificar sus credenciales democráticas al procesar la primera reforma económica de fondo de su administración. Pero esa consulta también tuvo un valor práctico más inmediato. Al someter los lineamientos y criterios generales a un debate abierto, la defensa de tratamientos especiales para sectores o corporaciones debía expresarse también públicamente y debían justificarse las excepciones. De ese modo se anticipaba y reducía el espacio para las acciones destinadas a ejercer presiones con fines particularistas. En otras palabras, la consulta pública contribuyó a la transparencia y centralización del proceso negociador y, hasta cierto punto, protegió a los reformadores de la negociación en cada grupo y a puerta cerrada, donde podían ser más vulnerables.

De esta manera, la reforma tributaria uruguaya siguió un camino de: i) discusión académica, ii) trabajo de una comisión especial, iii) consulta pública sobre los lineamientos básicos de la reforma, iv) negociación dentro del gobierno y v) trámite parlamentario. Como resultado, se produjo una importante modificación del sistema tributario, que lo simplificó y dotó de mayor progresividad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina sobre la base de V. Amarante, R. Arim y G. Salas, "La reforma tributaria y su impacto distributivo", *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, P. Narbono y M.E. Mancebo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo, 2010; y A. Rius, "La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 125 (LC/L.3550), Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

El pacto debe consagrar el impulso de reformas tributarias donde la ampliación de los recursos fiscales debe acompañar la transformación de la gestión pública. Tanto para generar voluntad política en torno a reformas tributarias como 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 para traducirlos en políticas adecuadas.

- i) La implementación del pacto social por la igualdad debe reflejarse en una adecuada movilización de recursos, en el marco de una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas.

- ii) La política fiscal y su institucionalidad deben basarse en la construcción de visiones de país y estrategias de desarrollo de largo plazo compartidas, con acuerdos que trascienden los períodos administrativos de gobiernos de la misma coalición o de distintas coaliciones, y que se reflejan en una definición clara de las prioridades del gasto y en la identificación explícita de las principales fuentes de recursos.
- iii) Los sistemas tributarios deben ser globalmente progresivos para favorecer la igualdad y deben dar prioridad a la recaudación tributaria —especialmente la directa— como fuente adicional de ingresos, con el fin de dar sostenibilidad a las tareas permanentes del Estado. Asimismo, parte medular del pacto fiscal es el compromiso de incrementar gradualmente la carga tributaria, especialmente el impuesto a la renta, y equilibrar esa mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.
- iv) El pacto fiscal debe consagrar regulaciones claras para el control de la evasión. La administración tributaria y el sistema judicial son parte de la institucionalidad fiscal que debe asegurar un alto cumplimiento del pago de impuestos, por la vía administrativa o de sanciones, respectivamente, con el fin de asegurar la equidad horizontal.
- v) El sistema tributario debe coadyuvar a la eficiencia económica, evitando el otorgamiento de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales sin justificación verificable, y evaluando las distorsiones a los principios de progresividad y equidad vertical y horizontal.
- vi) La institucionalidad fiscal debe incluir marcos y metas fiscales de mediano plazo para asegurar un equilibrio fiscal estructural y la coordinación con la política monetaria, lo cual debe contribuir a una gestión sostenida de la deuda pública a lo largo del ciclo macroeconómico y a políticas fiscales con capacidad contracíclica.
- vii) Los sistemas integrados de evaluación, con altos grados de autonomía, deben realizar valoraciones que conduzcan a políticas de gasto basadas en un vínculo claro entre los insumos (gastos) y los resultados de la acción pública, teniendo en cuenta el impacto del gasto público sobre la igualdad.
- viii) El pacto debe encarnar un acuerdo en torno a una ruta de reorientación gradual del gasto social, privilegiando el impacto redistributivo y las externalidades en el desarrollo de capacidades en las recomposiciones intra e intersectoriales.
- ix) El pacto debe contar con una agenda clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto y la eficiencia y eficacia del mismo. La transparencia debe impulsar acuerdos para reducir las prácticas cuasifiscales, mejorar el acceso a la información fiscal y promover el control social como instrumento de prevención de la corrupción.
- x) La descentralización del gasto público debe corregir las disparidades regionales y la excesiva dependencia de las transferencias del nivel central mediante mecanismos de compensación y acuerdos en los distintos niveles de la provisión de bienes públicos, especialmente en salud y educación.

B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo

Los bajos niveles de inversión en América Latina y el Caribe y la composición de esta constituyen un factor limitante del crecimiento y de su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Por un lado, la reducción de la inversión pública como resultado de las políticas de consolidación fiscal adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda y sus consecuencias durante los años ochenta y noventa, además de deprimir los niveles de inversión total, ha provocado en la actualidad un déficit de infraestructura para el crecimiento que no ha sido suficientemente compensado por el ingreso del sector privado a este tipo de inversiones. Por otro lado, en lo relativo a la composición, buena parte de la inversión se ha dirigido hacia sectores no transables (distintos de la infraestructura) debido a su mayor rentabilidad derivada de la apreciación real, en lugar de diversificarse y promover sectores con mayor incorporación de valor agregado y desarrollo de capacidades.

La inversión es la dimensión central de la dinámica económica. No es posible pensar en procesos de aumento de la productividad, absorción del progreso técnico y diversificación productiva —con grados crecientes de intensidad en conocimientos— sin un aumento muy significativo de las tasas de inversión. Este aumento debe además dirigirse hacia sectores y actividades que permitan sostener la igualdad y el crecimiento en el largo plazo. La estructura productiva y la calidad de los empleos futuros dependen de hacia dónde va la inversión en este momento. Por ese motivo, 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 sustentables. Esta política debe 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 (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Participación y diálogo en la estrategia nacional de cambio de la matriz productiva del Ecuador

La necesidad de una transformación profunda de la estructura económica nacional ha sido asumida como primera prioridad por el segundo gobierno de Rafael Correa. El fuerte e insostenible desequilibrio de la balanza comercial no petrolera y la reducción acelerada de las reservas conocidas de petróleo explican la especial preocupación por transformar la base económica e impulsar la generación e incorporación de nuevos conocimientos.

El gobierno está realizando un esfuerzo sin precedentes para impulsar políticas, proyectos e iniciativas de transformación productiva y se estima que dos de los principales proyectos emblemáticos podrán alcanzar valores próximos al 20% del PIB. No obstante, el elemento de mayor dificultad en la realización de este proceso es la complejidad de las estrategias requeridas, que deben tener la capacidad de estimular la participación coordinada de muchas

Recuadro II.2 (conclusión)

instituciones, tanto en el ámbito público como privado, así como de numerosísimas empresas, comunidades locales y trabajadores, entre otros.

A partir de la nueva Constitución de 2008, la participación de la sociedad civil ha adquirido una importancia política creciente, apoyada en un nuevo andamiaje normativo: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Públicas (Código de la Democracia) de 2009 y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2010, entre otras. Según el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, para lograr una participación activa de la población en la definición de políticas es necesario desarrollar las capacidades reflexivas críticas de los ciudadanos.

En este contexto, la Vicepresidencia de la República asumió la responsabilidad de liderar el diseño de una estrategia nacional de cambio de la matriz productiva y, a través del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, actúa como instancia de coordinación de todas las entidades públicas involucradas en ese proceso: los ministerios de las actividades productivas (Agricultura, Industria y Turismo), las entidades coordinadoras de segundo piso (el Ministerio de Coordinación de Política Económica y el de Coordinación de las Políticas Productivas) y las entidades responsables de la planificación y de la política de innovación (la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)), entre otros.

Una vez definidos los principales lineamientos de acción, la Vicepresidencia emprendió una amplia iniciativa convocando talleres de diálogo en todas las provincias del país. En aquellos ámbitos en los cuales se ha logrado un mayor avance del proceso de elaboración estratégica y se han definido líneas de acción, se ha impulsado la creación de instancias de diálogo público-privado como es el caso del Consejo Consultivo del Cacao.

Este Consejo, constituido formalmente en octubre de 2013 con la participación activa de los principales actores de la cadena productiva del cacao y productos elaborados, aprobó los lineamientos generales de una estrategia de mediano plazo orientada a fomentar la innovación en todos los eslabones de la cadena. El Consejo quedó integrado por representantes del gobierno y representantes de todos los gremios que participan en la cadena productiva del cacao (como la Asociación Nacional de Exportadores de Cacao (ANECACAO), la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Cacaoteras del Ecuador (UNOCACE) y la Federación Nacional de Cacaoteros del Ecuador (FEDECADE), entre otras). La coordinación es responsabilidad conjunta del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca —que también ha asumido la presidencia— y de un representante elegido por el sector privado. Su propósito principal es generar un amplio diálogo con el sector privado y facilitar la alineación de todos los órganos públicos que puedan aportar a la realización de la estrategia consensuada.

Esta es la primera acción concreta de coordinación público-privada en el marco de la estrategia nacional de cambio de la matriz productiva y se espera que no sea la única. Con diferentes velocidades y niveles de avance, esta estrategia contempla intervenir en 13 cadenas productivas con miras a construir lineamientos estratégicos consensuados entre los diferentes actores relevantes de la cadena. En una primera etapa, los esfuerzos se han centrado en promover y profundizar la articulación entre las diferentes instituciones del sector público, para posteriormente presentar al sector privado una propuesta consensuada para su discusión.

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

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 eficientemente con miras a financiar 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 pymes¹. El diseño y la construcción de un sistema financiero para el desarrollo productivo y el cambio estructural requiere incluir en el pacto una especial consideración del financiamiento inclusivo, sobre todo si se considera que en los sistemas financieros no inclusivos las firmas pequeñas y los individuos de menores ingresos no logran acceder a servicios financieros. Esto a su vez constituye un mecanismo que refuerza las desigualdades ya que estos agentes deben apoyarse únicamente en sus propios recursos.

Más allá de ampliar los bajos niveles de acceso financiero y bancarización de la región, es importante mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero en el circuito financiero formal. Lejos de ser un mecanismo de asistencia social, el sistema financiero es parte de una política de inversión para la inserción productiva y debe usarse como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas, mejorando así el aprovechamiento de los talentos empresariales y oportunidades de inversión. 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 (véase el recuadro II.3).

Recuadro II.3

Dos casos exitosos de financiamiento inclusivo y pymes

1. Programa de cadenas productivas en México

A inicios de la década de 2000, el banco de desarrollo Nacional Financiera (NAFIN) de México decidió focalizar su actividad en el financiamiento de las pymes. La estrategia se basó en desarrollar una oferta de productos de alcance masivo y de bajo costo en el marco del programa de créditos y garantías al sector privado, uno de cuyos componentes es Cadenas Productivas, un programa de factoraje inverso (*reverse factoring*) que ha logrado atajar con éxito la desintegración de las cadenas de suministro, un problema crítico en México.

En Cadenas Productivas participan grandes empresas e instituciones gubernamentales, que invitan a sus proveedores (sean pymes o personas físicas) a formar una cadena. Para cada una de estas cadenas se desarrolla un sitio en Internet que se convierte en un mercado electrónico (*emarketplaces*) donde se realizan los intercambios de información, productos y servicios.

La pertenencia a una cadena productiva abre a los participantes opciones más atractivas de financiamiento. Uno de los instrumentos creados para tal fin es una plataforma tecnológica de factoraje electrónico, que permite a las pymes pertenecientes a una cadena productiva obtener financiamiento sobre las cuentas por cobrar, mediante el cobro electrónico de las facturas, antes de su fecha de vencimiento.

¹ La mayor profundización financiera debe conjugarse con condiciones adecuadas para que las pymes puedan lograr mayores niveles de profundización de capital (mayor capital por trabajador).

Recuadro II.3 (continuación)

El servicio de factoraje inverso se distingue del de factoraje tradicional porque se orienta a un grupo selecto de pymes asociadas a la cadena de suministro de grandes empresas de reconocida fortaleza y solvencia. En el caso del factoraje inverso las empresas participantes son elegidas bajo estándares de la mayor exigencia en cuanto a solidez empresarial y riesgo, eliminándose así prácticamente el riesgo crediticio. En el caso del esquema de Cadenas Productivas de NAFIN, los participantes son grandes empresas del más alto nivel y sus proveedores. Además de reducir sustancialmente el riesgo, el factoraje inverso operado por NAFIN es muy eficiente pues todas las transacciones son electrónicas, lo que reduce los costos y los tiempos.

El financiamiento del factoraje lo otorga NAFIN, que opera como intermediario con otras instituciones financieras, bancarias y no bancarias. Puede otorgarse en moneda local o en dólares, con un monto máximo de 3,26 millones de unidades de inversión (UDI), que se reajustan diariamente según la variación del IPC. El plazo de financiamiento es de entre 30 y 120 días, opera con una tasa de interés determinada en función de la tasa de interés interbancaria de equilibrio y no cobra comisiones. Este sistema permite a las grandes empresas fortalecer sus programas de desarrollo de proveedores y a las pymes generar historiales de crédito que les abran la ruta al financiamiento de más largo plazo. Posteriormente, el servicio se amplió a las cadenas productivas internacionales y a las compras del gobierno a pymes. Hasta 2007 este programa había canalizado 135.000 millones de pesos de crédito y beneficiado a más de 15.000 empresas pertenecientes a más de 300 cadenas productivas.

La participación del programa Cadenas Productivas de NAFIN en el mercado aumentó del 2% en 2001 al 60% en 2004. Para 2009 las cadenas productivas estaban constituidas por cerca de 700 grandes compradores—el 36% del sector público y el 64% del sector privado—, alrededor de 215.000 pymes proveedoras afiliadas al programa (70.000 con expediente digital) y 39 intermediarios financieros (bancos, empresas de factoraje y otros intermediarios no bancarios). En 2009 se realizaron en promedio 10.000 transacciones diarias, con las que se apoyó aproximadamente a 27.000 pymes y se otorgaron alrededor de 200.000 millones de pesos en financiamiento. Desde el inicio del programa a principios de la década de 2000 hasta 2013 se han realizado 24.000 millones de operaciones, concentradas en el sector comercial, seguido por la industria y los servicios (41%, 35%, y 14% del total, respectivamente).

2. Fondo de capital semilla en Costa Rica

En octubre de 2011, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica lanzó el Fondo de capital semilla como medio de apoyo a los emprendimientos de las incubadoras de distintos sectores productivos que funcionan en dicho país, y que complementa la política pública de fomento a las pymes y al emprendimiento que lleva adelante ese Ministerio. La idea de este Fondo es apoyar los emprendimientos en sus etapas iniciales, incluidas las fases de investigación y desarrollo, los gastos operativos iniciales y la puesta en marcha, hasta que el negocio genere ingresos o atraiga la atención de otros inversionistas. En esas etapas iniciales el riesgo normalmente es elevado y el crecimiento bajo, razón por la cual es más difícil acceder a fuentes tradicionales de financiamiento en la banca comercial, que tiende a canalizar recursos hacia actividades con mayores grados de madurez y menor riesgo.

El primer Fondo de capital semilla se constituyó a través del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), tras el cual se busca avanzar en la creación de otros instrumentos para el

Recuadro II.3 (conclusión)

acompañamiento financiero de nuevos emprendedores, como los capitales de riesgo y capitales ángeles. En una primera etapa, el SBD entrega montos por un máximo de 13 millones de colones (unos 26.000 dólares) —que son no reembolsables— y el emprendedor debe tener la capacidad de aportar un 20% del total de la inversión prevista. En una etapa posterior, el SBD entrega créditos de hasta 52 millones de colones (104.000 dólares), que deben reembolsarse en la medida que el negocio genere flujo de caja en un plazo máximo de siete años. Cabe destacar que el desembolso de recursos se realiza conforme al plan de negocios que contemple el proyecto, de manera escalonada según se vayan cumpliendo las acciones convenidas al momento del acuerdo. Antes de cada nuevo desembolso, el SBD monitorea que los recursos hayan sido utilizados en las actividades para los cuales estaban destinados.

En 2013, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el SBD seleccionaron, de entre 41 proyectos recibidos, 13 proyectos ganadores del primer concurso de capital semilla conforme al principio de otorgar financiamiento en la medida que se trate de proyectos o ideas que demuestren ser técnica, comercial y financieramente viables. En esa oportunidad, se eligieron 13 proyectos del área tecnológica —tecnologías digitales, energías alternativas y biotecnología, entre otros— que en total reciben 860 millones de colones (1,7 millones de dólares) provenientes del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE). La intención de este programa es realizar dos convocatorias al año para capital semilla, con el fin de abarcar a un sector de elevado talento pero que carece de opciones de financiamiento. Además de las áreas de tecnología, en la segunda convocatoria (febrero de 2014) se incorporan proyectos agroindustriales de zonas rurales del país.

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

Si el incremento de la inversión debe acompañarse de políticas industriales, estas deben considerarse políticas de Estado al menos por dos razones. Primero, porque la política industrial es el eje central para vincular instituciones con estructuras en la dirección del cambio estructural. En la región hay un gran rezago respecto de estas políticas, hecho que ha sido largamente planteado por la CEPAL (véase CEPAL, 2012). Construir políticas industriales e impulsarlas es una prioridad estratégica del desarrollo y, por tanto, compete al desarrollo institucional del Estado. Segundo, porque el sector empresarial privado en la región no ha mostrado ímpetu ni voluntad clara para invertir en innovación y desarrollo. En este marco, los Estados deben encarar conjuntamente los rezagos y las brechas de productividad, así como la falta de inversión y priorización de la investigación y el desarrollo tecnológicos.

- i) La inversión es la principal fuente de cambio estructural y de incorporación de progreso tecnológico, por lo que requiere un apoyo especial que se refleje en:
 - un marco institucional que favorezca una visión estratégica de largo plazo de los proyectos de inversión, la coordinación entre el Estado y los agentes productivos en el diseño y la ejecución de políticas y programas, y la prevención y gestión de conflictos;

- una política macroeconómica de corto plazo que garantice la estabilidad financiera y de precios, así como una trayectoria estable de crecimiento y de uso pleno de la capacidad instalada mediante políticas contracíclicas y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos internos y externos, y
 - una relación complementaria de políticas macroeconómicas que aseguren precios relativos que estimulen la inversión en los sectores transables², políticas de capacitación que faciliten la adaptación de los trabajadores —incluidos los jóvenes— al cambio estructural, políticas ambientales que favorezcan inversiones que cumplan con requisitos de sostenibilidad y que no generen externalidades negativas que dañen al conjunto de la dinámica de inversión, y políticas industriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes que favorezcan una mayor productividad.
- ii) Puesto que los mayores niveles de inversión y su diversificación impulsan el aumento de la productividad, la política industrial debe favorecer la inversión en los sectores transables intensivos en conocimientos mediante subsidios fiscales, apoyo crediticio e inversión pública complementaria.
 - iii) Las políticas de estímulo a la inversión deben tomar en cuenta su impacto en términos de innovación, aprendizaje y empleos de calidad. Además, se debe evitar que la inversión extranjera directa se limite a actividades de ensamblaje o a la explotación de recursos naturales sin articulaciones con el resto de la actividad productiva nacional, y promover que sea creadora de articulaciones y oportunidades de aprendizaje hacia el interior de la estructura productiva³.
 - iv) Una política para reducir la heterogeneidad estructural y favorecer la igualdad requiere que las pymes se incorporen a los circuitos más dinámicos de la producción (dimensión sectorial o de actividad) y que tengan capacidades de innovación y aprendizaje (construcción de capacidades endógenas), a lo cual pueden contribuir las agencias de desarrollo y los bancos públicos de fomento; a su vez, promover la vinculación de las pymes a las cadenas globales de valor es positiva y deseable, y las instituciones de financiamiento en este ámbito deben identificar emprendimientos dinámicos y de alto impacto.
 - v) Se debe crear un marco institucional en que la oferta y demanda de tecnología se complementen mediante: el desarrollo de redes y apoyos en ciencia y tecnología para las firmas innovadoras, de manera que puedan acercarse a la frontera tecnológica;

² Si bien el manejo del tipo de cambio real puede ayudar a incentivar la inversión en bienes transables, no debe sustituir los esfuerzos —de más largo plazo— de incrementar de manera sostenida el factor total de productividad de los sectores transables y no transables. Esto último debe ser uno de los principales objetivos para garantizar el crecimiento en el largo plazo.

³ La inversión extranjera directa debe aprovecharse en su potencial de transferencia tecnológica a las empresas locales. En tal sentido, las instituciones de apoyo en ciencia y tecnología deben promover la formación de relaciones mutuamente beneficiosas entre las empresas intensivas en tecnología y las locales.

la asociación entre agentes públicos y privados en actividades científicas y tecnológicas y de investigación y desarrollo, y el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos financieros que posibiliten la inserción de firmas innovadoras en mercados fuertemente competitivos.

- vi) Una política de financiamiento inclusivo debe orientarse a brindar acceso a los servicios financieros a quienes carecen de servicios financieros formales, y a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero por parte de quienes participan en el circuito financiero formal. En este marco, se debe potenciar la innovación financiera como instrumento para profundizar la inclusión financiera de los hogares y las empresas a través de una mayor densificación del sistema financiero.
- vii) Potenciar la innovación financiera para la inclusión requiere además un esfuerzo de articulación de las agendas públicas y privadas. En este marco deben generarse espacios y mecanismos para que, con la ayuda de incentivos adecuados, las políticas públicas puedan atraer y canalizar los esfuerzos del sector privado hacia objetivos de productividad con claros efectos positivos de inclusión en el mundo laboral.
- viii) Un pacto para el financiamiento inclusivo debe reforzar la presencia de la banca de desarrollo, tanto para movilizar recursos para el financiamiento de largo plazo en distintos segmentos de estratos de ingresos, como para complementar las actividades comerciales de la banca privada.

C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo

Una parte muy importante de las desigualdades de las sociedades latinoamericanas se generan y perpetúan en el mundo del trabajo, dado que allí obtienen las personas el grueso de los ingresos para los hogares. Persiste la alta heterogeneidad productiva, lo que —junto con la debilidad de las instituciones laborales— deriva en una alta heterogeneidad salarial. Las brechas de género y etnia en el acceso al empleo, la distribución ocupacional y las remuneraciones siguen siendo altas. Más aún, el mundo del trabajo condensa distintos aspectos de la igualdad compleja que aquí se propone como valor del desarrollo. Los ingresos laborales y su distribución determinan la igualdad o desigualdad de medios; el acceso y la calidad del empleo plasman derechos fundamentales, y las múltiples formas de discriminación atentan contra la igualdad asociada al reconocimiento recíproco y al pleno ejercicio de capacidades adquiridas.

En este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral es fundamental la acción del Estado en el campo productivo, en la regulación e institucionalidad laborales, en las políticas de mercado de trabajo y en la redistribución en materia de cuidado infantil. El fortalecimiento de las instituciones laborales permite avanzar hacia una mayor formalización

del empleo en una región donde la alta informalidad ha sido muy refractaria al descenso. Esto ayuda también a aplicar de forma más oportuna y efectiva 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 den en la estructura productiva.

El pacto representa 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— el trabajo remunerado y no remunerado. 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. Se trata de modificar coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en favor de una mayor igualdad y sostenibilidad. Para ello la sociedad debe pactar por el incremento de la creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con una mayor inversión productiva.

Una política integral del trabajo debe coordinar las políticas macroeconómicas —en particular, sus dimensiones contracíclicas— 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 favorecer un desplazamiento de la estructura productiva de manera que se reduzcan las brechas internas y externas de productividad y se promuevan las capacidades en el mundo del trabajo.

- i) La institucionalidad laboral debe partir del reconocimiento mutuo de los actores sociolaborales y cumplir con el doble objetivo de favorecer un funcionamiento eficiente del mercado laboral y proteger a los actores menos fuertes de este mercado.
- ii) La institucionalidad laboral debe sentar las bases para favorecer el aumento de la productividad y su apropiación equitativa, y asegurar una oferta adecuada de trabajo calificado y de capacidades asociadas a los nuevos sectores para elevar el contenido de conocimientos e innovación de la producción local. Además, debe garantizar una distribución justa de los ingresos, específicamente de las ganancias de productividad.
- iii) Se recomienda adoptar una política de salarios mínimos como parte del pacto para la institucionalidad laboral planteado como política de largo plazo, con un aumento progresivo del salario mínimo, que sea coherente con las políticas macroeconómicas, productivas y de crédito. Este debate puede servir para coordinar las políticas sobre salarios mínimos de los distintos países.

- iv) La institucionalidad laboral debe velar por una mayor protección frente al desempleo. Como se planteó en CEPAL(2010), los seguros de desempleo deben establecer o expandir su base de financiamiento —desde contribuciones hasta rentas generales— y sus criterios de elegibilidad —desde trabajadores formales con bastante antigüedad hasta formas más precarias y temporales. Se debe apuntar a crear sistemas públicos nacionales de empleo que incluyan y complementen los seguros de desempleo así como los servicios de intermediación laboral, de certificación de competencias y de capacitación. Especial atención debe prestarse al desempleo juvenil dado que su incidencia relativa es mucho mayor que la del desempleo adulto.
- v) Se recomienda además instituir un fondo de desempleo con criterio contracíclico (en períodos de crisis de empleo), articulado con políticas activas de empleo, como la creación directa de empleo por parte del Estado, y con políticas de capacitación y articulación de oferta y demanda laboral.
- vi) En ese sentido, la articulación entre la institucionalidad laboral y la protección social constituye un ámbito de especial importancia para la elaboración de pactos sociolaborales. El pacto debe establecer mecanismos que eviten el desincentivo a la participación en el mundo del trabajo y que promuevan una mayor convergencia entre las políticas de bienestar social —sobre todo transferencias y apoyo a sectores con escasos ingresos— y las de inserción o reinserción en el mundo del empleo.
- vii) La institucionalidad laboral debe velar por la formalización empresarial y laboral a través de distintos mecanismos regulatorios y de incentivos a la formalización.
- viii) La institucionalidad laboral debe también revertir la discriminación por género, etnia y edad en el acceso, las retribuciones, las trayectorias y la fijación de roles en el ámbito del trabajo.
- ix) Para transversalizar el enfoque de género en el empleo es necesario superar las restricciones impuestas por la actual división sexual del trabajo, fomentar la inserción de las mujeres en el empleo productivo y combatir la discriminación mediante diversas acciones diferenciadas en el ámbito de las instituciones, las políticas y los programas, con pleno reconocimiento del trabajo no remunerado. La autonomía económica de las mujeres debe ser un punto de articulación entre las políticas de género y las políticas laborales con enfoque de género.
- x) Se debe estandarizar y fortalecer el marco normativo de la responsabilidad social empresarial en los ámbitos laboral, ambiental y social.

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

La institucionalidad del Estado social tiene por principales objetivos reducir las brechas en cuanto a oportunidades y logros, fortalecer a la población frente a riesgos y vulnerabilidades, y promover e invertir en capacidades humanas con el doble criterio de igualdad y productividad.

Para ello, el pacto para el bienestar y la calidad de servicios de interés público debe contener políticas que garanticen el acceso universal a umbrales aceptables de consumo y regulaciones que contrapesen las distorsiones y los riesgos que se generan en mercados de provisión de servicios. Además, el pacto social debe también ser parte constitutiva de la estrategia de cambio estructural con igualdad. En este sentido, debe incluir medidas para favorecer la plena incorporación de la mujer al empleo remunerado; garantizar una adecuada inversión en primera infancia, educación y salud, y promover la generación y difusión de conocimiento y habilidades para fortalecer las capacidades de la población y prepararla para ser parte y motor de una economía del conocimiento y el progreso técnico.

En materia social se ha destacado el rol central del Estado para proveer a la agenda de la igualdad con sus pilares de protección y promoción sociales (CEPAL, 2010). El Estado es fundamental porque el mercado, librado a sus propios mecanismos en la provisión de bienestar y en la economía de la oferta y demanda de servicios de interés público, ha exacerbado brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Asimismo, es perentorio avanzar hacia un papel más activo del Estado en el bienestar.

En este marco, se requiere un pacto fiscal que provea los recursos necesarios para sufragar el gasto social y las políticas sociales. Esto es especialmente relevante en algunos países de la región donde la cuantía de ese gasto —tanto en términos relativos como absolutos— es claramente insuficiente para que la política social se convierta en una herramienta decisiva en la provisión de niveles mínimos de bienestar. Es necesario incrementar el gasto público social para alcanzar niveles cercanos o superiores al 19% del PIB y potenciar su sesgo contracíclico. Pero el aumento del gasto por sí solo es insuficiente. Se requiere también una nueva arquitectura para ese gasto: más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar las capacidades productivas de los países.

Además de incrementar los recursos, el pacto debe también incorporar cambios institucionales para 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. También es necesario el rol conductor del Estado en la construcción de redes de protección social con vocación universal y la reducción de las brechas en la cobertura y calidad de las prestaciones en materia de salud, políticas de cuidado, programas de apoyo a las familias vulnerables y seguridad social, con el establecimiento de un sistema

de pensiones y jubilaciones basado en un fuerte pilar solidario que proteja a la población vulnerable en las distintas etapas del ciclo de vida (véase el recuadro II.4). En el plano de la educación, solo el Estado puede emprender profundas reformas para reducir las brechas en el desarrollo de capacidades de los distintos grupos de la sociedad y adecuar los aprendizajes a los desafíos que imponen el cambio estructural, las transformaciones culturales y la plena participación ciudadana en sociedades democráticas. Finalmente, 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, requieren claramente 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.

Recuadro II.4

La construcción intersectorial de una política social inclusiva con lógica de ciclo de vida: el caso de “Incluir para Crecer” en el Perú

En el marco de la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, actualmente se viene ordenando y articulando la discusión de la política de desarrollo e inclusión social al interior de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) del Gobierno del Perú. La CIAS es un espacio multisectorial de discusión de la política y gasto social del Estado integrado por 12 ministros de Estado y cuya secretaría técnica recae sobre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La Estrategia es el marco para que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población en mayor situación de pobreza y exclusión, actuando bajo un enfoque de ciclo de vida. Su objetivo es reducir las brechas actuales en cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades, y generar igualdad de oportunidades sin importar el lugar de nacimiento, el nivel de ingresos y el idioma o nivel de educación de los padres.

La implementación de la Estrategia, que fue refrendada por 14 ministros en abril de 2013 y que viene siendo liderada por el MIDIS, se realiza en estrecha relación con los sectores, los gobiernos regionales y locales, reconociendo las competencias y los procesos en marcha, asegurando que la Estrategia aporte a sus prioridades y brindando asistencia técnica y acompañamiento para consolidar las capacidades de gestión necesarias para su implementación.

La Estrategia prioriza cinco ejes estratégicos en un enfoque inclusivo de ciclo de vida:

1. Nutrición infantil (0 a 3 años).
2. Desarrollo infantil temprano (0 a 5 años).
3. Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (6 a 17 años).
4. Inclusión económica (18 a 64 años).
5. Protección del adulto mayor (65 años a más).

Recuadro II.4 (conclusión)

Los resultados esperados de cada eje son:

- Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil.
- Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia.
- Incrementar las competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional, de acuerdo a la edad.
- Incrementar el ingreso autónomo de los hogares.
- Incrementar el bienestar de los adultos mayores.

A través del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), el gobierno peruano impulsa el logro de resultados contenidos en los ejes 1 y 2 de la Estrategia. El FED se constituye en un mecanismo que genera incentivos para la eficiencia y efectividad de la ejecución de los recursos públicos y representa un “premio” para la mejora en la gestión de entidades nacionales y de gobiernos regionales. En el marco del eje 4 de la Estrategia, a través del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) el gobierno financia obras de infraestructura que permiten cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios básicos (tales como agua, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones, caminos vecinales y caminos de herradura) a favor de la población rural de 570 distritos históricamente excluidos del desarrollo del país, en los cuales viven alrededor de 3,2 millones de peruanos. FONIE se ha sumado a otros programas para financiar, de manera conjunta, “paquetes de infraestructura” cuyo efecto multiplicador de ingresos cuenta con amplia evidencia nacional e internacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú.

- i) Es preciso avanzar hacia una plataforma universal de protección social, mediante sistemas cada vez más integrados basados en fuertes pilares solidarios no contributivos, en consonancia con el enfoque de igualdad de derechos (véase el recuadro II.5). Para ello, el pacto debe plantear una hoja de ruta, con una ampliación progresiva de la cobertura y las prestaciones y el incremento complementario de los recursos para llevar a cabo esa ampliación. Es también necesario ampliar la oferta de programas asistenciales y definir al mismo tiempo trayectorias y mecanismos para vincularlos con el desarrollo de capacidades y políticas de reconocimiento, con el fin de que tiendan a promover —y no a inhibir— la autonomía de las personas. En este contexto, el pacto debe también desarrollar una red pública de cuidados que permita conciliar el trabajo remunerado y el no remunerado y facilite el ingreso de las mujeres al mercado laboral.

Recuadro II.5

La construcción de un pacto para la creación de un pilar solidario: la reforma del sistema previsional de Chile, 2005-2008

La reforma de 2008 del sistema previsional de Chile fue aprobada con el apoyo de todas las fuerzas políticas. Tuvo implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues colmó vacíos de cobertura, igualó condiciones de acceso, garantizó pisos mínimos de bienestar durante la vejez y dio mayor capacidad regulatoria y fiscal al Estado. En especial, estableció un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) que definió beneficios universales y devolvió al Estado el papel de garante de la seguridad social para el 60% de la población más pobre. El SPS incluyó una Pensión Básica Solidaria (PBS) dirigida a las personas sin ahorros previsionales suficientes para obtener una pensión mínima garantizada, así como un Aporte Previsional Solidario (APS) dirigido a cotizantes con bajos recursos acumulados con el fin de garantizarles mejores pensiones. En el caso de las mujeres, introdujo una prestación universal mediante el otorgamiento de un bono previsional por cada hijo nacido vivo o adoptado, un beneficio otorgado a todas las mujeres, hubiesen o no contribuido al sistema de pensiones, e independientemente de su condición o no de pobreza. El SPS incluyó además subsidios previsionales para la contratación de trabajadores jóvenes y medidas para aumentar la cobertura y los beneficios de los trabajadores independientes. También reforzó la capacidad regulatoria del Estado sobre el sistema previsional y sobre la Industria de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP). El carácter trascendental de esta reforma estribó también en que se trataba de un sector emblemático de política pública que hasta ese momento se mantenía sin cambios estructurales desde el giro al modelo previsional impuesto durante el régimen militar en 1981. Además, se trataba de un sector con actores privados de gran influencia: la industria de las AFP.

Cuatro etapas caracterizaron el proceso político-institucional que dio origen a esta reforma. Durante la campaña presidencial de 2005 la reforma del sistema previsional alcanzó la cúspide de la agenda pública al ser integrada al programa electoral de la candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet, quien en 2006, ya en el gobierno, convocó un Consejo Asesor Presidencial (CAP) conformado por un grupo plural de expertos reconocidos en materia previsional. Este incluía voces favorables y críticas del sistema, y recibió el mandato explícito de elaborar un diagnóstico exhaustivo, consultar al conjunto de actores sociales y económicos relevantes, y elaborar una serie de propuestas factibles para llenar vacíos de cobertura, reducir desigualdades en general y de género en particular, y garantizar pensiones mínimas al conjunto de la población. El diagnóstico elaborado por el CAP se basó en una creciente evidencia empírica de las insuficiencias e inequidades del sistema previsional. Sobre la base de las recomendaciones del CAP, un Consejo de Ministros encabezado por las carteras de Trabajo y Hacienda elaboró un proyecto de ley que fue presentado al poder legislativo. Tras negociaciones en ambas cámaras del Congreso y algunas modificaciones, la reforma fue aprobada por unanimidad. Entre los elementos negociados cabe destacar la cesión por parte del gobierno de no incluir en el proyecto principal disposiciones que permitían a la banca (privada y pública) participar y competir en la administración de fondos de pensiones.

El elemento característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política en que confluyeron: i) el acceso de la reforma previsional como tema prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental; ii) la disponibilidad y acumulación durante los años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de

Recuadro II.5 (conclusión)

cobertura y equidad; iii) la elaboración de una propuesta por parte de una instancia plural técnicamente competente y reconocida por los principales actores políticos (el CAP), y iv) la disposición de estos actores a negociar una reforma que permitía avances en materia social, sin por ello cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional de capitalización individual.

Fuente: Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008", *serie Políticas Sociales*, N° 183, (LC/L.3665), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2013. Andras Uthoff (2011), "La reforma del sistema de pensiones en Chile", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 240 (LC/L.3422), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2011.

- ii) El pacto para el bienestar social debe fijar estándares en las transferencias que protejan frente a la vulnerabilidad de ingresos. Para ello se debe, en primer lugar, operar un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales para un piso básico de rentas generales para la tercera edad, y desarrollar otros sistemas de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, con flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, destacan la creación y expansión de las transferencias de ingresos (complemento básico) a familias vulnerables con hijos, de base no contributiva, y el otorgamiento de subsidios a hogares vulnerables que pierden coberturas contributivas en contextos de crisis.
- iii) Las políticas de salud deben apuntar hacia un sistema menos segmentado de salud y proporcionar a toda la población —sin importar el poder adquisitivo o la formalidad laboral— un paquete básico de prestaciones preventivas y de atención, en todos los niveles y de calidad adecuada.
- iv) En el campo de la educación, donde las desigualdades de origen se reproducen secularmente en lugar de revertirse, el Estado debe aumentar la cobertura en la educación preescolar —sobre todo en los sectores que no pueden costearla por sus propios medios—, ampliar la jornada escolar en la educación pública, velar por la conclusión de la educación secundaria en sectores de menores ingresos y por el cierre paulatino de las brechas de calidad y aprendizaje dentro de la oferta pública y entre la educación pública y la privada, y desarrollar una plataforma universal de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la educación pública.
- v) En lo relativo a los pueblos indígenas no basta con llevar a cabo acciones en materia de reconocimiento de derechos y de valoración de la diversidad cultural. Es también necesario gestionar e impulsar políticas que mejoren sensiblemente, desde el respeto y reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos, el acceso al goce de los

derechos sociales y los bienes públicos, al control, disfrute y aprovechamiento de los recursos materiales e intelectuales de que disponen en sus territorios, y a una mayor dotación de recursos públicos para diseñar y poner en práctica sus propios procesos de desarrollo. Un pacto o un acuerdo nacional por la igualdad presupone establecer como objetivo nacional la disminución de la pobreza de manera consistente y el cierre continuo de las brechas de desigualdad en que viven los pueblos indígenas de la región. Para lograrlo es necesario establecer políticas de largo aliento que combinen adecuadamente la lógica del reconocimiento con la lógica de la redistribución, incorporar la erradicación de la discriminación y el racismo como tema central de política pública y definir políticas consistentes, metas ambiciosas y procesos adecuados de participación y consulta.

Pero el bienestar social no solo opera por vía del mundo del trabajo y de la protección social. También es clave construir un pacto que vincule los patrones de consumo —o de uso de los frutos del crecimiento de los ingresos y del financiamiento— con una mayor igualdad en el acceso al bienestar. Esto no significa aplicar políticas de coerción frente a las legítimas aspiraciones de consumo de las personas, sino procurar los incentivos, desincentivos y compensaciones que favorezcan el equilibrio entre el gasto privado y la oferta de servicios públicos y bienes de interés público.

La institucionalidad social debe incorporar en su agenda la provisión de servicios y bienes de interés público fundamentales —como la seguridad ciudadana, la protección del medioambiente y el ordenamiento urbano— y garantizar su financiamiento en todo el territorio. 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.

La provisión de servicios públicos que puedan ser usados transversalmente por distintos sectores de la población en estos ámbitos es, a la vez, condición y contenido, medio y fin de pactos sociales. 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. En este marco, el pacto social debe definir un conjunto de bienes y servicios de interés público que ponga límites oportunos a la privatización del bienestar básico. Por lo tanto, 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.

Todos somos consumidores y ciudadanos, pero no se puede sacrificar el sentido de ciudadanía o subsumirlo en el consumo. Por el contrario, el consumo debe entenderse en el marco de la ciudadanía social, es decir, como un ámbito de bienestar para todos. Asimismo, es también importante que el pacto de consumo ciudadano incluya regulaciones que eviten el abuso al consumidor, sea por falta de información, por precios abusivos o por la no provisión de servicios de calidad o en tiempo oportuno.

Un pacto social en torno al consumo requiere de al menos tres líneas de acuerdo.

- Una ecuación que vincule una fiscalidad más robusta y progresiva con un claro mejoramiento de la provisión de servicios públicos para consumos fuertemente ligados al bienestar y al desarrollo de capacidades, principalmente en los ámbitos del transporte, la salud, la educación, el medio ambiente, la conexión a servicios y la seguridad pública. Un pacto social en torno a esta moneda de dos caras es, a la vez, medio y fin para una mayor cohesión social o una mejor calidad de sociedad.
- El pacto debe establecer instrumentos y políticas para adecuar la expansión del consumo a la inversión productiva. Una sociedad de alto consumo pero con una producción poco diversificada y altamente dependiente del valor de sus materias primas es poco sostenible. La expansión del consumo en aras de un mayor bienestar general debe armonizarse con una inversión productiva que promueva una mayor inclusión social en el empleo, y que pueda enfrentar restricciones externas con mayor productividad. El equilibrio entre la dinámica del consumo y la producción es también clave para equilibrar la cuenta corriente en el largo plazo. Así, un pacto para la sostenibilidad y la igualdad debe contribuir a expandir el acceso al bienestar que el consumo hace posible y, a la vez, debe dotar al conjunto de la sociedad de mayores capacidades y activos productivos.
- El pacto para el consumo ciudadano debe asignar al Estado las funciones claramente definidas para regular y fiscalizar a los proveedores —públicos y privados— de bienes y servicios que inciden en la calidad de vida de los consumidores o usuarios. Esta regulación “ciudadaniza” el consumo, permitiendo a consumidores y usuarios exigir la calidad y oportunidad en la provisión de estos bienes y servicios, así como su justo precio.

E. Pacto para la sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental plantea enormes desafíos en materia de solidaridad intergeneracional, de reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y por el agotamiento de recursos no renovables, y de acuerdos que trascienden las fronteras nacionales, dado que las responsabilidades en ese ámbito atañen a todo el planeta. Estos pactos se caracterizan por dos rasgos particulares: la necesidad de establecer acuerdos en el ámbito nacional e internacional y el fuerte involucramiento de la sociedad civil en ambas escalas.

No cabe duda de que en la última década las cuestiones ambientales y el debate por el acceso a bienes públicos han adquirido mayor relevancia en la agenda política, tanto a nivel nacional como internacional. Los movimientos ambientales se han ampliado para enriquecer los objetivos y las estrategias de algunas luchas sociales y articular sus demandas en asociación con las luchas indígenas, campesinas y populares por la defensa de la tierra, el acceso al agua, el impacto de las industrias extractivas y la calidad de vida en las ciudades, entre otras. Las demandas han evolucionado más allá de la prevención de los daños al medio ambiente para considerar la sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para el bienestar presente y futuro. Las organizaciones sociales han reorientado su agenda política hacia la construcción de una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos y responsabilidades en torno al desarrollo sostenible y han integrado al debate la igualdad en relación con el acceso a los recursos naturales, el derecho a un ambiente sano y el acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental.

El creciente involucramiento de la sociedad civil organizada en torno a demandas de sostenibilidad ambiental ha ido acompañado, además, de mayores espacios para su participación en los foros internacionales, especialmente desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. A partir de dicha conferencia, las organizaciones no gubernamentales participaron en todos los encuentros multilaterales que se celebraron en la década de los noventa y que se conoce como el ciclo social o la década normativa de las Naciones Unidas. Los acuerdos de estas conferencias se retroalimentaron entre sí y contribuyeron a la consolidación ético-política de un nuevo régimen de cooperación expresado en nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional (véase el recuadro II.6). Estos nuevos principios se derivan de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y se han incluido en acuerdos vinculados al desarrollo sostenible como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

La mayor toma de conciencia actual en torno al medio ambiente está poniendo de relieve nuevas áreas de conflicto potencial entre los países industrializados y los países en desarrollo, entre la protección ambiental y el crecimiento económico, y entre esta generación y la siguiente. Esto significa que el consumo actual no debe comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Como se verá en el punto siguiente, es imperativo incluir los recursos naturales en esta ecuación ya que su actual extracción podría provocar escasez en el futuro. Por ello, los métodos y frutos de dicha producción deben diseñarse de tal forma que tengan un fuerte componente distributivo y no acumulen pasivos ambientales.

Recuadro II.6

Pactos globales por la sostenibilidad ambiental: principios clave de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

El Principio 7, responsabilidades comunes pero diferenciadas, tiene importantes consecuencias políticas, pues reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional tras haber sometido al medio ambiente mundial a un conjunto de externalidades acumulativas producto de su trayectoria de industrialización. Este principio implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos multilaterales ambientales, y refleja las diferencias existentes entre diversos grupos de países, tanto respecto de su participación histórica en la generación de externalidades ambientales negativas a nivel mundial como de sus compromisos específicos de emprender acciones mitigadoras de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas.

En el Principio 15, también denominado criterio de precaución, se señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. La experiencia ha demostrado que la certeza científica a menudo llega demasiado tarde para el diseño de respuestas ambientales apropiadas frente a tendencias irreversibles o frente a procesos con un importante grado de inercia.

El Principio 16, quien contamina paga, recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1972, ha sido consagrado en resoluciones y declaraciones y se acepta progresivamente como un principio internacional y de aplicación legal, al conceptualizar derechos y formular leyes y reglamentos en materia ambiental. La aplicación exhaustiva de este principio debería contribuir a la internalización completa y a una distribución más equitativa de los costos ambientales relacionados con la producción y el consumo de un producto en el sistema de precios, en que se refleje la totalidad de los costos vinculados a la degradación de recursos, la contaminación y otras externalidades ligadas a la producción o al consumo de un bien o servicio específico.

El Principio 10, derecho a saber, se vincula al derecho de los trabajadores y las comunidades de contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su actividad laboral o su entorno habitacional. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación basados en incentivos reputacionales a través de la generación, el libre acceso y la diseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

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 servicios públicos.

- i) En el ámbito de las negociaciones internacionales, se deben propiciar visiones comunes y construir alianzas entre los países de la región para que la seguridad climática global se considere un bien público internacional cuya provisión requiere de mayores acciones por parte de los países industrializados basadas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (véase el recuadro II.5).
- ii) Es necesario consagrar políticas públicas orientadas a la adaptación frente al cambio climático, fundamentalmente a través de un modelo de gestión de riesgos en que se fortalezca, entre otras cosas, la resiliencia de las comunidades y se reduzcan los riesgos frente a los desastres naturales.
- iii) Se debe gestionar un ordenamiento territorial que regule los cambios de uso del suelo y proteja la biodiversidad con el fin de preservar aquellos ecosistemas críticos para la vida humana.
- iv) A través de estos pactos debe fijarse la definición de la matriz energética, mediante procesos de consulta que engloben a los expertos y a la ciudadanía, provean de voluntad política a una amplia gama de actores para invertir en una matriz sostenible en el tiempo, minimicen la reducción de las fuentes no renovables y contaminantes de energía y muestren a la ciudadanía los beneficios en el largo plazo de inversiones que pueden ser costosas en el corto plazo.
- v) Es necesario mejorar la provisión de servicios públicos de calidad, especialmente en aquellas áreas con mayores externalidades negativas, como el transporte, para conciliar el bienestar generado por el consumo con los límites al bienestar impuestos por la externalidad negativa de este en el medio ambiente, sobre todo la contaminación.
- vi) Se debe regular el uso del agua en función de las necesidades de consumo de las personas y de las unidades productivas, gravando o sancionando los abusos en el uso de agua, la captación de fuentes y cursos de agua en perjuicio del acceso de grupos y poblaciones, y la contaminación del agua por desechos provenientes de hogares, procesos industriales o explotación de recursos naturales. Asimismo, se debe velar por la preservación de la riqueza en la disposición de acuíferos por parte de la región para garantizar el acceso oportuno de las próximas generaciones al agua, y normar la distribución del servicio con criterios de precio justo, acceso igualitario y, allí donde resulte conveniente, tarifas diferenciadas según las capacidades de pago.
- vii) Es preciso asegurar una orientación estratégica del conjunto de políticas pertinentes (política industrial, fiscal, ambiental, de ciencia y tecnología y de capacitación) para favorecer la

creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento, con menor uso de materiales y que reduzcan las emisiones contaminantes.

- viii) 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 provoca, el aumento progresivo del parque automotor y su impacto en la contaminación y la congestión, y el incremento del consumo energético por encima del crecimiento del PIB per cápita y con presiones crecientes sobre la matriz energética plantean graves problemas ambientales de interés para toda la ciudadanía. 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.
- ix) El pacto de sostenibilidad ambiental 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 permite reducir el elevado dinamismo de la demanda, sino también generar recursos fiscales adicionales que pueden aprovecharse para construir una nueva infraestructura urbana o para desarrollar fondos de solidaridad intergeneracional. Junto con este recurso impositivo, el pacto también debe contemplar políticas compensatorias sobre 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.
- x) Es necesario fijar una clara hoja de ruta para aumentar la cobertura de la eliminación final de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para desarrollar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos antes de su eliminación final. Asimismo, los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar el reciclaje, el tratamiento térmico y el aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales

En la competencia entre países por captar mayor inversión en la explotación de los recursos naturales, se han implementado políticas que a veces han terminado reforzando el poder de los inversionistas y de las grandes corporaciones mediante la desregulación, la liberalización comercial y financiera y la reducción de impuestos y exenciones fiscales, y han debilitado el rol del Estado y su capacidad para promover la gobernanza de los recursos naturales. Estas reglas del juego han llevado a resultados poco deseables, como la apropiación de tierras sin tener en cuenta los ecosistemas, la extracción intensiva de minerales y la explotación de los mares y otros recursos naturales con un consiguiente aumento de la concentración de recursos naturales en grandes corporaciones transnacionales, especialmente en los sectores mineros, petroleros, madereros y pesqueros. Ningún otro sector de la sociedad ha ganado más privilegios a nivel global y local que las grandes empresas, sean nacionales

o transnacionales. Pese a los incipientes intentos de autorregulaciones voluntarias y la responsabilidad social empresarial, la concentración y el ejercicio de poder de las corporaciones juega un papel perjudicial para el medio ambiente y la preservación de recursos estratégicos en muchas zonas del planeta.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la región es la de avanzar hacia una gobernanza de los recursos naturales que se articule con el cambio estructural para la igualdad. La maldición de los recursos naturales no es inexorable, pero para frenarla es fundamental contar con una arquitectura institucional adecuada. Así lo demuestra el caso de países fuera de la región que, siendo ricos en esos recursos, los han gobernado sobre la base de pactos que combinan formación de capacidades, convergencia salarial, usos contracíclicos de parte de la renta e inversión en innovación y tecnología (véase el recuadro II.7).

Recuadro II.7

El pacto social de Noruega para la explotación sostenible de los recursos naturales

El éxito de Noruega frente a los problemas económicos relacionados con la provisión de recursos naturales, como la denominada maldición de los recursos naturales o la enfermedad holandesa, obedeció a un doble motivo:

- su condición de país desarrollado, con un alto grado de diversificación económica, una avanzada cohesión social, instituciones democráticas, económicas y sociales sólidas, separación e independencia de los poderes públicos, elevado nivel de educación y desarrollo científico e industrial, respeto por los derechos de propiedad, ética del trabajo y seguridad jurídica y social;
- la aplicación de políticas públicas deliberadamente diseñadas con visión de largo plazo.

A diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países exportadores de petróleo, en particular los países en desarrollo, los líderes del Gobierno, el Parlamento y la industria de Noruega detectaron y reconocieron los problemas que se aproximaban cuando iniciaron la explotación petrolera en 1971 (véase Grisanti [en línea] <http://www.petroleoyv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>). Por ello, decidieron mantener una relación porcentual constante entre el ingreso petrolero y el PIB, mitigando así la dependencia petrolera de la economía. Durante tres décadas, el peso relativo de la renta petrolera respecto del ingreso nacional no varió, gracias a políticas fiscales, monetarias e industriales (Larsen, 2004).

Larsen plantea un conjunto de siete instrumentos de políticas que explican el éxito de Noruega:

- Los aumentos de salario en la industria petrolera estaban limitados a niveles determinados por la productividad marginal de la industria manufacturera. El objetivo de esta medida es evitar el efecto de movimiento de los factores.
- Para conjurar el efecto del gasto se constituyó el Fondo del Petróleo de Noruega (SPF) y se implantaron políticas fiscales conservadoras de equilibrio entre los ingresos y egresos tributarios. También se aplicaron limitaciones específicas al gasto público y se cancelaron porciones de la deuda externa, especialmente cuando la economía noruega estuviese operando a capacidad

Recuadro II.7 (continuación)

plena, para así proteger al aparato productivo de la depreciación de la moneda y preservar la competitividad global de las actividades productoras de bienes transables.

- Para impedir las externalidades negativas el Estado fortaleció la formación de capital humano nacional en la producción costa afuera y estableció una política proactiva de formación de capital nacional en el sector petrolero en vez de basarse en recursos humanos foráneos. Se crearon centros de tecnología para atender una base exportadora creciente.
- Se priorizó la inversión en educación y en investigación y desarrollo, lo que incluyó la canalización de recursos, así como el estímulo a becas de especialización fuera del país, el incremento de horas de docencia e investigación y la creación de centros de excelencia.
- Se acordaron políticas macroeconómicas contracíclicas. Esto implica fortalecer la legitimidad política de utilizar las rentas de los recursos para contrarrestar las eventuales recesiones económicas y aprovechar la posibilidad de utilizar los retornos/beneficios del SPF en vez de otras alternativas de financiación de políticas gubernamentales activas.
- En materia de política laboral, se centralizaron las negociaciones obrero-patronales, se creó una agencia independiente y neutral para determinar los incrementos de productividad en el sector de la industria manufacturera y utilizarlos como techo para el aumento de los salarios medios de todos los sectores; se acordó estimular la participación de la mujer en el mercado de trabajo y mejorar la coordinación de la información en ese mercado mediante la creación de organismos de reclutamiento y competencia.
- En materia de política industrial, el pacto implica un compromiso para aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas manufactureras y acumular el conocimiento y las destrezas técnicas y gerenciales de los procesos industriales.

El fondo intergeneracional

En 1990 se creó el Fondo de Pensiones Noruego-Global (FPG) (Statens pensjonsfond utland (SPU)) como una herramienta de apoyo a la gestión prudente de los ingresos procedentes del petróleo. Desde la primera transferencia neta realizada en 1996, el Fondo ha crecido a pasos agigantados. Actualmente, tiene activos estimados en un valor de 2 billones de coronas noruegas, lo que equivale a unos 375.000 millones de dólares. Esto lo convierte en uno de los mayores fondos de propiedad de un único dueño en el mundo. Un tercio de la cartera, es decir, aproximadamente 125.000 millones de dólares, está invertido en bonos y acciones en el mercado de los Estados Unidos, principal país receptor de sus inversiones. Se prevé que el Fondo crezca significativamente en los años venideros y alcance la cifra de 3,5 billones de coronas a inicios de 2012, lo que equivale aproximadamente a 600.000 millones de dólares.

El rentismo y el contrato social noruego

El modelo social noruego es una filosofía de vida para cada individuo. Existe un consenso social alrededor del principio de que la educación pública es y debe ser de excelente calidad para cada noruego, y que el sistema de salud pública, además de no excluir a ninguna persona, debe estar financiado con una mínima contribución de cada trabajador.

La implantación de políticas públicas planificadas para contener la enfermedad holandesa no habría sido posible sin la existencia de un contrato social (Eichengreen, 1996) y de un sistema

Recuadro II.7 (conclusión)

de normas colectivas compartidas por la sociedad noruega. Larsen y otros autores como Rodrik y Auty, sostienen que la maldición de los recursos es el resultado de los conflictos sociales derivados de la lucha por la distribución de la renta.

Larsen clasifica cuatro diferentes formas de rentismo en las sociedades mineras:

- rentismo por conflictos sociales a gran escala,
- rentismo ilegal de baja densidad,
- rentismo legal de baja densidad y
- rentismo derivado de las carencias del sistema político-institucional.

En Noruega, los partidos y líderes políticos comparten los valores esenciales del contrato social y del sistema de normas colectivas que, más allá del ordenamiento jurídico en una sociedad democrática, hacen viable y exitoso el modelo social noruego. En contraste, en sociedades petroleras y mineras de ciertos países en desarrollo, el rentismo social de alta densidad, el rentismo legal e ilegal de baja densidad y las carencias del sistema de partidos y de la autoridad electoral, potencian problemas como la maldición de los recursos y la enfermedad holandesa.

Cálculo de la productividad marginal del salario

El organismo que calcula los aumentos de la productividad en los distintos sectores y que establece los salarios es el Comité para el cálculo técnico de los salarios (Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)). Creado en 1967, su responsabilidad principal es establecer una visión amplia de todos los sectores sociales sobre la economía noruega. A continuación se detallan sus principales funciones.

En relación con los acuerdos de ingresos, el comité presenta los mejores antecedentes posibles sobre sus valores en una forma que, en la medida de lo posible, ayude a evitar las discrepancias que surjan entre las partes. A solicitud del Ministerio, el comité debe ser capaz de aclarar las propuestas en relación con las cuestiones especiales de política de ingresos.

El comité presenta informes de las conclusiones de los acuerdos logrados sobre los ingresos al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social. Este comité presenta, además, dos informes anuales sobre la evolución de los salarios, los ingresos, los precios y la competitividad del sector manufacturero de Noruega. También analiza las perspectivas de la economía noruega e internacional. Las estimaciones sobre la evolución de los salarios que presenta el TBU cubren los principales sectores y gracias a ellas se calculan los desvíos salariales y sus posibles efectos. Los valores establecidos por el TBU rara vez son rechazados por los interlocutores sociales y constituyen una base importante para las renegociaciones anuales del sector.

El Comité de contactos del gobierno (Regjeringens Kontaktutvalg), es una agencia tripartita donde el gobierno, los sindicatos y actores sociales discuten asuntos relacionados con la política noruega de ingresos de los trabajadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Luis Grisanti, "Noruega siembra el petróleo", *Petróleo YV* [en línea] <http://www.petroleoyv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>; Erling Røed Larsen, "Escaping the resource curse and the Dutch disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors", Statistics Norway, 2004; B. Eichengreen, "Institutions and economic growth: Europe after World War II", *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Se ha planteado el reto de gobernar los recursos naturales, lo que afecta 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.

Como ya se indicó, esta gobernanza es la contraparte institucional para potenciar cambios estructurales, velando al mismo tiempo por que la explotación de los recursos naturales redunde en un genuino desarrollo económico, con encadenamientos productivos virtuosos, una infraestructura que promueva sinergias entre usos productivos y sociales, sostenibilidad ambiental y pleno respeto de los derechos de pueblos y comunidades.

- i) Lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas extractivas de recursos naturales, particularmente en los ciclos de auge de precios persistentes como el actual. El logro de este objetivo puede implicar actualizaciones del marco tributario aplicado a estos sectores para aumentar su progresividad; así como una mayor coordinación 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 captar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos.
- ii) Desarrollar una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo, que logre un progresivo desacople de la economía nacional de una excesiva dependencia de los sectores extractivos, para lo cual deberán analizarse cuidadosamente los criterios de inversión en infraestructura que apoyen activamente dichos objetivos y deberán, asimismo, impulsarse acciones que favorezcan la generación de eslabonamientos y articulaciones de esta actividad con la producción de bienes y servicios con creciente incorporación de progreso técnico y valor agregado, y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes.
- iii) 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. En ese sentido, 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 y la 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.

- iv) Desarrollar la capacidad institucional necesaria para la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de la explotación de recursos naturales. En la mayoría de los países se ha producido una multiplicación y judicialización crecientes de los conflictos asociados al establecimiento de proyectos de explotación minera y de infraestructura energética y de transporte, entre otras, necesaria para el desarrollo de los sectores de recursos naturales. Esta tendencia ha hecho evidente la carencia de políticas de Estado, capacidad institucional y mecanismos expeditos de compensación y resolución de conflictos que logren conciliar las legítimas demandas sociales de los grupos afectados con el desarrollo económico de los recursos que constituyen las principales ventajas comparativas de la región en el comercio internacional. Se requiere una sólida institucionalidad para prevenir y gestionar los conflictos sobre la base de normas de consulta (consentimiento previo, libre e informado), transparencia, normas ambientales y laborales claras, y la exploración y explotación adecuadamente reglamentadas y bien definidas, partiendo de normas internacionales ya establecidas, como el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales y los Principios del Ecuador para la financiación, entre otros.
- v) Desarrollar mecanismos de transparencia e información pública sobre el manejo de las rentas extractivas, promoviendo el control social y democrático de su uso, tanto para el sector público como el privado.

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.

Sin embargo, focalizar la mirada en la reducción de la pobreza y en los mínimos de bienestar como eje de las políticas de desarrollo ha resultado limitado e insuficiente. Si el debate se centra exclusivamente en la pobreza, el hambre, la salud materno-infantil y el acceso al agua potable sin abordar las desigualdades y las asimetrías entre grupos y poblaciones que se dan en la dinámica del desarrollo, tanto nacional como global, no es posible lograr transformaciones económicas y sociales más profundas. Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere, como se plantea en este documento, un modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad, que cierre brechas múltiples y seculares de igualdad dentro de cada país y entre países.

Entre 2010 y 2012, se produjo un amplio debate internacional en el marco de los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) para revisar el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre para la Tierra, 20 años después de la histórica conferencia. En este proceso convergen todas las agendas de organismos multilaterales especializados, que coinciden en la urgencia de contar con una mirada más amplia de los llamados objetivos de desarrollo sostenible, que permita abordar de manera integrada los desafíos de este siglo en materia económica, social y ambiental. En este marco, el objetivo es lograr una mayor productividad de la mano del empleo decente y con pleno acceso a los derechos laborales, así como ampliar la oferta educativa para permitir la inserción laboral, aumentar la conciencia cívica y la participación política informada y mejorar la integración en la sociedad.

Uno de los grandes desafíos es avanzar hacia sociedades más inclusivas, poniendo a la igualdad en el centro, con especial hincapié en la incorporación plena de las mujeres con autonomía física, económica y política. Se aspira a lograr sostenibilidad ambiental con una total internalización de los costos económicos y sociales, así como a avanzar hacia nuevos paradigmas tecnológicos. Transitar de los ODM a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) es un paso crucial para el que se requerirá acordar en los próximos años una agenda global, que cuente con el compromiso de todos los países en temas fundamentales de desarrollo, y que no sea prescriptiva hacia los países menos desarrollados a cambio de financiamiento condicionado de parte de los países industrializados.

En el léxico de la multilateralidad este proceso se conoce como la discusión sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Esto supone una oportunidad para proponer un gran acuerdo multilateral cuya meta sea el desarrollo sostenible con igualdad en el marco de derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Se espera que en este proceso la comunidad internacional acuerde objetivos universales que permitan guiar tanto los criterios de asignación de recursos como el diseño y el debate de políticas.

El debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 se articula en torno a nueve ejes definidos como prioritarios para las discusiones globales y nacionales: desigualdades (en todas las dimensiones, incluida la de género), salud, educación, crecimiento y empleo, sostenibilidad medioambiental, seguridad alimentaria y nutrición, gobernabilidad, conflictos y fragilidad, y dinámicas de población. Desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe, el paso de un enfoque basado en los ODM a otro centrado en los ODS requiere mecanismos de estabilización que suavicen los costos de transición que permiten asentar y reforzar el progreso realizado hacia un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible y social y económicamente inclusivo.

Un aspecto central del debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 es la provisión de bienes públicos globales que requieren una gobernanza multilateral —como la estabilidad financiera y la seguridad climática— y la provisión de bienes colectivos

—como la preservación de la integridad ecológica de la biodiversidad y de los mares o la protección de la humanidad contra pandemias. Para ello se precisan pactos globales y de instituciones internacionales que presten atención a la lógica y a las formas de organizar la acción colectiva, así como a la necesidad de diseñar un sistema de gobernanza global, coherente e inclusivo.

Los países de América Latina y el Caribe participan de manera activa en el proceso global de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015 con distintas posiciones, pero coinciden al menos en siete aspectos, a saber:

- i) Es preciso completar las brechas pendientes de los ODM.
- ii) La región está cambiando y enfrenta desafíos emergentes en campos como la energía, la demografía, la urbanización, los desastres y la seguridad ciudadana.
- iii) Se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental que cierre brechas estructurales productivas y sociales.
- iv) El umbral mínimo de bienestar social se ha elevado y se requiere una agenda con la igualdad en el centro y con políticas sociales con vocación universal.
- v) La política y las instituciones importan, por lo que es necesario abordar aspectos clave en materia de regulación, fiscalidad, financiamiento y gobernanza.
- vi) Es preciso establecer formas más variadas de medir los avances, que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible.
- vii) Se debe avanzar hacia la construcción de una gobernanza mundial para el desarrollo. Esto incluye espacios efectivos de decisión con participación social. Se ha de privilegiar la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

Un pacto global de esta naturaleza debe considerar que, si bien la agenda de los ODM todavía no se ha completado —especialmente en algunos países y regiones en desarrollo—, es preciso acordar universalidad a los objetivos y superar la visión minimalista del desarrollo, pero con flexibilidad en las metas para tener en cuenta las circunstancias y prioridades nacionales. Además, el pacto debe incluir medios de ejecución y una mejora de la arquitectura financiera mundial, en particular mecanismos de financiamiento y transferencia de tecnologías.

El pacto global debe apuntar hacia una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población. Además, 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 ayuda al desarrollo en la cual los países ricos ayudan y prescriben el tipo de acciones que los países en desarrollo deben implementar para combatir pobreza. Se trata de acordar un pacto global que solidarice con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales —comerciales, ambientales y sociales— que respeten el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y evitar que sean los pobres o los países más vulnerables quienes terminen asumiendo los mayores costos.

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.

Por otra parte, un pacto global precisa de consensos regionales que permitan avanzar en la convergencia de criterios para lograr una gobernanza más equitativa y sostenible de los recursos naturales. Esto implica lograr cierto grado de acuerdo político para la creación de los mecanismos fiscales necesarios para que los Estados logren captar las rentas generadas por esta explotación y canalizarlas hacia la infraestructura productiva ambientalmente sostenible, el desarrollo de los recursos humanos, la protección social y la protección del patrimonio natural.

Para lograrlo se requieren democracias más participativas y transparentes, donde las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir involucren a la ciudadanía. Es, pues, necesario aplicar cabalmente el principio 10 de la Declaración de Río, en tanto nos brinda una visión clara respecto a la transparencia, la justicia ambiental y el acceso a la información como base para profundizar la democracia y corregir las asimetrías globales.



Capítulo III

La economía política y la cultura del privilegio

Una cultura del privilegio arraigada

- A. Las raíces históricas de la cultura del privilegio
- B. Rostros del privilegio en estructuras e instituciones

Cultura del privilegio, rentismo y desigualdad

- A. Los campos de la cultura del privilegio
- B. Fortalecer la cultura de la igualdad erosiona la cultura del privilegio

Una cultura del privilegio arraigada*

A. Las raíces históricas de la cultura del privilegio

La cultura del privilegio opera como un sustrato profundo en que se cimienta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas a trabajos forzados y a personas afrodescendientes a la esclavitud, se expropiaron los bienes y riquezas de los pueblos originarios, se prohibieron sus creencias y valores, se les aplicó un maltrato sistemático y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas y semiadscriptivas: raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996). Constituye, a su vez, la base histórica de la cultura del privilegio que, con distintas expresiones y rangos, se perpetúa hasta hoy.

La negación del otro no solo se aplicó a personas indígenas y afrodescendientes durante la época de la colonia, sino también a mestizos, zambos y mujeres y, cuando ya se habían creado las repúblicas, se extendió a inmigrantes, campesinos, analfabetos, habitantes de tugurios y trabajadores domésticos. La colonización estableció esta marca de dominio mediante la cual el que impone la diferencia se yergue, al mismo tiempo, en juez que jerarquiza la diferencia: conquistador, colonizador, criollo, hacendado, figura conspicua, aristócrata, político.

La cultura del privilegio puede entenderse a partir de tres rasgos básicos que se remontan a la lógica colonial y que en la historia republicana se transfiguran y a la vez se preservan. El primero es la naturalización de la diferencia como desigualdad. Condiciones adscriptivas o semiadscriptivas operan como factores que justifican la desigualdad en derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. Esta homologación jerárquica entre distintos y desiguales se instaura en el sentido común de las élites y grupos dominantes, vale decir, pasa a considerarse como condición natural. El carácter hegemónico de esta forma de dominación radica, precisamente, en que una construcción histórica (la jerarquía de razas, géneros, pueblos o poblaciones) se internaliza como una realidad casi natural.

El segundo rasgo presente en la cultura del privilegio es que quien establece esta jerarquía no es un juez imparcial, sino un actor entre otros que procura apropiarse de beneficios, para lo cual se constituye a la vez en juez y parte. Este sujeto obtiene esa posición de privilegio por su origen de clase o de sangre, su posición socioeconómica, su

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La igualdad en el centro del desarrollo", *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, págs. 29-32.

adscripción racial o de género, su cuna, su cultura o su pertenencia a élites de poder, o una combinación de las anteriores.

El tercer rasgo propio de la cultura del privilegio es que, para operar y perpetuarse, la jerarquía tiene que difundirse a través de actores, instituciones, reglas y prácticas. De esta manera, se establece una dialéctica entre, por una parte, la naturalización de la diferencia como desigualdad y, por otra, la reproducción de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales. En esta dialéctica, la cultura del privilegio garantiza asimetrías en múltiples ámbitos de la vida colectiva, como el acceso a posiciones privilegiadas en los negocios y las finanzas; el poder decisorio o deliberativo; la mayor o menor presencia en medios que imponen ideas, ideologías y agendas políticas; la captura de recursos públicos para beneficios privados; condiciones especiales de justicia y fiscalidad; contactos para acceder a mejores empleos y servicios, y facilidad para dotarse de los mejores lugares para vivir, circular, educarse, abastecerse y cuidarse.

Por medio de la cultura del privilegio, las desigualdades pasadas se transmiten y reproducen en el presente. Así, por ejemplo, la población afrodescendiente, cuyos antepasados fueron esclavizados y sometidos a trabajos forzosos, sigue padeciendo mayores niveles de pobreza, menores niveles de educación, mayor exposición a los efectos negativos de la segregación territorial y una inserción ocupacional en los nichos más precarios del mercado laboral. Las tasas de pobreza de las poblaciones indígena y afrodescendiente son claramente mayores que las del resto de la población, al mismo tiempo que la mala distribución del ingreso ilustra la asociación entre etnicidad y desigualdad social, siendo mucho mayor el porcentaje de afrodescendientes e indígenas ubicados en el quintil más pobre (CEPAL, 2016).

La sobrerrepresentación de la población afrodescendiente en las cárceles es otro ejemplo de la diferencia como desigualdad y es una realidad en países cuya población carcelaria se encuentra entre las más altas del mundo, como los Estados Unidos y el Brasil. En este último país, el número de personas encarceladas aumentó un 74% entre 2005 y 2012, y el número de afrodescendientes arrestados fue equivalente a 1,5 veces el número de blancos arrestados¹.

B. Rostros del privilegio en estructuras e instituciones

En la perspectiva del desarrollo con igualdad, la cultura del privilegio es clave por cuanto naturaliza la relación entre el lugar que se ocupa en la escala social y el mayor o menor acceso a educación, salud, trabajo, seguridad y habitabilidad del lugar en que se vive. Esta dinámica se disemina en múltiples ámbitos en los que factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o recrear un orden de desiguales: la fiscalidad, la apropiación

¹ Véase Brasil, Secretaría General de la Presidencia de la República (2014).

de rentas de los recursos naturales o la financierización, el bloqueo de poderes fácticos a regulaciones políticas y de política, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental y el cambio climático, las rigideces de la movilidad social intergeneracional, o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen.

Cuanto más se correlacionan el nivel de educación, el acceso a buenos servicios de salud, la estabilidad y la movilidad ocupacional, la seguridad física y la calidad de vida que ofrece el entorno con los ingresos monetarios y el patrimonio de las familias de origen, más asumen todas esas características el rango de privilegio. Inversamente, cuanto más pueden dissociarse el bienestar, la protección, la calidad de vida y la formación de capacidades de las condiciones socioeconómicas de las familias de origen, más se socava la cultura del privilegio. Esta es la lógica que subyace al estado de bienestar en sociedades desarrolladas².

La cultura del privilegio se relaciona con el carácter estructural de la reproducción de las desigualdades. La heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región constituye una verdadera fábrica social en que las brechas de productividad, incorporación de progreso técnico y acceso a mercados ampliados se vinculan a la desigualdad en materia de educación y conocimiento, ingresos y trayectorias laborales, inserción en la sociedad del conocimiento y acceso a sistemas de protección social. Dicho de otro modo, hay un refuerzo sistémico entre las trayectorias de la desigualdad y la reproducción de brechas, cuyo núcleo es la heterogeneidad estructural (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

La heterogeneidad estructural, que hunde sus raíces en la cultura del privilegio, emerge de una combinación de accesos privilegiados a los recursos naturales y captura de rentas públicas o de cuasirrentas por parte de los agentes con mayor poder económico y político, y la conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos con instituciones poco eficientes. La orientación de inversiones hacia esta estructura tradicional se sustenta en incentivos de precios relativos, estructuras de gasto, subsidios, políticas de infraestructura y acceso al financiamiento que refuerzan la desigual distribución primaria de recursos. Posteriormente, la fiscalidad no logra corregir esta desigualdad porque la propia cultura del privilegio sostiene un sistema con altas exenciones tributarias y bajo impuesto a la renta.

Las instituciones pueden reforzar la heterogeneidad estructural como fábrica de la desigualdad o bien revertirla mediante políticas industriales, tecnológicas, fiscales, sociales y de mercado de trabajo. Cuanto más fuerte es la cultura del privilegio, menor espacio existe para innovar en la dialéctica entre instituciones y estructuras. La capacidad de veto de los sectores privilegiados para inhibir políticas de innovación y de redistribución de recursos

² Cuanto más se desfamiliariza y desmercantiliza el acceso a los sistemas de bienestar y protección social, más carácter universal, igualitario y ciudadano adquieren (Esping-Andersen y otros, 2003).

es parte de esta restricción del espacio. Por otra parte, en una cultura del privilegio se compenetran intereses de élites económicas y políticas que tornan muy difícil avanzar en reformas favorables a la igualdad. Esto es claro en economías intensivas en la extracción de materias primas, donde los privilegios derivados de la obtención de grandes ganancias sobre la base de bajos salarios y la sobreexplotación de recursos naturales redundan en el predominio de una cultura rentista tanto en el sector público como en el privado.

Otro aspecto clave en que se plasma la cultura del privilegio en América Latina y el Caribe es la profunda desigualdad de ingresos monetarios y la concentración de la riqueza. Por ejemplo, en el Brasil, Chile, Colombia y México el 1% más rico de la población se apropia de más del 20% del ingreso total. Como promedio regional, el coeficiente de Gini es mucho más alto que el de otras regiones del mundo, y el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país no latinoamericano integrante de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Un pilar institucional clave en que se plasma la cultura del privilegio, es el bajo efecto redistributivo de la fiscalidad.

En América Latina y el Caribe persisten privilegios tributarios que se concretan en exenciones, evasión y bajo impuesto a la renta. Gran parte de la carga tributaria es indirecta y recae sobre el consumo, mientras que el impuesto a la renta es inferior al que existe, en promedio, en los países de la OCDE. La carga tributaria promedio de la región es la mitad del promedio de un conjunto de 15 países de la Unión Europea, y esta diferencia se concentra en el impuesto a la renta personal. En la región, mientras que el grueso de la carga tributaria proviene de impuestos al consumo y tiene un efecto regresivo, la tasa efectiva de carga tributaria en los ingresos del decil X alcanzó un 4,8% en 2014, en contraste con un promedio del 21,3% en los países de la Unión Europea.

El magro efecto redistributivo de la fiscalidad, ya sea por la composición y la carga tributarias, por la falta de fiscalización efectiva o por las regalías vigentes, forma parte de un sistema de privilegios en el que quienes tienen más no perciben el compromiso social de aportar al bien común por la vía fiscal. Esto refuerza la cultura del privilegio. Por el contrario, la responsabilidad fiscal ejercida desde la política y las instituciones públicas debería ir de la mano de un mayor sentido de responsabilidad social de los sectores de mayores ingresos de la sociedad. Un claro efecto redistributivo logrado mediante la fiscalidad, que pueda ser percibido como norma de la sociedad, no solo es indispensable para promover más igualdad: es también una señal comunicativa y de formación de conciencia sobre la igualdad de derechos.

Otro aspecto en que la cultura del privilegio cristaliza en las relaciones sociales son las rigideces de la movilidad social intergeneracional. Como se ha mencionado, en América Latina y el Caribe, los logros educacionales de los hijos todavía están mucho más determinados por los de sus padres que en los países europeos. La reproducción intergeneracional de la desigualdad sigue marcada por las brechas en materia de logros educacionales que,

a su vez, se traducen en brechas en trayectorias ocupacionales y acceso a la protección social. Además, opera la segregación educativa como mecanismo de aislamiento social y diferenciación en redes de relaciones. Esto último refuerza la endogamia de clase en los sectores altos, lo que a su vez preserva y reproduce un sistema de patrimonios y privilegios que funciona cuando un grupo cautela sus filiaciones de origen.

El privilegio tiene en la región dos rostros territoriales inequívocos. Uno es un mapa de las desigualdades en cuanto a capacidades, productividad y acceso a infraestructura, servicios y mercados entre regiones de un país. Otro es la segregación territorial en los grandes conglomerados urbanos, que se acentúa con las nuevas dinámicas inmobiliarias y traza con claridad el mapa de los privilegios. En esas metrópolis, hay zonas urbanas donde las vulnerabilidades se refuerzan entre sí: fracaso escolar, precariedad laboral y maternidad precoz. El lugar está marcado por una línea divisoria, de tal modo que la distribución de oportunidades condiciona en extremo las trayectorias de vida. Además, la matriz de infraestructura, transporte, servicios básicos y costos ambientales responde a un patrón de inclusiones y exclusiones que frecuentemente se remonta a las economías de enclave.

Si bien en este documento se enfatiza el carácter arraigado de la cultura del privilegio en América Latina y el Caribe, ello no significa que los privilegios no se ejerzan a escala global. La falta de solidaridad intergeneracional en lo referente a la huella de carbono ostenta tristemente el don de la ubicuidad. La cultura del privilegio también se ejerce, o se reconstruye, en la concentración de la riqueza en el mundo, que registra una intensidad y una velocidad de aumento sin precedentes. Lo mismo puede decirse de la relación entre el ejercicio de privilegios y el reordenamiento de poderes, que refuerza asimetrías a escala global en materia de avance tecnológico, poder financiero y flujo de capitales.

Cultura del privilegio, rentismo y desigualdad*

Pensar los desafíos del desarrollo desde la economía política pone de relieve la importancia de los actores, sus intereses y su poder para incidir en la política y en las políticas, así como de las instituciones que orientan sus comportamientos. Y nada está más enraizado en las instituciones y los actores que la cultura entendida como visión de mundo, valores y normas que orientan proyectos y acciones, y formas de relacionarse con la naturaleza y con los demás. Se habla, por ejemplo, de cultura política, de cultura cívica, de cultura ambiental e incluso de cultura productiva para enfatizar dimensiones del desarrollo que no son tanto objeto de política, sino rasgos que, al formar parte de un patrimonio intangible de la sociedad, pueden favorecer o trabar la profundización de la democracia, la transformación de la estructura productiva, la sostenibilidad en relación con recursos estratégicos y calidad de vida, o la solidaridad colectiva. Así como el ambiente institucional en que los agentes interactúan y deciden es clave para las trayectorias de crecimiento y distribución de sus frutos, también es clave la cultura como sustrato en que se asientan las instituciones o como conjunto de valores desde los cuales se debaten y formulan decisiones estratégicas.

Aunque la cultura no determina de manera absoluta los estilos de desarrollo, la sostenibilidad del crecimiento y la distribución de sus frutos, sí los condiciona en una u otra dirección. Por ello, importa considerar la dimensión cultural del desarrollo, a sabiendas de que los cambios culturales tienden a darse en ciclos más largos de tiempo que los cambios tecnológicos o los cambios en políticas. De manera inversa, la cultura también puede moldearse y transformarse desde la difusión del cambio técnico y desde la política y las políticas.

Existe una dialéctica entre cultura e instituciones que puede surtir efectos virtuosos o viciosos en la dinámica del desarrollo. Una cultura proclive a la innovación, el cuidado ambiental y la igualdad de derechos, por ejemplo, tenderá a plasmarse en instituciones que promuevan un desarrollo sostenible con la igualdad como valor fundamental. En esta dialéctica, la economía política es un eslabón clave, puesto que pone en relación valores y prácticas colectivas internalizadas con los esfuerzos de gestión y planificación para orientar el desarrollo en una dirección específica. La política y las políticas pueden reproducir y consolidar relaciones sedimentadas entre cultura e instituciones (o entre valores, organizaciones y prácticas establecidas) o, por el contrario, apuntar a modificar estas relaciones.

La relación entre cultura e instituciones es de determinación recíproca, y las instituciones, en la medida en que incluyen normas, disposiciones y comportamientos, se cimientan en

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La economía política de la desigualdad y la cultura del privilegio", *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, págs. 226-231.

la cultura, o sea, en visiones de mundo y de sociedad. Hay, a la inversa, transformaciones político-institucionales que repercuten en la cultura del desarrollo, vale decir, los valores que más profunda y capilarmente afectan el modo en que la sociedad se entiende para producir, distribuir capacidades y oportunidades, y velar por la sostenibilidad de cara a las futuras generaciones.

América Latina y el Caribe vive hoy una inflexión crucial en las tensiones entre dos matrices opuestas de la cultura del desarrollo: i) la cultura del privilegio, que ha predominado históricamente, y ii) la cultura de la igualdad, que emerge en el horizonte de la igualdad de derechos, como valor fundamental de las democracias del siglo XXI, a la luz de crecientes demandas ciudadanas en el ámbito social y del reconocimiento recíproco.

La cultura del privilegio es un sistema de valores que ordena prácticas establecidas, en el que se considera aceptable que un grupo de la población, caracterizado jerárquicamente por su adscripción étnica o racial o de género, por su posición socioeconómica, por su pertenencia a élites políticas o culturales, por su estatus de clase o por su filiación sanguínea o de herencia, tenga ventajas sobre el resto de la sociedad. Estas ventajas se dan con referencia a las condiciones para el desarrollo de capacidades y la formación de capital cultural; el uso de redes de relaciones para obtener contratos y hacer negocios, y acceder a mejores puestos de trabajo y a mayores remuneraciones y facilidades de financiamiento; el poder en instancias de deliberación o decisión; la voz en los circuitos comunicacionales donde se imponen ideas, ideologías y agendas políticas; el acceso a recursos públicos para beneficio privado; la impunidad o facilidades especiales frente a la justicia ante hechos relacionados con delitos económicos, daños a terceros, formas ilícitas de poder sobre otros y discriminación; y la capacidad de presión, negociación, manipulación y veto frente a políticas y estamentos del gobierno o del Estado.

La cultura del privilegio denota la naturalización del privilegio en la sociedad, o al menos en el imaginario colectivo de algunos grupos sociales. Esto implica, por una parte, que quienes detentan privilegios lo asumen como dado y deseable. La cultura del privilegio supone, pues, la normalización de una asimetría en los derechos y deberes de ciudadanía que consagra y reproduce un orden desigual en términos de titularidad efectiva de derechos, participación en la deliberación política, distribución de capacidades y beneficios del progreso económico y social.

Esta cultura del privilegio en la región tiene una raigambre histórica que se remonta a los patrones de colonización, caracterizados por la apropiación de recursos naturales por parte de élites políticas y económicas, la explotación forzada de fuerza de trabajo, la privación de plena ciudadanía para gran parte de la sociedad y la concentración del poder sobre bases adscriptivas y estamentales.

La cultura del privilegio también se manifiesta en el racismo y la deshumanización que fundamentó la trata transatlántica de africanos y la práctica de la esclavitud, que, en

algunos países, sobrevivió como forma de subyugación y explotación económica hasta fines del siglo XIX. El legado de la esclavitud, las relaciones sociales producidas por su práctica y las múltiples discriminaciones que persisten hasta hoy tienen un impacto crucial en las desigualdades étnico-raciales en la región. En 2013, los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) formaron una Comisión de Reparaciones de la Comunidad del Caribe para establecer el caso ético y legal para el pago de reparaciones por parte de los gobiernos de los antiguos poderes coloniales a las naciones de la CARICOM en razón de los crímenes del genocidio contra los pueblos originarios, la trata transatlántica de esclavos y el sistema racista de la esclavitud. El Plan de Diez Puntos de la CARICOM para la Justicia Reparatoria, además de destacar aspectos de identidad histórica y cultural, vincula el legado del sistema de esclavitud con los problemas contemporáneos del desarrollo subregional, como las carencias en materia de salud pública, educación y transferencia de tecnologías, resaltando su profundo y persistente impacto histórico.

Esa cultura, surgida durante el régimen colonial, pasó por distintas fases en las repúblicas del siglo XIX y en las primeras etapas de modernización en el siglo XX, perpetuando y recreando un patrón de asimetrías sociales en virtud del cual una parte de la población (las élites en que se concentró el poder político y económico) mantuvo privilegios en la apropiación de rentas derivadas sobre todo del acceso a los recursos naturales y al financiamiento público, en patrones de consumo que imitaban los de sus pares en el mundo industrializado, en relaciones estrechas con mercados externos, en concentración de poder político (o, en su defecto, fáctico) y en participación en redes que facilitan la preservación de situaciones de privilegio en múltiples ámbitos (laboral, de justicia, de financiamiento, de influencia, de comunicación, de acceso a mercados, de concesiones y exenciones).

Esta cultura del privilegio fue impugnada por los grandes movimientos sociales, las revoluciones populares y los liderazgos de matriz nacional-popular, y también fue cuestionada por la fuerte valorización de la democracia política desde fines del siglo XX y el ascenso de las demandas y los derechos sociales en la primera década del siglo XXI. En la escena democrática han irrumpido actores que han ampliado la contestación de privilegios en la relación capital-trabajo, y la relación entre clases sociales, hacia otras formas en que los privilegios se ejercen en relaciones de género, sexo, raza, etnia y territorio.

No obstante, la cultura del privilegio sigue siendo reproducida y expresada por sectores de la sociedad que movilizan sus redes y recursos para preservar asimetrías de base, marcadas por la cuna, el patrimonio, el capital cultural y la dotación de activos. Como las instituciones productivas y de política económica, esta cultura también está enraizada en las estructuras económicas en que se define el protagonismo de los actores y el poder que detentan.

La relación entre cultura del privilegio y heterogeneidad estructural en América Latina y el Caribe es de ida y vuelta. Las brechas en productividad, la articulación asimétrica con mercados internacionales, la apropiación concentrada de la riqueza en la explotación de recursos naturales y la baja disposición a implementar reformas estructurales se enmarcan en una herencia cultural signada por relaciones de privilegio. Hay imbricación entre una

estructura productiva que opera como fábrica de la desigualdad y una cultura del privilegio enraizada en una historia de asimetrías en los recursos productivos, el desarrollo de capacidades y los espacios de influencia.

Existe, además, una fuerte relación entre cultura del privilegio y rentismo. El uso de condiciones de privilegio para capitalizar la explotación de recursos naturales con escaso valor agregado, aprovechar el bajo costo de la fuerza de trabajo para mantener bajos costos de producción y competir sin grandes esfuerzos en innovación, utilizar la financierización para apropiarse de rentas especulativas o perpetuar una fiscalidad débil y el uso de recursos públicos para beneficio privado se nutren de una matriz común. El privilegio se expresa aquí como acceso privativo a estas fuentes de renta. Se repite, bajo distintas formas, la apropiación selectiva y concentrada de oportunidades de riqueza con bajos niveles de inversión e innovación, y altos niveles de desigualdad.

La cultura del privilegio tiene una estrecha relación con estructuras de concentración de recursos e instituciones de concentración de poder. Cuanto más fuerte es la cultura del privilegio, más tiende a darse una relación disfuncional entre instituciones y estructuras, vale decir, menos innovación hay en ambos lados porque el sistema de privilegios permea estructuras e instituciones, porque los poderes fácticos tienen una capacidad de veto sobre el cambio institucional que la voluntad política no logra torcer o porque en una cultura del privilegio hay recompensas mutuas entre élites políticas y económicas que desmovilizan. En la cultura del privilegio también importan las instituciones cuando operan al servicio de los grupos que detentan privilegios, en campos tan diversos como la justicia penal y financiera, las regulaciones tributarias y el control impositivo, el régimen de propiedad de la tierra, el control de poblaciones en riesgo o de poblaciones consideradas un riesgo para terceros, y las regulaciones en el trato entre géneros, pueblos indígenas o grupos étnicos.

Pero no todo es fatalidad. Desde la política y las políticas, las instituciones también pueden generar transformaciones. En relación con la estructura, las instituciones pueden reforzar la heterogeneidad estructural como fábrica de la desigualdad o bien revertir dicha heterogeneidad mediante políticas industriales, fiscales, sociales y del mercado de trabajo. Las reformas institucionales se forjan para transformar las estructuras desde la acción y regulación públicas. Otras instituciones se vuelven necesarias, por ejemplo, para avanzar hacia una sociedad del conocimiento, responder a demandas de mayor bienestar y oportunidades, y cambiar la forma de producción para mejorar la inserción en la economía internacional.

El impulso desde la creación o el cambio de instituciones puede, por otra parte, tensionar estructuras consideradas anacrónicas, injustas y disfuncionales al desarrollo. Este cambio institucional responde tanto a demandas sociales de igualdad y mayor acceso a los frutos del progreso, como a la emergencia de tecnocracias públicas con nuevas visiones sobre cómo orientar la economía y los patrones productivos. No es claro ni está garantizado que estos cambios socaven la cultura del privilegio, pero sí son una condición necesaria. La dialéctica entre cambio institucional y cambio estructural es positiva, siempre que se oriente hacia mayores derechos adquiridos, menores brechas sociales, mayor control y

sanción sobre prácticas abusivas, mejor distribución de capacidades en los términos que demanda la sociedad del conocimiento, mayores espacios de cooperación de los actores laborales y productivos, y un compromiso más claro entre la iniciativa privada y el apoyo público. Todos estos elementos fortalecen una cultura de derechos ciudadanos y, por lo mismo, socavan la cultura del privilegio.

En síntesis, desde la perspectiva de la economía política, la cultura del privilegio se expresa en instituciones y prácticas entronizadas en sectores en los que esos privilegios se ejercen en sentido contrario a la orientación del desarrollo planteada en este documento: la conservación de grandes desigualdades sociales y la resistencia a reformas de sesgo redistributivo, una cultura productiva con fuerte componente rentista y escaso impulso a la innovación, y un modelo de desarrollo en el que la dimensión de sostenibilidad, sobre todo ambiental, tiene débil presencia. Esta cultura del privilegio coincide con instituciones excluyentes, es decir, instituciones que movilizan mecanismos de segregación, discriminan el acceso de diferentes grupos de población a capacidades y oportunidades, y reproducen altos niveles de desigualdad y concentración de riqueza. De manera inversa, las instituciones igualitarias, al difundir capacidades y oportunidades, y sancionar todo tipo de discriminación y segregación, erosionan la cultura del privilegio y permiten ir construyendo una cultura ciudadana centrada en la igualdad de derechos. Lo que en un momento puede darse como si fuera natural —los privilegios de unos en detrimento de otros—, en otro momento puede impugnarse desde las demandas sociales y desde políticas en favor de la igualdad y las dinámicas comunicacionales que movilizan.

A. Los campos de la cultura del privilegio

La igualdad de derechos tiene un largo camino por recorrer. La cultura del privilegio implica la negación del vínculo social de reciprocidad. A la inversa, la ausencia de este vínculo es lo que alimenta la cultura del privilegio, que se funda en una relación asimétrica en distintos aspectos: posibilidad de actuar, poder, retribuciones, reconocimientos, accesos, vínculos. A continuación, se identifican algunos de los campos en que se ejerce esta cultura.

La segregación territorial refuerza la pertenencia en función del ingreso, el capital cultural y las redes de relaciones. Las grandes ciudades trazan verdaderos mapas de la cultura del privilegio en que se combina lo estético, lo cultural y lo social. El lugar define la trayectoria tanto física como biográfica. En las grandes metrópolis latinoamericanas hay zonas urbanas donde los bolsones de pobreza y marginalidad operan como profecías autocumplidas de fracaso escolar, precariedad laboral y maternidad precoz. El lugar marca una línea divisoria entre afortunados y condenados, que no es definitiva ni debe verse con el sesgo de la fatalidad, pero que implica probabilidades muy diferentes en los guiones de vida.

Esto se extiende a países enteros: en el Brasil o el Perú, por ejemplo, nacer en los municipios, estados o departamentos más pobres o de mayor dispersión poblacional implica

tener una esperanza de vida más corta que la que se tiene al nacer en las grandes ciudades o en zonas más ricas. La localización geográfica como fuente de privilegios se multiplica estableciendo diferencias en las ciudades y entre zonas geográficas. En contrapartida, el barrio o la comuna pobre se estigmatiza, lo que traba la inclusión.

La segmentación en la educación hace de esta un espacio de diferenciación para la preservación de privilegios. Los colegios de élite de alto costo, cuyas barreras de entrada se asocian a redes de relaciones, pertenencia a grupos específicos y capital cultural de origen, reproducen estas diferencias entre generaciones. La vida en la escuela fecunda, a su vez, redes de relaciones para la generación siguiente. El efecto de pares con mayor capital cultural y el apoyo familiar para el desarrollo de capacidades producen un efecto de blindaje, una homogeneidad positiva que marca una diferencia y un privilegio respecto de quienes no acceden a esas escuelas.

La atención sanitaria es otro campo de la cultura del privilegio. El contraste en el trato entre la atención pública y la privada exagera la percepción del privilegio. Quienes se atienden en el sistema público se sienten discriminados por tener que soportar largas esperas para recibir atención, por los meses de demora para acceder a consultas por patologías cuya atención oportuna hace la diferencia en el bienestar y la calidad de vida, por el trato que reciben del personal profesional, paraprofesional y administrativo en los centros de atención y por las condiciones inhóspitas que enfrentan cuando deben internarse o aguardar en salas de espera atiborradas. El derecho a la salud se vive como jerarquía de ciudadanos de primera y segunda categoría.

El acceso desigual a la justicia se da según el nivel socioeconómico, la localización geográfica e incluso la etnia, la raza y el género. La cultura del privilegio se fortalece cada vez que el dinero o los contactos marcan la diferencia entre ser o no ser sancionado por un delito. También hay privilegios en que la diferencia está marcada por prejuicios y discriminaciones que sedimentan sesgos en la justicia respecto de las mujeres, los indígenas, los jóvenes de sectores urbanos populares, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y los afrodescendientes.

Un extremo dramático se da en el sistema penal. Las cárceles latinoamericanas están hacinadas, fuera de control y sobrepasadas por la violencia, y parte de la población carcelaria está a la espera de la resolución de sus causas, muchas veces con prisión preventiva y procesos que no avanzan. El contraste entre esta falla en la protección judicial, en un extremo, y la semiinmunidad de cuello blanco, en el otro, refuerza la cultura del privilegio.

Las redes de influencia son decisivas en materias tan diversas como el acceso a los empleos públicos de alta remuneración y a los directorios de empresas, la adjudicación de licitaciones de obras y servicios privatizados, la obtención de fondos públicos de inversión o subsidio, el acceso fácil al financiamiento, las asimetrías de información para inversiones de rápida capitalización, la agilización de trámites, la obtención de favores públicos y

la reducción de tiempos de espera en servicios públicos. La persistencia de redes de influencia como mecanismo incluyente-excluyente en múltiples accesos refuerza la cultura del privilegio porque ratifica un régimen de diferencias en logros basado solamente en sistemas de pertenencia. Así como existe discriminación de género, con privilegios para los hombres cuando, ante un mismo nivel educacional o igual capacidad para un puesto, la retribución en ingresos es menor para las mujeres, del mismo modo, ante similares logros educativos, la probabilidad de acceder a un puesto de trabajo de mayor calificación o mejor remunerado es más alta cuando se tienen redes de influencia definidas por origen de clase o estatus.

El poder de veto que ostenta el mundo empresarial y financiero frente a poderes representativos no es nuevo: es un poder fáctico. Sus prácticas incluyen decisiones privadas y discrecionales que pueden debilitar una agenda pública e incluso poner en jaque un gobierno. La idea de que el veto es posible mediante el juego de poderes fácticos forma parte de una cultura del privilegio. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática permite mitigar estas prácticas, pero no las suprime. Reaparecen cuando se las creía obsoletas o cuando los actores que las ejercen consideran que pueden generar, ante políticas que consideran adversas, situaciones de caos financiero, escasez de oferta, desprestigio de líderes políticos en los medios de comunicación, fuga de capitales o contracción de la inversión.

B. Fortalecer la cultura de la igualdad erosiona la cultura del privilegio

El refuerzo mutuo de la cultura e institucionalidad democráticas lleva a un cuestionamiento cada vez más frontal de la cultura y el ejercicio del privilegio. La cultura democrática debe confrontar la cultura del privilegio y lo hace en los aspectos que se detallan a continuación.

En primer lugar, en la defensa de grupos o sectores de la población discriminados, negados o excluidos de los beneficios del progreso y de reciprocidad en el trato. Las demandas de movimientos de mujeres, indígenas y afrodescendientes, junto con otras en campos como la orientación sexual y la identidad de género, la identidad generacional o la diversidad cultural en general, interpelan día a día a la sociedad y confrontan las formas seculares de discriminación y de ejercicio de privilegios por género, sexo, raza, etnia y generación. El derecho a la diferencia va de la mano, o se complementa, con la igualdad de derechos.

En segundo término, la cultura democrática, cuando se refuerza y activa con la institucionalidad democrática, se traduce en menor tolerancia al ejercicio de privilegios y mayor empoderamiento para impugnarlos. Cuando esa cultura y esa institucionalidad se encuentran, funciona el efecto demostración: siempre que un privilegio no solo es impugnado, sino que queda reconocido como éticamente inadmisibles, procesado en una

instancia jurídica o sancionado políticamente, tiene un efecto simultáneo en una práctica puntual y en la cultura en que se asienta. Denunciar, interrumpir y sancionar un privilegio es interpelarlo como cultura.

En tercer lugar, la primera década del siglo XXI registra en los regímenes democráticos de la región un amplio abanico de reformas constitucionales, sociales, fiscales y judiciales surgidas al calor de mayores demandas de bienestar, igualdad efectiva de derechos, presencia del Estado y no discriminación. Estas reformas tienen una eficacia política y práctica, y un valor comunicacional. Los temas son muy diversos: pensiones universales, exigibilidad jurídica de prestaciones sociales, asambleas constituyentes de amplia participación, incorporación de las demandas históricas y del reconocimiento de los pueblos, leyes y procedimientos para sancionar la corrupción, reformas tributarias para gravar ganancias y rentas, sistemas de cuidado infantil y de protección social. Hay un camino de ida y vuelta entre una mayor conciencia sobre la igualdad de derechos y las reformas en el campo de la política y la justicia que movilizan a la sociedad con instrumentos para protegerse de riesgos y abusos. La eliminación del carácter mercantil de las prestaciones sociales en algunos países de la región es una poderosa señal en pro de una cultura de la igualdad de derechos. Esto marca una inflexión respecto de las décadas precedentes de sesgo privatista en lo social o con pocos logros en esa área, y va de la mano de un cambio en la cultura ciudadana que afirma la dignidad y la asocia a derechos efectivos y no solo nominales.

Como anverso y reverso de la moneda, una fiscalidad progresiva y una política social expansiva concurren en institucionalizar la sanción a la cultura del privilegio. Si las reformas en pro de un mayor bienestar social, sobre todo asociado a la dignidad ciudadana, erosionan la cultura del privilegio, desandar estas reformas infunde un escepticismo en el que la cultura del privilegio se nutre de nuevos bríos. De allí que también sea decisivo cuidar las conquistas y evitar que el peso de nuevas restricciones en el entorno internacional o los cambios de gobiernos nacionales reviertan el avance. Esto dificultaría la emergencia de nuevos patrones de producción y consumo basados en el esfuerzo, la cooperación y el aprendizaje tecnológico. El gran impulso ambiental es también una transformación cultural. La cultura del privilegio es incompatible con la cultura del esfuerzo y la cooperación.



Parte 2

La dimensión social



Capítulo IV

Análisis multidimensional de la pobreza

Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina

- A. Antecedentes y conceptos básicos
- B. Dimensiones y umbrales
- C. Construcción del índice
- D. Resultados
- E. Consideraciones finales

Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina*

El uso de un índice¹ multidimensional para cuantificar la pobreza ofrece una visión complementaria sobre este fenómeno en la región. Aun cuando la pobreza ha disminuido entre 2005 y 2012, alrededor de un 28% de la población experimenta carencias simultáneas en más de una dimensión del bienestar. Para realizar una evaluación de dichas dimensiones acorde con la realidad latinoamericana es necesario ampliar la mirada más allá de las carencias básicas, considerando privaciones en ámbitos como el empleo o la protección social.

En esta sección se exponen los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 países de América Latina. Este índice representa un avance respecto a la exploración de dimensiones y umbrales de pobreza efectuada en la edición anterior del Panorama Social (CEPAL, 2013) y constituye el resultado de una colaboración entre la CEPAL y Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

El índice tiene como principales novedades: i) la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias, de manera de minimizar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de las personas pobres; ii) la consideración de privaciones en materia de empleo, protección social y rezago escolar, ampliando las dimensiones que se utilizan para medir la pobreza en la región, y iii) nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de la realidad regional (mayores detalles sobre el índice se presentan en Santos y otros (2015)).

Con este índice se busca ofrecer un instrumento útil para el seguimiento de las políticas públicas, que refleje situaciones en que las carencias en diversos ámbitos del bienestar se manifiestan de manera conjunta. De cualquier modo, se debe notar que, aun cuando se procura maximizar el uso de la información disponible en las encuestas de hogares de los países, el índice todavía está muy sujeto a las limitaciones de datos. Para avanzar en la medición multidimensional de la pobreza en la región, no solo se requiere redoblar los esfuerzos dirigidos a incrementar la disponibilidad y la calidad de la información, sino también que estos esfuerzos propendan a la armonización de los conceptos e instrumentos de recolección de información.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La pobreza en América Latina, logros alcanzados y nuevos desafíos", *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014, págs. 73 a 92.

¹ El índice que se presenta en esta sección y sus resultados están basados en Santos y otros (2015).

La organización de esta sección es la siguiente: primero se presenta el marco conceptual en que se fundamenta la construcción del índice; en segundo término, se exponen los argumentos básicos que se tuvieron en cuenta para la selección de las dimensiones, indicadores y umbrales que contiene el índice; en tercer lugar, se da a conocer la estructura del índice, incluidos la ponderación de las dimensiones y el valor del umbral de pobreza multidimensional, así como las razones consideradas para justificar dichas decisiones; por último, se presentan y discuten los principales resultados empíricos obtenidos a partir de la aplicación del índice.

A. Antecedentes y conceptos básicos

En la actualidad, existen muchas razones para avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza. Entre estas, se destacan: i) la difusión y predominio de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, como los enfoques de derechos y de capacidades, en los cuales la insuficiencia de ingresos es una aproximación incompleta al estándar de vida, y ii) la disponibilidad de nuevos desarrollos metodológicos, que superan algunos de los obstáculos para la agregación de distintas dimensiones de la pobreza en un índice (Alkire y Foster, 2007 y 2011).

Estas nuevas condiciones se han traducido en un incremento de la producción de índices multidimensionales de pobreza en que han participado distintos países de la región². Estas iniciativas han sido impulsadas por diferentes Estados y organismos internacionales. La CEPAL, continuando con su tradición pionera en la medición multidimensional de la pobreza en América Latina, no ha estado al margen de estas actividades y ha elaborado un índice multidimensional de pobreza infantil basado en el enfoque de derechos (CEPAL/ UNICEF, 2010) y llevado a cabo una exploración de distintas dimensiones y umbrales de pobreza para toda la población regional (CEPAL, 2013).

Avanzando en la misma línea, en esta sección se presentan los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 países de la región. En este índice se incorporan dimensiones no monetarias y monetarias, se incluyen indicadores de privación en los ámbitos del empleo, la protección social y el rezago educativo y se proponen nuevos umbrales para dimensiones tradicionalmente utilizadas en la medición de la pobreza. El índice fue construido explotando en la mayor medida posible la información de las encuestas de los países de la región, para contar con un instrumento que permita el monitoreo de las políticas públicas de una manera comparable entre países, replicable en el tiempo y aplicable a toda la población regional, como se indicó antes.

La medición presentada aquí incorpora elementos de las perspectivas de capacidades, de derechos, y de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta integración se funda en la

² Una revisión de la experiencia regional en la medición multidimensional de la pobreza puede encontrarse en Santos (2013).

idea de que estos enfoques pueden aplicarse de modo complementario, puesto que dan cuenta de distintos aspectos de las privaciones. En el enfoque de derechos se describen las garantías institucionales necesarias para alcanzar el bienestar, mientras que a través de las nociones de necesidades y de capacidades o funcionamientos se describen y subrayan distintos aspectos constitutivos del bienestar. Por un lado, la garantía de derechos contribuye a que las personas cubran sus necesidades y logren funcionar adecuadamente. Por otro, la insatisfacción de las necesidades y el hecho de que no se logren funcionamientos esenciales reducen las posibilidades de que las personas exijan sus derechos, lo que fomenta la reproducción de la pobreza (CEPAL, 2013)³.

La aplicación complementaria de estas perspectivas también se justifica por razones prácticas. A pesar de que los enfoques de capacidades y de derechos tienen un indudable valor conceptual, en la práctica las encuestas de hogares captan carencias o privaciones, algunas de las cuales pueden ser interpretadas simultáneamente como restricciones a la satisfacción de necesidades, como aproximaciones a las vulneraciones de derechos o como obstáculos para el logro de funcionamientos (CEPAL, 2013). Además, para una medición directa de funcionamientos se puede requerir información que supere la capacidad de captación de las encuestas, o bien, si dicha medición es viable, puede ocurrir que no esté disponible para un número suficiente de países (como es el caso, por ejemplo, del estado nutricional de la población) (Santos y otros, 2010).

En el escenario regional, el punto de partida más adecuado para una medición multidimensional de pobreza es un núcleo de indicadores de carencias críticas en las condiciones de vida, correspondientes al método clásico de las necesidades básicas insatisfechas. La razón es que constituyen medidas relativamente bien establecidas de pobreza (forman parte de las nociones de pobreza prevalecientes en el mundo académico y en la política pública) y además están ampliamente disponibles en las encuestas. Con ello, se parte de dimensiones e indicadores que permiten captar en buena parte carencias de acceso a bienes que suelen ser no comprables con el ingreso corriente (por ejemplo, privaciones de acceso a bienes públicos)⁴. Sin embargo, en la situación actual de la región, en que las privaciones más extremas en las condiciones de vida se han reducido, un índice restringido a las NBI clásicas no parece ser la forma más completa para identificar a los pobres.

³ En América Latina, la medición de la pobreza se ha basado en la determinación de los recursos disponibles para satisfacer necesidades básicas (método de línea de pobreza) o, alternativamente, procurando la observación directa de la satisfacción de dichas necesidades (método de NBI). Desde la perspectiva de las capacidades, la medición de la pobreza basada solo en los recursos es insuficiente, puesto que no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer o hacen efectivamente con esos medios. A su vez, en el enfoque de derechos se pone de relieve que los pobres no son seres carentes o necesitados, sino ciudadanos dotados de derechos. Sin embargo, aun cuando las capacidades o funcionamientos tienen valor intrínseco, no todos corresponden a derechos exigibles jurídicamente a los Estados.

⁴ Esto no siempre es así, sobre todo en las sociedades más mercantilizadas.

La práctica habitual en América Latina ha sido computar medidas de pobreza separadas para la insuficiencia de ingresos y para las NBI. Esta práctica ha sido justificada mediante dos argumentos, no necesariamente consistentes entre sí: i) la pobreza por NBI y la pobreza por ingresos son dos tipos diferentes de pobreza, medibles a través de métodos complementarios, pero distintos, y ii) las correlaciones entre ambas medidas son altas, lo que indica que existen riesgos de redundancia y plantea como la mejor opción emplear solo una de las mediciones. Sin embargo, desde muy temprano algunos autores abogaron en favor de cruzar ambos métodos, para maximizar la capacidad de identificación de las personas y hogares pobres (Beccaria y Minujín, 1985; Kaztman y Gerstenfeld, 1988; Boltvinik, 1990 y 1992).

Así, en los últimos años se ha planteado la necesidad de integrar los indicadores clásicos de NBI con las medidas monetarias en un índice multidimensional, porque ambas medidas son imperfectas, lo que podría dar lugar a errores de inclusión y exclusión cuando se utiliza solo una de ellas para identificar a los pobres (Santos y otros, 2010; CEPAL, 2013). En efecto, existe abundante evidencia empírica de distintos países respecto de los desencuentros que se han producido en la identificación de los pobres por ingreso y en la identificación de los pobres en dimensiones no monetarias⁵. Puesto que, en última instancia, la finalidad de un índice de pobreza es lograr la mejor identificación posible de las personas pobres y que la insuficiencia de ingresos es una de las expresiones más evidentes de la pobreza, no parece apropiado ignorar la información que contiene esta variable.

En todo caso, la CEPAL (2013) observó que el uso conjunto de indicadores de NBI clásicos con una medida monetaria de privación extrema (indigencia) produce incidencias de pobreza bajas y decrecientes en el tiempo, sobre todo en países donde han mejorado más las condiciones de vida de la población. Así, para disponer de una medición de pobreza más apropiada a la realidad regional, se pueden seguir dos caminos complementarios: i) modificar algunos umbrales usados para las privaciones normalmente incluidas en las medidas de pobreza (tema que se trata más adelante), y ii) incorporar información sobre carencias en ámbitos adicionales.

Respecto a esto último, en el índice que se presenta aquí se integran carencias que reflejan precariedad de vínculos con las instituciones. A pesar de que este ámbito no ha sido considerado en forma habitual en las medidas de pobreza en la región, hay argumentos para su incorporación. La CEPAL ha planteado que la pobreza incluye tanto el no contar con los ingresos para cubrir las necesidades básicas, como también el padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad (Bárcena, 2010). Esta aproximación permite integrar la estructura social y la operación de las instituciones del

⁵ Véanse, por ejemplo, Ruggeri Laderchi (1997) con datos de Chile, el Perú y la India; Stewart y otros (2007) con datos de la India; Bradshaw y Finch (2003) para el Reino Unido; Whelan, Layte y Maitre (2004) para nueve países europeos.

mercado de trabajo y de la protección social como elementos explícitos en el enfoque de medición de la pobreza (Kaztman, 2001)⁶.

En síntesis, a través del índice que se expone en este trabajo se busca captar privaciones, carencias y vulneraciones de derechos que impiden o dificultan que las personas y los hogares satisfagan sus necesidades básicas y alcancen funcionamientos esenciales para su bienestar. Ciertamente, esta no es una noción acabada de la pobreza. Es una construcción ad hoc, situada en la intersección entre los enfoques prevalecientes sobre el bienestar, las posibilidades que proveen las encuestas de los países y los requerimientos de producción de una medida de pobreza pertinente a la realidad regional, que informe apropiadamente a las políticas públicas y sociales.

B. Dimensiones y umbrales

Una medición multidimensional de la pobreza requiere evaluar si las personas logran umbrales mínimos de bienestar en un conjunto acotado de dimensiones e indicadores. En este caso, la selección de dimensiones e indicadores se efectuó teniendo como referencia la noción de pobreza planteada antes. A su vez, se procuró que las dimensiones e indicadores representaran de la manera más completa posible los distintos ámbitos constitutivos del bienestar, aun cuando esto no siempre fue posible, debido a las limitaciones de datos (una propuesta sobre aspectos que es necesario mejorar en las fuentes de datos).

Los indicadores que captan privaciones severas en la habitabilidad de la vivienda, como el hacinamiento y la materialidad precaria, han sido parte habitual de las mediciones de pobreza por NBI en América Latina. Se entiende que hay una privación en la habitabilidad de la vivienda cuando esta no provee a sus ocupantes un nivel mínimo de protección del medio natural y social. Esto significa que la vivienda no protege de diversos factores ambientales (lluvias y humedad, entre otros) y no proporciona la privacidad y la comodidad necesarias para el desarrollo de actividades biológicas y sociales básicas (Feres y Mancero, 2001).

La valoración de la capacidad de la vivienda para aislar a los individuos del medio ambiente natural suele efectuarse sobre la base de los materiales de construcción del techo, los muros y el piso. En este índice, se considera privadas a las personas que habitan en viviendas con piso de tierra o que evidencien precariedad en cuanto a los materiales del techo o los muros⁷.

La aptitud de la vivienda para proteger del medio social por lo general se ha establecido mediante el indicador de hacinamiento y el estándar usado históricamente ha sido el de

⁶ Aquí se incorporan elementos de la definición de pobreza relativa planteada por Townsend (1979).

⁷ Las encuestas de los distintos países suelen captar de modo diferente la información sobre los materiales de construcción de la vivienda, lo que se explica en parte por las particularidades de cada contexto (Feres y Mancero, 2001).

más de tres personas por cuarto. Este estándar parece poco exigente para la realidad actual de algunos países de la región; por ejemplo, Chile y México están utilizando umbrales de alrededor de 2,5 o más personas por cuarto⁸. En todo caso, dado que otros países de la región aún siguen aplicando el estándar histórico, en este trabajo se ha preferido un criterio intermedio, de tres o más personas por cuarto⁹.

En lo referente a la vivienda, se incorporó en este índice un indicador que capta la inseguridad en la tenencia de la vivienda. Según el planteamiento de las Naciones Unidas (2013), todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia de la vivienda que las proteja frente al desalojo forzado y otras amenazas, y que les permita vivir con paz y dignidad. A diferencia de las Naciones Unidas (2013), que considera como tenencia segura la protegida por el derecho consuetudinario, en este trabajo se considera como tenencia segura solo la protegida por el derecho codificado (escrito). Así, son tenencias no seguras las ocupaciones ilegales (tomas) y la habitación de viviendas cedidas.

Las privaciones en el acceso a agua y saneamiento también han sido parte habitual de las mediciones de pobreza por NBI en América Latina, y su relevancia ha sido reconocida internacionalmente. En 2010, las Naciones Unidas afirmó el derecho humano al agua y al saneamiento, dado que ambos son esenciales para prevenir la desnutrición, las enfermedades infectocontagiosas y la mortalidad materno-infantil.

La norma establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como acceso adecuado a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable que cada persona disponga al menos de 20 litros diarios de agua limpia procedente de una fuente situada a menos de 1 kilómetro de su hogar¹⁰. A su vez, se considera como agua de fuentes no mejoradas la obtenida de vendedores, camiones, pozos o vertientes no protegidos y agua embotellada, y se clasifica el agua de lluvia como fuente mejorada (UNICEF/OMS, 2012).

Sin embargo, la información que proveen las encuestas de los países de la región no permite la medición directa del acceso a fuentes de agua mejoradas, y presenta vacíos y discordancias que dificultan la comparación entre países. A esto se debe agregar que no todos los países de la región han adoptado igualmente la norma internacional, lo que implica el uso de distintas nociones de fuentes de agua mejoradas (Taccari y Stockins, 2013), que se traducen en diferencias —en muchos casos sustanciales— en las estimaciones empíricas del acceso a fuentes de agua (así como a saneamiento mejorado) (véanse más detalles en Cecchini y Azócar, 2007).

⁸ Para Chile, véase Ministerio de Desarrollo Social [en línea] <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>; para México, véase Sistema Estatal de Información e Indicadores de Suelo y Vivienda [en línea] <https://www.coveg.gob.mx/seiisv/modulos/secciones/indicadores/indicadores/Indicador%2014.pdf>.

⁹ Este es el umbral utilizado en el indicador complementario de hacinamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>).

¹⁰ Véase el sitio web de la Organización Mundial de la Salud [en línea] http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/.

En todo caso, la definición de la OMS contiene criterios para establecer si la fuente de agua es mejorada o no. Estos son la calidad y la cantidad del agua disponible y el esfuerzo necesario para obtenerla. En CEPAL (2013) se hizo un esfuerzo para aplicar la norma internacional, atendiendo a la información contenida en las encuestas. Se consideró como agua de fuentes no mejoradas la que se obtiene de vendedores, camiones de agua o vertientes no protegidas. No se definió como fuente de agua mejorada al agua de lluvia, puesto que podría no garantizar la disponibilidad durante todo el año¹¹.

En la construcción de este índice se optó por profundizar el esfuerzo para mejorar la medición del acceso a fuentes de agua. Así, en las áreas urbanas se considera sin privaciones a los hogares que cuentan con acceso a agua de red dentro o fuera de la vivienda pero dentro del terreno, o bien a los hogares que tienen agua de pozo con bomba¹². El resto de las posibilidades se consideran como privación. En las zonas rurales, los hogares que tienen pozo con bomba o protegido se consideran sin privaciones (siempre y cuando las encuestas permitan hacer dicha distinción). También se considera sin privaciones a los hogares rurales que acceden a agua por canilla pública.

Por su parte, una instalación de saneamiento mejorado permite separar higiénicamente las heces del contacto humano (Taccari y Stockins, 2013). Una práctica habitual en la evaluación del saneamiento mejorado, al igual que en el caso de las fuentes de agua, es la consideración de las particularidades de los entornos. Por ejemplo, en algunas áreas rurales los hogares podrían no disponer de alcantarillado, con independencia de su condición de pobreza.

Tal como en el caso de las fuentes de agua, se efectuaron algunas modificaciones de las definiciones de saneamiento mejorado usadas por la CEPAL (2013). El principal cambio es que tanto en las áreas urbanas como en las rurales se considera que un hogar sufre privación si el baño que utiliza es compartido. A su vez, en el área urbana se considera sin privaciones a los hogares que tienen saneamiento con arrastre a red o pozo y cámara séptica. En las zonas rurales, se considera que no sufren privación los hogares que utilizan algún tipo de saneamiento (incluidas letrinas) cuya salida y eliminación no sea ni superficie ni río o mar.

Un aspecto no considerado en los indicadores clásicos de NBI es la pobreza de energía. En esta situación se encuentran los hogares cuyo consumo de energía no alcanza para cubrir sus requerimientos diarios y que emplean combustible riesgoso para la salud de sus miembros (Nussbaumer y otros, 2011). Se han relacionado los recursos de los hogares con la toxicidad y eficiencia del combustible que usan, siendo los peor evaluados los residuos,

¹¹ Esto es más acentuado en un escenario de cambio climático.

¹² En las encuestas de la mayoría de los países no se capta información respecto a si el pozo es protegido o no. Sin embargo, algunas encuestas permiten determinar si el pozo tiene bomba o no, lo que posibilita emplear como criterio de evaluación el esfuerzo para la obtención del agua, contenido en la norma internacional.

la leña y el carbón, en ese orden¹³ (Duflo y otros, 2008). En este índice, al igual que en CEPAL (2013), se considera que los hogares tienen privaciones en esta dimensión si no cuentan con electricidad o si usan combustible tóxico para cocinar.

Por su parte, la dotación de bienes duraderos en el hogar fue incluida en el índice de pobreza multidimensional global de Alkire y Santos (2010) como indicador del estándar de vida. Si bien la información sobre bienes duraderos está por lo general disponible en las encuestas de los países de la región, normalmente no ha sido tan utilizada en las mediciones multidimensionales de pobreza. En este caso, se optó por incluir un indicador de privación de bienes durables, con el propósito de contar con una aproximación al estándar de vida más permanente de los hogares. Los bienes considerados son vehículo, lavadora y refrigerador (heladera).

En la misma dimensión del estándar de vida, en el ejercicio realizado por la CEPAL (2013) se incluyó un indicador monetario de carencias, en que se consideró que sufrían privación los hogares bajo la línea de indigencia. Una de las razones por las que se prefirió como umbral la línea de indigencia es que la medida de pobreza monetaria total podría incrementar el doble conteo, dado que la parte de la medición de pobreza por ingresos que no corresponde a la indigencia es una aproximación a la capacidad de los hogares para satisfacer necesidades no alimentarias, algunas ya captadas por el núcleo de indicadores de NBI. Además, aunque por la fungibilidad del ingreso no se puede igualar recursos y consumo alimentario, la línea de indigencia representa un mínimo de recursos para que las personas puedan cubrir sus requerimientos básicos de subsistencia en el día a día, aspecto no captado por los restantes indicadores considerados por la CEPAL (2013).

En esta ocasión se modifica el criterio aplicado anteriormente y se emplea como umbral de privación monetaria la línea de pobreza total. Esta decisión se sustenta, por una parte, en que el indicador de pobreza extrema da cuenta de un porcentaje muy pequeño de la población en América Latina, por lo que no es suficiente para captar la precariedad de los ingresos. Por otra parte, si bien existe una mayor coocurrencia entre algunas carencias críticas y la insuficiencia de ingresos cuando se emplea la línea de pobreza que cuando se usa la línea de indigencia, no toda la coocurrencia es redundancia (se capta más de una vez la misma privación), ya que hay otra parte de la covariación que corresponde a la asociación sistemática de privaciones distintas, aspecto que es esencial para la identificación de la pobreza multidimensional.

Por otra parte, la educación es fundamental para que las personas cuenten con las competencias necesarias para participar adecuadamente en la vida productiva y social. En consecuencia, las carencias educativas constituyen firmes obstáculos para escapar de la pobreza y contribuyen a su reproducción. El indicador de asistencia escolar ha sido

¹³ No se definieron umbrales diferenciados por zonas urbanas y rurales para el combustible empleado para cocinar, debido a que se consideró que los efectos altamente nocivos del uso de combustible tóxico tienen primacía sobre las diferencias culturales y de recursos.

empleado tradicionalmente en las medidas de pobreza multidimensional en la región. Lo habitual ha sido calcularlo para la población de entre 6 y 14 años, pero considerando los cambios legislativos que se han producido en algunos países, en virtud de los cuales se ha definido como educación obligatoria la secundaria completa, aquí se considera con privaciones a los hogares donde al menos un niño o adolescente (de entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.

En todo caso, los avances en la cobertura de la educación escolar han contribuido a un incremento sustancial de la asistencia a la educación primaria y secundaria en la región. Por tanto, en este índice se incluye un indicador de rezago escolar, como se ha hecho en las mediciones nacionales de pobreza de México (CONEVAL, 2010) y Colombia (Angulo, Díaz y Pardo Pinzón, 2013). A pesar de ser imperfecta, la medida de rezago escolar provee una aproximación a la calidad de la educación que reciben los niños (también refleja una capacidad insuficiente del sistema escolar para hacer progresar en forma oportuna a los niños) y puede complementar el indicador de asistencia. Se entiende que hay privación cuando al menos un niño de entre 6 y 17 años en el hogar está rezagado de acuerdo a su edad. Se consideró como umbral el rezago de dos años o más, tomando en cuenta que un umbral de un año podría ser afectado por las particularidades de los calendarios escolares, por las edades de ingreso efectivas de los niños al sistema y por la fecha en que se realizan las mediciones en los países¹⁴.

Ahora bien, puesto que los indicadores de asistencia y rezago escolar no permiten establecer la situación educacional de los adultos del hogar, se emplea aquí un indicador de conclusión educativa para los integrantes del hogar de 20 años y más. La práctica habitual ha sido fijar el umbral de privación en la conclusión de la educación primaria, pero en la actualidad los años de educación requeridos para que las personas tengan una buena probabilidad de dejar la pobreza por ingresos exceden ampliamente el término del nivel primario en la región (Villatoro, 2007). Así, en este caso se utiliza como umbral la conclusión del primer ciclo de la educación secundaria para las personas de entre 20 y 59 años, manteniéndose el criterio de finalización de la primaria para quienes tienen 60 años o más.

A su vez, ni la asistencia, ni la progresión escolar ni la conclusión de ciertos niveles educativos garantizan la adquisición de los conocimientos y herramientas cognitivas necesarias para superar la pobreza y participar adecuadamente en la sociedad del conocimiento y las redes (como las habilidades de pensar sobre la base de textos escritos, el procesamiento de información, el establecimiento de relaciones y la inferencia de nuevas ideas, por mencionar algunas). Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con indicadores de destrezas cognitivas, aplicados tanto a población escolar como adulta, que estén integrados en las encuestas de hogares de los países de la región.

¹⁴ Por ejemplo, se puede suponer que en un país la temporada de clases se inicia en marzo y la edad oficial de ingreso al primer grado de educación primaria es de 6 años. Si un niño que cumple los 6 años en junio no es admitido en el primer grado por no tener la edad oficial para ingresar, entrará a primer grado a los 7 años. Con un umbral de un año, sería considerado rezagado.

Hasta ahora, se han seleccionado indicadores que han sido empleados con frecuencia en las mediciones multidimensionales de pobreza. Naturalmente, una medición más completa de la pobreza requiere de datos sobre otros aspectos. En particular, sería de gran relevancia incluir indicadores de la situación nutricional y el estado de salud de las personas (Santos, 2013), pero dicha información no está disponible para una cantidad suficiente de países de la región. En efecto, la dimensión de salud es la gran ausente de las encuestas de hogares en América Latina. En general, se recaba información muy limitada en esta dimensión y, en los casos de los países que recolectan información más completa, los indicadores varían mucho de un país a otro. Por ello, es fundamental ampliar la información recolectada en esta dimensión en las encuestas de hogares en un futuro cercano.

Una de las novedades de este índice es la consideración de privaciones que reflejan precariedad de vínculos con las instituciones, en cuanto expresión de situaciones de carencia que afectan a las personas respecto de otros miembros de la sociedad. Esto significa elevar el estándar de evaluación de la pobreza, puesto que según este índice podrían quedar incluidos hogares que no muestran el rostro clásico de la pobreza extrema (desnutrición y mortalidad infantil y viviendas muy precarias, entre otros factores), pero que están en desventaja relativa, porque se insertan en la parte baja de la estructura socioeconómica, residen en áreas segregadas¹⁵, acceden a peores servicios y carecen del capital social suficiente para enfrentar en forma adecuada situaciones de crisis y acceder a oportunidades de movilidad social.

Uno de los mecanismos fundamentales de inclusión social es el empleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad y seguridad familiar y paz en la comunidad. Con el concepto de trabajo decente se expresa el propósito de que las personas tengan empleos dignos y seguros, en libertad y equidad¹⁶. El trabajo decente se evidencia en la garantía de los derechos laborales, en la existencia de protección social y de diálogo social.

Sin embargo, no existe una modalidad aceptada internacionalmente para medir el trabajo decente, y un umbral de trabajo decente puede ser muy alto para una medición de pobreza en América Latina. Como un primer paso, se incorpora un indicador de desempleo en el índice multidimensional de pobreza, tanto por la relevancia del tema como porque uno de los aspectos más indagados en las encuestas de los países de la región es precisamente ese.

Cabe notar que si bien el desempleo es considerado una de las causas de pobreza monetaria, la evidencia internacional comparada indica que no hay una relación lineal entre estos dos fenómenos (Atkinson y otros, 2002). En este índice, la consideración del desempleo se explica porque este conlleva un riesgo de exclusión social y de desapego

¹⁵ Esta dimensión no se incluyó en la medición, por limitaciones de datos.

¹⁶ Véase el sitio web de la OIT [en línea] <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>.

del estilo de vida y la cultura prevaleciente en la sociedad (Atkinson y otros, 2002). Así, se considera privadas en este aspecto a las personas que viven en hogares donde al menos uno de los miembros en edad de trabajar está en alguna de las siguientes situaciones: i) desocupado, ii) empleado sin remuneración o iii) desalentado (es decir, que está disponible para trabajar pero dejó de buscar trabajo)¹⁷.

Por su parte, el acceso a una protección social adecuada es un derecho fundamental, reconocido por las normas internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas y, como tal, forma parte del programa de trabajo de la OIT para el empleo decente¹⁸. Desde un punto de vista fáctico, las carencias de protección social son muy acuciantes en América Latina; la segmentación de la estructura productiva incide en que los más pobres obtengan empleos informales y no accedan a la protección social, o cuenten con una protección social precaria (Kaztman, 2010).

Las encuestas de hogares de los países de la región no permiten captar directamente si el nivel de protección social al que tienen acceso las personas es adecuado o no. En el caso de las mediciones multidimensionales de pobreza, la práctica reciente en la región ha sido considerar como privación la falta de acceso a la protección social, en términos de la cobertura de los seguros de salud, la afiliación previsional y la recepción de pensiones (véanse CONEVAL, 2010; Angulo, Díaz y Pardo Pinzón, 2013; CEPAL, 2013).

En el ámbito de la protección social, se sigue en este índice, con algunas modificaciones, la aproximación que realizó la CEPAL (2013). Se considera con privaciones en protección social a los hogares donde ninguno de los miembros cuenta con alguna forma de aseguramiento contributivo (basado en aportes obligatorios o voluntarios de las personas). Este umbral se emplea tanto en materia de la previsión social como de la salud, y tiene como ventaja la aplicación de un criterio de delimitación consistente entre los distintos indicadores de protección social.

En cuanto a la previsión social, se considera con privaciones a las personas que viven en hogares donde ninguno de los integrantes está afiliado a algún sistema previsional (o cotiza en él) y donde ninguno recibe alguna pensión o jubilación basada en contribuciones. Así, la recepción de pensiones no contributivas (por ejemplo, pensiones solidarias o básicas) no es suficiente para que las personas sean consideradas no privadas en materia de previsión social.

¹⁷ El indicador que se utiliza aquí sigue los lineamientos que propusieron Atkinson y otros (2002) (indicador de "hogares sin empleo"), al sugerir indicadores sociales para la Unión Europea (págs. 144-147). Es importante notar que se examinó la posibilidad de considerar como privaciones aquellas situaciones en que las personas no participan en el mercado laboral por otras razones (por ejemplo, discriminación laboral, responsabilidades asociadas a la economía del cuidado, sesgos culturales), pero se optó por no incluirlas, debido a que la incidencia de la privación en materia de empleo llegó a valores muy altos.

¹⁸ Véase OIT [en línea] <http://ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-es/index.htm>.

En lo relativo al seguro de salud, se define como privados a los hogares donde nadie está protegido por un seguro de salud contributivo. Esta definición se basa en el hecho de que, en mayor o menor medida, en todos los países incluidos en esta medición los sistemas de salud están estratificados de acuerdo con la capacidad de gasto de bolsillo de las personas.

El umbral usado para el seguro de salud difiere del empleado por la CEPAL (2013). En dicho ejercicio, la disponibilidad de seguro de salud, sin importar su naturaleza, bastaba para que los hogares fueran clasificados como sin privaciones en este aspecto. Este criterio presentaba problemas de comparabilidad, puesto que trataba de manera diferente a dos hogares de distintos países que tenían una situación similar de acceso a la salud¹⁹.

La definición de privación en el ámbito del seguro de salud empleada en este informe podría ser utilizada como una aproximación a la calidad de las prestaciones de salud que reciben las personas, siempre y cuando se cumpla que las personas o los hogares con mayor capacidad de pago prefieran racionalmente la protección en salud que les asegura una mayor calidad. Sin embargo, esto podría no ocurrir en la realidad, debido a la opacidad de los mercados de seguros de salud.

En el campo de la vinculación social, una dimensión que fue evaluada pero finalmente descartada está constituida por las privaciones en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Si bien hay una amplia literatura en que se señala la existencia de una brecha digital que reproduce las distancias socioeconómicas, la irrupción de la telefonía móvil en la región dificulta la inclusión de esta dimensión. En la actualidad, el acceso a teléfonos móviles con conexión a Internet tiende a ser transversal a los distintos grupos socioeconómicos, con lo que la evaluación de privaciones en el acceso a información y a redes basada en la tenencia de dispositivos tecnológicos no parece ser adecuada.

Se debe notar que la incorporación de privaciones de vinculación social o institucional tiende a ir más allá de la noción convencional de pobreza, lo que se podría traducir en un incremento del error de inclusión. Sin embargo, este riesgo disminuye al usar un esquema de agregación en el que no es suficiente la presencia de una privación para identificar a un hogar como pobre. Además, algunos de estos indicadores sirven para aproximarse, aunque sea de modo imperfecto, a las dimensiones de salud y empleo, que son aspectos relevantes del bienestar.

¹⁹ Por ejemplo, en Chile casi toda la población tiene algún seguro de salud; en la Argentina, en cambio, hay un grupo de población no asegurada, pero el sistema público de salud está obligado a atender gratuitamente a la población sin seguro. En términos de estratificación de los sistemas, la población chilena que tiene tarjeta de gratuidad (o de indigencia) está en una posición relativa similar a la población argentina no asegurada. La diferencia es que en Chile se realiza comprobación de medios para captar y clasificar a la población más vulnerable, mientras que en la Argentina se aplica la autoselección, sin clasificar de manera explícita a los más vulnerables. En números, al usar la definición de privación de la CEPAL (2013), en Chile virtualmente no hay privación (además, el grupo sin seguro tiende a distribuirse casi de la misma forma entre los distintos grupos socioeconómicos). Al usar como umbral el seguro contributivo, la privación queda en niveles cercanos en ambos países.

C. Construcción del índice

El índice fue construido sobre la base de la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011). Para realizar este procedimiento se requiere: i) seleccionar las dimensiones e indicadores y ponderarlos; ii) fijar el umbral de pobreza multidimensional (k) o la proporción de privaciones que una persona debe presentar para ser identificada como pobre, y iii) calcular el puntaje de privación de cada persona y determinar, según el contraste entre su puntaje y el valor de k, si es pobre o no en términos multidimensionales.

En el cuadro IV.1 se presentan las dimensiones, indicadores y estructura de ponderaciones del índice. Todas las privaciones tienen la misma ponderación (7,4%), excepto las de protección social (3,7%) e ingresos (14,8%). Se asigna menos peso a las carencias de protección social por dos razones: i) porque son privaciones que dan cuenta de una insuficiencia de bienestar que va un paso más allá de la concepción tradicional de la pobreza, y ii) porque de otra manera la ponderación efectiva de esta dimensión, que surge de la combinación entre el ponderador y el umbral seleccionado, hubiera resultado muy alta, generando un índice menos equilibrado entre dimensiones²⁰. A su vez, la mayor ponderación del ingreso se explica porque es un indicador sintético, que refleja insuficiencias en distintas dimensiones del bienestar. Los demás indicadores utilizados no tienen esa característica.

Cuadro IV.1

Índice multidimensional de pobreza: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones

Dimensiones	Indicadores de privación: personas que viven en...	Ponderación (porcentajes)
Vivienda		22,2
Precariedad de los materiales de la vivienda ^a	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales).	7,4
Hacinamiento ^b	Hogares con tres o más personas por cuarto, en áreas rurales y urbanas.	7,4
Tenencia insegura de la vivienda ^c	Hogares que: i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas.	7,4
Servicios básicos		22,2
Carencia de fuentes de agua mejoradas ^d	Áreas urbanas: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - red pública fuera del terreno; - pozos no protegidos o sin bomba a motor; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros. Áreas rurales: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - pozos no protegidos o con bomba manual; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros.	7,4

²⁰ La ponderación efectiva de cada indicador está determinada por dos factores: el peso relativo asignado en la agregación del índice y el umbral seleccionado. Así, indicadores con umbrales altos, que se traduzcan en tasas de privación elevadas, tendrán una mayor participación en la composición de la pobreza, aun cuando el peso relativo asignado sea igual al de otros indicadores. Este es precisamente el caso del indicador de protección social.

Cuadro IV.1 (conclusión)

Dimensiones	Indicadores de privación: personas que viven en...	Ponderación (porcentajes)
Carencia de saneamiento mejorado ^d	Áreas urbanas: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; - con baño compartido, o - que no disponen de servicio higiénico. Áreas rurales: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - que no disponen de servicio higiénico; - con baño compartido, o - con evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.	7,4
Carencias de energía ^e	Hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar.	7,4
Estándar de vida		22,2
Insuficiencia de recursos	Hogares con ingresos per cápita insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	14,8
Carencia de bienes duraderos ^f	Hogares que no cuentan con ninguno de los siguientes bienes: i) vehículo, ii) refrigerador y iii) lavadora.	7,4
Educación		22,2
Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.	7,4
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo a su edad.	7,4
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: - personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completa, y - personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa.	7,4
Empleo y protección social		11,1
Desocupación	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años de edad está en alguna de las siguientes situaciones: - desempleada; - empleada sin remuneración, o - es un trabajador desalentado.	7,4
Precariedad de la protección social ^g	Hogares donde se cumplen todas las siguientes situaciones: - ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo; - ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo, y - ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones.	3,7

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

^a No se dispuso de información sobre paredes para la Argentina (2005 y 2012), sobre piso para el Brasil (2005 y 2012), sobre techo para Colombia (2008 y 2012) y el Ecuador (2005), y sobre materiales de la vivienda para el Uruguay (2005).

^b Se aplicó la corrección propuesta por Kztzman, debido a que no estaban excluidos la cocina y/o baños de las habitaciones consideradas como cuartos, en los casos del Brasil, Costa Rica, Honduras y México (véase Kztzman, 2011).

^c No se considera privación la habitación en viviendas recibidas en usufructo.

^d En el caso de la República Dominicana (2006 y 2012), se aplicó el criterio urbano para las zonas rurales, puesto que la pregunta empleada no permitía aplicar criterios diferenciados.

^e No se dispuso de información sobre electricidad para la Argentina (2005 y 2012), la República Dominicana (2006) y el Uruguay (2005); ni de información sobre combustible para Chile (2003 y 2011), Honduras (2006) y Venezuela (República Bolivariana de) (2005 y 2012).

^f No se dispuso de información sobre bienes para la Argentina (2005 y 2012), ni para Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003); no se dispuso de información sobre vehículo para el Brasil (2005) y se reemplazó por cocina, ni para Chile (2003) y se reemplazó por calefón; no se dispuso de información sobre lavadora para Costa Rica (2012) y se reemplazó por televisor con pantalla de plasma o pantalla de cristal líquido (LCD), ni para Honduras (2010 y 2006) y se reemplazó por estufa.

^g No se dispuso de información sobre seguro de salud para el Brasil (2005 y 2012) ni para Venezuela (República Bolivariana de) (2005 y 2012); no se incluyó el indicador de protección social para Nicaragua (2009), por falta de información sobre afiliación previsional y seguro de salud.

En cuanto al umbral multidimensional k , en la construcción de este índice no se utiliza el enfoque de unión, en que se requiere solo de una privación para que las personas sean identificadas como pobres, puesto que este procedimiento incrementa mucho la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan error de medición²¹. Tampoco se emplea el método de intersección, en que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, porque incrementa fuertemente la probabilidad de error de exclusión.

En este índice se prefirió aplicar un criterio intermedio, con un $k=25\%$. Con este valor, las personas identificadas como pobres deben estar privadas en el equivalente a una dimensión completa y algún otro indicador, o deben estar privadas en ingresos y tener al menos dos carencias adicionales. Además, con $k=25\%$ se asegura que ninguna persona que presente privación solo en una dimensión sea identificada como pobre en términos multidimensionales²², lo que disminuye el error de inclusión.

Debido a que la selección de ponderaciones y umbrales tiene elementos de discrecionalidad, es muy relevante establecer si las estimaciones que provee el índice son suficientemente robustas. En particular, conviene verificar si el ordenamiento de los países tiende a ser similar ante diferentes valores del umbral multidimensional y frente a cambios en las ponderaciones de las dimensiones o indicadores. El índice es robusto ante cambios en las ponderaciones, en los indicadores y umbrales de privación y en los valores de k .

Por último, todas las privaciones incluidas en el índice están operacionalizadas a nivel del hogar. Esto no solo se debe a cuestiones relacionadas con las características de los datos, sino también a que muchas de las privaciones que en principio se experimentan de manera individual tienen importantes externalidades para todos los miembros del hogar. Por ejemplo, el ingreso se obtiene individualmente pero se emplea para satisfacer las necesidades de todos quienes son parte de la unidad doméstica. Lo mismo ocurre con los seguros de salud y la previsión social; por lo general se accede a ellos en forma individual, pero sus beneficios suelen extenderse a todos los miembros del hogar o a la mayoría de ellos (en especial los dependientes). Incluso los logros y carencias individuales en materia de educación afectan en forma positiva o negativa, respectivamente, a los demás miembros del hogar (Basu y Foster, 1998). Por otra parte, la unidad de focalización de gran parte de la política pública es precisamente el hogar.

²¹ Este riesgo aumenta cuando se incorporan carencias que van más allá de aquellas tradicionalmente asociadas con la pobreza.

²² El puntaje máximo que puede tener una persona privada en todos los indicadores de una dimensión es del 22,2%.

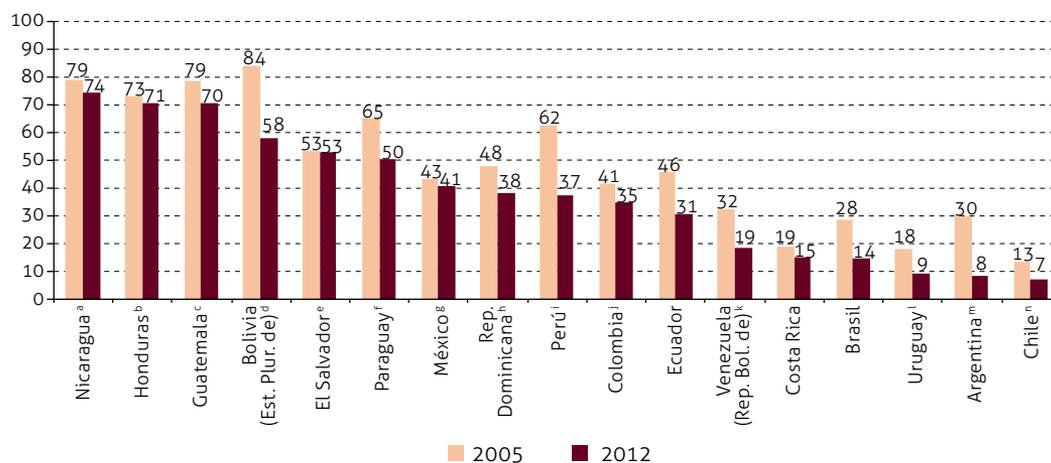
D. Resultados

Sobre la base de esta metodología, se estimó el porcentaje de población pobre en 17 países de América Latina, alrededor de 2005 y 2012. En 2012, aproximadamente un 28% de la población estaba en situación de pobreza multidimensional. Las mayores incidencias se encontraban en Nicaragua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%), y el Estado Plurinacional de Bolivia (58%), y las incidencias más bajas se verificaban en Chile (6,8%), la Argentina (8,1%), el Uruguay (9%), el Brasil (14,5%) y Costa Rica (14,9%) (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1

América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012

(En porcentajes de población)



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^b Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^e Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^f Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^g Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

^h Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

ⁱ Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^j Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^k Los datos de la República Bolivariana de Venezuela de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^l Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas.

^m Los datos de la Argentina de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

ⁿ Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

En todos los países se observó una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional entre 2005 y 2012. Las reducciones más cuantiosas tuvieron lugar en la Argentina, el Uruguay, el Brasil, el Perú, Chile y la República Bolivariana de Venezuela, equivalentes a una disminución del índice de recuento del 7% o más por año, mientras que en El Salvador, México, Honduras y Nicaragua se registraron caídas del 1% o menos por año.

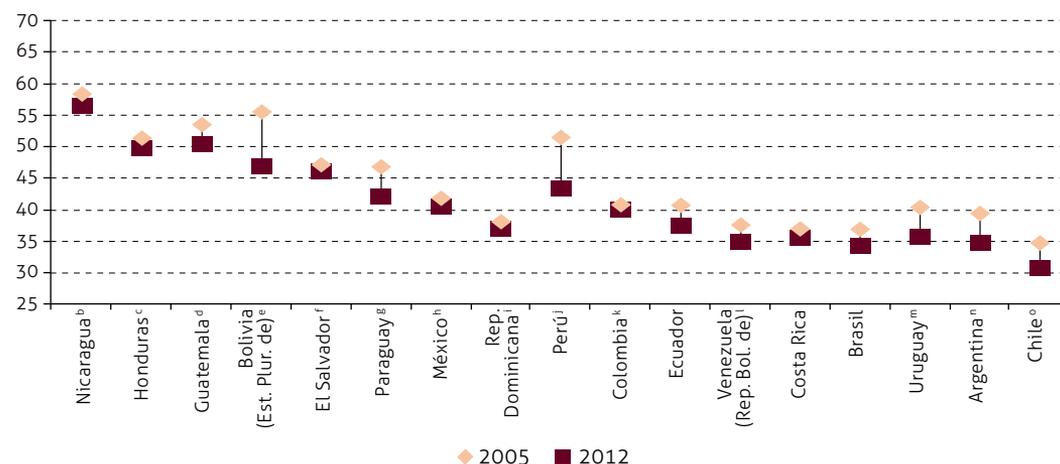
La tendencia a la reducción de la pobreza fue más marcada en los países que presentaban incidencias más bajas en la línea base (alrededor de 2005). Se debe destacar, en todo caso, que en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, el Paraguay y la República Dominicana, que tenían incidencias superiores al 45% en la línea base, se produjeron reducciones muy importantes de la pobreza (de entre el -3% y el -6% por año).

Una modalidad complementaria para cuantificar la pobreza es la determinación de la intensidad de la pobreza. Este indicador se obtiene dividiendo el puntaje ponderado de privaciones de los pobres en todas las dimensiones (indicadores) por el total de personas pobres.

En el gráfico IV.2 se aprecia que en todos los países analizados hubo una reducción de la intensidad de la pobreza entre los dos años considerados. Las mayores bajas se produjeron en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Uruguay (valores situados entre alrededor del -1,7% y el -2,8% por año).

Gráfico IV.2
América Latina (17 países): intensidad de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012^a

(En porcentajes de carencias experimentadas por los hogares pobres)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^f Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^g Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^h Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

ⁱ Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

^j Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^k Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^l Los datos de la República Bolivariana de Venezuela de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^m Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas.

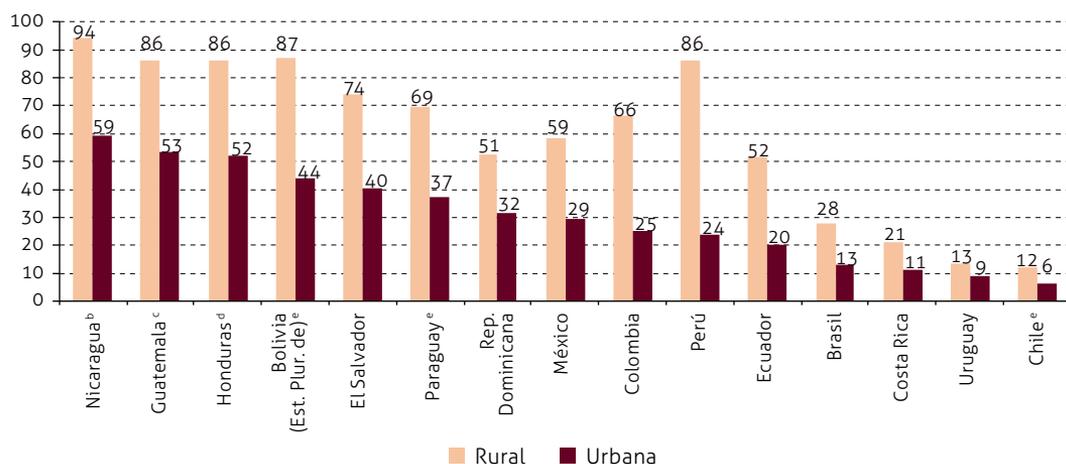
ⁿ Los datos de la Argentina de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^o Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

A su vez, tanto alrededor de 2005 como de 2012 la intensidad de la pobreza era mayor en los países que presentaban las mayores incidencias de pobreza. Así, en estos países no solo hay más personas pobres, sino que ellas tienen privaciones en más dimensiones.

En el gráfico IV.3 se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia alrededor de 2012. En todos los países, el porcentaje de población pobre era mayor en las zonas rurales que en las urbanas. La incidencia de la pobreza rural alcanzaba sus valores más altos en Nicaragua, Guatemala, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia. En cuanto a la pobreza urbana, el panorama era muy similar, ya que nuevamente las más altas incidencias tenían lugar en esos cuatro países.

Gráfico IV.3
América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012^a
(En porcentajes de población)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza urbana.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.

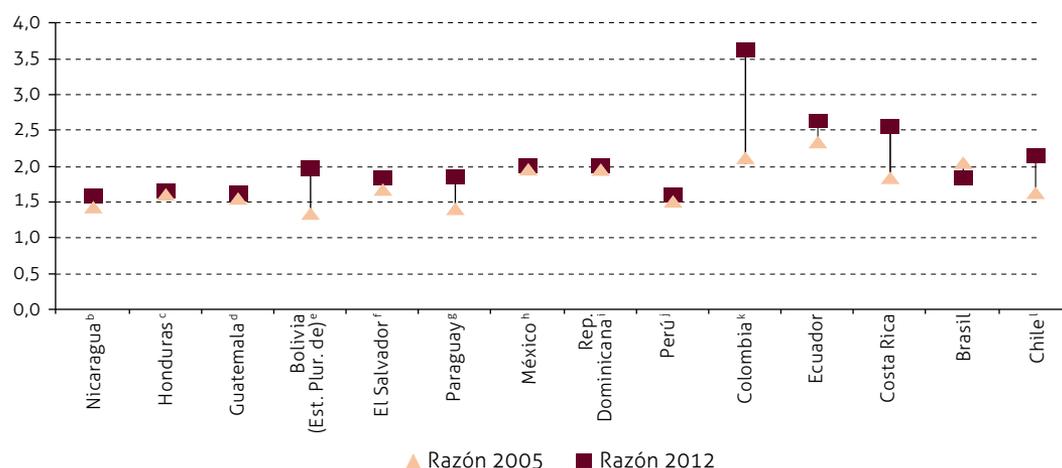
^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

En cuanto a los cambios de las incidencias de pobreza por zona de residencia entre 2005 y 2012, se observa que en todos los países la reducción de la pobreza urbana fue más marcada que la de la pobreza rural. Las mayores diferencias entre las disminuciones de la pobreza rural y urbana se produjeron en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Brasil y el Paraguay.

Debido a lo anterior, no resulta extraño que los mayores aumentos del desbalance entre los índices de recuento rural y urbano se hayan producido precisamente en algunos

de estos países; por ejemplo, en el Perú la incidencia de la pobreza rural en 2012 era 3,6 veces la incidencia de la pobreza urbana, mientras que en 2003 esta razón llegaba a 2 veces; en el Estado Plurinacional de Bolivia, la razón entre los índices de recuento rural y urbano pasó de 1,8 veces en 2003 a 2,6 veces en 2011, y en el Ecuador, este valor alcanzó 2 veces en 2012, frente a 1,3 veces en 2005 (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4
América Latina (14 países): razón entre la incidencia de la pobreza multidimensional rural y urbana, alrededor de 2005 y de 2012^a
(En números de veces)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza a nivel nacional alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^f Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^g Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^h Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

ⁱ Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

^j Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^k Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^l Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

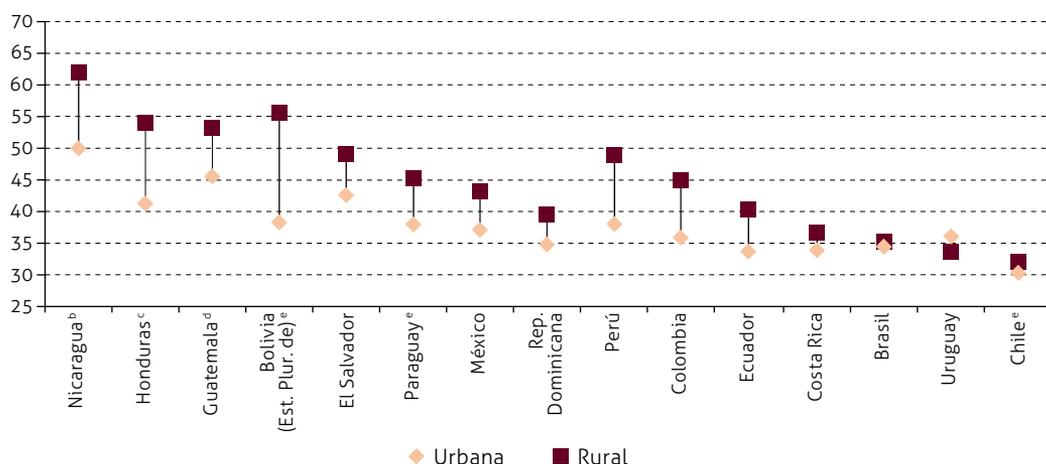
La intensidad de la pobreza rural alrededor de 2012 era mayor que la intensidad de la pobreza urbana en casi todos los países, con la excepción del Uruguay. Los países con mayor intensidad de la pobreza rural alrededor de 2012 eran Nicaragua, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Guatemala. En las zonas urbanas, las mayores intensidades de la pobreza se observaban en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras (véase el gráfico IV.5).

Las mayores reducciones de la intensidad de la pobreza rural entre alrededor de 2005 y alrededor de 2012 tuvieron lugar en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador,

el Paraguay y Chile. La evolución de la pobreza en las zonas rurales de los primeros cuatro países debe ser considerada con especial atención. En rigor, en estos países la incidencia de la pobreza cayó bastante menos en las zonas rurales que en las zonas urbanas, pero al mismo tiempo se observó una disminución importante de la intensidad de la pobreza rural. En otras palabras, aun cuando un segmento amplio de la población rural de esos países seguía en la pobreza en 2012, estaba privado en menos dimensiones que alrededor de 2005. Por su parte, la intensidad de la pobreza rural aumentó levemente en El Salvador y no varió en Costa Rica.

Gráfico IV.5
América Latina (15 países): intensidad de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012^a

(En porcentajes de carencias experimentadas por los hogares pobres)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza a nivel nacional alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

En lo relativo a la intensidad de la pobreza urbana, las mayores reducciones entre 2005 y 2012 se evidenciaron en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Chile y el Paraguay. A su vez, en Nicaragua y Honduras la intensidad de la pobreza en zonas urbanas prácticamente no cambió.

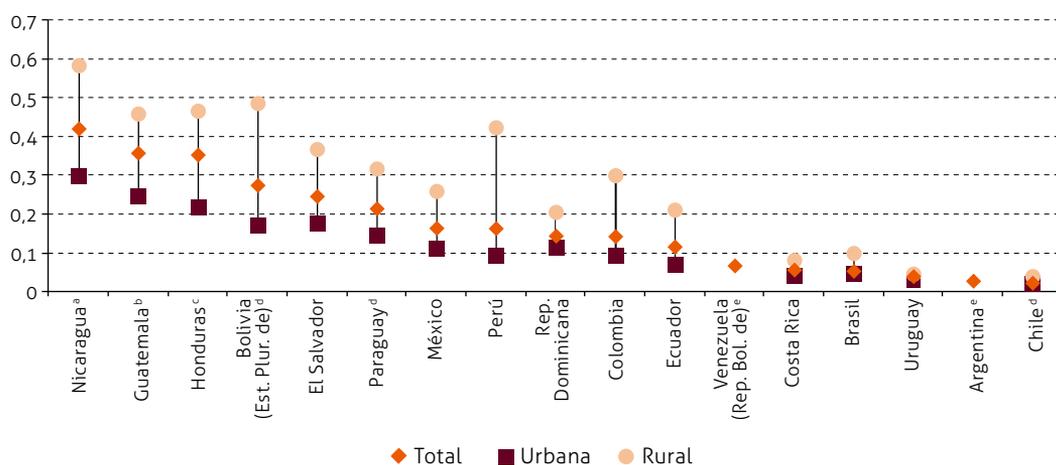
Se ha visto que tanto el índice de recuento como el indicador de intensidad de la pobreza proveen información útil para cuantificar la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Una forma de sintetizar la información captada a través de ambos índices es el cálculo de una medida de pobreza total (MO), o tasa de recuento ajustada, que resulta

de la multiplicación del índice de recuento no ajustado (o de incidencia de la pobreza) por la intensidad de la pobreza.

En el gráfico IV.6 se puede observar que los países que presentaban los mayores índices de recuento ajustados de pobreza (M0) alrededor de 2012 eran Nicaragua, Guatemala y Honduras. Por su parte, los índices de recuento ajustados alcanzaban sus valores más bajos en Chile, la Argentina y el Uruguay. A su vez, se aprecia que, en general, los índices de recuento ajustados eran mayores en las zonas rurales que en las urbanas y que las diferencias asociadas a las zonas de residencia eran más pronunciadas en los países más pobres.

Gráfico IV.6

América Latina (17 países): índice de recuento ajustado de pobreza (M0), total y por zona de residencia, alrededor de 2012



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^b Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2010.

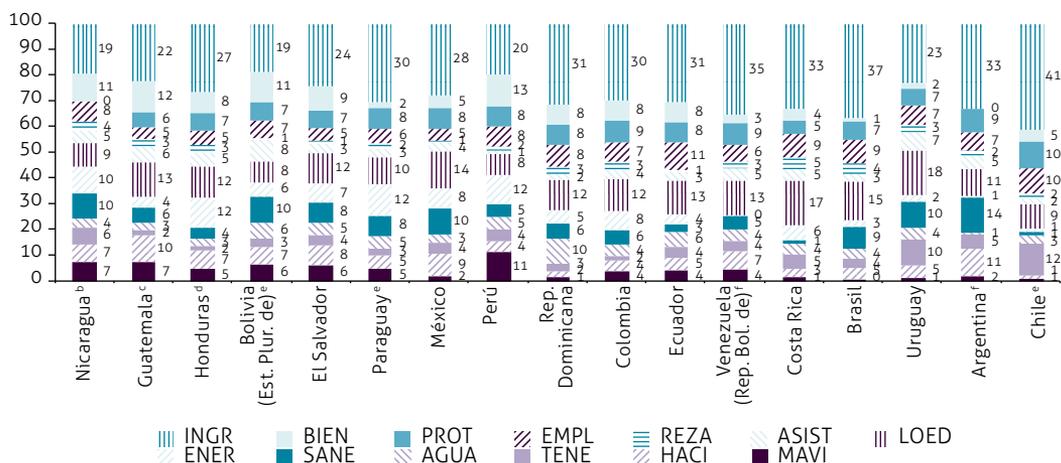
^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

^e Los datos de la República Bolivariana de Venezuela y de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

Una de las particularidades del índice de recuento ajustado de pobreza (M0) es que se puede descomponer, lo que permite establecer cuánto aporta cada una de las privaciones (y dimensiones) a la pobreza total. Al considerar el promedio simple regional, se observa que en 2012 la pobreza monetaria era la privación que más aportaba a la pobreza multidimensional total (28%). A continuación se situaban la insuficiencia del logro educativo de los adultos del hogar (12%), las privaciones en empleo, protección social y saneamiento (7% cada una) y las carencias en materia de hacinamiento, energía y dotación de bienes duraderos (6% cada una).

En el gráfico IV.7 se presentan las contribuciones relativas de las distintas privaciones a la pobreza total de cada país alrededor de 2012. La contribución del ingreso a la pobreza total tendía a ser mayor en los países con las menores incidencias ajustadas de pobreza (MO). El mayor aporte de la pobreza monetaria se observaba en Chile (41%), el Brasil (37%) y la República Bolivariana de Venezuela (35%). Por su parte, la contribución del ingreso a la pobreza total no alcanzaba al 25% en los cinco países que presentaban las mayores tasas de pobreza ajustada (Nicaragua, Guatemala, Honduras, Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador).

Gráfico IV.7
América Latina (17 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

- ^a Los países están ordenados según el índice de recuento ajustado de pobreza (MO). Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar; PROT=protección social; EMPL=empleo; REZA=rezago escolar; ASIST=asistencia escolar; LOED=logro educativo de los adultos; ENER=energía; SANE=saneamiento; AGUA=agua; TENE=tenencia segura de la vivienda; HACI=hacinamiento; MAVI=materiales de la vivienda.
- ^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.
- ^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.
- ^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.
- ^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.
- ^f Los datos de la República Bolivariana de Venezuela y de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

La precariedad de materiales de la vivienda, la insuficiencia de energía y la carencia de bienes duraderos contribuían más a la pobreza total en los países que presentaban los mayores niveles de pobreza (índices de recuento ajustados). En cambio, la contribución de la tenencia insegura de la vivienda tendía a ser mayor en los países con menores niveles de pobreza. En el resto de las carencias, no se evidenciaban diferencias sustanciales vinculadas al nivel de la pobreza multidimensional.

En el cuadro IV.2 se exponen los cambios que mostró la contribución de las distintas privaciones a la pobreza total entre alrededor de 2005 y alrededor de 2012. Como se puede apreciar, los aportes de las diferentes privaciones al índice de recuento ajustado tienden a ser bastante estables en los dos períodos analizados. El cambio más importante se verificó en la contribución de la privación en materia de ingreso a la pobreza total en la Argentina, que se redujo 20 puntos porcentuales entre 2005 y 2012. Otro cambio destacado fue la baja de la contribución de esta misma privación (ingreso) a la pobreza total en el Estado Plurinacional de Bolivia (de 15,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2011).

Cuadro IV.2

América Latina (17 países): cambios de la contribución de las distintas privaciones a la pobreza total, alrededor de 2005 y de 2012^a*(En puntos porcentuales)*

País	Años	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Argentina ^b	2005 y 2012	0,7	4,5	2,6	-0,2	3,7	-0,2	3,2	2,7	0,3	0,5	2,2	-20,0	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	2003 y 2011	-0,6	-0,5	1,6	1,0	-2,0	-1,7	0,2	4,5	-0,7	1,6	1,0	-15,8	...
Brasil	2005 y 2012	0,2	-0,1	-0,1	-0,5	-0,7	-0,8	-0,3	-0,2	0,8	-0,3	1,4	-0,1	0,8
Chile	2003 y 2011	-0,6	-3,3	2,8	0,1	-3,4	-0,3	-1,1	-0,7	0,0	1,6	2,5	7,0	-4,6
Colombia	2008 y 2012	0,5	-0,1	0,8	0,6	0,7	0,2	-0,4	0,0	0,1	0,5	0,1	-1,7	-1,3
Costa Rica	2005 y 2012	-1,1	-0,3	0,6	1,4	0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-0,8	1,2	-0,6	0,8	0,9
Ecuador	2005 y 2012	-1,1	-1,6	1,2	-1,1	-4,0	-0,4	0,5	-1,6	-0,4	3,6	0,0	0,1	5,0
El Salvador	2004 y 2012	0,9	-1,4	0,3	0,3	1,2	0,1	-0,7	-0,5	-0,9	0,8	0,2	0,5	-0,9
Guatemala	2000 y 2006	-0,6	-0,2	-0,5	0,0	0,2	-1,4	0,3	-0,9	0,2	0,5	0,0	2,5	-0,1
Honduras	2006 y 2010	-0,8	-1,2	-0,1	-0,6	-0,9	5,4	-0,6	-0,4	-1,1	1,7	0,2	0,0	-1,5
México	2004 y 2012	-2,7	-1,1	0,9	1,4	-2,0	4,2	-0,7	-0,9	-0,7	0,9	0,4	1,2	-0,6
Nicaragua ^d	2005 y 2009	0,6	0,7	-0,2	0,4	1,0	0,3	-0,1	0,7	-0,7	2,9	...	-0,2	-0,2
Paraguay	2005 y 2011	0,5	-0,2	0,4	-1,7	0,2	0,3	-0,7	0,0	-0,6	0,0	0,8	4,0	-3,1

Cuadro IV.2 (conclusión)

País	Años	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Perú	2003 y 2012	0,8	-0,8	1,7	-1,3	-1,7	0,2	0,5	1,0	-1,0	-0,3	1,0	-3,3	3,1
República Dominicana	2006 y 2012	0,0	0,3	0,8	0,4	-0,5	0,3	-0,4	0,1	-1,4	-0,4	-0,8	0,1	1,6
Uruguay ^e	2005 y 2012	...	-1,7	-5,7	0,9	4,3	2,4	3,7	2,9	0,3	-1,7	1,7	-6,8	-1,5
Venezuela (República Bolivariana de) ^f	2005 y 2012	-0,1	-0,4	1,0	0,7	0,4	-0,2	-1,2	0,2	-0,6	-0,7	0,7	2,7	-2,6
Promedio (simple)		-0,2	-0,4	0,5	0,1	-0,2	0,5	0,1	0,3	-0,4	0,7	0,7	-1,7	-0,3

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

^a Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezago escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.

^b Los datos corresponden a zonas urbanas; no se incluye información sobre bienes en el hogar.

^c No se incluye información sobre bienes en el hogar.

^d No se estimaron las privaciones en protección social de 2009, por falta de información sobre afiliación previsional y seguro de salud.

^e Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas y en ellos no se incluye información sobre los materiales de la vivienda.

^f Los datos corresponden a zonas urbanas.

En los cuadros IV.3 y IV.4 se muestran las contribuciones de las distintas privaciones a la pobreza total alrededor de 2012, desagregadas por zona de residencia. En las zonas urbanas, considerando el promedio simple del conjunto de países, la privación que más aporta al índice de pobreza ajustado es la referente al ingreso (31,8%). Luego se encuentran las privaciones en materia del logro educativo de los adultos (11,6%), el saneamiento (8,2%), el empleo (7,4%), la protección social (7,2%) y la dotación de bienes duraderos (6,3%). En las zonas rurales, nuevamente es la privación en materia de ingreso la que más contribuye a la pobreza total (22,7%). A continuación se sitúan el logro educativo (13,2%), la energía (10,1%) y los bienes duraderos (7,8%).

Las principales diferencias en las contribuciones por zona de residencia se encuentran en las privaciones referentes a la energía, los materiales de la vivienda y el agua, que aportan más a la pobreza rural que a la urbana. Las privaciones asociadas al saneamiento y al ingreso contribuyen más a la pobreza en las zonas urbanas que en las rurales.

Cuadro IV.3
América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones
a la pobreza total en las zonas urbanas, alrededor de 2012^a

(En porcentajes)

País	Año	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Nicaragua ^b	2009	6	6	7	2	11	9	9	4	3	8	....	24	10
Guatemala	2006	5	10	2	3	10	3	14	5	2	4	6	24	12
Honduras	2010	2	8	3	1	7	8	12	4	3	7	7	33	5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	3	9	5	3	13	1	7	11	1	5	9	22	12
El Salvador	2012	4	7	4	5	11	4	11	2	1	5	7	28	9
Paraguay	2011	2	4	3	5	13	9	10	2	2	5	8	35	1
México	2012	1	10	6	2	12	3	14	4	1	4	8	33	3
Perú	2012	10	5	8	5	6	8	7	2	1	7	8	22	13
República Dominicana	2012	1	2	2	8	8	2	10	3	3	10	8	35	7
Colombia	2012	2	5	2	3	6	2	12	4	3	9	9	37	7
Ecuador	2012	2	5	5	5	2	1	12	3	1	11	9	39	5
Costa Rica	2012	1	3	5	4	1	1	17	4	5	10	5	39	3
Brasil	2012	0	5	3	5	10	1	15	3	4	8	7	38	1
Uruguay	2012	1	5	10	4	11	1	17	7	3	7	7	24	2
Chile	2011	0	1	12	1	2	1	8	2	2	10	10	45	4
Promedio (simple)		3	6	5	4	8	4	12	4	2	7	7	32	6

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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012. Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezagó escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.

^b No se estimó el indicador de protección social, por falta de información sobre seguro de salud y afiliación previsional.

Cuadro IV.4
América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza
total en las zonas rurales, alrededor de 2012^a

(En porcentajes)

País	Año	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Nicaragua ^b	2009	8	7	6	5	9	12	9	5	4	8	...	17	11
Guatemala	2006	9	11	2	3	4	5	13	6	3	5	6	21	12
Honduras	2010	6	7	1	3	3	13	13	6	3	5	7	24	9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	9	6	2	9	8	8	9	6	1	8	6	17	11
El Salvador	2012	8	8	4	5	5	10	12	4	2	5	7	21	10
Paraguay	2011	7	6	2	5	4	15	11	4	2	6	8	27	3
México	2012	2	8	3	4	9	12	14	4	1	5	8	24	6
Perú	2012	13	4	2	6	4	14	9	1	2	9	7	18	12
República Dominicana	2012	2	2	4	12	3	9	13	2	3	7	8	28	8
Colombia	2012	5	4	2	6	6	13	13	4	3	6	8	23	9

Cuadro IV.4 (conclusión)

País	Año	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Ecuador	2012	5	5	3	6	3	6	14	4	1	11	7	25	9
Costa Rica	2012	2	3	6	4	1	10	17	5	4	8	6	29	5
Brasil	2012	1	2	6	1	4	8	17	2	4	12	8	33	2
Uruguay	2012	5	2	10	10	6	14	19	8	1	8	6	8	2
Chile	2011	2	2	14	10	1	3	15	2	2	7	10	27	7
Promedio (simple)		6	5	4	6	5	10	13	4	2	7	7	23	8

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

- ^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012. Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezago escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.
- ^b No se estimó el indicador de protección social por la falta de información sobre seguro de salud y afiliación previsional.

E. Consideraciones finales

A manera de conclusión, los resultados de la aplicación de este índice para la medición de la pobreza multidimensional permiten afirmar que la forma e intensidad con que se manifiestan las carencias entre los pobres varían entre países. Por tanto, la formulación de políticas eficaces para superar la pobreza requiere tomar en cuenta dicha heterogeneidad. Difícilmente existirán soluciones de política que produzcan resultados similares en todos los países.

Asimismo, la constatación de que la pobreza se manifiesta en múltiples ámbitos pone de relieve la urgencia de que las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza se diseñen e implementen de manera coordinada entre los distintos sectores. En particular, si bien las carencias en el ámbito del ingreso tienen un papel significativo dentro del conjunto de carencias que afectan a los hogares pobres, no son las únicas. Dado que varias de las privaciones no monetarias no pueden ser resueltas adecuadamente mediante incrementos marginales del ingreso de los hogares, para la reducción de la pobreza se requieren, además de transferencias monetarias, esfuerzos sustanciales en el ámbito de las políticas de vivienda (especialmente en lo referente a materialidad y hacinamiento) y de dotación de servicios básicos (agua, saneamiento y energía), en particular en los países más pobres.



Capítulo V

La matriz de la desigualdad social

La matriz de la desigualdad

- A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL
- B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social

La matriz de la desigualdad*

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el período reciente, la desigualdad se ha reducido (CEPAL, 2016a; 2016c), en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar para reducirlos significativamente es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y asumido por todos los países de América Latina y el Caribe.

Son varias las razones por las cuales reducir la desigualdad es clave para avanzar en el desarrollo sostenible. Como muestra la experiencia histórica y reciente de América Latina y el Caribe, si bien el crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible; existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr esa reducción en países con altos niveles de desigualdad y la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (Naciones Unidas, 2013, pág. 66).

En consonancia con lo anterior, la desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen. Varios estudios muestran un vínculo entre el aumento de los niveles de desigualdad y la disminución de los niveles de movilidad social. En América Latina y el Caribe se observan relaciones estrechas entre el nivel socioeconómico de los padres y el que alcanzan sus hijos e hijas, lo que perpetúa las brechas mediante la transmisión intergeneracional de las oportunidades (CEPAL, 1998, 2004a, 2008, 2011b; Franco, 2001). Ello ocurre porque la estructura social tiende a reproducirse a través de una estructura (diferencial) de oportunidades y una enorme disparidad de resultados (Atkinson, 2015), limitando la movilidad, particularmente hacia los estratos sociales más altos.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible", *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016, págs. 15 a 20.

Asimismo, los niveles elevados de desigualdad tienen un impacto en los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. Como consecuencia de ello, existe una mayor estratificación social, segregación residencial (Naciones Unidas, 2013, pág. 70) y conflicto, que puede desembocar en situaciones de violencia política y social (Trucco y Ullmann, 2015; Escotto, 2015). La desigualdad es percibida como particularmente injusta cuando las oportunidades que se presentan a las personas para mejorar su situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio” (Bárcena y Prado, 2016)¹. En dichas condiciones, la desigualdad puede contribuir a la inestabilidad social y a la pérdida de confianza al debilitar la legitimidad de los mecanismos de apropiación de los recursos, los sistemas que los regulan y los grupos sociales que los controlan. Si esta situación se asienta de manera naturalizada, contribuye a la reproducción y permanencia de la desigualdad y de la misma cultura del privilegio.

La desigualdad social no solo afecta al componente social del desarrollo. También es un freno para las dimensiones económica y medioambiental. Como se planteó en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015), “la persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que también, en términos sociales y económicos, afecta a la sociedad como un todo. Por otra parte, el progreso en las condiciones sociales de la población es indispensable para lograr el cambio estructural y el desarrollo económico sostenible” (CEPAL, 2016a). El desarrollo sostenible se asienta en las dimensiones social, económica y medioambiental, que además están altamente interrelacionadas: el rezago de una afecta a las demás y viceversa. No por casualidad, los países que presentan los niveles más altos de desarrollo humano son aquellos en los que se conjugan altos estándares en las tres dimensiones.

En este marco, avanzar en el reconocimiento y análisis de las características de la desigualdad social en la región se convierte en un elemento fundamental para el diseño de políticas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible. La desigualdad social es un fenómeno de gran complejidad, por lo que agotar el análisis de sus causas y características, así como de sus mecanismos de reproducción y permanencia en el tiempo, excede los objetivos de este documento. Lo que se procura es avanzar en la identificación y caracterización de los principales ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social en la región, así como los ámbitos del desarrollo social en los que se manifiestan, a partir de la visión que ha propuesto la CEPAL sobre la igualdad como el horizonte estratégico del desarrollo y de su centralidad para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹ La “cultura del privilegio” hace referencia a un conjunto de normas, valores y mecanismos institucionales a través de los cuales se legitiman y preservan las desigualdades sociales.

A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL

El énfasis en la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre ellos como un desafío central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible culmina un proceso de análisis y reflexión mundial y regional que tiene como antecedente inmediato los avances parciales relacionados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Refleja un compromiso internacional de la mayor relevancia y altamente pertinente para América Latina y el Caribe, que, a pesar de los progresos registrados en el último decenio, sigue siendo la región más desigual del mundo.

La preocupación por la igualdad está presente históricamente en el pensamiento de la CEPAL y gana centralidad a partir de 2010, tal como se expresó y fundamentó en los documentos conocidos como la “trilogía de la igualdad”, que ahora se complementan con el análisis desde América Latina y el Caribe de los principales desafíos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030². La igualdad es considerada un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo (Bárcena y Prado, 2016, pág. 54) y una condición central no solo para la superación de la pobreza, sino también para el goce efectivo de los derechos de toda la población.

Los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural³, que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región. La estructura productiva, poco diversificada y altamente heterogénea, en la cual los sectores de baja productividad generan aproximadamente el 50% del empleo, constituye un determinante importante de la desigualdad social. El mercado laboral es el eslabón fundamental que vincula esa estructura productiva con una elevada desigualdad del ingreso en los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso altamente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010a, 2012a, 2014b y 2016b).

² La “trilogía de la igualdad” comprende los siguientes documentos de la CEPAL: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b), y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b); a ellos se suma el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).

³ La heterogeneidad estructural puede ser entendida en sentido amplio “como una cristalización de formas productivas, relaciones sociales y mecanismos de dominación [...] coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas” (Di Filippo y Jadue, 1976). Esta se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad es mucho más baja. [...]. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional (Pinto, 1976).

Durante décadas, los debates y análisis sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe se han centrado en torno a las disparidades de ingreso. En gran medida ello responde a que el ingreso contribuye directamente al bienestar de las personas y sus familias y, por ende, condiciona sus oportunidades, así como el futuro de sus hijos e hijas, especialmente en sociedades donde predominan mecanismos de mercado para el acceso a los bienes y servicios. La CEPAL ha contribuido sustancialmente a ese análisis mediante la cuantificación de la desigualdad del ingreso y el estudio de sus determinantes (CEPAL, 2014b, pág. 73). También ha llamado la atención sobre el carácter estructural y la persistencia de los altos niveles de concentración de los ingresos, que se han mantenido incluso en períodos de prosperidad económica y altas tasas de crecimiento. Asimismo, ha destacado la importancia de analizar la concentración de los activos (riqueza) y no solo del ingreso corriente, ya que, pese a la escasez de información al respecto, diversas evidencias parciales parecen indicar la existencia de desigualdades aún más profundas⁴.

Sin embargo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno multidimensional. Como se ha señalado, en la perspectiva de la CEPAL la heterogeneidad de la estructura productiva se reproduce en el mercado de trabajo y permea de múltiples formas la realidad social y política. Así, a la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos socioeconómicos más allá del trabajo, como la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. Estas desigualdades son determinantes de las situaciones de pobreza y constituyen grandes barreras para su superación (CEPAL, 2016a, pág. 140).

A su vez, la autonomía individual —capacidad de decidir e influir sobre la propia existencia— y el poder político —capacidad de influir sobre la toma de decisiones colectivas a nivel de la sociedad— también están desigualmente distribuidos y estas “desigualdades de agencia” están fuertemente entrelazadas con la desigualdad socioeconómica (De Ferranti y otros, 2004, pág. 13), pues subyacen a los procesos de “explotación y acaparamiento de oportunidades que desempeñan un papel central en la generación de las desigualdades” y su reproducción (Tilly, 1999, pág. 10; Reygadas, 2004, pág. 7; Morris, 2000).

En otras palabras, “...las brechas productivas no operan solo en el plano socioeconómico, en el que generan desigualdad de ingresos, sino que atraviesan la cultura y las capacidades, y vulneran la propia autonomía de las personas, afectando el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades [...]. Estas otras dimensiones de la desigualdad, a la vez que refuerzan las desigualdades socioeconómicas, son influidas por ellas” (Bárcena y Prado, 2016, pág. 51).

⁴ Diversos estudios han señalado que los análisis basados en la distribución del ingreso a partir de las mediciones hechas en las encuestas de hogares subestiman el nivel de concentración del mismo, debido a la dificultad de estos instrumentos para captar los ingresos altos (CEPAL, 2016c; Amarante y Jiménez, 2015).

La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Esa es, sin duda, una dimensión fundamental de la igualdad y alude, tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como también a la desigualdad en la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros. Cabe además destacar que en la región la concentración de la riqueza es más intensa que la de los ingresos, tanto en lo que se refiere a la propiedad de los activos productivos como de los activos financieros (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016b).

La noción de igualdad a la que hace referencia la CEPAL comprende también la igualdad de derechos, la igualdad de capacidades (entendida como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permite emprender proyectos de vida que consideran valiosos), el reconocimiento recíproco de los actores y la igualdad de género, étnica y racial (Bárcena y Prado, 2016).

La igualdad de derechos es, para la CEPAL, el eje primordial de la igualdad y se refiere a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas (sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición) y a la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad ("ciudadanía social"). En sentido contrario, la desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, en la vulneración del principio de universalidad.

Mediante el enfoque de derechos se busca garantizar al menos un nivel suficiente de bienestar para todos los ciudadanos y ciudadanas (acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la protección social, entre otros). Este enfoque permite identificar la vulneración de derechos —que deja a determinados grupos sociales excluidos de ciertos mínimos de bienestar— y hacer exigibles acciones públicas para el avance progresivo en el cumplimiento de los mismos. En este sentido, otorga fundamento jurídico al reclamo de igualdad de los grupos que se sienten vulnerados en sus derechos, invisibilizados en condiciones de exclusión y segregados por un sistema que se percibe como de privilegios de unos en desmedro de otros (CEPAL, 2014b, pág. 69).

Sin embargo, para analizar las desigualdades sociales es necesario identificar no solo a quienes se les ha vulnerado el acceso a este nivel básico de bienestar, sino también prestar atención a la distribución de activos, medios y oportunidades, ingresos y otros resultados, poder e influencia. En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos, bienes, servicios, entre otros) que constituyen o generan bienestar entre distintos grupos sociales. En definitiva, apunta a la concentración de una gran proporción de la riqueza en un sector

reducido de la población. A su vez, refiere a la exclusión y la inequitativa distribución del poder político, que deja para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitan o limitan el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades. Así, es importante resaltar que la desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y, también, que es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo.

La desigualdad social se manifiesta en diversos ámbitos, en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos y la calidad ambiental, entre otros (CEPAL, 2014b). En su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales, de género, étnicos, raciales y de origen socioeconómico, entre otros.

En síntesis, la desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva, desborda ese ámbito, se extiende a los ámbitos laboral y social y se entrelaza con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales y las relaciones a lo largo del ciclo de vida, y llega incluso a definir, en gran medida, el patrón de desarrollo territorial (Bárcena y Prado, 2016). Un enfoque multidimensional de la desigualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas.

B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social

La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la matriz (o estructura) productiva. Como se ha señalado, el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares. Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la concentración de una gran proporción de los empleos (49,3% del total en 2013) en sectores de baja productividad (CEPAL, 2016c)⁵. Esa estructura productiva demanda pocas capacidades técnicas de la mayoría de los trabajadores, cuyos empleos, en general, se caracterizan por ser de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Junto con los bajos ingresos, estos empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Esto

⁵ La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados que trabajan en microempresas, los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) y los empleados domésticos.

conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (CEPAL, 2012a).

Así, el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social —a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva— y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

Pero las desigualdades que se manifiestan en los diversos ámbitos del desarrollo social en América Latina también están marcadas por los ejes de género, raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez. También son muy pronunciadas la heterogeneidad y las desigualdades territoriales en los países y en las zonas rurales y urbanas y entre estas.

Por lo tanto, y sin pretender agotar esa discusión en el ámbito de este documento, además de la clase social (o estrato socioeconómico), las desigualdades de género, étnicas y raciales, las desigualdades territoriales y aquellas derivadas de la edad de las personas son ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Lo que confiere a cada uno de estos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos.

La matriz de desigualdad social que aquí se presenta seguramente requerirá un análisis mayor para integrar otros ejes y dimensiones críticas de la desigualdad, así como de los ámbitos del desarrollo en que se manifiestan y sus interrelaciones. Por ahora, se concentra en los mencionados en el párrafo anterior.

Es necesario señalar, además, que esos ejes se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que resulta en una multiplicidad de factores de desigualdad y/o discriminación que pueden manifestarse en las personas o en determinados grupos de la población. Ese enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan las sociedades latinoamericanas será incompleta, y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar e implementar políticas para superarlas también lo será.

Otro aspecto que merece ser discutido es el peso relativo de cada uno de esos ejes en la estructuración de la matriz de la desigualdad social. Cada uno de ellos tiene raíces históricas distintas y también se manifiesta de distintas formas y a través de diversos mecanismos. Tampoco será posible, en los límites de este documento, profundizar esa discusión, pero puede decirse que la forma en que los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social aquí señalados se manifiestan, así como sus pesos relativos, deben ser analizados en cada momento y cada realidad concreta. La dimensión más reconocida por los países de la región y más analizada hasta ahora por la CEPAL y con mayor presencia en la agenda regional es la de las desigualdades de género. Según Bárcena y Prado (2016), “no existe prácticamente ninguna dimensión relevante del proceso de desarrollo en que no se manifieste la problemática del género [...]. Las diversas formas de desigualdad que afectan a las mujeres no constituyen un mero capítulo de la agenda de desarrollo, sino uno de los puntos neurálgicos en que se manifiesta la problemática del subdesarrollo y una de sus dimensiones clave, a partir de los cuales resulta decisivo trabajar para apuntalar un verdadero proceso de desarrollo con igualdad”.

Sin embargo, las desigualdades étnicas y raciales, así como las territoriales, también tienen un peso determinante en la estructuración de las relaciones sociales y en las posibilidades de ejercicio de los derechos en América Latina, como procuraremos mostrar en este documento a través de indicadores seleccionados.

Con relación a la edad, hay una particularidad que merece señalarse: se refiere a distintos “estados” o “momentos” en la trayectoria de vida y potencialmente todas las personas pueden pasar por cada una de ellos. La edad es uno de los ejes determinantes de la distribución del bienestar y del poder en la sociedad, debido a que es una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles a las personas. Asimismo, diversas desigualdades desencadenan nuevas diferencias, y a veces más profundas, en el bienestar, que se acumulan a lo largo del ciclo de vida individual. Más aún, las desigualdades y brechas intergeneracionales, su evolución en el tiempo y su interrelación con los demás ejes son fundamentales para el análisis y el diseño de políticas.

Entre los ámbitos en los que se manifiesta y reproduce la desigualdad social, en el presente documento se consideran los siguientes: ingresos y trabajo, protección social y cuidado, educación, salud, vivienda y servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad). Además de estos, que remiten a componentes fundamentales del desarrollo social, la participación social constituye otro ámbito importante, relativo a la capacidad diferenciada de agencia (o influencia) a nivel individual y colectivo, en la esfera pública y privada, y al goce de derechos y de autonomía para tomar decisiones.

La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones

múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas⁶. Para avanzar en la disminución de las brechas no basta con modificar estructuras y normas formales, sino que es necesario tener presente también el rol central de la cultura tanto a nivel de las personas y grupos sociales, como a nivel de las instituciones.

En este documento se analizarán tres de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, a saber: i) las desigualdades étnicas y raciales y su relación con las desigualdades de género; ii) el encadenamiento de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida; iii) las desigualdades territoriales.

⁶ El machismo, el racismo y la homofobia, por ejemplo, son rasgos de las sociedades latinoamericanas que sintetizan la manera en que las desigualdades ligadas al sexo, el origen o la condición étnica y racial y a la orientación sexual permean la cultura y las prácticas sociales e institucionales.



Capítulo VI

Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible

Autonomía de las mujeres e igualdad de género

- A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo
- B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género
- C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género
- D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas
- E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos

Autonomía de las mujeres e igualdad de género*

Con una mirada retrospectiva y propositiva, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, señaló durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer del año 2016 que “hemos quebrado tantos techos de cristal que tenemos una alfombra de vidrios rotos. Ahora estamos barriendo las ideas preconcebidas y los prejuicios del pasado para que las mujeres puedan avanzar y cruzar nuevas fronteras”¹. Los avances y las lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe emplazan a un nuevo pacto social y económico que tenga como perspectiva una mirada multidimensional e integral del desarrollo sostenible, con una visión crítica y transformadora, en que la acción colectiva, las alianzas de largo plazo y las políticas públicas en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la autonomía de las mujeres y su participación activa con poder de decisión.

Estos son tiempos para una inflexión histórica que, a partir del balance del progreso de los compromisos establecidos en la agenda regional de género y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dé respuesta a las desigualdades y discriminaciones no resueltas, así como a las brechas estructurales que dificultan el tránsito hacia economías y sociedades más inclusivas. Estos desafíos demandan sumar nuevas respuestas de políticas públicas, más innovadoras y efectivas, y requieren de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación.

Es indudable que, en cuanto al ejercicio de una ciudadanía plena y la igualdad, la democracia tiene una deuda histórica con las latinoamericanas y caribeñas. Las mujeres continúan demandando una mayor y mejor representación política, un mayor acceso a los recursos productivos y los ingresos, el reconocimiento social de sus aportes, una redistribución del tiempo que requiere el trabajo doméstico y de cuidado, y más eficaces respuestas de las instituciones del Estado a sus necesidades e intereses para vivir con dignidad y libertad conduciendo sus propios destinos. La igualdad y el ejercicio de los derechos humanos son principios fundacionales de la democracia y el desarrollo sostenible y el grado de ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres es un indicador inequívoco de su consolidación.

Se trata de andar un camino que deje atrás la cultura del privilegio y la discriminación para dar paso a la cultura de la igualdad y de los derechos, cuyo principio ordenador es el cambio estructural progresivo en que la igualdad y la sostenibilidad son los principios rectores, compartidos y universales. “El cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: volver a la trayectoria del pasado, insostenible

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Hacia políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas”, *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 149 a 165.

¹ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-dia-internacional-la-mujer-2016>.

y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación” (CEPAL, 2016a, pág. 174). Este reto de corte civilizatorio, con una agenda ambiciosa y visionaria, exige transitar desde los compromisos hacia su implementación, desde el qué hacer al cómo hacerlo, para alcanzar sociedades donde la igualdad de género sea una realidad y se fortalezca la densidad de las democracias.

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, el Objetivo 5, “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”, otorga una visión de largo plazo a la vez que plantea un desafío mayor debido a su interdependencia con los otros Objetivos y la universalidad e indivisibilidad de los derechos de las mujeres. Su ejecución requiere de un proceso participativo, interdisciplinario y sistémico que aborde el desarrollo como un derecho, que coloque en el centro a la igualdad y la erradicación de la pobreza en la región más desigual del mundo, en un momento económico en que se ha desacelerado el crecimiento, se ha frenado la disminución de la pobreza monetaria y se han elevado los índices de indigencia (CEPAL, 2016b).

Es imperativo elaborar y poner en marcha acciones articuladas que fortalezcan las sinergias, promoviendo un vínculo sistemático entre el seguimiento de los compromisos de la Agenda 2030, el sentido político y programático de la agenda regional de género, los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como las obligaciones asumidas por los Estados al firmar y ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. Para avanzar en esta articulación, se debe reforzar el compromiso político de los países y mejorar la coordinación intersectorial y la cooperación entre ellos, implementando vasos comunicantes entre la institucionalidad regional y global existente. En este proceso, la participación de los Gobiernos y de diversos actores sociales es clave, porque de este modo se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países. “Ahora llega el momento de la especificación de los instrumentos y las acciones de política, y su implementación y puesta en marcha, proceso en el que las instituciones y las acciones colectivas son determinantes” (CEPAL, 2016a, pág. 12). Cerrar las brechas de género y ampliar el ejercicio de la autonomía de las mujeres requiere de mucha audacia y de nuevas alianzas, más solidarias y justas, en el plano internacional y regional, y en cada país, lo que representa un desafío para las capacidades gubernamentales, particularmente en los Estados de menor tamaño.

A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género plantean grandes desafíos para que, desde la construcción y consolidación de un Estado inclusivo, se generen políticas públicas de igualdad que se caractericen por la innovación y la calidad. Sigue vigente la pregunta “¿Qué Estado para qué igualdad?”, que formuló la CEPAL ante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia en 2010 (CEPAL, 2010a). Hoy es posible afirmar que el gran reto es cambiar la manera de hacer política pública, con nuevas formas de organización y gestión, o introduciendo elementos innovadores en los contenidos y los objetivos, y así dar respuesta a los desafíos interconectados entre dimensiones del desarrollo sostenible, brechas de desigualdad y escalas de intervención, para dar cuenta no solo de los cambios cuantitativos, sino también de las transformaciones cualitativas que se producen en la vida de las mujeres y en la sociedad (Bárcena, 2008).

La innovación en el Estado y el Gobierno remite a nuevas ideas que crean valor público (Bitrán, 2014), que deben ser útiles a las nuevas necesidades y derechos y estar acordes con los nuevos escenarios, ya sean económicos, normativos o políticos. En este sentido, la innovación emerge como una oportunidad de repensar lo realizado, siendo una herramienta que requiere políticas públicas con altos estándares de calidad². En este contexto, la calidad se vincula con los cursos de acción y flujos de información sobre el objetivo público atingente a la acción política, ordenando las medidas que se adoptan a las metas más amplias de los Estados, por ejemplo, los objetivos ministeriales. Esto redundaría en una valoración de los planes de igualdad de género como parte integral de los planes de desarrollo sostenible. Otros factores de calidad son la participación de distintos recursos y agentes gubernamentales y de la sociedad civil en su creación y su cumplimiento, y la incorporación de aspectos institucionales, es decir, que las políticas públicas propuestas cuenten con una base para su realización (Lahera, 2004). Es aquí donde los mecanismos para el adelanto de la mujer y la arquitectura de género en el Estado cobran una importancia crucial.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género implican desafíos orientados al desarrollo sostenible, por ello, el Estado debe innovar adscribiéndose a ese desarrollo. En consecuencia, las políticas públicas deben pensarse desde nuevos lineamientos y mejorar sus estándares de calidad, ya que, si se modifica el paradigma en el cual se inscribían, se modifican también los parámetros que indicaban lo bueno y deseable o lo malo y limitante de una política. Esto constituye una oportunidad para garantizar la

² Véase [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-innovacion-publica-es-crucial-para-mejorar-la-calidad-de-vida-de-los-ciudadanos>.

autonomía y los derechos de las mujeres y avanzar hacia nuevos formatos y lineamientos de política, así como para que los Estados asuman la responsabilidad de incorporar en la agenda pública sus demandas y el objetivo de la igualdad (Oszlak, 2011).

La experiencia muestra que las políticas públicas, que se pretenden muchas veces neutrales, son en realidad ciegas a la desigualdad entre hombres y mujeres, profundizan las brechas y obstaculizan el camino del desarrollo y la autonomía de las mujeres. En este sentido, el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género porque, de lo contrario, no puede ser considerado ni desarrollo ni sostenible. Es necesario además considerar que, si bien América Latina y el Caribe muestra avances en los derechos de las mujeres y su participación en la vida social, política y económica, estos pueden ser en muchas ocasiones amenazados por retrocesos vinculados al resurgimiento de posiciones fundamentalistas, crisis económicas y cambios en las administraciones públicas. En consecuencia, además de plantear cómo avanzar, es necesario asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados y estar alertas para evitar retrocesos. Este constituye un especial llamado de atención en el momento actual que vive la región.

En las últimas décadas, las políticas de género han alcanzado una mayor visibilidad mediante la acción de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, el movimiento feminista y la contribución de mujeres investigadoras y académicas, en la forma de una elaboración conceptual y metodológica acompañada de mayores evidencias para la construcción de argumentos. Todo esto ha permitido transitar de la agenda social a la agenda política y económica, y ha facilitado progresos en cuanto a la consagración del objetivo de la igualdad, a pesar de que muchas veces el debate público no entra en contacto con la realidad de las mujeres en sus diferentes dimensiones, y las élites políticas, económicas y religiosas, en general masculinas, deciden de forma unilateral sin considerar a más de la mitad de la población ni los cambios demográficos, familiares y culturales que suceden cotidiana e inexorablemente en los países, sin conectar así las reformas del ámbito público con las transformaciones de la esfera privada.

Sin embargo, la región cuenta hoy con marcos jurídicos e institucionales para enfrentar la discriminación más propicios que los imperantes hace décadas. El acuerdo de los países de América Latina y el Caribe para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres se ve reflejado en los informes nacionales sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y de la aprobación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 2015a). La igualdad en los ámbitos de las autonomías económica, física y en la toma de decisiones, y sus interrelaciones ha evolucionado paralelamente y en conjunto con la creación e implementación de planes y políticas de igualdad de oportunidades. Se trata de largos procesos históricos que han dado

lugar a avances, no obstante, permanecen brechas de desigualdad que no han permitido alcanzar el logro pleno de las autonomías y derechos de las mujeres.

Los avances en materia de igualdad formal son importantes y necesarios, pero no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva; el objetivo de transformación de la organización social y las condiciones estructurales que están en la base de la desigualdad de género exige políticas públicas que vayan más allá de la igualdad de oportunidades y de la acción positiva, lo que no significa que estas deban desecharse. En el largo camino hacia la igualdad, es necesario que convivan políticas de igualdad de oportunidades que resuelvan situaciones de discriminación y de reconocimiento, de acción positiva que faciliten la incorporación de mujeres a espacios que tradicionalmente se les han negado en la esfera pública, y así asegurar su participación paritaria y la redistribución, junto con aquellas que se dirigen a un cambio cultural y estructural de la organización social y económica. En este sentido, son las políticas de género integradas, transversalizadas, activas y regulatorias las que permiten ampliar la actuación institucional del Estado en torno a la igualdad.

En la actualidad, se presentan desafíos interconectados que requieren de nuevas escalas de intervención, con una renovación permanente, y que exigen a su vez iniciativas novedosas y políticas públicas más efectivas, lo que implica mayores recursos, mejores diagnósticos de base para tomar decisiones y estándares de calidad en todo el ciclo de ejecución. En los últimos diez años, las políticas públicas se han adoptado en el marco de un importante desarrollo de la trama institucional orientada a la igualdad de género. En todos los países se ha asumido que este ansiado objetivo solo puede ser el fruto de una constelación de esfuerzos, lo que implica una construcción institucional innovadora, el logro de consensos sociales y políticos, la eliminación de discriminaciones *de jure* y *de facto*, una fuerte voluntad política, deliberación social y un sostenido esfuerzo que posibilite el acceso a recursos en los ámbitos más críticos para superar la discriminación y afianzar la autonomía.

Las políticas públicas que promueven la igualdad de género se enfrentan al desafío de superar los enfoques asistenciales, focalizados, discrecionales, de corto plazo y con mirada estereotipada y patriarcal predominantes en una parte importante del accionar gubernamental, puesto que deben responder a necesidades, intereses y demandas de sujetos titulares de derechos en su diversidad. El enfoque de derechos humanos en las políticas y los programas requiere de un alto nivel de concreción en acciones específicas que induzcan cambios reales, lo que implica pasar a procesos de construcción colectiva orientados a una integración sistémica de la igualdad de género, garantizando que se constituya en un pilar para el desarrollo sostenible. Esto requiere que los Estados tengan una visión y una concreción multidimensional del desarrollo en que se combinen aspectos de la democracia, la gobernanza y la capacidad para ejecutar las políticas públicas (CEPAL, 2010a).

En suma, como se sostiene en la agenda regional de género, América Latina y el Caribe requiere producir un cambio de signo en las políticas públicas de igualdad y dar un salto cualitativo en la adopción de políticas de innovación social, lo que implica procesos de transversalización social e institucional articulados (CEPAL, 2004b). De ahí la importancia de comprender que los desafíos están interconectados y que la eficacia de las políticas está en directa relación con la superación de las brechas de desigualdad, de poner en el centro el logro de las autonomías y los derechos de las mujeres, y de enfatizar los procesos y las escalas de intervención para que el desarrollo sostenible sea viable.

Con el objeto de plantear lineamientos que hagan sostenibles políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas, en los siguientes puntos se plantean tres elementos que se consideran cruciales para asegurar su sostenibilidad: i) una arquitectura institucional para la igualdad de género conformada por instituciones y procesos; ii) la planificación y gestión del desarrollo con igualdad, y iii) pactos y alianzas que involucren a diversos actores y compromisos con un objetivo común.

B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género

Aplicar políticas públicas que se caractericen por la innovación implica realizar cambios en las estructuras de organización y funcionamiento, lo que puede significar también definir ámbitos de mayor modernización en el aparato del Estado. La innovación exige un contexto de interacción transversal entre múltiples agentes, estableciendo alianzas de cooperación entre distintos actores sociales, con el fin de diversificar las voces que influyen en los procesos. Se precisa también potenciar recursos humanos, técnicos y financieros que permitan llevar a cabo las nuevas acciones y apoyar la implementación de las políticas respectivas. En este contexto, parece pertinente plantear una arquitectura estatal para la igualdad de género de mayor complejidad y amplitud que haga interactuar de manera coordinada instituciones y procesos para constituir una acción colectiva eficiente (véase el diagrama VI.1). Se hace así necesario avanzar hacia una construcción institucional para la igualdad de género que articule los procesos de transversalización de la perspectiva de género con los procesos político-institucionales más amplios, teniendo como foco central la Agenda 2030 y la agenda regional de género, para incidir en el conjunto de actores públicos y realizar un trabajo interrelacionado.

Esta renovada y articulada arquitectura institucional para la igualdad de género debería contemplar de manera integrada y como mínimo, dado su carácter dinámico, los siguientes componentes: i) mecanismos para el adelanto de las mujeres; ii) ministerios y otras entidades públicas sectoriales dependientes del Poder Ejecutivo a nivel nacional y local; iii) parlamentos,

Poder Judicial, partidos políticos, sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil; iv) procesos de transversalización de una perspectiva de género y de derechos de las mujeres en el accionar del Estado vinculados con los procesos político-institucionales más amplios, y v) canales de participación efectiva de la sociedad civil para el cumplimiento de los objetivos.

Diagrama VI.1
La arquitectura institucional para la igualdad de género



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

Esto conduce al fortalecimiento de las capacidades de organización y coordinación intersectorial, interinstitucional y social, pues una transformación estructural requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que posibiliten estos cambios a nivel mundial, regional, nacional y local. La apuesta por ampliar y consolidar una arquitectura institucional de género demanda una nueva ecuación entre el Estado, el mercado, la sociedad y la familia, en un contexto de diálogo social y participación ciudadana, lo que implica posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica de su desempeño histórico, debemos ser capaces de perfilar ese papel, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y la ciudadanía, procurando alcanzar el equilibrio óptimo en la dinámica del desarrollo (CEPAL, 2010c).

La propuesta de una arquitectura institucional de género ampliada y compleja se enmarca en escenarios inciertos y en el conocimiento de las tensiones y la distancia que existe entre una propuesta ideal y la posibilidad real de ser incorporada en Estados que funcionan todavía de manera muy centralizada, jerárquica y sectorizada (Guzmán, 2001), donde las lógicas de funcionamiento del aparato político-administrativo y las negociaciones a veces obligan incluso a modificar, reducir o simplificar los objetivos y planteos de la agenda de género.

1. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres

Los países de América Latina y el Caribe se han comprometido, a través de la aprobación de la agenda de género mundial y regional emanada de las conferencias convocadas por las Naciones Unidas y las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, a promover la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres. Esta agenda tiene como fundamento central la acción y el trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres instalados en el aparato gubernamental. Para lograr el buen desempeño y la eficiencia de estas instituciones, es clave su rango jerárquico dentro del Poder Ejecutivo, la capacidad de convocatoria e interlocución con otros actores estatales y de la sociedad civil que les otorga legitimidad, y una asignación presupuestaria específica.

Los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres son los organismos centrales de coordinación de políticas de los Gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno, y se han centrado en el desarrollo de una política transversal de género, a través de la acción de terceros (otros ministerios y entidades públicas), para modificar valores en las políticas públicas y comportamientos en la ciudadanía. La creación de estos mecanismos, impulsada desde la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985) y por los compromisos emanados de la Cuarta Conferencia (Beijing, 1995) no ha sido homogénea en la región. El rango institucional de los organismos es variable, con avances pero también con retrocesos, dependiendo muchas veces de los cambios de administración de los países. Algunos han sido creados por ley y otros por decreto presidencial, lo que les otorga niveles distintos de legitimidad, tanto política como social. Los análisis de estas instituciones indican que su capacidad de proponer y desarrollar políticas públicas se relaciona fuertemente con su lugar en el Poder Ejecutivo y su asignación presupuestaria. De todas maneras, es importante destacar que, desde la década de 1990 hasta la fecha, la proporción de mecanismos con nivel jerárquico alto ha aumentado de manera sostenida.

El nivel de jerarquía alcanzado por los mecanismos es relevante para el desarrollo de políticas transversales que involucren a toda la gama de actores necesarios para su éxito y desempeño eficiente. La importancia de la jerarquía desde donde nace la política radica, por un lado, en la competencia técnica de la institución, y por otro, en el escaño que ocupa en el organigrama estatal, ya que este condicionará su capacidad para articular los recursos institucionales y humanos mediante la transversalización de las políticas en un doble nivel: por una parte, involucrando a diversos actores públicos, y por la otra, aportando una comprensión compleja del fenómeno en sus distintas manifestaciones, enmarcado en el trabajo para la igualdad de género (CEPAL, 2015b). De modo que, a mayor jerarquía

institucional de los mecanismos, mejores serán las posiciones de negociación en la toma de decisiones, permitiendo el avance de alianzas amplias y potenciando una red de actores (legislativos, ejecutivos y del área judicial) que trabajen hacia el mismo fin.

Según la clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, se pueden identificar tres niveles de jerarquía de los mecanismos para el adelanto de las mujeres: alto, medio y bajo. El nivel más alto corresponde a mecanismos con rango de ministerio o cuyo titular tiene rango ministerial; en el nivel medio se encuentran aquellas entidades adscritas a la Presidencia de la República o cuya titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la Presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras), y el nivel bajo corresponde a entidades dependientes de un ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras). A julio de 2016, en América Latina el 55% de los mecanismos para el adelanto de las mujeres se ubica en un nivel jerárquico alto y su titular tiene rango ministerial; un 30% presenta una jerarquía menor, es decir, se trata de una entidad dependiente de un ministerio, y el 15% cuenta con una jerarquía intermedia, lo que implica que se encuentra adscrita a la Presidencia o que su titular es directamente responsable ante ella. En el Caribe, la mayoría de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (84,2%) tienen un nivel de jerarquía bajo; solo en pocos casos (10,5%) se encuentran mecanismos de una jerarquía mayor y, en menor medida (5,3%), de jerarquía intermedia (CEPAL, 2017a) (véase el gráfico VI.1).

Gráfico VI.1
Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2016
(En porcentajes)

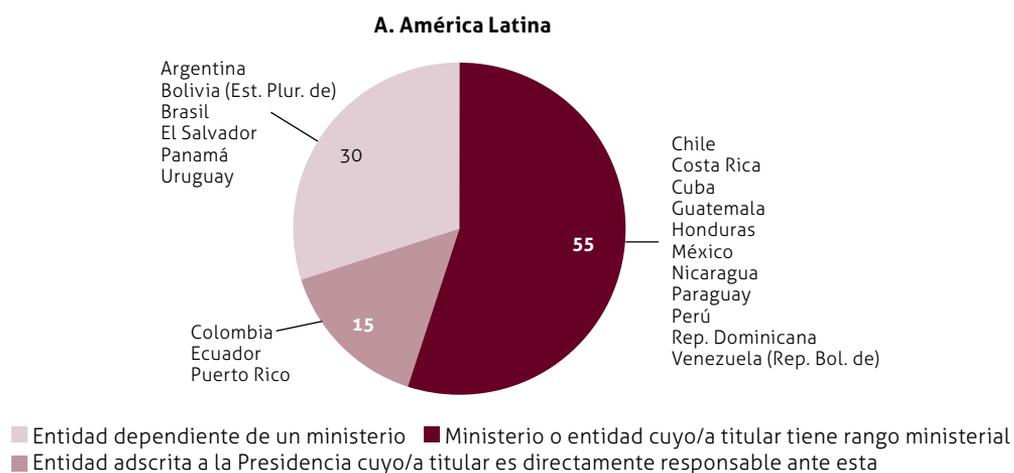
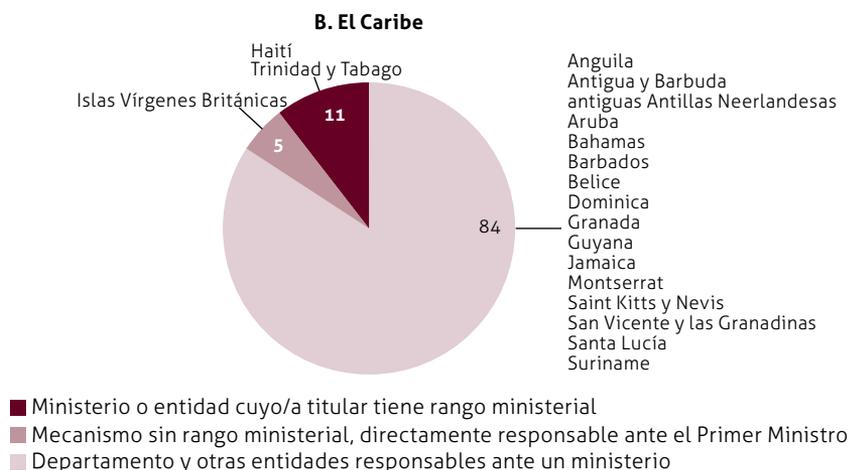


Gráfico VI.1 (conclusión)



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

Dentro de la heterogeneidad de entidades del Estado, los mecanismos para el adelanto de las mujeres se insertan en un entramado institucional cada vez más amplio y denso. En la actualidad, en todos los países de la región es posible identificar ministerios sectoriales, secretarías e institutos dirigidos a responder a las necesidades de distintas poblaciones, ya sea en el nivel nacional o local, que tienen desde el punto de vista organizativo puntos focales o unidades especializadas para incorporar en sus programas y proyectos aspectos de igualdad de género y una preocupación particular por la situación de las mujeres. En este marco, el papel de los mecanismos ha sido central para llevar adelante la agenda de género e incorporar, como parte de las metas sectoriales, las metas de igualdad. Han asesorado, acompañado, capacitado y propuesto modelos de gestión, demandando acciones e incluso transfiriendo, por ejemplo, a municipalidades y otras entidades del Estado, los escasos recursos con los que cuentan. Con todo, puede afirmarse que su mayor incidencia ha sido en la generación de una voluntad política traducida en institucionalidad para lograr cambios cualitativos favorables a la formulación de políticas de igualdad.

En consecuencia, se torna fundamental la capacidad de estos mecanismos para asumir, de manera creciente, funciones rectoras, normativas y de formulación de políticas, capacidad que se vincula a su nivel de jerarquía en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, su legitimidad no siempre se acompaña de recursos presupuestarios, humanos y técnicos adecuados para formular políticas y garantizar su implementación, siendo estos elementos claves para su desempeño y eficiencia. El fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres constituye un desafío permanente, que implica asegurar su estabilidad en el tiempo, resguardar avances y prevenir retrocesos. Se hace necesario

pensar en los retos que entraña la capitalización de los logros y avances en materia de igualdad y lograr, al mismo tiempo, que los mecanismos sean capaces de abrir espacios de diálogo e innovación para establecer acciones articuladas y alianzas virtuosas con el sistema político y la sociedad civil, de modo que su accionar sea el rector de las políticas de igualdad y derechos de las mujeres.

Las políticas públicas de igualdad y las instituciones que las regulan son una construcción que resulta del proceso de interacción de actores sociales, políticos, económicos y culturales en distintos contextos históricos, y que muchas veces son portadores de visiones diferentes e incluso encontradas. En ello radica la importancia de la transversalización como un proceso articulado de todos los mecanismos del Estado, de la sociedad civil y también del ámbito privado, bajo una lógica de unión en la acción colectiva.

2. Los procesos de transversalización de la perspectiva de género en el Estado

Avanzar en el sendero de un cambio estructural progresivo con la igualdad en el centro del desarrollo, como el que propone la CEPAL, requiere como eje central de estrategias que promuevan procesos de transversalización que consideren además los cruces e interacciones entre las distintas desigualdades. Si bien los mecanismos para el adelanto de las mujeres han cumplido un papel relevante en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, planes y programas, incorporando los objetivos de igualdad de género y de garantía de derechos y autonomía para las mujeres en las metas sectoriales, es clave que esta tarea sea comprendida como un proceso político y a la vez técnico, que debe cruzar todas las esferas —política, económica y social—, para que en la práctica se desarrollen procesos de transversalidad articulados.

Los desafíos de la transversalización son numerosos e implican traspasar los límites de los vínculos tradicionales entre la situación de las mujeres y, por ejemplo, la salud, la educación o los temas asociados a las familias, la infancia y el cuidado, para dar lugar a nuevas interrogantes que desafíen a las políticas y obliguen a los Gobiernos a ensanchar su campo de acción. Para avanzar de manera decidida es crucial reconocer que las políticas macroeconómicas no son neutras desde la óptica de género, y que es necesario integrar medidas y acciones específicas y transformadoras en las políticas fiscales, de producción y comercio, que aporten a la igualdad de género. En este marco, es fundamental ampliar la noción de economía e incluir como parte de ella la sostenibilidad de la vida y, en consecuencia, considerar que el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado son elementos centrales que contribuyen al bienestar y al crecimiento económico de los países.

Los Gobiernos deben fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres y brindarles mayor jerarquía dotándolos de recursos y capacidad para el logro de una mayor

transversalización de la perspectiva de género, especialmente en las políticas económicas, pues en los países persiste una dinámica por sectores que fracciona el ámbito social y, más aún, lo separa del ámbito económico, y una estructura jerárquica que subordina la institucionalidad social a las autoridades económicas (CEPAL, 2016a). La superación de esta dicotomía y la integración vertical entre los niveles de gobierno y territoriales son requisitos para desarrollar una arquitectura institucional de género sólida y eficaz.

Si bien es complejo pensar en la erradicación total de las desigualdades de género, la lección que han dejado décadas de trabajo es que los cambios sí son posibles, pero es menester aprender de lo realizado y reflejar el surgimiento de una nueva era que exige como eje central poner el acento en la transversalización del género. Plantearse avanzar en el cierre de brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de discriminación y reproducción cultural, de modo que resulta difícil, aunque no imposible, revertirlas (CEPAL, 2014b).

Es claro que, para que los procesos de transversalización de género tengan éxito, es menester que sean financiados de manera sostenible. En la región, diversos países cuentan con glosas presupuestarias destinadas a los mecanismos para el adelanto de las mujeres; no obstante, es necesario aumentar y asegurar el financiamiento de las políticas de igualdad para la concepción de un nuevo desarrollo en que las acciones sean de más alto impacto y tengan una continuidad mayor.

El contexto actual exige que la región realice acciones de mayor complejidad para enfrentar los resabios del pasado y las nuevas problemáticas, pasando de acciones sectoriales focalizadas a una apuesta cuyo eje esté en potenciar los procesos de implementación de la transversalidad, lo cual implica nuevas formas de hacer política pública de igualdad, acuerdos y sinergias entre los diversos sectores y actores que fortalezcan los enfoques integrales y permitan un cambio cualitativo sustantivo, sobre la base de la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas. La presión por un salto cualitativo, no solo se ejerce fuera de las instituciones, por medio de acciones reivindicativas del movimiento feminista y amplio de mujeres en torno a necesidades específicas, sino también a partir de los intersticios de múltiples instituciones del ámbito público y privado, y de las interfaces sistémicas que reúnen áreas del Estado, entidades profesionales, especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de transversalización efectiva de una perspectiva de igualdad de género y derechos de las mujeres exige nuevas reformas de los marcos legislativos, el desarrollo de capacidades para el análisis de género, aprendizajes conjuntos entre los diversos actores involucrados y la conformación de equipos técnicos en ministerios o servicios dependientes. Estas acciones han de estar acompañadas de estrategias que permitan mayor innovación metodológica en la implementación y articulación de las políticas, así como en el fortalecimiento de la legitimidad de los mecanismos institucionales. Además, se debe

propiciar una mayor coordinación intersectorial que permita una planificación de género que integre las dimensiones territoriales, para tener en cuenta la urgencia y especificidad de cada escala de intervención.

Implementar la transversalidad conlleva cambios culturales de relevancia para las personas y las instituciones, y en la prestación de bienes y servicios, pues incide en las diversas lógicas institucionales y prácticas sociales. Esto conduce a plantear procesos de innovación en el quehacer del Estado, en su organización y gestión y, de este modo, incorporar criterios de igualdad y garantía de derechos en todo el ciclo de las políticas. Estas transformaciones institucionales no son automáticas ni sencillas y requieren de al menos dos condiciones que pueden gatillar el cambio. Por una parte, que los supuestos básicos subyacentes en un sistema de creencias y valores entren en crisis y no puedan interpretar o resolver efectivamente los asuntos rutinarios como solían hacerlo; entonces, se abre una oportunidad para introducir nuevos valores y formas de hacer las cosas que resuelvan mejor los dilemas y acciones cotidianas. Por otra parte, que las autoridades introduzcan de forma constante y durante un período de tiempo prolongado un conjunto de cambios que, sobre la base de nuevos supuestos y valores, prueben resolver de mejor manera las cuestiones rutinarias que la forma preexistente. Esto implica tener autoridades convencidas, dispuestas a invertir recursos políticos, sociales, financieros y humanos en el tema (Franco, 2016).

Los procesos de transversalización de género en el Estado implican asumir de manera proactiva y con un enfoque sistémico el carácter integral de la discriminación y las desigualdades de género, la responsabilidad de todas las instituciones y todas las personas en la construcción de la cultura de la igualdad. En la interacción entre sectores e instituciones se cristaliza de manera articulada la arquitectura institucional de género.

Desde el punto de inflexión que significa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la región tiene hoy la oportunidad de llevar a la práctica una nueva forma de hacer política pública de igualdad de género en el Estado. Las estrategias son diferentes al enfrentar sectores gubernamentales muy consolidados, con importantes inercias y que han funcionado de espaldas a un enfoque de igualdad de género durante décadas y siglos, como, por ejemplo, los relacionados con el trabajo, o al transversalizar temáticas que las propias mujeres pusieron en la agenda pública y que les competen directamente, como es el caso de la violencia y los derechos reproductivos, o al adoptar criterios de transversalización de los derechos de las mujeres en ámbitos de política pública que son producto de la incidencia y la capacidad de generar agenda pública de las mujeres, pero que cada vez convocan más actores, como es el ámbito del cuidado.

Las políticas públicas constituyen una herramienta importante de construcción de nuevas relaciones de igualdad. Por ello, la problemática del cuidado, nueva en el Estado desde una perspectiva integral y de derechos, proporciona una opción de transversalización

de una política pública desde sus inicios, que debe ser aprovechada de manera urgente, puesto que no solo impacta en los servicios y necesidades de grupos específicos de población (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad o enfermas crónicas), sino que puede tener efectos importantes en el desmantelamiento de la división sexual del trabajo, la redistribución del tiempo y el bienestar. Las políticas de cuidado se presentan como una herramienta política transformadora que trasciende la mirada sectorial y fragmentada de la política social, se constituye en un pilar de la protección social y permite la articulación entre los distintos componentes del Estado y entre este, el mercado, la sociedad y las familias, dando espacio a una nueva ecuación. Se espera que la institucionalidad existente en sectores consolidados como la salud y la educación, y la que está en proceso de creación en los países posean criterios transversales al objetivo de la igualdad de género en las esferas privada y pública considerando las necesidades y demandas de igualdad de receptoras y proveedoras de cuidado.

Recuadro VI.1

Las políticas de cuidado: una oportunidad de transversalización desde el inicio

En América Latina el debate sobre la organización social de los cuidados y el papel de las políticas en esta materia ha ganado terreno en la agenda pública a partir del impulso inicial del movimiento de mujeres y la economía feminista y, posteriormente, ante la preocupación de diversos actores sociales, académicos y encargados de formular políticas, por sus repercusiones en las dinámicas sociales y económicas de los países (Marco y Rico, 2013). Todas estas contribuciones han permitido desnaturalizar el cuidado como algo consustancialmente femenino y desplazarlo lentamente del ámbito de las opciones personales y los arreglos privados para hacerlo público y politizable. Partió siendo una preocupación centrada en la asignación cultural de los trabajos de cuidado a las mujeres, el uso del tiempo y la falta de autonomía económica para pasar a ser una problemática incluida en el debate de la protección social y de las políticas y servicios sociales. De igual manera, el interés en el cuidado no remunerado en los hogares se extendió hacia las personas cuidadoras remuneradas, sector que en 2010 estaba constituido en un 94,2% por mujeres, la mayoría asalariadas domésticas y el resto ocupadas en los sectores de la salud y la educación (CEPAL, 2013b).

A este proceso de construcción del cuidado como problema público, se sumó la creciente convicción de su importancia en la economía de los países: "Solo la enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidados que se están realizando hace posible que el sistema económico pueda seguir funcionando. De esta manera, la economía del cuidado sostiene el entramado de la vida social humana, ajusta las tensiones entre los diversos sectores de la economía y, como resultado, se constituye en la base del edificio económico" (Carrasco, 2009, pág. 50). La valorización del trabajo doméstico no remunerado que, a partir de las encuestas de uso del tiempo, se llevan a cabo en algunos países de la región como El Salvador, México y el Perú se dirigen a reconocer el papel económico del trabajo de cuidado en las cuentas nacionales.

En la región, la legislación sobre el cuidado se ha ido estandarizando, y hay en la actualidad diversos países con políticas específicas; sin embargo, en muchos casos los programas nacionales que directa o indirectamente aluden a los cuidados están enmarcados en programas

Recuadro VI.1 (conclusión)

de lucha contra la pobreza o de asistencia social a familias o personas pobres o vulnerables (Batthyány, 2015b). Por ello queda pendiente que en los nuevos programas y proyectos que se implementan se instale desde el inicio un enfoque de derechos humanos y de igualdad de género, que reconsidere y valore que toda política pública se vincula con la reproducción social y, por tanto, es necesario que el trabajo doméstico y de cuidado se incorpore plenamente en las agendas políticas y sea compartido y redistribuido entre las distintas esferas institucionales: el Estado, el mercado, las comunidades, las familias, y dentro de estas, entre hombres y mujeres.

Las experiencias más avanzadas en sistemas y redes de políticas de cuidado, como las que se encuentran en el Uruguay y Costa Rica, o las que están en construcción en Chile, el Ecuador y El Salvador, muestran la importancia de que los mecanismos para el adelanto de las mujeres estén presentes de manera activa en el diseño de los servicios y en la constitución de los sistemas de protección social y de cuidado para asegurar que se formulen políticas transformadoras del orden de género vigente y que garanticen los derechos de las mujeres proveedoras.

Estamos frente a un nuevo y casi inédito desafío de política pública y, al mismo tiempo, ante una gran oportunidad de incidir en la transversalización de la perspectiva de género, implementando políticas para un nuevo pacto social, orientadas a cuestionar la división sexual del trabajo y a promover el desarrollo sostenible, en el entendido de que el eje del cuidado es central para el desarrollo y un instrumento para modificar valores y comportamientos de la sociedad con respecto a la igualdad de género.

Fuente: María Nieves Rico y Claudia Robles, "Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad", *serie Asuntos de Género*, N°140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; Flavia Marco y María Nieves Rico, "Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional", *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2013; CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago, 2013; Cristina Carrasco, "Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina", *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108, Madrid, 2009; Karina Batthyány, "Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales", *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, CEPAL, 2015.

3. Canales para la participación efectiva de la sociedad civil

Las transformaciones que aún deben realizarse en las sociedades de América Latina y el Caribe en relación con la igualdad de género y el desarrollo social y económico exigen Estados democráticos activos y también sociedades activas. Un reto pendiente es asegurar la participación comprometida de los distintos sectores y en los distintos niveles político-administrativos de los países, ampliando las instancias de participación social en la elaboración de los planes de igualdad y desarrollo, las políticas públicas y los programas y proyectos sectoriales. La participación permite establecer objetivos que reflejen las demandas y necesidades de la ciudadanía y fijar los ejes prioritarios considerando las realidades de la población y de las mujeres en particular.

Una mayor y mejor articulación entre el Estado y la sociedad, en un vínculo político y técnico, es crucial para garantizar el éxito de los procesos de transversalización del objetivo de la igualdad de género y de derechos y autonomía de las mujeres. En este sentido, la inclusión de las demandas de igualdad de género en las políticas es una condición esencial para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas que permitan a sus ciudadanos y ciudadanas ejercer sus derechos en forma plena (Benavente y Valdés, 2014).

Un Estado democrático no puede ser un Estado cerrado, sino que debe ser visualizado como uno que valora por sobre todo la deliberación social y, por lo tanto, el cumplimiento y logro de los pactos realizados, culminando con políticas públicas participativas. Se requiere ampliar los espacios de debate donde participan distintos actores simultáneamente y en los que sus integrantes pueden adquirir las destrezas propias de la toma de decisiones democrática: transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto, gestar consensos mínimos para actuar colectivamente y generar y sostener alianzas. Adquiere más importancia la participación deliberante de la ciudadanía frente a distintos problemas públicos que encierran tensiones valóricas que confrontan tradiciones y estereotipos con nuevas concepciones de roles y derechos, por ejemplo, los derechos sexuales y reproductivos, y los cuidados. En esta dirección, la participación ciudadana es parte de la capacidad transformadora de la política democrática y de igualdad.

Por esta razón, se requieren marcos institucionales consolidados que ofrezcan plataformas de diálogo y negociación (PNUD, 2014b), y canales de participación activa de la sociedad civil que sean sostenidos y que se adapten a diferentes condiciones, como los distintos ámbitos territoriales, escalas de intervención, demandas sectoriales y grupos poblacionales afectados, entre otras. Resulta imperativa la incorporación del movimiento feminista y amplio de mujeres, y de las organizaciones comunitarias conformadas o lideradas por mujeres como actores claves y portadores de transformaciones y de una nueva concepción de lo político.

La participación ciudadana es concebida como un proceso que se vincula con otros procesos, como los de transversalización, y con la trama institucional para formar parte de la arquitectura institucional de género, que enriquece el debate público y la definición de la agenda de la igualdad y los derechos de las mujeres. La fuerza de este proceso depende en gran medida de la existencia de canales para la participación y la voz de la sociedad civil, de la disponibilidad de información técnica previa a la adopción de decisiones y la garantía de transparencia. Asimismo, se hace necesaria la creación de nuevas instituciones públicas y privadas de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas de la acción del Estado, que den cabida al control ciudadano de las organizaciones.

Una nueva arquitectura institucional más amplia y de mayor densidad y complejidad ha de estar articulada con la agenda regional de género y alineada con los mecanismos de seguimiento de los ODS en procesos de trabajo interrelacionados que den cuenta de

la multidimensionalidad del desarrollo. Para ello, se requiere fortalecer las capacidades de organización y coordinación intersectorial, interinstitucional y social, a la vez que la gestión y la planificación pública, para lo cual contar con mejores políticas públicas y con canales de expresión de las demandas de la sociedad civil es una condición imprescindible.

C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género

Para reforzar la innovación y la eficiencia de las políticas públicas de género en un desarrollo inclusivo, se requiere afectarlas de manera positiva con propuestas explícitas de planificación y gestión del desarrollo sostenible. En este sentido, los planes nacionales de desarrollo constituyen un instrumento de planificación que otorga a los Estados la visión de lo que se quiere lograr; en ellos se acuerdan las políticas necesarias para alcanzar las metas y se definen indicadores que permitan medir progresos en plazos definidos. Se trata de un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que se deben emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo (CEPAL, 2011b).

Con el estímulo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), en la región comenzaron a elaborarse planes nacionales de desarrollo que contenían ejes y estrategias para lograr el desarrollo social y económico, con algunas consideraciones de género y de derechos de las mujeres. Los países que incluyen la problemática de género en sus planes de desarrollo son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2017a). Es de esperar que también los ODS tengan mayor incidencia al respecto en los planes futuros y que esto impulse, a su vez, que la agenda regional de género tenga mayor expresión en esos mismos planes, pues la consideración de un enfoque de género —como instrumento técnico-político— en los procesos de análisis y planificación es una condición necesaria para un modelo de desarrollo integral y sostenible.

Desde un punto de vista de economía política, la elaboración de los planes debe ser concertada, de modo que asegure tanto la elaboración de metas compartidas como el compromiso de los distintos actores para aportar a su cumplimiento. En el actual marco de preocupación y compromiso global por avanzar hacia la superación de las desigualdades de género, es importante considerar los planes de igualdad de género derivados del trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que constituyen una importante expresión de la experiencia regional y un instrumento para el logro de la mayor legitimidad e institucionalización de dichos mecanismos y de establecimiento de vínculos interinstitucionales e intersectoriales.

Son varios los países de América Latina y el Caribe que han elaborado planes de igualdad a nivel nacional, los que presentan características de forma y fondo muy heterogéneas (véase el cuadro VI.1). Su revisión analítica muestra que, con frecuencia, prima la idea de que las metas de igualdad de género son un elemento agregado, no necesariamente relacionado con las metas sectoriales o generales de los Gobiernos, y un porcentaje importante de las acciones comprometidas se restringen a las responsabilidades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. En este sentido, si bien muchos de los planes incluyen una asignación de responsabilidades que compromete a distintos sectores, en la medida en que son un instrumento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, el peso de su implementación recae sobre estos y, en la actualidad, estos planes constituyen más una hoja de ruta para los mecanismos que para el aparato del Estado en su conjunto; además, generalmente no cuentan con recursos asignados de manera específica para alcanzar los objetivos y metas que se proponen (CEPAL, 2017a). Puede afirmarse que esta es una de las grandes deudas; se requiere aún de una mejor distribución presupuestaria y una política fiscal favorable a la igualdad de género, es decir, aquella que, entre otras cosas, distribuya de manera progresiva el peso del financiamiento de las políticas públicas (CEPAL, 2010b). La implementación de planes eficientes incluye no solo la asignación de responsabilidades, sino además un presupuesto específico.

Cuadro VI.1

América Latina: base normativa de los planes de igualdad de género

Tipo de norma	País
Decreto del Ejecutivo	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay
Mandatos establecidos para las entidades de género	El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana
Mandato del Plan Nacional de Desarrollo	Colombia
Mandato emanado de la Constitución de la República	Ecuador
Herramienta de gestión de la entidad responsable del género	Chile y Venezuela (República Bolivariana de)

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

Sin embargo, es destacable que los países hayan logrado instalar desde la década de 1990 una lógica de gestión que permite mantener los planes y sus objetivos como herramienta técnica y política a lo largo de los años, con una considerable continuidad y sostenibilidad, ya sea por la vía de decretos del Poder Ejecutivo o porque está asignado por ley como parte del trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, lo que, sin ser suficiente, constituye un logro político importante y un avance en la lucha por los derechos de las mujeres y por la igualdad de género.

Avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, en el marco de una nueva arquitectura institucional de género, implica lograr, por un lado,

una mayor transversalización que además considere las interacciones entre las distintas desigualdades, lo que da cuenta de una mirada más exigente del compromiso del Estado con la igualdad y el desarrollo. Por otro lado, implica también una planificación participativa, entendida como parte de la gestión pública y de una política institucionalizada de igualdad.

La vinculación de los planes de igualdad con los instrumentos rectores de la planificación presenta una diversidad de situaciones en la región. Hay países donde la planificación sigue pensándose como neutra o ciega a las desigualdades de género y, por ende, las metas de igualdad están ausentes, mientras que en otros la igualdad entre hombres y mujeres es parte integral del plan de desarrollo. Entre estos últimos se encuentra Costa Rica, en cuyo Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” se considera la igualdad y equidad de género como un principio que sustenta el desarrollo y uno de los elementos de generación de sinergias. Los 16 objetivos sectoriales del país incluyen el enfoque de género, y la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2016 forma parte del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, El Salvador, cuyo Plan Quinquenal de Desarrollo tiene como eje el buen vivir, reconoce la centralidad de la igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el Estado debe garantizar condiciones igualitarias en tres dimensiones: el trato, las oportunidades y los resultados.

Cumplir con los compromisos asumidos a nivel global y regional implica proponer modelos de gestión que incorporen instrumentos rectores de planificación que sean parte constitutiva del fortalecimiento de la propia gestión pública y, de manera complementaria, avanzar, mediante estos modelos, hacia el establecimiento de sistemas potentes de planificación, evaluación y participación para la formulación y puesta en marcha de políticas públicas (CEPAL, 2016a).

De igual modo, con la visión estratégica que otorga la agenda regional de género, es necesario establecer criterios para priorizar las demandas y las medidas por adoptar, lo que implica que la elaboración del plan de igualdad sea producto de un debate democrático y participativo, pero también con un fuerte componente político-técnico que incorpore innovaciones conceptuales, objetivos y una estrategia para alcanzarlos que considere plazos, medidas y acciones, como también los indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan su seguimiento y evaluación. La planificación con perspectiva de género se basa en una visión de futuro que requiere también de ejercicios de prospectiva para verificar la pertinencia y la factibilidad de materializar las aspiraciones de las mujeres y la sociedad en un marco temporal de mayor alcance, y que contribuyen a identificar los posibles caminos por recorrer.

El proceso de planificar supone el logro de ciertos acuerdos políticos en torno a temas centrales que constituyen una prioridad del Estado y no solamente de un Gobierno. Por lo tanto, un requisito de la planificación para el desarrollo es introducir cambios en el planeamiento y la articulación del propio sector público. En consecuencia, la arquitectura

institucional de género, como se plantea en este documento, es un factor que permitirá fortalecer una gestión pública de calidad, con colaboración activa de los diferentes sectores sociales. Junto con esto, se requiere ampliar las capacidades técnicas para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*) estableciendo una conexión entre la formulación y la implementación de las políticas públicas, y bases para controlar su calidad. El reto mayor radica en ser capaces de integrar esta concepción de la planificación en nuevas lógicas institucionales que superen las tensiones producidas por los objetivos coherentes de igualdad, autonomía y ejercicio de derechos para las mujeres en las formas tradicionales de hacer política pública.

Urge, entonces, que la planificación para el desarrollo sostenible apunte a que el enfoque de género sea transversal a todo el proceso de planificación, es decir, el seguimiento, la evaluación, los recursos asignados y toda la gestión involucrada, instando a un proceso articulado entre los ODS y la agenda regional de género que se refleje en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos que elaborarán los países en el corto plazo. En este sentido, la acción planificadora de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y del Estado debe estar alineada con el desarrollo sostenible, el cambio estructural progresivo y la igualdad.

La creación de arquitecturas nacionales interinstitucionales e intersectoriales al más alto nivel para cumplir con la Agenda 2030 debe vincularse y hacer sinergias con la arquitectura institucional para la igualdad de género, impulsando el fortalecimiento de capacidades y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos. A su vez, el desarrollo óptimo de estos procesos requiere de estadísticas actualizadas, que provean información desagregada por sexo y por otros factores de desigualdad, como la pertenencia racial y étnica. Es fundamental además que se creen y analicen nuevos indicadores de género acordes a los nuevos desafíos interconectados, que den cuenta de las matrices estructurales que generan y reproducen desigualdades.

Recuadro VI.2

La revolución de los datos y los instrumentos para la formulación y el seguimiento de las políticas de igualdad

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica un importante desafío en cuanto a su implementación; por ello ha incluido desde el inicio a la comunidad estadística en la definición de los indicadores para el monitoreo de las metas establecidas y propone, junto con los medios de implementación, mecanismos para la evaluación de los progresos. En la Agenda se incorporan explícitamente metas específicas destinadas a aumentar la disponibilidad de más y mejor información estadística y se fomenta la consideración de fuentes de datos tradicionales y no tradicionales, así como su combinación de forma creativa para el seguimiento. Esto será crucial para lograr una rendición de cuentas oportuna y transparente que fomente la participación activa de la ciudadanía (CEPAL, 2015b).

Recuadro VI.2 (conclusión)

La disponibilidad de mayor información estadística sobre las desigualdades de género es un mecanismo que permite dar mayor pertinencia al accionar político y basar los procesos de adopción de decisiones en los hechos. La mayor parte de los países de la región han hecho esfuerzos para compilar un conjunto básico de indicadores nacionales destinados a dar seguimiento a los avances hacia la igualdad de género. En este sentido, se ha progresado en la medición del tiempo del trabajo no remunerado de hombres y mujeres, la violencia contra las mujeres y la participación política, entre otros temas, contando así con mayor información. Para ello ha jugado un importante papel el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, y el fortalecimiento del vínculo entre usuarios y productores de estadísticas e indicadores de género. Sin embargo, los desafíos en materia de información están aún muy vigentes, porque, por una parte “la recolección de información estadística sigue siendo insuficiente y heterogénea, lo que impide una adecuada comparación entre países” y, “por otra parte, los registros administrativos que permiten identificar las intervenciones de los organismos públicos en general aportan datos aislados sobre ciertos servicios y no permiten un diagnóstico completo” (CEPAL, 2015g).

En la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas se aprobaron la resolución 9(VIII) y la Declaración de la Mitad del Mundo, en la que se reafirmó el compromiso con la generación de estadísticas de calidad, que sirvan para el seguimiento de las agendas nacionales y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y la necesidad de trabajar en un nuevo esquema de gobernanza para generar un plan regional de implementación que permita cubrir gradualmente los requerimientos de información derivados de la Agenda 2030. Es de esperar que estos compromisos se alineen con los ya adquiridos respecto de las estadísticas e indicadores de género en ámbitos que superan y complementan los planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que ya están acordados en la agenda regional de género.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, 2015; CEPAL, *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago, 2015; CEPAL, *Informe de la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Quito, 17 a 19 noviembre de 2015) (LC/L.4154), Santiago, 2016.

1. El financiamiento de las políticas de igualdad

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran lejos de institucionalizar un enfoque de género en un instrumento clave de la planificación como es el presupuesto público. Los esfuerzos realizados desde la década de 1990 para analizar el impacto diferencial de las políticas fiscales en hombres y mujeres y la perspectiva de género de los presupuestos públicos han ido de la mano de la identificación de los recursos necesarios para implementar las políticas de igualdad de género desarrolladas a partir de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados.

Si bien en los niveles nacionales los procesos de definición presupuestaria no son visibles en el diseño de los planes de igualdad de género o en la evaluación de sus avances, al analizar los presupuestos públicos de 20 países y territorios de América Latina y el Caribe de habla española³, se puede observar que son pocos los que muestran asignaciones presupuestarias específicas para políticas dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres y, se constata que, aun cuando hay una evolución positiva respecto de los montos del gasto público, estos son poco significativos frente al presupuesto nacional o al presupuesto destinado a la política social.

Son excepcionales los países que han logrado avanzar en consolidar un enfoque de género en el ciclo presupuestario, y en general los recursos asignados carecen de visibilidad, puesto que en las leyes respectivas la información de las partidas no está desglosada de acuerdo con el tipo de gasto o de inversión. Solo en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú es posible identificar las glosas destinadas a la igualdad de género en el presupuesto del Gobierno central, y estas suelen estar muy vinculadas a los recursos destinados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En este contexto deficitario, destaca el caso de México, que cuenta con un gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (CEPAL, 2013g). También es importante el esfuerzo del Brasil, que incorporó este enfoque en los códigos presupuestarios poniendo en práctica una metodología que permite, a partir de rotular todos los gastos destinados a las mujeres, cotejar los valores previstos en los programas y los efectivamente invertidos.

Otra constatación es que, en general, los presupuestos para la gestión de los mecanismos para el adelanto de las mujeres tienen carácter inercial y, cuando aumentan, se debe a que también aumenta el presupuesto de implementación de la ley contra la violencia. Esta es una señal inequívoca de que, desde la visión gubernamental, el rol de los mecanismos se circunscribe a ciertas problemáticas, en particular la violencia contra las mujeres, lo que es un obstáculo para el planteamiento y el liderazgo de transversalización en todos los temas y todos los sectores que a su vez se pretende de ellos.

Un elemento positivo es que, al margen de los déficits de los últimos 20 años, los presupuestos permiten una mayor visibilidad de las estrategias nacionales de igualdad de género y que, a pesar de las claras limitaciones de recursos que se observan en la región, existe la posibilidad y la voluntad de algunos Gobiernos de incorporar una metodología específica para reportar de manera sistemática la inversión pública en temas de género y para asegurar su eficacia, como son los casos del Brasil, Costa Rica, el Paraguay, Puerto Rico y la República Dominicana.

³ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La falta de recursos, sumada a las resistencias culturales de los encargados de tomar decisiones y los operadores de programas, con frecuencia amenaza la estabilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y, en consecuencia, debilita el avance en materia de derechos (CEPAL, 2015a). Tener en consideración los objetivos de igualdad de género y derechos de las mujeres al momento de definir la especificidad de las asignaciones presupuestarias y hacer el seguimiento del presupuesto con miras a asegurar que los recursos se utilicen para cerrar las brechas requiere avanzar en la institucionalización de procesos, lo que significa definir códigos e instalar líneas de género en los clasificadores presupuestarios. La planificación y la gestión del desarrollo con igualdad de género demanda mayores recursos, al mismo tiempo que mayor transparencia en su asignación.

Haciéndose eco de esta situación, desde la Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey (México) en 2002, hasta la Tercera Conferencia, que se llevó a cabo en Addis Abeba en 2015, se ha reiterado la necesidad de asegurar un financiamiento adecuado para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, constituyendo el marco normativo de referencia para impulsarlo. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género, la movilización de recursos para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género se torna un imperativo.

La Agenda 2030 introduce la importancia de contabilizar los flujos financieros privados que contribuirían al desarrollo sostenible, así como de generar y afianzar alianzas público-privadas. Estas alianzas se promueven a través de dos metas específicas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (las metas 17.16 y 17.17) y se las menciona en múltiples secciones, incluso en áreas críticas para las mujeres y las niñas, como la salud, la educación y la alimentación. El éxito de estas alianzas depende en gran medida de la existencia de un marco regulatorio que vele por la transparencia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género, los estándares medioambientales y la rendición de cuentas. Esto implica un potente rol del Estado como principal agente, frente a la ciudadanía en general y las mujeres en particular, de garantía de derechos y responsable de implementar las agendas y de asignar recursos.

D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas

“Toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos”

(CEPAL, 2012a, pág. 300).

El proceso de elaboración de las políticas públicas en las democracias modernas se puede entender como una serie de negociaciones e intercambios entre diversos actores

políticos y socioeconómicos (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). En consecuencia, en los procesos de innovación de las políticas, no pueden quedar fuera de los estándares de calidad los diversos agentes que participan en su estructuración. Por lo tanto, es necesario que en todo el proceso, desde la configuración de la estrategia hasta la aplicación, la interrelación de los diversos actores sea parte del continuo innovador, con el fin de otorgar calidad a la estrategia. En esta dirección, los espacios de diálogo son una herramienta poderosa para el diseño y la implementación de una nueva generación de políticas públicas, proceso en que se deben buscar alianzas que ofrezcan una plataforma de colaboración y cooperación para llevar a cabo nuevos pactos de participación ciudadana en una nueva conversación social.

Las políticas públicas no pueden dissociarse de la acción de los actores, de la estructura de sus interacciones ni de las estrategias enmarcadas en los contextos institucionales en que se desarrollan. La factibilidad del éxito de los ODS y del logro de mayores avances en materia de igualdad de género y autonomía de las mujeres depende del establecimiento de acuerdos y negociaciones que vayan configurando nuevos equilibrios y un horizonte de largo plazo con el año 2030 en la mira. Esto implica comprometer a sectores y actores que tradicionalmente no consideran los objetivos de igualdad de género como parte de su mandato. En este proceso, la negociación y el diálogo, tanto a nivel técnico como político, se vuelven herramientas indispensables para construir nuevos pactos para la igualdad y garantizar compromisos políticos de largo alcance (CEPAL, 2014a).

Los mecanismos para el adelanto de las mujeres han impulsado importantes alianzas con otras entidades de Gobierno e incluso con otros poderes del Estado, pero estas alianzas han tenido fundamentalmente un corte programático y no han sido suficientes para concertar un nuevo pacto de género o alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones (normas, organismos y procesos) que aseguren su cumplimiento. Frente a la encrucijada en que se encuentra actualmente la región, donde se plantean profundos cambios a nivel político, económico y social, los pactos representan instrumentos vitales para reformular políticas públicas en un marco democrático. Su construcción se entronca con un proceso participativo que se puede adaptar a las características específicas de cada país; así, la negociación de pactos fortalece la viabilidad política de un nuevo camino para el desarrollo, mediante la elaboración de propuestas en un amplio proceso de concertación que genera legitimidad.

La implementación de la Agenda 2030 requiere actuar en ámbitos como la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación, el aporte regional al debate mundial y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales, e implica procesos de apropiación social para que sus metas se conviertan en objetivos nacionales compartidos por la sociedad. Los ODS demandan, de este modo, el establecimiento de diálogos y pactos como base de

la sostenibilidad de las políticas públicas, y exigen una trayectoria futura de sinergia participativa de diferentes actores públicos y privados, la sociedad civil y organizaciones sociales, una coordinación entre los diversos ámbitos de intervención. Estos espacios de diálogo entre diversos actores de la sociedad son aspectos claves para la implementación de iniciativas sostenibles, integrales y plurales, ya que se acepta el axioma de que la acción de unos actores repercuten en otros, lo mismo que sucede con las instituciones, dado que es difícil pensar que una única institución pueda dar respuesta a los problemas complejos de la actualidad (Rayo, 2013).

En la actualidad, se hace evidente que todo esfuerzo para concretar el diálogo entre los diversos agentes sociales es un camino provechoso para políticas que den cuenta del nuevo contexto en el que la región se está embarcando y las nuevas metas a las que se aspira (CEPAL, 2017b). La coordinación y la interlocución entre variados actores son un instrumento poderoso para formular e implementar políticas públicas y se transforman en espacios consultivos y colaborativos que generan un uso más eficiente de las capacidades y conocimientos, de los recursos humanos, técnicos y financieros.

Por su transversalidad, los espacios de diálogo son una herramienta que fomenta la calidad, transparencia, credibilidad y sostenibilidad de las decisiones tomadas y de los cursos de acción escogidos, y que brinda la oportunidad de crear y fortalecer alianzas para la formulación conjunta de políticas públicas sostenibles y acciones innovadoras y efectivas que favorezcan una mayor igualdad de género. La demanda de las mujeres de un nuevo pacto social y de género requiere de un Estado más proactivo en la garantía de sus derechos y el ejercicio de su autonomía, junto con la creación de instancias adecuadas para ello. De este modo, el pacto, más que un resultado, es un proceso (CEPAL, 2010c), y se constituye en el motor de las responsabilidades comunes, y por lo tanto, de la sostenibilidad de las políticas públicas.

Alcanzar metas de igualdad de género implica la coordinación entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación y el compromiso de todos los actores, ya sean de la sociedad civil o de empresas. Supone, también, lidiar con la economía política y los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región. Para la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se deberá sortear una realidad socioeconómica y política signada por tensiones y contradicciones (CEPAL, 2016a), con una reducción de la inversión social, un aumento de la pobreza y asignaciones presupuestarias limitadas, todo ello en una encrucijada donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, de inversión y de protección social, y más audaces y creativas aún al plantearse el cierre de las brechas de género sin retroceder en los avances ya alcanzados.

Por su parte, es importante tomar la decisión de construir las sinergias necesarias para avanzar en el fortalecimiento de la agenda regional de género, lo que requiere de espacios

de diálogos incluyentes, abiertos a la participación de diversos actores y procesos de cooperación entre diferentes instituciones, que coloquen en el centro los derechos humanos de las mujeres y su autonomía, asociados con una mayor justicia social y económica para el conjunto de la sociedad.

E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sus 17 Objetivos, las 169 metas asociadas y sus 230 indicadores globales, en lo que respecta a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, encuentra un correlato de mayor amplitud, profundidad y osadía en la agenda regional de género. Como se pudo constatar en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el logro de las metas de autonomía de las mujeres e igualdad de género no puede medirse solo a través de indicadores cuantitativos mínimos. Para hacer el seguimiento del avance hacia metas orientadas a subvertir desigualdades estructurales basadas en el sistema de género y la interseccionalidad de la desigualdad, se precisa recabar información cualitativa que dé cuenta de la transformación de las relaciones de poder en todos los niveles.

América Latina y el Caribe está preparada para promover un vínculo sistemático entre el seguimiento de los ODS, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción de El Cairo y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como la agenda regional de género expresada en los consensos aprobados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, impulsando sinergias con el objeto de abordar las causas estructurales de la desigualdad de género y así avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias y un desarrollo verdaderamente sostenible, transitando de los compromisos a la implementación.

Para ello, es esencial cruzar estratégicamente el enfoque de derechos en toda la agenda. Esta mirada evita la priorización de unos derechos de las mujeres sobre otros, dada su indivisibilidad, y contribuye a abordar las interrelaciones entre las autonomías económica, física y en la toma de decisiones. Los principios de no discriminación y de igualdad se articulan para avanzar hacia la igualdad sustantiva revirtiendo, a la vez, las múltiples formas de discriminación contra las mujeres en toda su diversidad. De esta manera, se evita también tener una visión única u homogénea de las mujeres y se toman en cuenta las diferentes experiencias del ser mujer y la necesidad de contar con políticas justas para avanzar hacia una plena igualdad de capacidades, agencia, dignidad y derechos.

La “desigualdad no solo es inaceptable desde el punto de vista ético, sino que también constituye una barrera determinante para nuestro desarrollo” (CEPAL, 2016a). Incluir el

enfoque de derechos y de igualdad en la implementación de todos los objetivos, así como en los medios de implementación de los ODS y la agenda regional de género, será la gran tarea de los Gobiernos de la región con el apoyo de la sociedad civil y los organismos internacionales. Este es un esfuerzo decidido de conectar los objetivos de corto plazo con una visión estratégica de mediano y largo plazo para que “nadie se quede atrás”.

Este transitar implicará no solo saber a dónde queremos llegar, sino abordar también la forma de llegar allí, es decir, contar con directrices sobre cómo desarrollar estrategias que integren el enfoque de igualdad de género de forma transversal en todas las políticas, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la cultura institucional, para contribuir verdaderamente a un cambio en la vida de las mujeres y los hombres de los países de la región, y evitar dos características que conllevan efectos negativos sobre las mujeres: el maternalismo social en las políticas y el sesgo androcéntrico de los mercados laborales basados en el modelo del trabajador ideal. El desafío está en incorporar una perspectiva centrada en la titularidad de derechos y autonomía, en tanto permite señalar la brecha entre la igualdad formal y la real, como elemento clave para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la identificación de opciones alternativas de políticas. Por otra parte, el principio de no retroceso implica que, aún en momentos de crisis o desaceleración económica, se deben garantizar los máximos recursos disponibles para cumplir progresivamente con los derechos.

En los últimos años, podemos constatar cambios en el enfoque de la participación ciudadana en los Estados latinoamericanos, con situaciones diversas, y se observa que los campos de acción política se desplazan, y se recolocan debates, temas y sujetos políticos que dan nuevo significado a la democracia. El papel y la evolución del movimiento de mujeres y feminista en sus expresiones militante, comunitaria, sectorial y académica, en redes y organizaciones, es parte indisoluble de los logros alcanzados en la región en materia de igualdad de género. Como ya lo ha dicho la CEPAL, el feminismo ha contribuido especialmente al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco, enfatizando sus procesos de adquisición y desarrollo, como las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas tanto en las instituciones como en los vínculos intrafamiliares, y ha articulado indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento como principios y objetos del desarrollo. De esta manera, ha mostrado que la igualdad solo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, las capacidades y el desarrollo personal no dependen de otros (CEPAL, 2014a). Estas voces y estos esfuerzos plurales, en que la diferencia no significa jerarquía, sino que es constitutiva de los grupos sociales, tienen una nueva ventana de oportunidad, sin ceder a la neutralización despolitizadora (Prado, 2016), de aportar a la construcción, hacia el horizonte 2030, de una sociedad más justa e igualitaria, en una reflexión cabal del ser humano y el modelo de desarrollo en el que se puede vivir con dignidad.

En este contexto, se requiere poner el énfasis en la agenda económica del desarrollo y la igualdad de género, centrando la discusión de la autonomía económica de las mujeres en un marco global de cambio estructural de la matriz productiva y de aumento del espacio fiscal mediante la progresividad de la tributación y la lucha contra la evasión y la elusión, que permita obtener recursos suficientes y estables que se dirijan a políticas de igualdad y a inversiones públicas destinadas a garantizar los derechos de las mujeres.

No por ello dejan de tener prioridad las cuestiones recurrentes en los debates pero que aún no están resueltas, como la violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, los obstáculos en la educación y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones. De igual modo, de cara al horizonte 2030, también es necesario abordar los temas emergentes vinculados a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el desarrollo de la ciencia y las industrias 4.0, o las industrias inteligentes que, basadas en la Internet de las cosas, corresponden a una nueva manera de organizar los medios de producción, con mayor adaptabilidad y mejor asignación de recursos que van a producir cambios importantes en el empleo y en la protección social, pudiendo afectar los derechos de los hombres y mujeres trabajadores (CEPAL, 2016c). Otra problemática relativa a las mujeres que se debe considerar en el corto plazo, junto con los cambios demográficos que protagonizan, es su aporte al desarrollo urbano, el transporte y la infraestructura de cuidado. El fin del actual estilo de desarrollo (CEPAL, 2016a) también llama a considerar la situación de las mujeres en una economía verde, la mitigación del cambio climático y los conflictos ambientales. La mitigación implica tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo tanto, es necesario analizar cómo se relaciona el orden de género vigente con los patrones dominantes de producción, consumo, uso de energía y tecnologías, y la contribución de las mujeres como productoras, trabajadoras, consumidoras, investigadoras y decisoras ante el gran impulso ambiental que reclama el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 y la agenda regional de género requieren de una coalición social y política que se aglutine en torno a la propuesta civilizatoria que se deriva de la igualdad de género, le dé viabilidad y la materialice. Con una visión de futuro transformadora, se plantea tender puentes, a partir de las plataformas políticas existentes, y generar una trayectoria convergente de los diferentes actores, sectores e inversiones, en el ámbito mundial, regional, subregional y nacional, induciendo las innovaciones y las decisiones que garanticen a todas las mujeres en el presente y en el futuro una vida con derechos, en igualdad y con ejercicio pleno de su autonomía como sujetos colectivos, lo que implica modificar las características discriminatorias y patriarcales seculares de nuestras sociedades y las políticas públicas.



Capítulo VII

Consecuencias sociopolíticas de las tendencias demográficas

Las grandes tendencias

- A. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo
- B. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo
- C. Aumenta la esperanza de vida
- D. Se expande la migración intrarregional
- E. Persisten las desigualdades reproductivas
- F. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes

Políticas en la transición demográfica

- A. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad
- B. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral
- C. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento
- D. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes
- E. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes
- F. Adecuar los sistemas de pensiones
- G. Crear un sistema público de cuidado

Las grandes tendencias*

A. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo

El descenso de la fecundidad fue la principal característica de la transformación demográfica regional en la segunda mitad del siglo XX. La región pasó de tasas de fecundidad muy altas (5,5 hijos por mujer) en comparación con el contexto mundial entre 1965 y 1970 a tasas apenas superiores (2,2 hijos) al nivel de reemplazo en la actualidad (véase el cuadro VII.1)¹. Además de la velocidad e intensidad de esta caída, destaca su rápida generalización a la mayoría de los países. El descenso de la fecundidad implicó una considerable reducción del crecimiento poblacional, efecto que se ha venido atenuando. Por el contrario, los efectos del descenso de la fecundidad sobre la estructura de edad de la población siguen presentes y se prolongarán varios años.

El descenso de la fecundidad se ha producido con grandes diferencias en cuanto a sus fechas de inicio, los períodos de mayor velocidad del cambio y los momentos en los que se alcanza el nivel de reemplazo. Estas diferencias de trayectoria se transmiten hacia el futuro a través de efectos diferentes en el tamaño y el peso relativo de las distintas generaciones en la población total y, por lo tanto, en la aparición, vigencia y duración del bono demográfico² y del envejecimiento.

El inicio de la caída de la fecundidad fue relativamente más temprano en el Caribe y en América del Sur, donde, en la mayoría de los países, ya había comenzado a fines de la década de 1960 (véase el gráfico VII.1)³. En cambio, en algunos países centroamericanos como Belice y Guatemala, no comenzó hasta la década de 1980. En las tres subregiones hubo algunos países en los que la fecundidad cayó rápidamente: Cuba y Barbados ya tenían una fecundidad inferior al nivel de reemplazo al finalizar la década de 1970, fenómeno que luego se extendió a Antigua y Barbuda, Chile, Colombia, Costa Rica, el Brasil, El Salvador, México, Panamá y Trinidad y Tabago.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Los impactos de las tendencias demográficas", *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016, págs. 189-204.

¹ El nivel de reemplazo corresponde aproximadamente a una tasa global de fecundidad (TGF) de 2,1 hijos por mujer. El nivel de reemplazo se da cuando la tasa neta de reproducción (TNR) es igual a 1, es decir, cuando cada mujer está en capacidad de tener una hija, lo que garantizaría la reproducción de su generación. La TNR es igual a la tasa total de fecundidad limitada a nacimientos femeninos, descontando el efecto de la mortalidad.

² El bono demográfico se refiere al período económicamente favorable en que la población potencialmente activa crece más rápidamente que la población total (CEPAL, 2009).

³ Antigua y Barbuda, la Argentina, las Bahamas, Barbados, Cuba, Trinidad y Tabago y el Uruguay iniciaron esa década con niveles de entre cuatro y cinco hijos por mujer, bajos para la época.

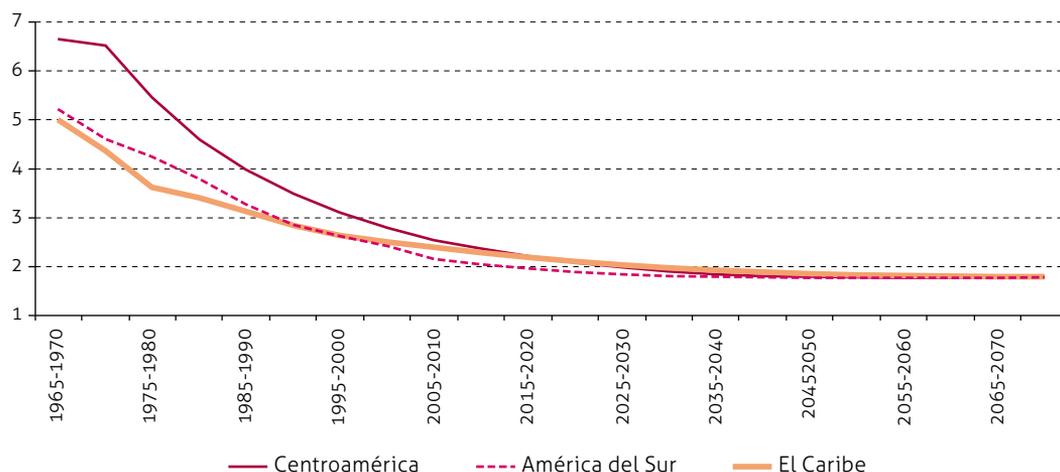
Cuadro VII.1

América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad por países y subregiones, 1965-2075*(Número de hijos por mujer)*

País	1965-1970	1980-1985	1995-2000	2010-2015	2025-2030	2040-2045	2055-2060	2070-2075
América Latina y el Caribe	5,53	3,95	2,75	2,15	1,90	1,79	1,77	1,78
El Caribe	5,01	3,41	2,64	2,29	2,03	1,89	1,81	1,79
Antigua y Barbuda	4,00	2,14	2,31	2,10	1,94	1,86	1,83	1,82
Bahamas	3,58	3,05	2,33	1,89	1,77	1,75	1,76	1,78
Barbados	3,53	1,92	1,74	1,79	1,82	1,84	1,85	1,86
Cuba	4,30	1,85	1,64	1,63	1,59	1,65	1,70	1,75
Granada	4,80	4,23	2,81	2,18	1,90	1,78	1,75	1,77
Haití	6,00	6,21	4,62	3,13	2,46	2,11	1,91	1,82
Jamaica	5,78	3,55	2,70	2,08	1,86	1,78	1,77	1,79
República Dominicana	6,65	4,15	2,98	2,53	2,13	1,89	1,79	1,77
Santa Lucía	6,48	4,20	2,60	1,92	1,69	1,65	1,68	1,73
San Vicente y las Granadinas	6,41	3,64	2,55	2,01	1,75	1,69	1,71	1,75
Trinidad y Tabago	3,81	3,28	1,82	1,80	1,68	1,69	1,73	1,77
Centroamérica	6,65	4,60	3,11	2,37	1,98	1,81	1,77	1,78
Belice	6,35	5,40	3,85	2,64	2,19	1,95	1,82	1,78
Costa Rica	5,26	3,50	2,61	1,85	1,67	1,68	1,72	1,75
El Salvador	6,36	4,75	3,20	1,97	1,73	1,66	1,68	1,72
Guatemala	6,30	6,10	4,70	3,30	2,64	2,28	2,05	1,92
Honduras	7,42	6,00	4,34	2,47	1,99	1,79	1,73	1,73
México	6,75	4,37	2,89	2,29	1,90	1,73	1,72	1,75
Nicaragua	6,95	5,85	3,40	2,32	1,93	1,76	1,72	1,74
Panamá	5,41	3,63	2,81	2,48	2,16	1,97	1,87	1,83
América del Sur	5,22	3,78	2,62	2,05	1,84	1,78	1,77	1,78
Argentina	3,05	3,15	2,63	2,35	2,13	1,98	1,89	1,85
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,41	5,51	4,29	3,04	2,51	2,20	2,00	1,89
Brasil	5,38	3,80	2,45	1,82	1,66	1,66	1,70	1,74
Chile	4,46	2,66	2,16	1,78	1,70	1,72	1,75	1,78
Colombia	6,18	3,70	2,50	1,93	1,69	1,66	1,70	1,74
Ecuador	6,40	4,45	3,20	2,59	2,21	1,97	1,85	1,80
Guyana	5,28	4,11	3,12	2,60	2,27	2,05	1,92	1,86
Paraguay	6,15	5,12	3,88	2,60	2,22	1,99	1,86	1,81
Perú	6,70	4,65	3,10	2,50	2,12	1,89	1,79	1,77
Suriname	5,95	3,70	2,92	2,40	2,08	1,89	1,82	1,80
Uruguay	2,80	2,57	2,30	2,04	1,90	1,84	1,82	1,82
Venezuela (República Bolivariana de)	5,90	3,96	2,94	2,40	2,08	1,89	1,81	1,79

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Gráfico VII.1

América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad por subregiones, 1965-2075*(Número de hijos por mujer)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Se prevé que el cambio de la fecundidad será cada vez menos intenso, como se indica en las proyecciones de población de las Naciones Unidas (2015b) e incluso es probable que baje a niveles inferiores al de reemplazo y se mantenga en ellos durante largo tiempo. La rápida convergencia implica que ese nivel sería alcanzado antes de 2050 por casi todos los países de la región. Sin embargo, las diferentes tendencias nacionales dan lugar a significativos desfases temporales en cuanto a su estabilización. Así, dos países rezagados en la transición demográfica como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala llegarían a ese nivel en el período entre 2050 y 2055 y en el período entre 2055 y 2060, respectivamente, es decir 70 o 75 años más tarde que Cuba y Barbados. Al igual que el promedio regional, la fecundidad de todos los países continuaría disminuyendo más allá del nivel de reemplazo durante entre tres y seis quinquenios más, antes de que se revierta la tendencia.

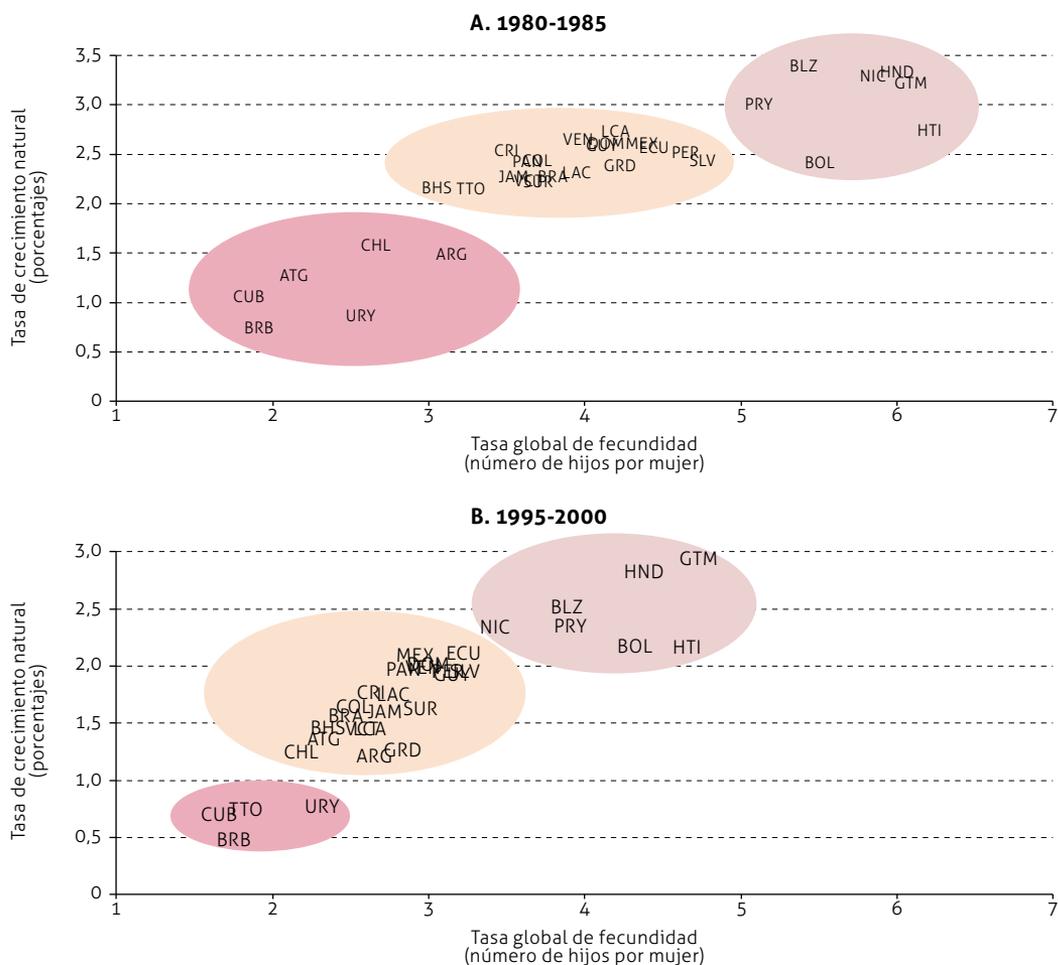
La secuencia que se presenta en el gráfico VII.2 muestra el avance de la transición demográfica, marcado por el descenso de la fecundidad y de la tasa de crecimiento de la población. Aunque la transición estaba ya muy avanzada en Cuba, Barbados, Trinidad y Tabago y el Uruguay en 2010-2015, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití seguían mostrando un atraso importante y manteniendo tasas de crecimiento de la población superiores al 1,5% y tasas de fecundidad por encima de los tres hijos por mujer.

Pese al acentuado descenso de la fecundidad, persisten tasas relativamente altas en las poblaciones indígenas, los estratos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educativo y las adolescentes⁴. Estos altos niveles de fecundidad, sobre todo de la no planificada, reflejan las limitaciones que enfrentan esas mujeres y sus parejas para acceder a la información y los servicios de salud sexual y reproductiva.

Gráfico VII.2

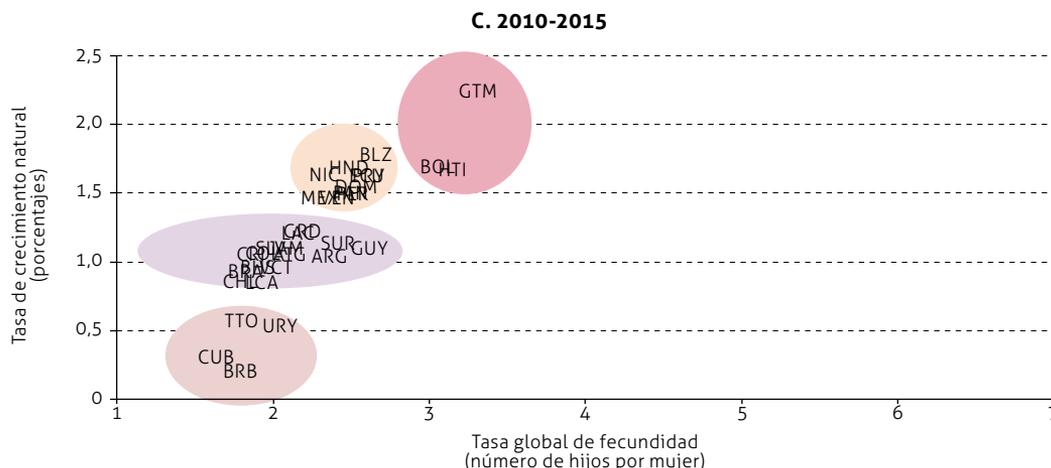
América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad y tasa de crecimiento natural, 1980-2015

(En porcentajes y número de hijos por mujer)



⁴ En el caso de las adolescentes de pueblos indígenas, la maternidad a edades muy jóvenes se relaciona con prácticas culturales tradicionales, que fomentan la unión y la reproducción tempranas. Esto no implica que sean beneficiosas para las personas o tengan una jerarquía superior a los derechos individuales. En caso de conflicto entre estas prácticas y los derechos individuales, estos últimos deberían prevalecer.

Gráfico VII.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La fecundidad adolescente en la región (66,5 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes entre 2010 y 2015) es la segunda mayor del mundo después de la de África y se ha reducido mucho menos que la fecundidad total, situación que es común a las tres subregiones pese a sus diferencias socioeconómicas (véase el gráfico VII.3). Su nivel es más alto que el que se esperaría dada la fecundidad total y otros indicadores sociales, como los niveles educativos, los grados de urbanización, la esperanza de vida y los niveles de ingreso. Si bien la tendencia de la fecundidad adolescente es preocupante, la de la maternidad adolescente lo es aún más, porque aumentó en la década de 1990 (véase el gráfico VII.4)⁵. Posteriormente, el promedio regional retornó a la trayectoria descendente (Rodríguez, 2014), aunque aumentó en 5 de los 12 países considerados en los gráficos VII.4 y VII.5.

Una parte significativa (y mayoritaria en casi todos los países) de las madres adolescentes no planifican su embarazo (véase el gráfico VII.6), lo que vulnera su derecho reproductivo de elegir cuándo tener hijos. Si bien los datos de las décadas de 1980 y 1990 mostraban resultados compatibles con una mayor planificación de los hijos por parte de las madres adolescentes, en comparación con el promedio de planificación en

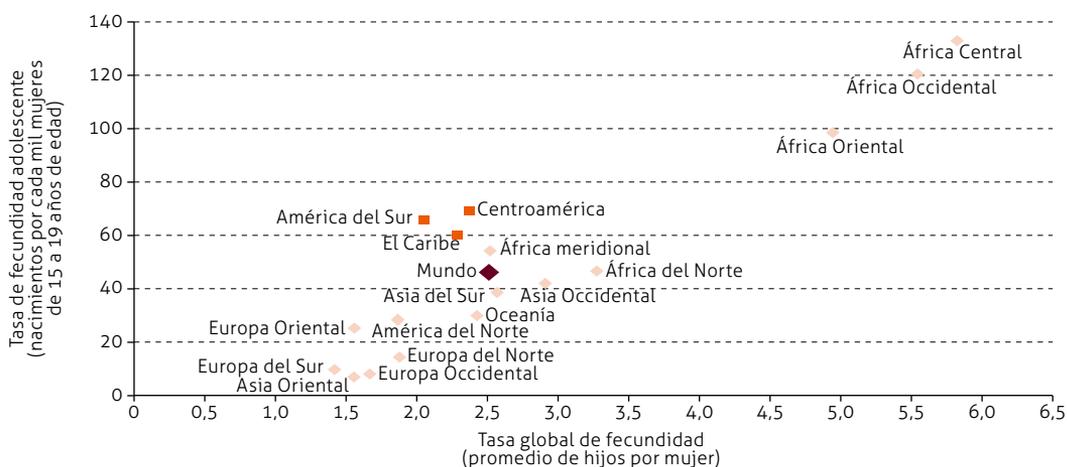
⁵ La diferencia entre las trayectorias de la fecundidad y de la maternidad adolescente se debe a que la primera considera todos los nacimientos tenidos por las adolescentes, mientras que la segunda solo considera los nacimientos de orden uno, que son los que provocan la transición desde la nuliparidad (no haber tenido hijos) a la maternidad. Como esto último es lo que cambia la vida de las adolescentes, en términos analíticos y de política los indicadores de maternidad resultan más relevantes que los de fecundidad. La fecundidad adolescente puede descender sin que eso se traduzca en una reducción de la maternidad adolescente, cuando tal descenso se debe a una caída de la paridez (promedio de hijos tenidos) en la adolescencia.

todas las edades, las encuestas de la primera década del siglo XXI revelan una caída sistemática de esa variable. Más de la mitad de los nacimientos durante la adolescencia son no planificados. La reproducción en la adolescencia entraña problemas para la madre, el bebé y la familia de la madre adolescente, que absorbe gran parte de los costos y de la carga de la crianza. Además, la alta concentración de la maternidad adolescente entre los más pobres contribuye a la reproducción intergeneracional de esta condición.

Gráfico VII.3

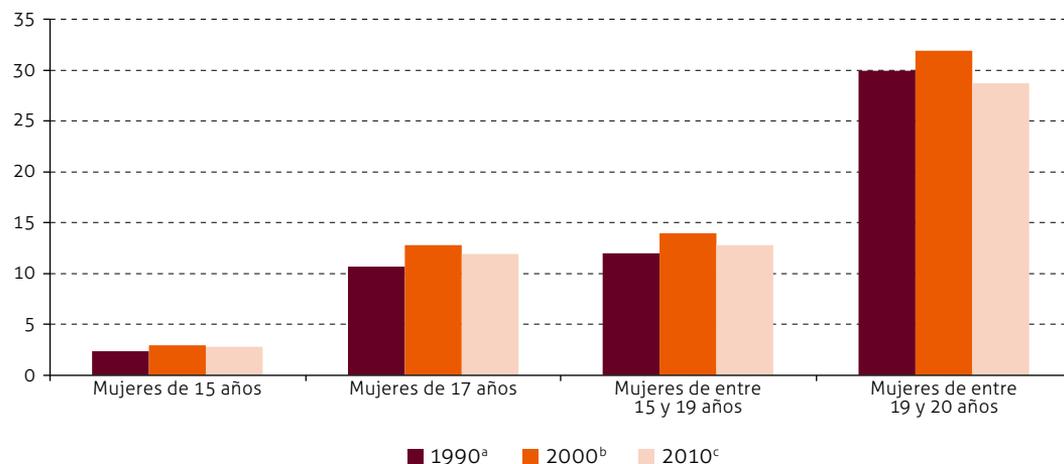
Mundo: tasa global de fecundidad y tasa de fecundidad adolescente por subregiones, 2010-2015

(Promedio de hijos por mujer y nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años de edad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Gráfico VII.4
América Latina (19 países): mujeres que son madres por edades,
censos de las rondas de 1990, 2000, y 2010
(En porcentajes)



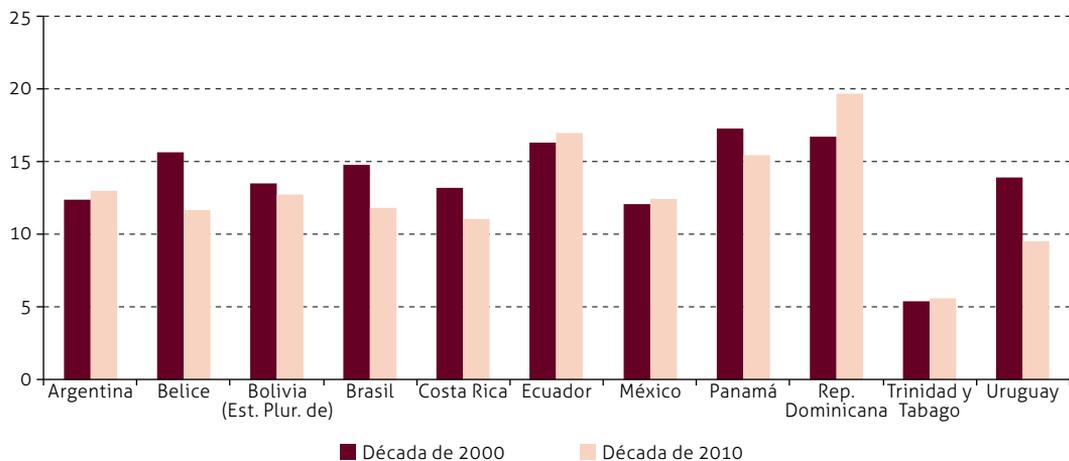
Fuente: J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto (LC/W.605)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); base de datos regional Maternidad en América Latina y el Caribe (MATERNILAC) y procesamiento especial de bases de datos de la Argentina, 2010 y Honduras, 2013.

^a Ronda de 1990: Argentina 1991, Bolivia (Estado Plurinacional de) 1992, Brasil 1992, Chile 1992, Colombia 1993, Ecuador 1990, El Salvador 1992, Guatemala 1994, México 1990, Panamá 1990, Paraguay 1992, Perú 1993, Uruguay 1996 y Venezuela (República Bolivariana de) 1990.

^b Ronda de 2000: Argentina 2001, Bolivia (Estado Plurinacional de) 2001, Brasil 2000, Chile 2002, Colombia 2004-2005, Costa Rica 2000, Ecuador 2001, El Salvador 2007, Guatemala 2002, Honduras 2001, México 2000, Nicaragua 2005, Panamá 2000, Paraguay 2002, Perú 2007, República Dominicana 2002 y Venezuela (República Bolivariana de) 2001.

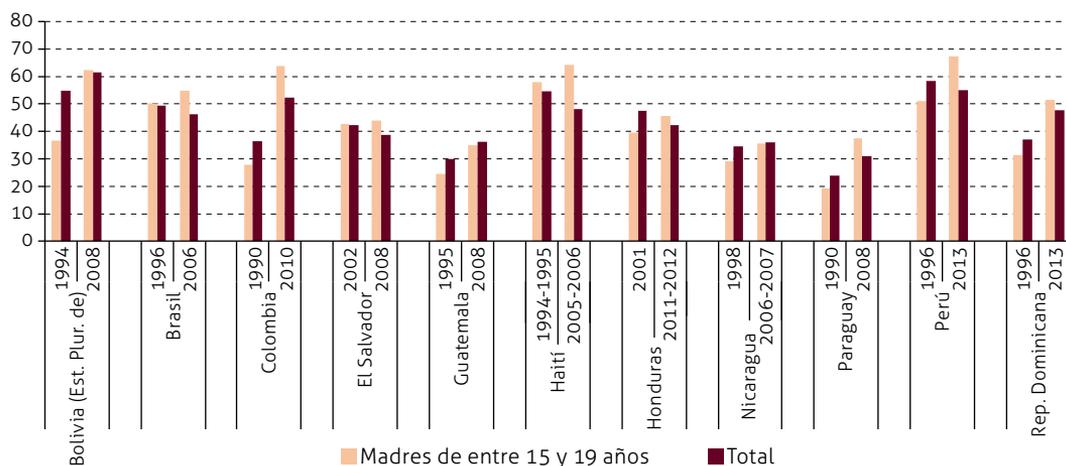
^c Ronda de 2010: Argentina 2010, Bolivia (Estado Plurinacional de) 2012, Brasil 2010, Costa Rica 2011, Ecuador 2010, Honduras 2013, México 2010, Panamá 2010, República Dominicana 2010, Uruguay 2011 y Venezuela (República Bolivariana de) 2011.

Gráfico VII.5
América Latina (países seleccionados): mujeres de entre 15 y 19 años que son madres, décadas de 2000 y 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos regional Maternidad en América Latina y el Caribe (MATERNILAC) y Base de datos CEPALSTAT [en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

Gráfico VII.6
América Latina (países seleccionados): nacimientos no planificados en los cinco años que precedieron a la encuesta de referencia, según la edad de la madre en el momento del nacimiento, alrededor de 1990 y 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de J. Rodríguez, "High adolescent fertility in the context of declining fertility in Latin America", 2011 [en línea] http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01_rodriguez.pdf.

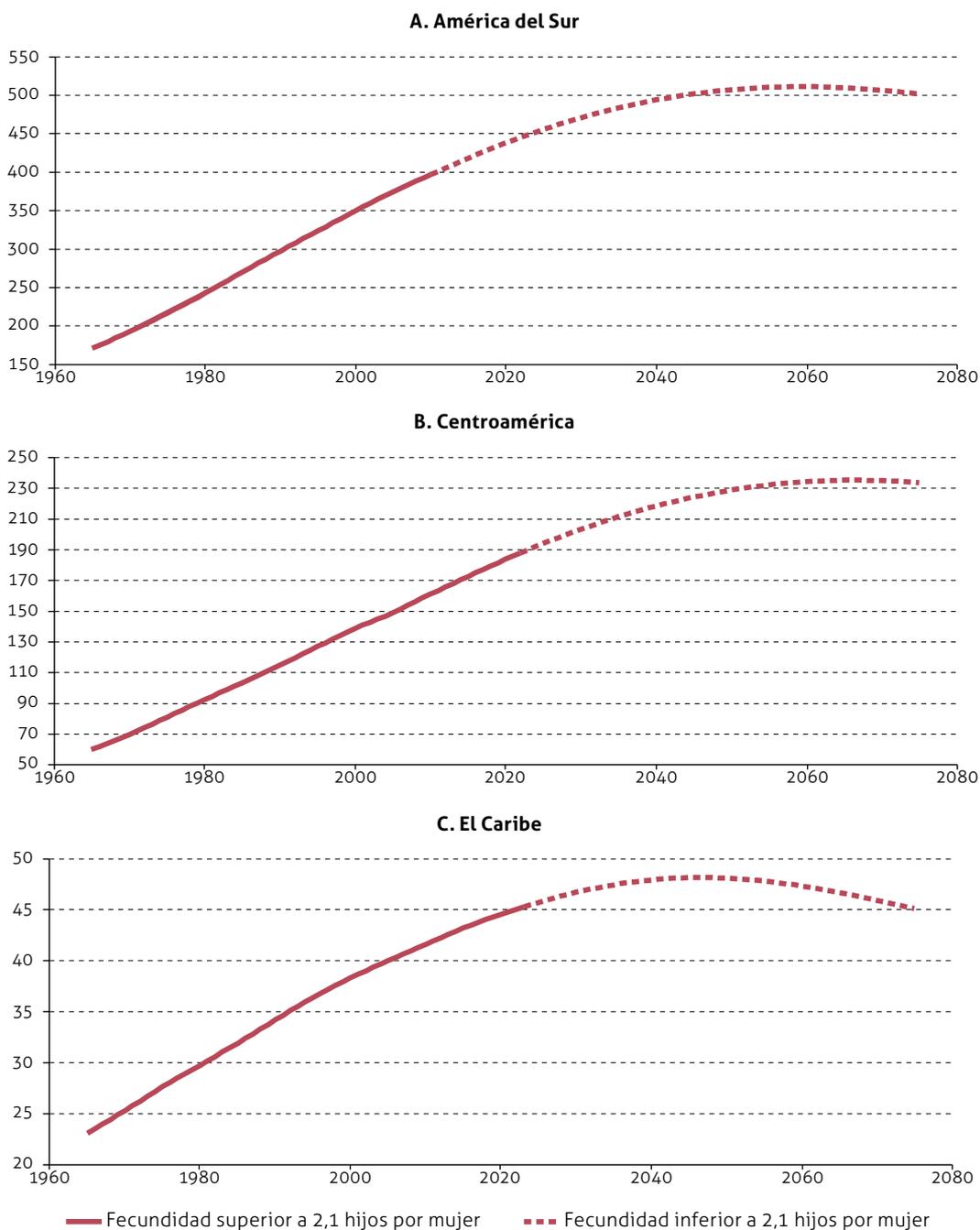
Algunos estudios de la región han sugerido que numerosas adolescentes, en especial entre las pobres, quieren tener hijos y que, en particular, quieren hacerlo más que en otras edades (Stern, 1997; Guzmán y otros, 2001; Binstock y Pantelides, 2006; Oliveira y Melo, 2010). Los argumentos que sustentan estas hipótesis provienen de la demografía (los nacimientos de primer orden son más deseados y la mayoría de los nacimientos de las madres adolescentes son precisamente de primer orden), la antropología (normas culturales que promueven la reproducción temprana) y la sociología (la maternidad temprana es vista como una opción que proporciona significado y un proyecto de vida, sobre todo en contextos en los que hay pocas opciones). Estos argumentos se apoyan en la evidencia disponible a fines del siglo pasado y llaman la atención sobre la necesidad de elevar los incentivos para postergar la iniciación reproductiva. Con todo, los datos presentados en este documento apuntan, más bien, a las barreras que dificultan el ejercicio de los derechos reproductivos de las adolescentes, específicamente las que limitan el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la anticoncepción desde el inicio de la vida sexual.

B. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo

La población total regional continuará creciendo hasta alcanzar un máximo de 793 millones de habitantes en 2061 (Naciones Unidas, 2015b). Debido a los distintos grados de avance en la transición demográfica, las diferencias entre países continuarán siendo significativas (véase el gráfico VII.7), desde las tasas de crecimiento inferiores al 0,5% en los más avanzados en la transición demográfica, como Barbados, hasta casi el 3% en Guatemala, tasa típica de las etapas incipientes de esa transición.

Ese crecimiento no estará relacionado directamente con la tasa de fecundidad, sino con la inercia demográfica, es decir la capacidad de las poblaciones de seguir creciendo más allá del período en que la tasa de fecundidad llega al nivel de reemplazo debido al cambio en la estructura por edades, al producirse una concentración de población en las edades reproductivas (CEPAL, 2008).

Gráfico VII.7
América Latina y el Caribe: crecimiento de la población por subregiones, 1965-2075
 (En millones de habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

C. Aumenta la esperanza de vida

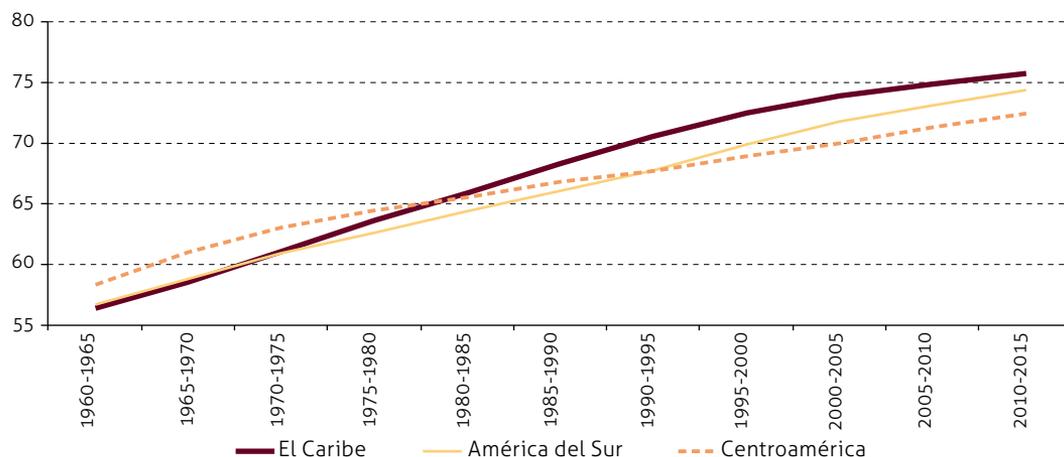
Al igual que en los países desarrollados, el inicio de la transición demográfica en la región estuvo ligado al descenso de la mortalidad. Ese cambio se debió principalmente a las transformaciones socioeconómicas y culturales, el mejoramiento de las condiciones de vida, el aumento de la población urbana, el mayor nivel educativo, la disponibilidad de tecnología sanitaria y las políticas exitosas⁶. El resultado fue un avance sin precedentes en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las afecciones maternas, perinatales y nutricionales (Di Cesare, 2011; CEPAL, 2008; CEPAL, 2015a). El cambio epidemiológico benefició principalmente a la población más joven, las mujeres y los niños, lo que implicó significativos cambios demográficos, en particular el gran aumento de la esperanza de vida al nacer, explicado inicialmente por el descenso de la mortalidad infantil y posteriormente por la caída de la mortalidad en otras edades.

El aumento de la esperanza de vida ha sido un proceso consistente y continuado durante todo el siglo pasado y se extiende hasta el presente. De un promedio aproximado de 59 años entre 1965 y 1970, se pasó a casi 75 años en el presente quinquenio. La población ha ganado 16 años de vida en promedio en los últimos 45 años, es decir, 2 años por quinquenio. Sin embargo, ese promedio regional solo equivale al que tenían los países desarrollados hace 25 años (CEPAL, 2008). Los avances de la esperanza de vida se dieron en todos los países, pero persisten diferencias muy significativas entre ellos y entre subregiones, que no se justifican dado el avance epidemiológico y socioeconómico (véanse el gráfico VII.8 y el cuadro VII.2).

Gráfico VII.8

América Latina y el Caribe: esperanza de vida al nacer por subregión, 1960-2015

(En años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

⁶ En las décadas de 1950 y 1960, varios países de la región implementaron políticas exitosas de atención básica y saneamiento ambiental, que incluían programas de salud materna e infantil, vacunación masiva, rehidratación oral, desparasitación y nutrición, y expansión de servicios sanitarios, en particular agua potable y alcantarillado.

Cuadro VII.2
América Latina y el Caribe (31 países): esperanza de vida al nacer
por subregiones y países, 1965-2015

(En años)

País	1965-1970	1980-1985	1995-2000	2010-2015
América Latina y el Caribe	58,9	64,9	70,4	74,5
El Caribe	61,0	65,5	68,9	72,4
Antigua y Barbuda	65,0	69,5	73,0	75,8
Bahamas	65,2	69,1	71,7	75,1
Barbados	64,6	69,5	73,0	75,4
Cuba	68,5	74,2	76,2	79,2
República Dominicana	56,9	64,0	70,0	73,2
Granada	63,0	67,1	69,8	73,2
Haití	46,2	51,6	57,1	62,3
Jamaica	67,6	72,0	72,1	75,4
Santa Lucía	61,6	70,0	71,2	74,8
San Vicente y las Granadinas	64,0	68,4	70,6	72,7
Trinidad y Tabago	64,8	67,3	68,4	70,2
Centroamérica	58,6	65,9	72,5	75,7
Belice	64,3	70,4	68,6	69,8
Costa Rica	65,2	73,4	77,0	79,2
El Salvador	53,9	57,1	68,0	72,6
Guatemala	50,1	58,3	66,4	71,5
Honduras	51,0	61,6	69,8	72,8
México	60,3	67,7	73,7	76,5
Nicaragua	52,0	59,5	68,5	74,5
Panamá	64,4	71,0	74,6	77,3
América del Sur	58,8	64,4	69,9	74,4
Argentina	65,8	70,2	73,3	76,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	44,7	51,2	59,3	67,7
Brasil	58,0	62,7	68,9	74,1
Chile	61,5	69,2	75,9	81,2
Colombia	60,1	66,9	70,3	73,7
Ecuador	56,8	64,6	72,1	75,5
Guyana	61,6	62,8	64,6	66,3
Paraguay	65,0	67,1	69,4	72,7
Perú	51,5	61,5	69,3	74,2
Suriname	62,4	66,5	67,8	70,9
Uruguay	68,6	71,0	74,2	77,0
Venezuela (República Bolivariana de)	63,3	68,7	71,6	73,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Persisten diferencias de 8, 10 y 15 años de esperanza de vida entre los países más y menos avanzados en Centroamérica, el Caribe y América del Sur, respectivamente, que revelan diferencias sustanciales de las condiciones de salud. Chile y Haití presentan los

valores extremos (81 y 62 años, respectivamente). Teniendo en cuenta que el aumento de la esperanza de vida suele ser de 2,5 años por quinquenio, la diferencia entre ambos países equivale a unos 40 años de desfase.

En el Caribe, la dispersión no se ha modificado sustancialmente desde finales de la década de 1960, pero, si se excluye a Haití y la República Dominicana, la dispersión del resto de los países ha aumentado: la diferencia entre los extremos pasó de 5 años a casi 10 años. Algo similar ocurrió en América del Sur: si se excluye al Estado Plurinacional de Bolivia, la dispersión se reduce solo 2 años, de 17 a 15. En Centroamérica, la dispersión disminuye, al reducirse la diferencia entre los extremos de más de 15 años a menos de 10.

En el promedio de la región, la esperanza de vida de las mujeres es casi 7 años superior a la de los hombres, un valor cercano al predominante en los países más desarrollados (Naciones Unidas, 2015b). En Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), esa diferencia es mayor y fluctúa entre 7 años y más de 9 años, lo que tendría relación con la sobremortalidad masculina por causa de la violencia. Se espera que esta diferencia disminuya en la medida en que algunos riesgos epidemiológicos tiendan a equipararse entre hombres y mujeres, aunque persistirán circunstancias biológicas como son los riesgos en el embarazo y el parto.

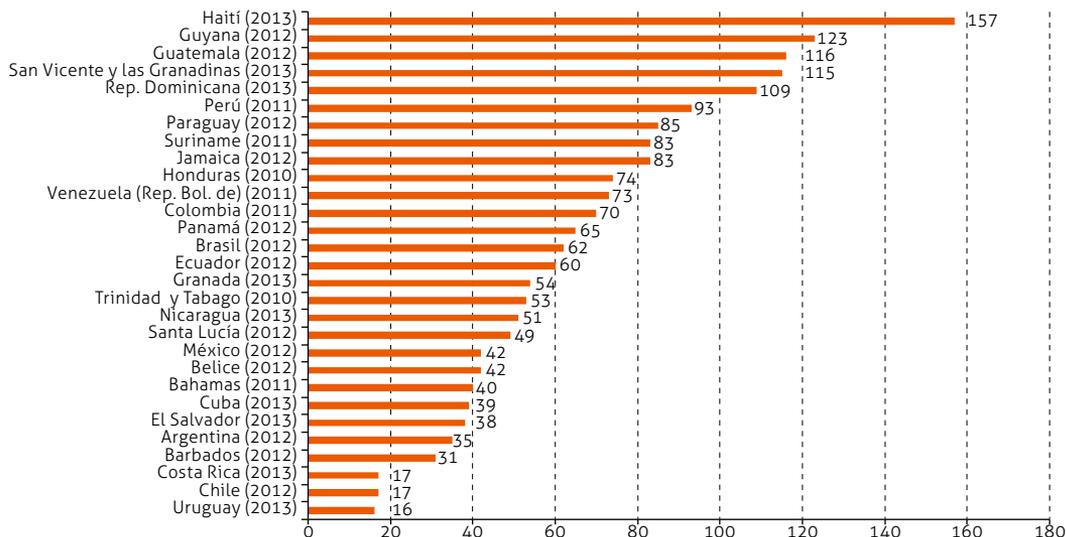
Pese al descenso general de la mortalidad, responsable de los aumentos significativos de la esperanza de vida, la mortalidad materna permanece en niveles elevados en gran parte de los países de la región (véase el gráfico VII.9). Las situaciones más graves se dan en Haití, Guyana, Guatemala, San Vicente y las Granadinas y la República Dominicana, que registran razones iguales o superiores a 100 muertes por 100.000 nacidos vivos, mientras que, en el extremo opuesto, el Uruguay, Costa Rica y Chile han bajado ese indicador a 17 o menos.

La mortalidad materna depende de las condiciones de acceso y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, en especial la atención obstétrica y los cuidados de emergencia en el embarazo y el parto. En el promedio regional, la atención de los partos por personal especializado llega al 92%, aunque varios países presentan déficits, en especial Guatemala y Haití, cuyas coberturas son inferiores al 70%. Pese a que la proporción de mujeres embarazadas sin una consulta prenatal está por debajo del 5% en la mayoría de los países (véase el gráfico VII.10), al usar el indicador de al menos cuatro consultas prenatales, recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), es evidente la persistencia de déficits. Las mujeres más expuestas al riesgo de mortalidad materna son las indígenas y las residentes en áreas rurales, donde la oferta de servicios de atención prenatal y asistencia profesional en el parto es muy escasa. El contraste entre los limitados logros en cuanto a la mortalidad materna y los altos índices de atención profesional en el parto y el período prenatal plantean dudas sobre la calidad de estos servicios, cuya eficacia debe aumentar (CEPAL, 2013a; CEPAL, 2010a; CEPAL, 2015a).

Gráfico VII.9

América Latina y el Caribe (29 países): razón de mortalidad materna reportada, último año disponible

(Número de defunciones por 100.000 nacidos vivos)

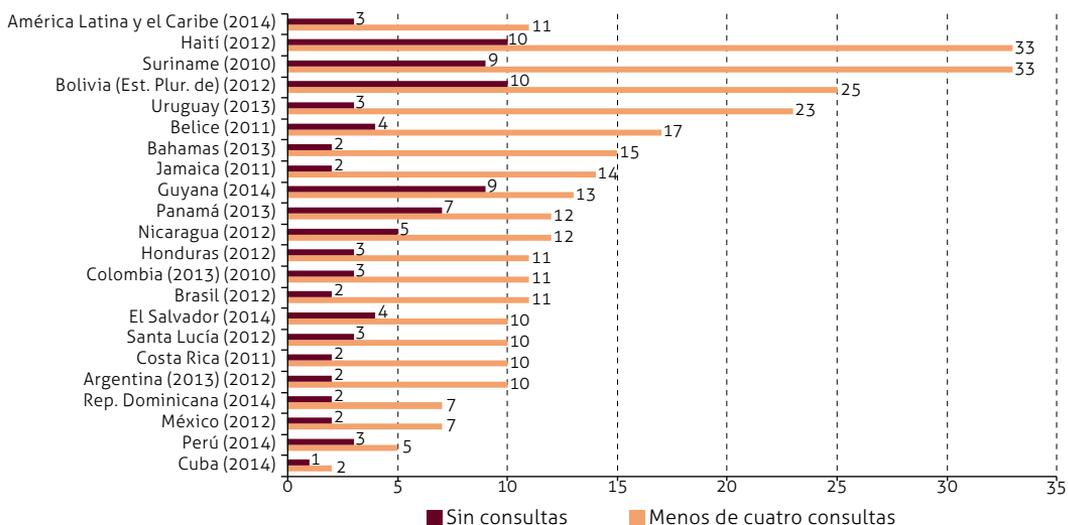


Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2646)*, Santiago, septiembre de 2015.

Gráfico VII.10

América Latina y el Caribe (21 países): falta de atención prenatal, alrededor de 2014

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2646)*, Santiago, septiembre de 2015.

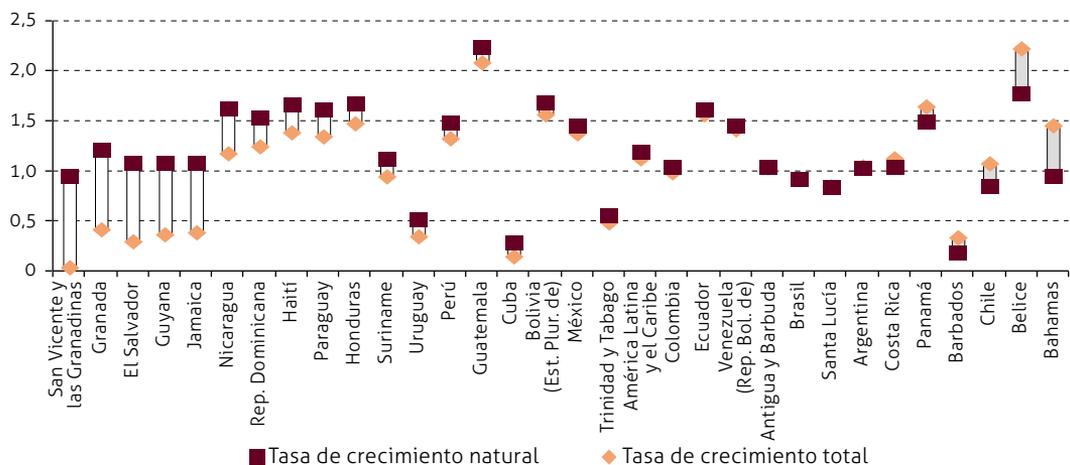
D. Se expande la migración intrarregional

La emigración de la población de la región ha alcanzado cifras muy significativas en el pasado reciente. Antes de la década de 1990, la principal corriente emigratoria se daba desde los países del Caribe, México y Centroamérica hacia los Estados Unidos. A partir de entonces, la emigración aumentó marcadamente y España ganó gran importancia como país de destino, al tiempo que otros países desarrollados comenzaron a destacar en el mismo sentido (Europa Occidental y Oriental, Australia, Canadá y Japón).

Como efecto de la crisis en muchas economías desarrolladas desde finales de 2007, disminuyeron los migrantes latinoamericanos a los países correspondientes. Asimismo, se puede observar una creciente tendencia al retorno que, en el caso notable de México, ha provocado un saldo neto negativo de la migración a Estados Unidos (González, 2015). Una parte de los flujos migratorios se reorientó hacia destinos internos de la región, lo que amortiguó el efecto de la crisis.

El impacto total de la migración puede calcularse como la diferencia entre las tasas de crecimiento total y natural (véase el gráfico VII.11). Los países con emigración más alta son centroamericanos o caribeños, en particular San Vicente y las Granadinas, Granada, El Salvador y Jamaica. En América del Sur, destacan Guyana, el Paraguay, el Uruguay y el Perú, así como naciones en las que la emigración ha crecido recientemente (Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)). Los principales receptores netos (a la derecha en el gráfico VII.11) son Barbados y las Bahamas en el Caribe, Belice, Panamá y Costa Rica en Centroamérica y Chile y la Argentina en América del Sur. Estos cuatro últimos son los destinos intrarregionales que más han aumentando su importancia.

Gráfico VII.11
América Latina y el Caribe: promedio anual del crecimiento total y crecimiento natural, 2010-2015
(Por 100 habitantes)



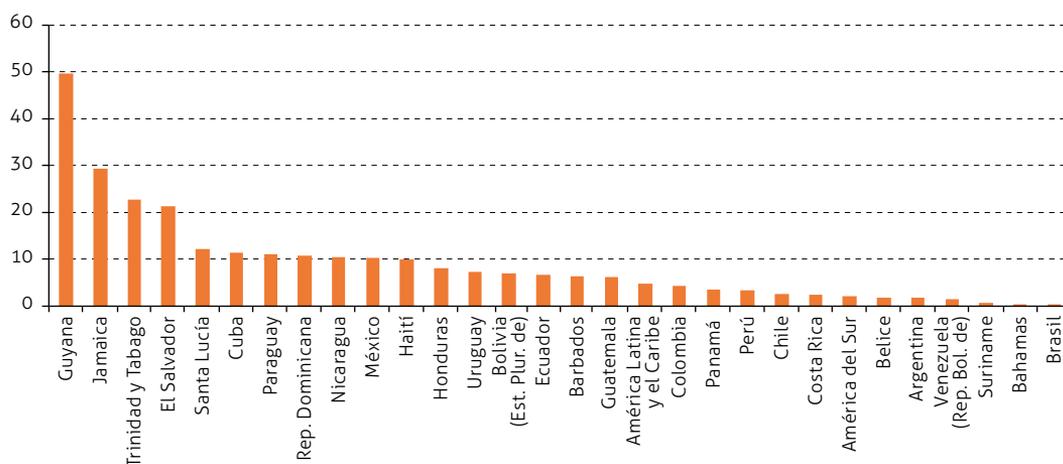
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

El número de latinoamericanos que viven en los Estados Unidos y Europa y en países de la propia región distintos de los de su nacimiento continúa siendo muy grande, como se aprecia en la proporción de población emigrada de un país respecto de la población residente en el mismo. En buena parte de los países, esa proporción es muy elevada (véase el gráfico VII.12): casi un 50% en Guyana y entre el 20% y el 30% en Jamaica, Trinidad y Tabago y El Salvador.

Gráfico VII.12

América Latina y el Caribe (29 países): emigrados con relación a la población total, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y División de Población de las Naciones Unidas.

La emigración de grandes volúmenes de población tiene impactos demográficos significativos: modifica el tamaño de las poblaciones de origen y destino y, dada su selectividad, afecta la estructura por edad y la composición por sexo, generalmente a través del descenso de la población económicamente activa y de la duración del bono demográfico de los países que pierden población. Asimismo, tiene efectos económicos y sociales sobre la oferta de trabajo, la demanda de bienes y servicios, los niveles de pobreza, el nivel educativo y el entorno social y cultural en los países de origen y de recepción. Entre los efectos económicos, destacan el aporte de las remesas de los emigrantes a las comunidades de origen, el papel de los emigrados y retornados en la incorporación de capacidades empresariales y tecnologías, y la contribución a la reproducción social y económica de las sociedades de los países de recepción.

E. Persisten las desigualdades reproductivas

La desigualdad en la región tiene múltiples dimensiones, algunas de las cuales interactúan de manera más directa que otras con diferentes aspectos de la dinámica y la distribución de la población. Destacan las desigualdades de género, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones que enfrentan las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos y su participación igualitaria en la actividad productiva. Asimismo, conviene mencionar las desigualdades territoriales, que se traducen en aislamiento, discriminación, atraso y vulnerabilidad, y la pertenencia a grupos poblacionales que experimentan situaciones de privación o discriminación, particularmente por su origen étnico o racial.

Las desigualdades reproductivas se manifiestan en la intensidad reproductiva, que se cuantifica con medidas de desigualdad de la tasa global de fecundidad entre grupos socioeconómicos; en el calendario reproductivo, en particular en la iniciación reproductiva temprana, que se captura a través de la fecundidad o la maternidad adolescente, y en la distribución social de la reproducción, que se mide por la proporción de la reproducción total que corresponde a cada grupo socioeconómico.

Estas desigualdades siguen un patrón sistemático que se retroalimenta, ya que tienden a deteriorar la situación de los grupos de menor nivel socioeconómico, lo que agudiza las desigualdades iniciales. Asimismo, muestran un ejercicio desigual de los derechos humanos, en particular del derecho reproductivo básico de lograr coincidencia entre las aspiraciones y la realidad en términos del número de hijos y del momento en que se tienen. Esto se corrobora con indicadores como las preferencias en materia del número de hijos —en general, más homogéneas que la cantidad de hijos que efectivamente se tienen— y de fecundidad no deseada —generalmente, más frecuente entre las mujeres pobres y las adolescentes (Rodríguez 2014). Reducir las desigualdades reproductivas contribuiría a desactivar un círculo vicioso que retroalimenta la pobreza y la desigualdad social y favorecería el cumplimiento de los derechos.

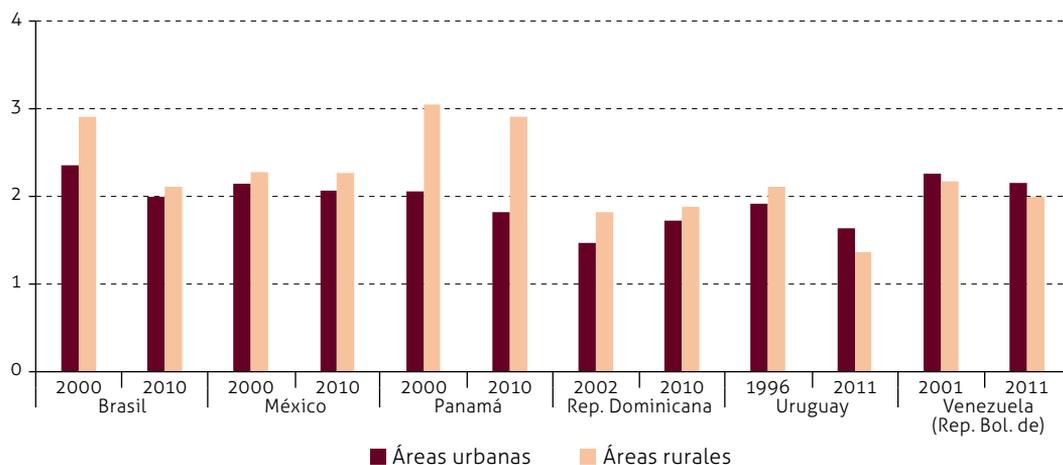
Existe un debate conceptual acerca de las tendencias y posibilidades de las políticas frente a las desigualdades reproductivas (CEPAL, 2006). Una visión considera que las desigualdades reproductivas son resultado de desigualdades sociales más profundas, asociadas a la posición de las personas en el ámbito de la producción, y de otras relativas a ingresos, activos y bienestar. Según esta hipótesis, mientras persistan estos fundamentos, las desigualdades reproductivas también se mantendrán. Otra visión estima que las desigualdades demográficas se sustentan principalmente en limitaciones para el ejercicio de derechos que pueden superarse mediante políticas públicas, en factores culturales susceptibles de modificación y en desigualdades sociales y barreras de acceso a servicios que es posible eliminar mediante políticas y programas específicos y focalizados. De esta

visión se deduce que es factible un proceso de convergencia de patrones demográficos relativamente autónomo de las desigualdades socioeconómicas estructurales vinculadas al acceso a los recursos productivos.

La experiencia de países desarrollados muestra que, si bien los gradientes sociales de intensidad de la fecundidad pueden reducirse significativamente, los del calendario de la fecundidad tienden a disminuir más lentamente (Rendall y otros, 2009). La experiencia regional ratifica que la intensidad de la fecundidad puede descender transversalmente en términos socioeconómicos y étnicos y que ese descenso puede incluso ser más marcado en los grupos desaventajados, sobre todo si los niveles de fecundidad de los grupos aventajados son muy bajos.

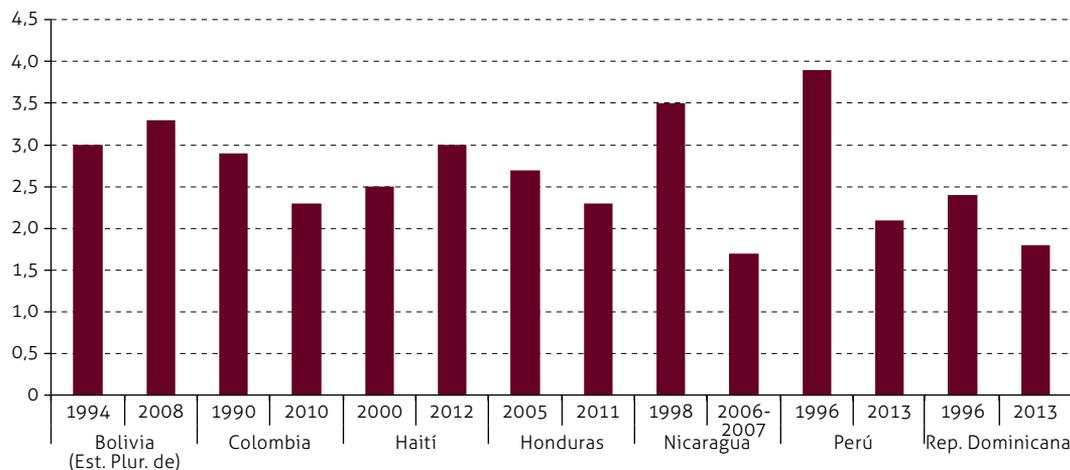
En el gráfico VII.13, se presenta la evolución de la desigualdad socioeconómica de la tasa global de fecundidad (TGF) entre los censos de la ronda de 2000 y los de la ronda de 2010. La desigualdad se mide como la relación entre los valores de la TGF de los quintiles de menor y de mayor nivel socioeconómico. Los resultados ratifican que la desigualdad de la fecundidad total cae de forma generalizada y de manera más marcada en las zonas rurales. En el gráfico VII.14, se presentan datos de encuestas que permiten examinar la desigualdad de la intensidad reproductiva, según quintiles socioeconómicos, y su evolución en un conjunto adicional de países. Los resultados muestran que predomina la reducción de la desigualdad de la TGF (disminuye en cinco países y aumenta en dos), lo que concuerda con los resultados basados en datos censales.

Gráfico VII.13
América Latina (6 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF)
en áreas urbanas y rurales como relación entre el quintil socioeconómico
más alto y el más bajo, alrededor de 2000 y 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas urbanas sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento.

Gráfico VII.14
**América Latina (7 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF)
 como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo,
 alrededor de 2000 y 2010**



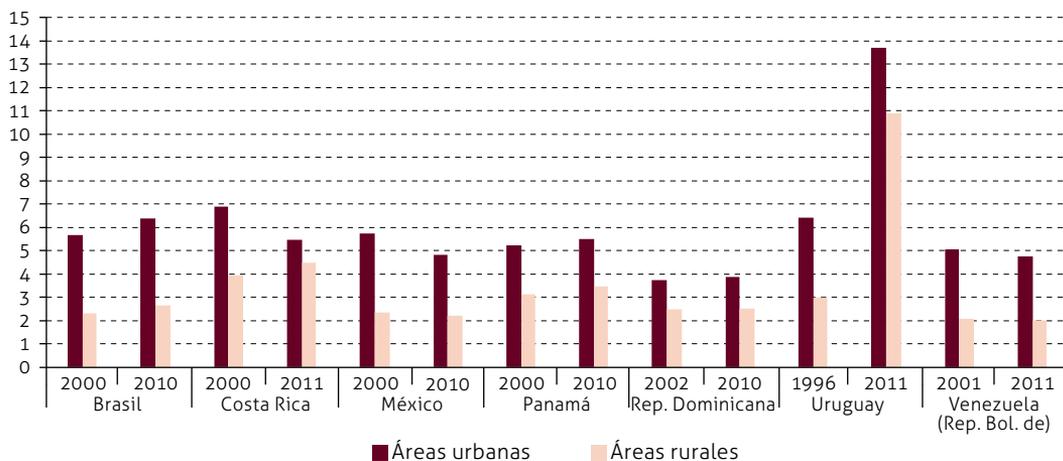
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/>.

Aunque persiste la desigualdad reproductiva, en la mayoría de los países se estaría reduciendo en el contexto de la caída masiva y generalizada de la fecundidad total. Sin embargo, la iniciación reproductiva, que registra mayor desigualdad, no disminuye, de manera que se constituye en foco de atención para las políticas de población y combate contra la pobreza. Los datos del gráfico VII.15 indican que la desigualdad social de la maternidad adolescente podría haber aumentado en la década de 2000 en la mayoría de los países de la región, aunque tal tendencia depende de los procedimientos usados en la estimación (Rodríguez, 2014).

Un aspecto clave de la desigualdad reproductiva es la distribución socioeconómica del número anual de nacimientos en los países. En CEPAL (2010b), se alertó acerca de la sobrerrepresentación de la población menor de 15 años en la pobreza (la infantilización de la pobreza). Los mayores niveles de pobreza entre esa población tienen efectos graves en la desigualdad social. Son desigualdades iniciales, es decir desde la cuna e incluso durante la gestación, que son inaceptables desde el punto de vista ético y negativas social y económicamente. Se concatenan con otras durante la infancia y adolescencia, lo cual impide un ejercicio igual de los derechos y acumula desventajas que marcan profundamente el futuro de las personas. La mayor presencia de las nuevas generaciones en los grupos pobres implica problemas adicionales en la lucha contra la pobreza, debido a que la pobreza y la fractura social tienden a reproducirse en generaciones sucesivas.

Gráfico VII.15

América Latina (7 países): desigualdad del porcentaje de madres de 19 y 20 años de edad como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, según zona de residencia, censos de las ronda de 2000 y 2010



Fuente: J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Las desigualdades reproductivas, resultado de los mayores niveles de fecundidad de los grupos pobres, son la principal causa de los niveles más altos de pobreza en la niñez. En todas las edades, el quintil de mayor nivel socioeconómico está subrepresentado en los nacimientos, mientras que el quintil inferior tiene una amplia sobrerrepresentación, que es mucho mayor en los nacimientos en etapas tempranas de la vida, en particular durante la adolescencia. Dado que casi el 20% de los nacimientos proviene de madres adolescentes, su concentración en el quintil más pobre tiene implicaciones para la reproducción intergeneracional. La persistencia del calendario temprano de la fecundidad reduce los beneficios del descenso sostenido de la fecundidad entre las mujeres pobres.

En un escenario extremo, podrían igualarse los pesos relativos de todos los quintiles socioeconómicos en la cantidad de nacimientos, pero con los quintiles pobres teniendo sus hijos en edades más tempranas y los ricos en edades más avanzadas, una vez cumplidas las fases clave de la formación y la acumulación de experiencia e iniciada la inserción laboral formal. En ese escenario, bajo una aparente igualdad socioeconómica de la reproducción biológica, se escondería una desigualdad profunda de las condiciones sociales y demográficas en que se produce esa reproducción.

F. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes

En los países de América Latina, existían más de 800 pueblos indígenas en 2010, con una población estimada de 45 millones de personas y gran diversidad demográfica, social, territorial y política. Algunos pueblos viven en aislamiento voluntario, otros mayoritariamente en zonas rurales o en grandes asentamientos urbanos. Asimismo, existe una población afrodescendiente de más de 120 millones, también con elevada heterogeneidad demográfica y sociopolítica en los distintos países y en el interior de los mismos. Además de compartir orígenes, cultura e identidad, las personas afrodescendientes afrontan problemas derivados de la esclavitud, la colonización, la discriminación y la exclusión, como se reconoció en la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada por las Naciones Unidas en Durban (Sudáfrica) en 2001. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente sufren profundas desigualdades a las que se añade, especialmente en los primeros, la discriminación estructural basada en la negación de sus derechos colectivos, muchos de ellos de base territorial.

Estos dos grupos han tenido siempre niveles de bienestar inferiores a los del resto de la población y han disfrutado de un menor ejercicio (cuando no de una privación total) de sus derechos. Los ingresos de los pueblos indígenas y afrodescendientes son inferiores al promedio, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema los afecta de manera más intensa, padecen mayores grados de desnutrición y tienen, en general, una menor expectativa de vida. Otra muestra de la discriminación es que la información sobre las poblaciones afrodescendientes sigue siendo fragmentaria y escasa.

La ronda de censos de 2010 permite constatar que, si bien las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas se redujeron en la última década, siguen siendo más elevadas que las de las mujeres no indígenas, especialmente en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras al menos duplica la de las segundas. Mientras que en la mayoría de los países el promedio fluctúa entre 2,4 y 3,9 hijos por mujer, en Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) se mantiene en 4 hijos por mujer, y en Guatemala y Panamá, en 5 (CEPAL, 2014b).

La ronda de censos de 2000 mostraba que el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que habían sido madres era más elevado entre las adolescentes indígenas que entre las no indígenas (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009). Los censos de la ronda de 2010 indican una disminución de esa variable en casi todos los países, excepto el Ecuador. Los mayores descensos se dieron en Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

No obstante, en 15 países con datos, el porcentaje de jóvenes madres es mayor entre las indígenas, en un rango que oscila desde el 12% de jóvenes indígenas que han sido madres en el Uruguay hasta un 31% en Panamá. Las mayores diferencias étnicas se registran, en orden de importancia, en Panamá, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil y el Paraguay, países donde la maternidad adolescente indígena duplica con creces a la no indígena. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú, estas diferencias son menos acentuadas. Si bien el inicio de la maternidad a edades más tempranas no implica una prole más numerosa, los pueblos y mujeres indígenas tienen un promedio de hijos mayor que el resto de la población.

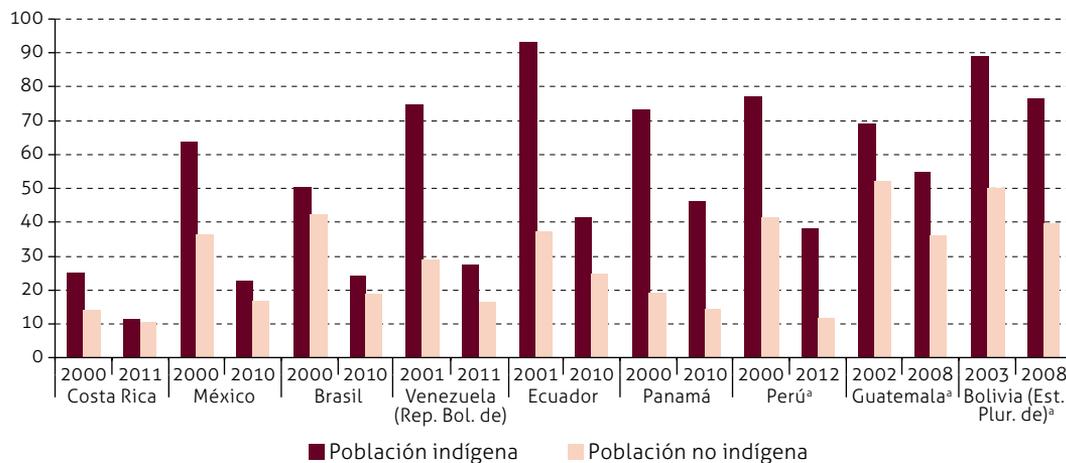
En el perfil epidemiológico de los pueblos indígenas, destaca la superposición de enfermedades propias de distintas etapas de la transición epidemiológica, en la medida en que persisten altas tasas de incidencia y mortalidad como consecuencia de enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, junto a enfermedades no transmisibles, como la diabetes asociada a la malnutrición y la obesidad. Hay mayores tasas de tuberculosis en indígenas que en el resto de la sociedad en el Brasil, Colombia, Chile, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2014b).

En los últimos diez años, disminuyó significativamente la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez en los pueblos indígenas, en particular en México y Venezuela (República Bolivariana de), donde se redujo un 64% entre 2000 y 2010, y en Costa Rica, el Brasil, el Ecuador y el Perú, cuyos indicadores bajaron a algo más de la mitad. No obstante, la mortalidad infantil indígena continúa siendo más elevada que la no indígena, con la excepción de Costa Rica. Las mayores desigualdades se dan en Panamá y el Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la no indígena, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la primera es más del doble que la segunda. Estas desigualdades se dan en los ámbitos urbanos y rurales, pero son mayores en los segundos, independientemente del nivel de mortalidad (CEPAL, 2014b).

La dinámica de la mortalidad en la niñez es similar y también se observan brechas muy marcadas entre indígenas y no indígenas, excepto en Costa Rica (véase el gráfico VII.16). En este país y en el Uruguay se dan las cifras más bajas, con 11,5 y 15,8 fallecimientos por 1.000 nacidos vivos, respectivamente. En el otro extremo, se sitúan Panamá y Guatemala, con 46,4 y 55 fallecimientos por 1.000 nacidos vivos, respectivamente. La situación más dramática es la del Estado Plurinacional de Bolivia, donde 77 niños indígenas de cada 1.000 que nacen fallecen antes de cumplir los 5 años de edad (cifra que baja a 38 por cada 1.000 entre los niños no indígenas). La situación en las ciudades es algo mejor que en las áreas rurales, aunque las desigualdades étnicas son persistentes y, con la excepción del Brasil, mayores en el campo (CEPAL, 2014b).

Gráfico VII.16
América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica,
alrededor de 2000 y 2010

(En número de fallecimientos por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, 2014.

^a Para estos países, las estimaciones se derivaron de las encuestas de demografía y salud, mientras que para el resto de los países se utilizaron los censos de población y vivienda.

En los últimos años, los pueblos indígenas han ido posicionando sus derechos en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados y, en la última década, se han producido avances en la promulgación de leyes y decretos, en diferentes ámbitos y con diversos alcances en cada uno de los países de la región. Sin embargo, este proceso de inclusión no está exento de contradicciones e incluso retrocesos y las brechas en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, plasmados en las constituciones y legislación internas, continúan siendo críticas. En el caso de la población afrodescendiente, el avance es más heterogéneo en los distintos países en lo que se refiere a la creación de normas legales y organismos para la promoción de la igualdad racial y la implementación de políticas de discriminación positiva.

Políticas en la transición demográfica*

Las rápidas transformaciones demográficas en la región plantean oportunidades y retos para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la igualdad. Los países en los que la transición demográfica ha sido más tardía aún tienen por delante una buena porción del período de oportunidad demográfica para mejorar los resultados de sus políticas de educación, salud, pensiones y empleo. Los países más avanzados en la transición ya han entrado en procesos de envejecimiento acelerado y encaran exigencias crecientes para financiar los sistemas de pensiones, adecuar los sistemas de salud a una epidemiología mixta, crecientemente onerosa, y operar sistemas apropiados de cuidado.

La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra una amplia gama de políticas, entre las que destacan las dirigidas a los jóvenes para ampliar sus oportunidades de educación y empleo, las de seguridad social y pensiones y las políticas de salud, así como la creación de un sistema público para el cuidado y la adecuación de las políticas fiscales con el fin de lograr un buen equilibrio intergeneracional de las transferencias (Banco Mundial, 2016). Estas políticas deben recibir un tratamiento integral que incluya la consideración de las tendencias demográficas e incorpore las perspectivas de ciclo de vida, género, interculturalidad, derechos y procesos intergeneracionales de manera apropiada para los contextos nacionales, con un horizonte de largo plazo.

A. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad

La disminución del número relativo de niños y jóvenes reduce de manera sustancial y permanente el costo de la educación. El uso de esos recursos permitiría generalizar los beneficios de una educación de calidad. Al invertir en la juventud, los países promueven la igualdad y preparan a la futura fuerza de trabajo para enfrentar los retos de una sociedad en proceso de envejecimiento.

La inversión en educación pública puede desagregarse en dos componentes. El primero es demográfico y mide la proporción de la población en edad escolar en relación con la población en edad de trabajar (relación de dependencia educativa). El segundo incluye los aspectos no demográficos y mide la inversión efectivamente recibida por persona (relación entre inversión en educación y productividad). Así, la inversión en educación pública como porcentaje del PIB es el producto de la relación entre la población en edad escolar y la población en edad de trabajar, multiplicado por la inversión por persona en

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Los impactos de las tendencias demográficas", *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016, págs. 213-218.

edad escolar en relación con la productividad (PIB por persona en edad de trabajar)⁷. Este último componente refleja una decisión política, que depende de factores como el nivel de desarrollo, la institucionalidad social y la capacidad de generar recursos (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

En la mayoría de los países de la región, la dependencia demográfica de la educación se reducirá a un tercio entre 1950 y 2070, es decir, se pasará de una población en edad escolar aproximadamente del mismo tamaño que la población en edad de trabajar a otra que será tres veces menor que esta última. Si todos los demás factores permanecieran constantes, la nueva situación permitiría triplicar la inversión por estudiante en educación. La pregunta es si los países realizarán un esfuerzo de inversión en educación coherente con la oportunidad demográfica del sector.

La experiencia de la región muestra que, si bien una buena parte de los países están cerca de la cobertura universal del ciclo primario, el aumento de la cobertura y la calidad de la educación secundaria sigue constituyendo un gran desafío. El acceso al nivel secundario y la progresión oportuna dentro del mismo son bastante menores que en el nivel primario y la situación entre países es más heterogénea. Persisten grandes brechas en cuanto a finalización, aprendizajes, calidad y logros, que se originan en las desigualdades socioeconómicas (y a su vez las exacerban) y en las desigualdades por área geográfica y origen étnico. Además, los avances educativos en las últimas décadas no han resultado en una mejor incorporación al mercado de trabajo y un buen aprovechamiento de las nuevas capacidades de los jóvenes (CEPAL, 2009; CEPAL, 2011).

Si bien la educación es una de las principales fuerzas para reducir las desigualdades y una vía privilegiada para la superación intergeneracional de la pobreza, el sistema educativo no ha sido capaz de concretar ese potencial.

B. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral

Otra prioridad para los países con bono demográfico es la generación de empleos de calidad para los jóvenes, acompañada de la mejora de la educación y la capacitación para el trabajo. Esto permitiría aumentar su productividad e ingresos y les proporcionaría los medios para incrementar sus ahorros.

Los jóvenes enfrentan diversas desventajas para acceder al trabajo de calidad. Su tasa de desempleo es mayor que la del total de la población activa, con una situación más grave en el Caribe de habla inglesa, donde el desempleo juvenil superaba el 30% en

⁷ La ecuación de descomposición es: $I / Y = P(6-21) / P(20-64) * [I / P(6-21) / Y / P(20-64)]$; donde I = inversión en educación, Y = PIB, P(6-21) = población de 6 a 21 años de edad, y P(20-64) = población de 20 a 64 años de edad. Véase Miller, Mason y Holz (2011).

algunos países al principio de la década. También inciden en las dificultades de inserción las condiciones socioeconómicas en las que han crecido y se han desarrollado. A nivel regional, el desempleo de los jóvenes de los quintiles más altos de ingreso es, en promedio, tres veces inferior al de los quintiles más pobres (CEPAL, 2014a). Además, el empleo de los jóvenes es de alta rotación, segmentación y precariedad, lo que se traduce en una fuerte desigualdad de acceso y aporte a los sistemas de protección social contributiva —asociados a los empleos formales— y en un desaprovechamiento del bono demográfico (CEPAL, 2016).

Por otro lado, las tasas de participación laboral de las mujeres son muy inferiores a las de participación masculina, como reflejo de la persistencia de condiciones culturales y factores estructurales en el mercado laboral que dificultan su acceso y permanencia en el empleo y hacen que reciban remuneraciones menores. Avanzar en la igualdad de género en los mercados laborales supone un incremento de la participación laboral femenina que aumente su autonomía económica, reduzca la pobreza en sus hogares e impulse el crecimiento económico.

El impacto en el aumento de la producción per cápita conforme se iba avanzando hacia la paridad entre mujeres y hombres en la actividad económica ha sido tan grande como el del bono demográfico en la región durante los últimos años y probablemente será mayor en el futuro cercano (Martínez, Miller y Saad, 2013). Esto plantea la oportunidad de implementar políticas para estimular la participación femenina en igualdad de condiciones con la masculina.

La equiparación de las tasas de actividad femenina y masculina y la eliminación de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres disminuirían la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2014a). Es necesario fortalecer las políticas e instituciones laborales mediante programas e intervenciones para proteger el empleo y ampliar las oportunidades de trabajo de calidad para las mujeres, evitando la segregación ocupacional de género y la discriminación en el mercado de trabajo. La superación de la discriminación requiere de capacitación para que las mujeres puedan ocupar empleos altamente masculinizados, la igualación salarial y el estímulo a su empoderamiento mediante su presencia en todas las esferas de la vida social, desde el hogar, hasta las altas esferas del poder, pasando por el espacio comunitario. Todo esto debe darse en el marco de acciones tendientes a la transformación de los factores culturales relacionados con la distribución tradicional de los roles productivos y reproductivos entre sexos.

C. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento

La combinación de las tendencias al envejecimiento y el crecimiento económico lleva a un rápido y sostenido incremento del gasto en salud. Una proyección de esos costos para

el Brasil, Chile y México sugiere una duplicación del tamaño del sector en relación con el PIB desde la actualidad hasta 2060.

Debido a que los gastos en salud destinados a las personas mayores son financiados en su mayor parte (aunque no exclusivamente) por el Gobierno, esta tendencia llevará a un incremento sustancial del gasto público. En diez países de la región, el financiamiento de los costos del sector de la salud representaría para sus Gobiernos un desafío mayor que la financiación de las pensiones públicas (Miller, Mason y Holz, 2011; Miller y Castanheira, 2013). A pesar de que el debate se ha centrado en las pensiones, es posible que el sector de la salud sea el principal desafío fiscal en economías envejecidas.

Junto con el incremento del tamaño del sector, también se producirán transformaciones en los servicios ofrecidos como consecuencia de la evolución de la población atendida. En la actualidad, el 17% del gasto en salud se destina a las personas mayores. Incluso los países con una alta proporción de personas de edad, como la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay, dedican menos del 30% de su gasto en salud a ese segmento. Esto cambiará en las próximas décadas, debido al envejecimiento de la población y la creciente intensidad de la atención de salud entre las personas mayores. Se proyecta que el gasto en salud dedicado a esas personas alcance el 53% del gasto del sector en 2070.

Esto implica la reorientación de los sistemas de salud hacia servicios de prevención y tratamiento de enfermedades crónicas, como las patologías del corazón, el cáncer, las enfermedades pulmonares y la diabetes. El Consenso de Montevideo traza líneas de política relevantes para adecuar las políticas de salud al perfil epidemiológico y al envejecimiento, reforzando la lucha contra las enfermedades transmisibles, implementando acciones de prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas y teniendo en cuenta especificidades de género, edad, regiones y grupos étnicos y socioeconómicos (CEPAL, 2013b).

D. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes

Las políticas públicas deben priorizar la prevención del embarazo adolescente, con un enfoque multidimensional. Desde el punto de vista demográfico, el foco debe estar en las uniones tempranas, frecuentes entre los pobres y excluidos, que siguen estando asociadas a la alta fecundidad adolescente. Por ello, son pertinentes iniciativas legales, educativas y formativas dirigidas a promover su postergación y a impedir las uniones impuestas.

La variable fundamental para la acción pública en la región es el acceso a la anticoncepción, ya que los países desarrollados presentan índices de actividad sexual en la adolescencia similares o mayores, pero una fecundidad muchísimo menor como consecuencia de la virtual universalización del inicio sexual protegido con medios anticonceptivos modernos y el aborto legal. El acceso a la anticoncepción para los adolescentes debe ser gratuito, oportuno, informado, de calidad y basado en principios como el de confidencialidad. Los

adolescentes enfrentan diferentes barreras de acceso a la anticoncepción y suelen superarlas en condiciones ineficaces por falta de conocimiento, experiencia y empoderamiento. Estas tres falencias pueden atacarse mediante la educación sexual integral, las campañas de información y concientización, los programas de formación y consejería, y los servicios amigables de salud sexual y reproductiva.

El efecto de estas acciones puede ser contrarrestado si actores sociales clave —como las familias, los medios, el Estado y la comunidad— siguen desconociendo o condenando la condición de sujetos sexuales de los adolescentes. Aunque esto puede dar lugar a diferentes posiciones privadas y públicas, en lo inmediato debe enfrentarse con el acceso universal a la anticoncepción para evitar un aumento de la reproducción adolescente, sobre todo la no deseada. Incluso las intervenciones más decididas y sólidas de masificación de la anticoncepción pueden diluirse si un segmento de los adolescentes carece de incentivos para protegerse de un embarazo y enfrentan condiciones socioculturales que los presionan para un inicio temprano de la fecundidad. En este sentido, resultan esenciales para prevenir los embarazos adolescentes la garantía del derecho a una educación pertinente y de calidad, así como la apertura y ampliación de espacios, oportunidades, proyectos y pasatiempos para los adolescentes.

E. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes

La superación de las condiciones de privación y desigualdad de los pueblos indígenas y afrodescendientes es crucial en un enfoque de derechos. Para ello, es preciso implementar políticas acordes a los estándares internacionales vigentes, como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Desafortunadamente, la presencia de las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas no es suficientemente amplia y contundente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No hay ninguna meta específica relativa a ellos y solo se mencionan en dos metas como parte de poblaciones más amplias en condiciones de vulnerabilidad. Aun menor es la visibilidad de las poblaciones afrodescendientes, incluida solamente en una meta sobre datos, supervisión y rendición de cuentas, también como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Los países de la región reconocieron los derechos de los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes mediante la aprobación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en agosto de 2013 y la adopción de una Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en México en 2015. El Consenso expresa el compromiso de los Estados de

seguir avanzando en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas como un asunto prioritario para la profundización de sus democracias. En la Guía operacional, se acordaron siete medidas prioritarias para los pueblos indígenas y se consideró que era preciso visualizar su situación de manera transversal e integral.

De esta manera, el Consenso refuerza y complementa el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en lo que respecta a los pueblos indígenas. Si bien el capítulo específico se centra en sus derechos colectivos, su implementación requiere de una articulación con los derechos individuales, visibilizando y tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, los niños, las niñas, las jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En lo que respecta a las poblaciones afrodescendientes, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (resolución 68/237), que abarca el período comprendido entre 2015 y 2024, citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad. De allí la relevancia de su inclusión en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Si bien el Programa de Acción de la CIPD no incluyó de manera explícita la situación de los afrodescendientes, se ha ido incorporando en las revisiones quinquenales realizadas en la región.

F. Adecuar los sistemas de pensiones

Al igual que el gasto en educación, el gasto público en pensiones se puede descomponer en dos factores. El primero es el demográfico y mide la población en edad de retiro en relación con la población en edad de trabajar (relación de dependencia de las personas mayores). El segundo incluye los aspectos no demográficos y mide el beneficio efectivamente recibido por persona (relación del gasto en pensiones con la productividad). Así, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB es el producto de la relación de la población en edad de retiro con la población en edad de trabajar, multiplicado por el beneficio por persona en relación con la productividad (PIB por persona en edad de retiro)⁸. Este segundo factor refleja una decisión política frente a la situación demográfica.

En los países más avanzados en la transición demográfica (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), las personas mayores pasarán de representar alrededor del 15% de la población en edad de trabajar a entre el 40% y el 60% antes de 2070. Este aumento de la relación de dependencia implicaría la triplicación o cuadruplicación de los

⁸ La ecuación de descomposición es: $G / Y = P(65+) / P(20-64) * [G / P(65+) / Y / P(20-64)]$; donde G = gasto público en pensiones, Y = PIB, P(65+) = población de 65 años o más, y P(20-64) = población de 20 a 64 años. Véase Miller, Mason y Holz (2011).

gastos en pensiones. Si se mantuvieran los niveles actuales de la relación entre la pensión media y el PIB per cápita, los cambios demográficos en la región llevarían en muchos casos (por ejemplo en los del Brasil, Chile y Cuba) a grandes incrementos del porcentaje del PIB destinado a las pensiones públicas. Por lo tanto, los sistemas de pensiones actuales, que de una manera general se caracterizan por baja cobertura y beneficios insuficientes, deberán readecuarse y fortalecerse, para garantizar la protección de una creciente población de personas mayores.

G. Crear un sistema público de cuidado

Las transformaciones de la estructura por edad de la población tienen significativos efectos sobre las necesidades de cuidado de los diferentes grupos etarios en sus ciclos de vida. Asimismo, el cambio de la estructura por edad y la composición de los hogares afecta la disponibilidad de personas cuidadoras al interior de las familias y plantea retos desde el punto de vista de los derechos y de la autonomía de las mujeres, sobre las que recae frecuentemente el cuidado de las personas en los hogares. A esto se suma el riesgo de que la ausencia de sistemas de cuidado genere otra forma de desigualdad que afecte a las condiciones de vida y la dignidad de las personas mayores, dependiendo de si cuentan o no con familiares con recursos económicos y disposición para atenderlos privadamente.

La demanda de cuidados en la región es alta y creciente, debido a que, a la necesidad de atender un número todavía grande de niños y niñas, se suma el aumento del número de las personas de edad o dependientes por sus condiciones de salud (CEPAL, 2010a). Esta tendencia se acentuará al acelerarse el envejecimiento, de modo que la dependencia y los cuidados en la vejez pasarán a constituir el grueso de la carga demográfica de asistencia. Esto hace necesario implementar o reforzar sistemas nacionales de cuidados y proveer su financiamiento.

Urge la participación del poder público en la provisión de servicios de atención de cuidado universales, basados en la prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres. Las políticas de cuidado deben atender de manera integral y coordinada las necesidades en el ciclo de vida, así como la disponibilidad, capacidad y derechos de las personas cuidadoras.

El panorama de las políticas de cuidado en región es heterogéneo; en general, prevalecen políticas para grupos destinatarios específicos, con bajo nivel de integración y coordinación, y, por lo tanto, con dificultades para responder de manera integral a las necesidades y al trabajo de cuidados.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores otorgó a los Gobiernos en 2015 un mandato de desarrollar sistemas integrales de cuidado, que fue reconocido explícitamente por cinco Conferencias Regionales

sobre la Mujer de América Latina y el Caribe entre 2000 y 2013. Los cuidados ocupan un lugar central en las medidas para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015b), que consideran la inclusión del cuidado en los sistemas de protección social, mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos para maximizar la autonomía, en particular de las personas mayores, y el desarrollo y fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidados con un enfoque de derechos.

Estas medidas incluyen un acceso equitativo a la atención de cuidados; el desarrollo de sistemas nacionales de cuidado; el incremento de la oferta y calidad de estos sistemas, y la creación de programas específicos de cuidado, incluidos los de atención domiciliaria, servicios de cuidado comunitario, programas de respiro, conserjería, capacitación y asistencia a personas cuidadoras y programas de transferencias para personas cuidadoras, incluidas las prestaciones de la seguridad social. Asimismo, es necesaria una legislación que regule la operación de las instituciones de cuidado de largo plazo para resguardar los tiempos de los trabajadores que cuidan a familiares de edad avanzada en condición de dependencia.

Pese a este marco normativo y las experiencias de implementación de políticas integradas de cuidado en la región, no existe consenso respecto de los componentes y las políticas que deberían formar parte de esos sistemas. Estos deberían atender las necesidades de las diversas poblaciones que requieren de cuidados y de las personas cuidadoras, y combinar acciones en la triple dimensión de tiempos, recursos y servicios para garantizar el derecho a cuidar y ser cuidado (Huenchuan, 2014; Marco y Rico, 2013; Rico y Robles, 2017).

La posibilidad de que los países implementen estas políticas depende de las estructuras de poder, la disponibilidad de recursos y las prioridades establecidas, en cuya definición influyen las consideraciones vinculadas a los equilibrios demográficos. Es deseable que una política de esta naturaleza se construya de manera progresiva e incremental, con base en los principios de igualdad y universalidad en el acceso al cuidado y a la protección social, de solidaridad, considerando las necesidades de cuidado de todos los grupos de la población, y de corresponsabilidad, sobre la base de un reparto igualitario del trabajo de cuidado entre los sexos y de respuestas articuladas del Estado, el mercado, las familias y la comunidad.



Parte 3

La dimensión macroeconómica



Capítulo VIII

Hacia una macroeconomía para el desarrollo

Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo

- A. Política fiscal contracíclica
- B. Política monetaria
- C. Política cambiaria, desarrollo productivo y estabilidad sostenible
- D. La reforma del mercado de capitales

Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo*

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

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

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

A. Política fiscal contracíclica

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

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Política macroeconómica para el desarrollo: de la experiencia adquirida a la inflexión necesaria", *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, págs. 71 a 89.

En 2009, en la mayoría de los países han existido graves recesiones; estos intentaron combatirlas con elevados déficits fiscales —generados por estabilizadores automáticos— o mediante paquetes discrecionales¹. Los pocos países con tasas de crecimiento positivas —como China, la India, el Pakistán y Egipto— registran también elevados desequilibrios fiscales. En consecuencia, la reciente crisis global ha permitido lograr un creciente consenso sobre la importancia de los estabilizadores automáticos y el uso intensivo de los instrumentos presupuestarios. Se ha legitimado la aplicación de déficits fiscales transitorios en períodos de intensa reducción de la demanda privada como un instrumento insustituible de estabilización macroeconómica (Krugman, 2009).

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

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

¹ La importancia de los estabilizadores automáticos depende de muchos factores, como el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los mecanismos de empleo público y de subsidios al desempleo, y la sensibilidad del desempleo y de la evasión tributaria a las variaciones del PIB, entre otros. Estas características estructurales presentan diferencias considerables según el país y la época.

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

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

Tampoco resulta trivial definir una meta de equilibrio de deuda pública en el mediano plazo, sobre todo en los países de América Latina, que tienen enormes brechas de infraestructura y necesidades urgentes de mayor capital físico y humano. En las últimas décadas, los ajustes fiscales han perjudicado sobremanera la inversión pública, por lo que resultará fundamental establecer mecanismos para estimular la formación bruta de capital en bienes públicos. Una alternativa es llevar presupuestos separados de los desembolsos corrientes y la inversión, puesto que en la contabilidad patrimonial esta no es un gasto sino un activo. Sin duda, el impulso a una economía basada en la inversión en infraestructura y el desarrollo productivo requiere evitar el tradicional sesgo contra la inversión pública en los presupuestos generales del Estado².

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

² Véase el caso de América Latina en Blanchard y Giavazzi (2004); Easterly y Servén (2003); Martner y Tromben (2004) y Lucioni (2004).

En un contexto de profundas restricciones de endeudamiento resulta ineludible mantener o reforzar la capacidad de gasto del sector público en asuntos sociales. En América Latina y el Caribe la lógica contracíclica debería centrarse en las inversiones orientadas a sostener el empleo y en la mitigación de los costos sociales de las crisis. Desde la perspectiva de un crecimiento equitativo, al diseñar los programas es necesario analizar su contribución a la aceleración del desarrollo productivo y a la empleabilidad de la fuerza laboral en trabajos decentes³. Los episodios ocurridos en la región a todas luces muestran que se recuperan con mayor rapidez las cifras correspondientes a la actividad económica que los indicadores de pobreza y desigualdad.

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

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

Fortalecer el papel contracíclico de la política fiscal es una condición necesaria —pero insuficiente—, pues en los países de la región el gasto fiscal representa una fracción mínima de la demanda agregada. Por ende, poco se logra si las otras políticas dependen de

³ Este concepto fue acuñado originalmente en la Memoria del Director General: Trabajo decente de la octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, donde se define el trabajo decente como trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con una remuneración adecuada y protección social. A esta definición luego se le agregaría el fomento del diálogo social, y más tarde empezó a hablarse también de empleo de calidad.

flujos volátiles y opiniones de agentes procíclicos. Así, resulta imprescindible asegurar la coordinación entre las diversas políticas de alcance macroeconómico —las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y de cuenta de capital—, que se abordarán en los acápite siguientes.

B. Política monetaria

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

A fin de ampliar el espacio para la política monetaria y llevarla adelante en armonía con la política cambiaria, se debe regular la cuenta de capitales. Las variables principales de la política monetaria son la tasa de interés y la regulación de la liquidez. Las experiencias de liberalización financiera han demostrado que las tasas de interés liberalizadas suelen resultar inestables y muy superiores a las internacionales, con márgenes de intermediación financiera (*spreads*) mucho mayores durante largos períodos (CEPAL, 1998a, cap. IX; Ffrench-Davis, 2008, cap. IV; Stallings y Studart, 2005). Además, desde la perspectiva de la sostenibilidad macroeconómica, resulta relevante que los márgenes de intermediación financiera hayan sido procíclicos. El hecho concreto es que los inversionistas productivos han estado sujetos a una gran inestabilidad macroeconómica, con amplias brechas recesivas en un mercado financiero muy incompleto, donde han enfrentado tasas de interés con promedios elevados e inestables, en particular en el caso de las empresas de menor tamaño⁴. Con ello contribuyeron a deprimir la inversión y a debilitar el empleo y la equidad.

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

En pequeñas economías abiertas, como las de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sistema de metas de inflación presenta rasgos muy procíclicos para la economía real, sobre todo en comparación con los mercados financieros internacionales.

⁴ Algunos antecedentes provenientes de los bancos centrales indican que los promedios elevados ocultan, a su vez, marcadas diferencias entre los costos pagados al sector financiero formal por las grandes empresas y por las de menor tamaño, la gran mayoría de las cuales ni siquiera tienen acceso a ese mercado formal.

Dada la importancia de los flujos de capitales en la generación de los ciclos económicos de las economías emergentes, los puntos de quiebre de los períodos de bonanza suelen caracterizarse por fuertes expectativas de depreciación y una tendencia declinante de la demanda agregada y el producto, seguidas por expectativas de apreciación y recuperación tras tocar fondo en la parte baja del ciclo.

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

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

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

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

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

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

Durante el período de auge económico, si la política monetaria se maneja para regular la demanda agregada mediante un aumento de la tasa de interés, los agentes locales recurrirán a más créditos externos y los fondos externos de corto plazo serán atraídos por un diferencial mayor entre la tasa de interés internacional y la interna, incentivo que puede acentuarse aún más si existen expectativas de apreciación cambiaria. En este contexto, las altas tasas de interés suelen convivir con un sector transable perjudicado por la apreciación cambiaria y con un incremento de la demanda agregada y la producción de bienes no

comercializables financiado por el ahorro externo —que suele desplazar al ahorro interno. La falla de la política se torna evidente y costosa una vez que se logra converger hacia la frontera productiva y esta crece a un ritmo lento.

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

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

C. Política cambiaria, desarrollo productivo y estabilidad sostenible

El tipo de cambio es una variable macroeconómica esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la asignación de recursos. Naturalmente, el precio macroeconómico relevante se refiere a la canasta de tipos de cambio e inflaciones de los socios comerciales, que varía según las estructuras comerciales de los diferentes países⁵. El enfoque convencional que sostiene que la única opción cambiaria es una tasa nominal fija o una tasa totalmente flexible presupone que el mercado determinará de manera benigna un tipo de cambio real de equilibrio sostenible. De modo implícito, se considera que ello

⁵ La CEPAL calcula en forma periódica el tipo de cambio real de cada país de la región, que toma en cuenta matrices de las relaciones cambiarias nominales y de los niveles de precios, ponderados por el peso relativo de los diversos socios comerciales. En contraste con el tipo de cambio real comercial —relevante para el mundo de la producción—, el tipo de cambio real relevante para los flujos financieros suele ser el que se refiere exclusiva o predominantemente al dólar.

implica niveles y una evolución que involucran un precio correcto para asignar recursos entre bienes transables y no transables y para atraer recursos adicionales de capital físico y mano de obra. Más allá de una asignación eficaz de los recursos existentes, el crecimiento económico pasa sobre todo por una expansión vigorosa del acervo de factores y de su productividad.

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

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

Las mencionadas fallas de los regímenes cambiarios modales en cuanto al rol distributivo del tipo de cambio real también tienen implicancias para los equilibrios macroeconómicos, como se expuso en el examen de la política monetaria. Los ciclos de auge y caída de los mercados financieros internacionales generan una demanda de variables macroeconómicas flexibles que puedan compensar o absorber en el corto plazo los impactos positivos y

negativos. Dada la reducida eficacia de algunos instrumentos de política tradicionales, sobre todo la política monetaria implementada ante los choques financieros, el tipo de cambio puede desempeñar un papel esencial para amortiguar las consecuencias. De hecho, la opción de tipo de cambio libre, que elimina los efectos monetarios de las operaciones cambiarias y equilibra la balanza de pagos de manera permanente, resulta determinante para brindarle espacio a la política monetaria. Sin embargo, este objetivo suele ser contradictorio con los objetivos comerciales de la política cambiaria, dado que tiende a desequilibrar la cuenta corriente.

Los regímenes intermedios con un tipo de cambio de flexibilidad administrada —como las paridades y diversas variantes de bandas móviles o flotación sucia— representan un serio intento pragmático por reconciliar estas demandas en conflicto (Williamson, 2000). Las posturas neoliberales suelen afirmar que cualquier intervención cambiaria equivale a ir contra el mercado y que está destinada al fracaso. Por el contrario, se trata de lograr que las fuerzas reales del mercado —importadores y productores de bienes exportables e importables—, que guardan relevancia para el desarrollo productivo y la equidad, sean las que predominen en la determinación del tipo de cambio. Este es el mercado que debe imponerse, no el de los operadores de corto plazo.

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

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

Los altibajos cambiarios provocados por los movimientos cíclicos de los capitales financieros se agravan al adoptarse políticas monetarias o crediticias contracíclicas en regímenes cambiarios de libre flotación y cuentas de capital abiertas. Como se expuso en el examen de la política monetaria, surge entonces el clásico problema de que una política monetaria contracíclica provoca fluctuaciones procíclicas del tipo de cambio. Por ejemplo,

esto se da cuando la política monetaria procura restringir la demanda interna elevando la tasa de interés, lo que atrae capitales financieros y aprecia el tipo de cambio real. Los ingresos de capitales incrementan la demanda, pero la apreciación cambiaria frena la inflación y sesga la composición del gasto hacia las importaciones.

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

Los regímenes intermedios con una activa flexibilidad administrada pueden entrañar costos y limitaciones. Primero, estos regímenes estarán sujetos a presiones especulativas si no logran la confianza del mercado respectivo, por lo que el costo de defender el tipo de cambio resulta muy alto. En coyunturas críticas, como las de pérdida de confianza, puede ser conveniente pasar, por algún tiempo, a una flexibilidad completa. En segundo lugar, la acumulación de reservas esterilizadas durante los períodos de auge suele implicar costos financieros; por ello, las regulaciones contracíclicas de los flujos reducen este costo al acotar el exceso de ingresos. Por último, la regulación de la cuenta de capital —necesaria para una administración eficaz de los regímenes cambiarios intermedios— suele sufrir filtraciones crecientes que deben enfrentarse con un monitoreo permanente de sus fuentes. Sin embargo, si no se adopta un enfoque contracíclico y prudencial, la consecuencia será una grave volatilidad con elevados costos sociales y económicos.

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

D. La reforma del mercado de capitales

Como se ha destacado en este capítulo, el mercado de capitales tiene fuertes repercusiones en los equilibrios macroeconómicos y ejerce una influencia significativa en otras variables que resultan determinantes para la formación de capital y la distribución de oportunidades

e ingresos entre los diversos actores económicos. Ello se asocia con dos rasgos de las economías en desarrollo, como las de la región. El primero es que los mercados de capitales son incompletos, dado que tienen segmentos débiles o ausentes, falla de la que no escapa, en mayor o menor grado, ningún país de América Latina y el Caribe. Por otra parte, la incidencia de la falla en la región se ve agravada por la fuerte heterogeneidad estructural entre los diversos agentes económicos. El vínculo estrecho con los mercados financieros internacionales más volátiles registrado en decenios recientes contribuye a explicar la escasa inversión productiva y la precariedad exhibida por los mercados laborales.

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

1. Los mercados internos y el financiamiento del desarrollo

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

Los reformadores esperaban un aumento notorio del ahorro nacional y tasas de interés de mercado de equilibrio que estimularan una asignación más eficiente de los fondos a inversiones en los sectores más productivos. En cuanto al volumen del ahorro, el resultado global fue un aumento significativo de ahorro financiero en el segmento de corto plazo del mercado de capitales. Sin embargo, este aumento ha tendido a estar acompañado por el debilitamiento de la banca de desarrollo y del segmento de largo plazo, sin un incremento del ahorro nacional y la inversión productiva⁶. Evidentemente, el contraste entre un mayor ahorro financiero y un ahorro nacional estancado significa que la reforma canalizó el ahorro hacia el consumo y la compra de activos existentes en vez de privilegiar la formación de capital⁷.

⁶ En general, prevalecen los mercados de capitales poco desarrollados, donde cerca del 70% de los recursos financieros se canalizan por medio del sistema bancario. A su vez, el resto se caracteriza por sus acotados niveles de capitalización, bajos montos de acciones comercializadas, escasas emisiones de acciones nuevas en la bolsa y una elevada concentración de transacciones con pocas acciones.

⁷ Durante las dos últimas décadas, el nivel de ahorro interno bruto de América Latina se situó en torno al 20% del PIB, cifra bastante inferior a la registrada en otras regiones en desarrollo, como por ejemplo Asia meridional y el Pacífico (40%) u Oriente Medio y África septentrional (30%).

En cuanto a la tasa de interés, los resultados también han sido deficientes para el crecimiento y la equidad. Esta tasa es una variable significativa tanto en la asignación de recursos como en el nivel macroeconómico. Una vez liberalizadas las tasas internas en los países de la región, con frecuencia resultaron inestables y muy superiores a las internacionales, con márgenes de intermediación financiera mucho mayores durante largos períodos. Prevalen así sistemas con elevados costos financieros y mercados segmentados⁸. El hecho concreto es que los inversionistas productivos han estado sujetos a una macroeconomía real con una pronunciada inestabilidad en un mercado financiero muy incompleto, donde han debido enfrentar tasas de interés con promedios muy elevados, sobre todo en el caso de los deudores no preferentes⁹.

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

En consecuencia, la reorganización del sistema financiero debe apuntar a canalizar los recursos hacia el ahorro y la inversión, objetivo que requiere un mercado de capitales más completo en comparación con las reformas sesgadas hacia el corto plazo. Se necesitan instituciones que abarquen un vigoroso segmento de largo plazo para canalizar el ahorro hacia la financiación de la inversión productiva, así como normas prudenciales y contracíclicas. Asimismo, la institucionalidad debe brindar un rol activo a las bancas pública y privada abocadas al desarrollo, pues es la manera de garantizar la vitalidad del segmento de largo plazo.

⁸ Por ejemplo, el valor contable de los gastos generales bancarios de 2007, expresados como proporción de los activos totales, excede el 5% en América Latina, valor superior al registrado en Asia sudoriental, Oriente Medio y África septentrional y Asia y el Pacífico (2%, 2,3% y 3%, respectivamente). Por otra parte, es ilustrativo que durante los años setenta Chile haya aplicado reformas similares y obtenido resultados similares: un crecimiento anual promedio del PIB de apenas un 2,9% entre 1973 y el máximo alcanzado en 1981 —antes de la depresión de 1982—, tasas activas reales de interés demasiado elevadas —un promedio anual del 38% real entre 1975 y 1982—, una reducida tasa de formación de capital, un deterioro de la situación laboral y la distribución del ingreso, y, por último, una terrible crisis bancaria y cambiaria en 1982 y 1983 (Ffrench-Davis, 2008a, caps. IV y V).

⁹ En los países de la región el financiamiento bancario del sector productivo se orienta, sobre todo, a las grandes empresas y su costo es bastante más alto para las pymes que para las empresas de mayor tamaño.

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

2. Hacia una mayor igualdad en el acceso al financiamiento

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

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

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

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

El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible a fin de controlar los riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento, objetivos que

entrañan un fuerte impulso del financiamiento de las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas en diferentes escalas y marcos institucionales.

Las microfinanzas desempeñan un papel relevante en lo que hace a mejorar el acceso de los hogares de ingresos bajos y las microempresas a los servicios financieros y el empleo. Su ámbito de acción es muy heterogéneo: el objetivo es, por ejemplo, financiar la compra de equipos sencillos a microempresas o incorporar a miembros inactivos de la fuerza de trabajo —sobre todo mujeres— a la actividad productiva. De este modo, contribuyen a generar PIB, a aumentar el bienestar de los hogares y a consolidar su dignidad¹⁰. Además, dada la importancia que han adquirido los recursos movilizados mediante las remesas de migrantes, las instituciones microfinancieras de algunos países han tratado de ofrecer financiamiento para el desarrollo productivo a los beneficiarios de estos recursos procedentes del exterior. Asimismo, una actividad fundamental de las instituciones microfinancieras de varios países de la región ha sido prestar soporte técnico y estratégico a algunos de los receptores de los créditos, que en ciertos casos apunta a crear complejos productivos (*clusters*) integrados por los clientes para abaratar los costos de producción y distribución, como en el Ecuador, o a asistir a los destinatarios de microcréditos para que identifiquen nuevos mercados donde colocar sus productos, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Es necesario fortalecer y aplicar estas experiencias en otros países.

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

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

¹⁰ En la actualidad, en países como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, las instituciones microfinancieras también ofrecen ciertos tipos de seguros a sus clientes, que en una primera etapa se concentraron en servicios médicos básicos y funerarios, pero que en años recientes se han ampliado y llegan a sus cosechas y bienes de capital financiados mediante microcréditos, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

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

Los bancos privados, sujetos a estrictas regulaciones y supervisiones, operan con horizontes más cortos en materia de beneficios y con un manejo de los riesgos con criterios de mercado. De este modo tienden a favorecer a las empresas de mayor tamaño relativo ya consolidadas o capaces de ofrecer garantías reales de gran valor, o bien se vuelcan al crédito de corto plazo —en desmedro del financiamiento a largo plazo—, a las empresas de menor tamaño o a empresas nuevas o proyectos de rentabilidad más incierta. Son estas empresas o proyectos nuevos, que carecen de un acceso oportuno a la banca privada, los que tienden a introducir nuevos productos o nuevas formas de producirlos, o bien buscan nuevos mercados. Las consecuencias de estos sesgos de la banca privada para la inversión y el crecimiento no son positivas, dado que no alientan la innovación, la productividad de largo plazo ni la reducción de brechas productivas y sociales.

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

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

Un desarrollo financiero que enfrente la pronunciada heterogeneidad actual debe potenciar el acceso financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ello se enmarca en los compromisos contraídos en el marco del Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002 y 2007). Para lograr un desarrollo que genere mercados más equitativos y una economía dinámica, es esencial contar con una infraestructura financiera que facilite el acceso a una

diversidad de productos y servicios sostenibles para las mipymes, que fortalezca los débiles segmentos de largo plazo, así como contar con un instrumental financiero diversificado y apropiado para adoptar medidas contracíclicas.

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

3. La cuenta de capitales y el financiamiento del desarrollo

Las reformas del mercado interno de capitales estuvieron acompañadas de la liberalización de la cuenta de capitales. La apertura financiera total al exterior, como la llevada a cabo durante los años noventa y la década actual, suele traducirse en una integración a los segmentos más especulativos del mundo desarrollado. En consecuencia, el segmento de mayor dinamismo del mercado de capitales ha sido la gran actividad financiera, con flujos de corto plazo desde y hacia el exterior, caracterizados por su volatilidad procíclica y su escasa conexión con las inversiones productivas. Sin embargo y como se ha constatado, no se logró el objetivo original de la liberalización de financiar una inversión mayor y de alta productividad para aumentar el crecimiento económico. En cambio, sí se abrió camino a intensas inestabilidades cíclicas importadas mediante la cuenta de capitales. Una regulación eficaz de la cuenta de capitales surge como una condición imprescindible para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo con independencia monetaria y sostenibilidad cambiaria.

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

En general, la experiencia muestra que es beneficioso recurrir a restricciones cuantitativas o de precio sobre las entradas de capitales líquidos o de corto plazo, lo que contribuye a adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas y a mejorar los perfiles de madurez de los

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

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

Pero no es suficiente saber cómo dejar atrás una crisis luego de sufrirla. Tanto o más importante es evitar caer en una crisis o morigerar drásticamente sus costos: esta es una meta de la regulación de los flujos de capitales orientada a lograr equilibrios sostenibles en la macroeconomía real. En años recientes, los países de la región han hecho interesantes intentos de regulación para alcanzar esos equilibrios, sobre todo para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio (CEPAL, 2009a), entre los que cabe mencionar a la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú (véase el recuadro VIII.1).

Recuadro VIII.1

Control de capitales: más vale prevenir que curar

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

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

A partir de junio de 2005, en la Argentina se exige a quienes ingresen moneda extranjera que constituyan un depósito en dólares equivalente al 30% del total de la operación. Este

Recuadro VIII.1 (conclusión)

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

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

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

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

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

En los años noventa cabe destacar la experiencia de regulación contracíclica de los ingresos de capitales que Chile implementó a inicios de la década. De cara a una gran oferta de financiamiento externo —en relación con su PIB—, que podía tener un efecto desequilibrante, estableció un encaje sobre los ingresos de capitales que no constituyeran una inversión extranjera directa. Durante el quinquenio 1991-1995, la apreciación del tipo de cambio y el déficit de la cuenta corriente —como proporción del PIB— resultaron inferiores al promedio de la región en general y de otros países de América Latina que recibieron enormes capitales en este período¹¹. Los desincentivos a las entradas de corto plazo hicieron espacio para políticas cambiaria y monetaria activas. Chile logró controlar la composición de los ingresos mediante una merma significativa de los flujos líquidos y de corto plazo.

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

Las experiencias positivas mencionadas se refieren a la regulación de los ingresos de capitales. Otro aspecto guarda relación con los egresos de capitales nacionales. Algunas economías, como la República de Corea, impusieron estrictos controles sobre los capitales durante varias décadas. Tras las liberalizaciones de los ingresos de capitales, que culminaron con la crisis de 1998 (Agosin y Ffrench-Davis, 2001), la República de Corea mantuvo controles sobre los egresos de fondos por parte de los residentes (Mahani, Shin y Wang, 2005). En algunos países de la región, a causa de las reformas y transformaciones de los sistemas previsionales en fondos de capitalización privados, se han creado fuentes de largo plazo con volúmenes crecientes y muy significativos que dieron origen a ahorros institucionales cada vez mayores. El enfoque neoliberal ha presionado a favor de liberalizar

¹¹ Véanse los antecedentes cuantitativos en Ffrench-Davis (2005, cap. VI y 2008, cap. VIII). En Agosin y Ffrench-Davis (2001) y Le Fort y Lehmann (2003) se examinan diversos aspectos del encaje, su aplicación y efectos, y se analiza la literatura crítica.

el manejo de estos fondos y permitir su libre movimiento con el exterior. Naturalmente, si los márgenes de acción son muy amplios, se pueden convertir en fuentes de inestabilidad macroeconómica¹². La importancia del volumen de estos fondos y su naturaleza de muy largo plazo hacen que una reforma de las reformas les otorgue un papel crucial como factor de estabilidad macroeconómica real (Zahler, 2005) y como factor primordial para una reestructuración gradual del mercado de capitales orientada a lograr la formación de capital y el desarrollo productivo.

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

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

4. Una síntesis del gran desafío macroeconómico: manejar los flujos de capitales

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

Por otra parte, hoy el mundo exhibe aprendizajes decisivos. La mitigación de la crisis financiera reciente, cuyos efectos en principio se preveían tan dramáticos como los de la crisis de los años treinta, no se debió a un acto de magia ni a la autocorrección de

¹² Por el contrario, las autoridades de Singapur han utilizado un fondo de pensiones semipúblico como eficaz instrumento de estabilización.

los mercados. Fueron vitales las acciones públicas deliberadas, orientadas a corregir el entorno macroeconómico de la economía mundial luego del desfondamiento financiero ocurrido en el segundo semestre de 2008. La corrección implicó operar contra el paradigma predominante de un Estado pasivo y la neutralidad de las políticas económicas; esto es, se logró superar la visión opuesta a utilizar los instrumentos disponibles, en particular la política fiscal, con objetivos contracíclicos. La respuesta de las principales economías del mundo consistió en una vigorosa política fiscal contracíclica. Una vez evitado el colapso corresponde fortalecer las correcciones. Esto no implica el fin de la crisis y de la coyuntura recesiva, pero sí cabe desear que sea el inicio de la recuperación de la actividad económica de la región y el resto del mundo.

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

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



Capítulo IX

Análisis de los ciclos reales en América Latina y el Caribe

Evolución y composición de la inversión

- A. Tendencias generales
- B. La inversión en infraestructura

Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo

Evolución y composición de la inversión*

A. Tendencias generales

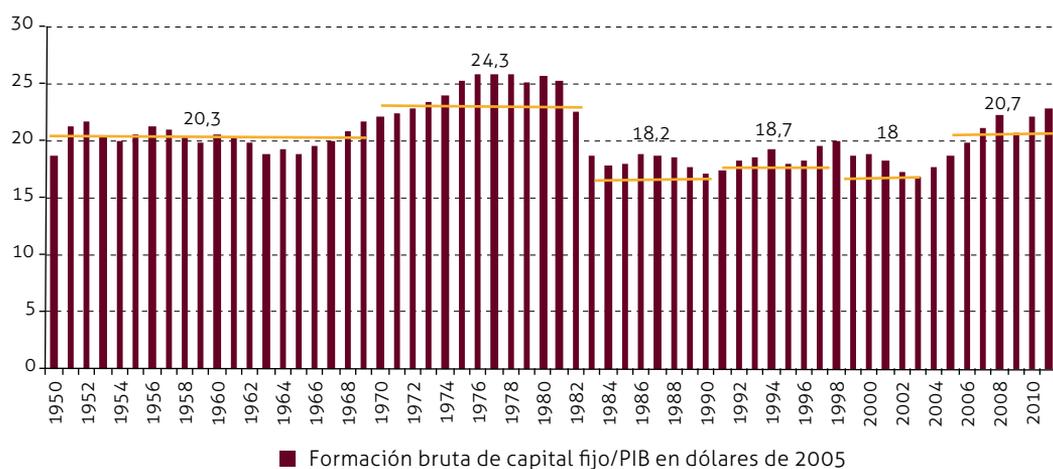
La tasa de inversión de América Latina ha sido históricamente inferior a la de otras regiones emergentes, en particular de los países de Asia en desarrollo, en los que aumentó de un 27,8% del PIB en 1980 a cifras cercanas al 35% a mediados de los años noventa y superiores al 40% en la actualidad. En cambio, en 2008, año en el que la región registró la tasa más alta de inversión desde 1980, representó solamente un 23,6% del PIB calculado en dólares corrientes (Jiménez y Manuelito, 2011).

En el gráfico IX.1 se ilustra la evolución histórica de la formación bruta de capital fijo en América Latina entre 1950 y 2010, calculada como porcentaje del PIB¹. Como se observa en el gráfico, el período durante el cual la región presentó los niveles más altos de inversión fue la comprendida entre el comienzo de la década de 1970 hasta 1982, años en que el promedio anual ascendió al 24,3% del PIB, aunque incluso registró valores superiores al 25%. Este período fue precedido por dos décadas durante las cuales las tasas de inversión ascendieron al 20% como promedio anual.

Gráfico IX.1

América Latina: formación bruta de capital fijo, 1950-2010

(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)



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

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Ciclo económico e inversión", *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012, págs. 125 a 133.

¹ Promedio regional en dólares constantes de 2005. Corresponde al promedio ponderado por la participación relativa de cada uno de los países de América Latina en la formación bruta total de capital fijo en la región.

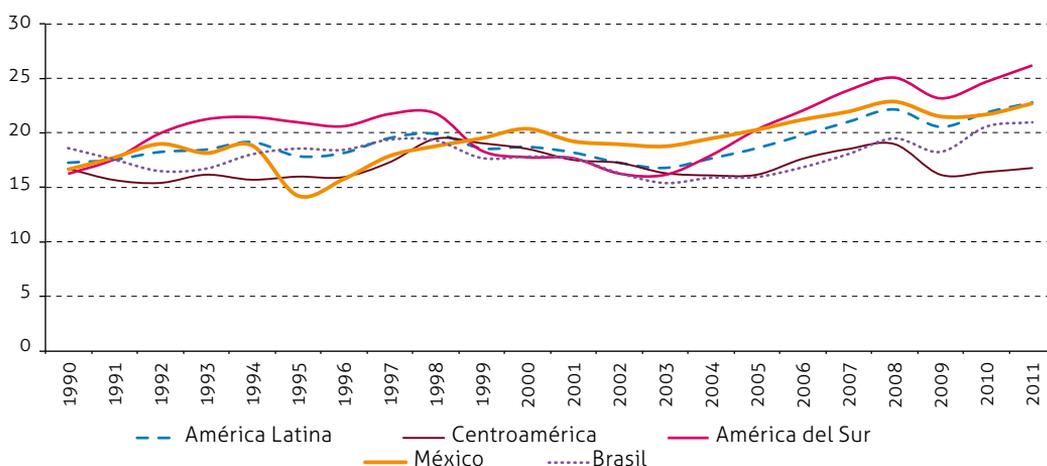
Entre 1982 y 2003 varios factores contribuyeron a que la inversión regional se mantuviera en niveles muy bajos: la crisis de la deuda en los años ochenta; las hiperinflaciones que afectaron a varios países entre finales de la década de 1980 y comienzos de la siguiente; las crisis financieras de la Argentina y México en 1995; las consecuencias de la crisis asiática en 1997, y el contagio de las crisis financieras del Brasil y de la Federación de Rusia (1998), Turquía (2000) y la Argentina (2001). Solo en el período 2004-2011 y en el contexto de precios externos muy favorables para las exportaciones, América Latina recuperó los niveles de inversión de las décadas de 1950 y 1960, pero no los máximos históricos. En 2011 la formación bruta de capital fijo equivalió al 22,9% del PIB, porcentaje cercano al de la segunda mitad de los años setenta.

Por otra parte, las subregiones han mostrado una evolución heterogénea en lo que respecta a la inversión (véase el gráfico IX.2). En contraste con el período 2004-2008, durante el cual el alza de las tasas de inversión fue generalizada, en el período 2010-2011 su recuperación se centró en los países de América del Sur y México. En los países de Centroamérica, la tasa de inversión se redujo considerablemente en 2009, luego de lo cual se mantuvo en niveles similares a los de la primera mitad de la década de 1990 y considerablemente inferiores a los máximos registrados en 1998. Pese a que en México la tasa de inversión se recuperó después del descenso de 2009, aun no ha alcanzado el nivel del año 2008. En ambos casos, este deficiente desempeño de la inversión puede atribuirse en parte a las consecuencias de la crisis financiera mundial en el principal mercado de destino de las exportaciones de estos países (los Estados Unidos) y, por ende, en sus perspectivas de crecimiento. También incidieron en esta situación variables nacionales como la posición fiscal no consolidada, que dificultaron la adopción de medidas contracíclicas basadas en el aumento de la inversión pública.

Gráfico IX.2

América Latina: formación bruta de capital fijo por subregiones, 1990-2011^a

(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.25 12-P), diciembre de 2011.

^a Composición de la formación bruta de capital fijo: construcción y maquinarias y equipos.

Según los datos disponibles, en el período comprendido entre 1990 y 2011 el aumento de la formación bruta de capital fijo se dio con mayor intensidad en los componentes de maquinarias y equipos (véase el gráfico IX.3). Durante el período 1990-2003, es decir en los años previos al auge de los precios de las exportaciones de bienes primarios, la formación bruta de capital fijo creció a una tasa promedio anual del 2,7%, en tanto que la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión en construcción fue de un 1,9% y la de inversión en maquinarias y equipos de un 3,7%. Estas tasas aumentaron considerablemente en el período 2004-2011, en el que la formación bruta de capital fijo se expandió a una tasa promedio anual del 8,5% y las de inversión en construcción y en maquinarias y equipos ascendieron a un 5,3% y un 11,4%, respectivamente (véase el gráfico IX.4).

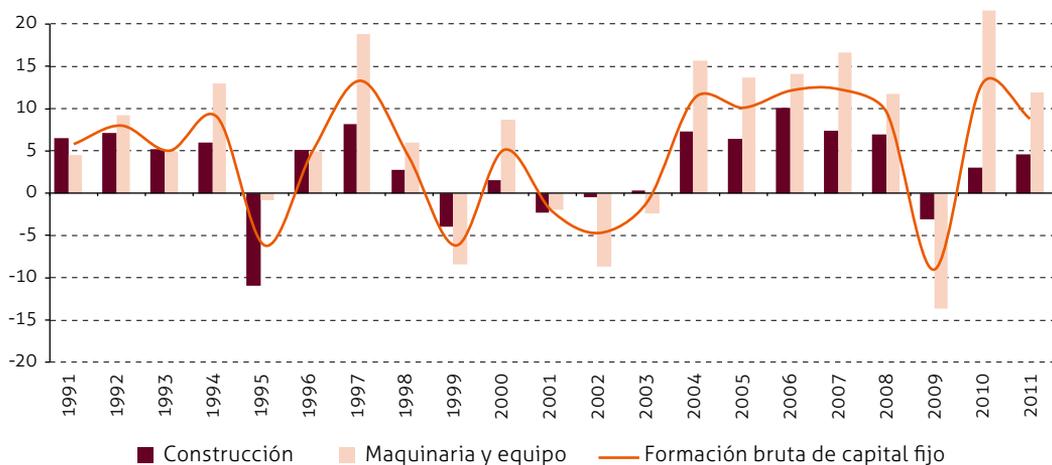
Por consiguiente, la contribución de la inversión en maquinarias y equipos al incremento de la formación bruta de capital fijo aumentó en forma considerable a partir de fines de la década de 1990. A comienzos de los años noventa la construcción representaba alrededor de un 55% de la formación bruta de capital fijo y la inversión en maquinarias y equipos alrededor de un 45%. Al final de la primera década del presente siglo estos porcentajes se invirtieron.

La evolución de la inversión en la región ha estado muy determinada por las crisis internas y externas. Su deficiente desempeño se vincula, además, con la reacción de los gobiernos ante las crisis, en particular con las decisiones sobre inversión pública. En el cuadro IX.1 se muestra la inversión pública como porcentaje del PIB en los países de América Latina y el Caribe en el período 1980-2010, que se dividió en subperíodos definidos por los años en los que los países se vieron enfrentados a turbulencias que implicaron un cambio de trayectoria en la evolución de este indicador.

Gráfico IX.3

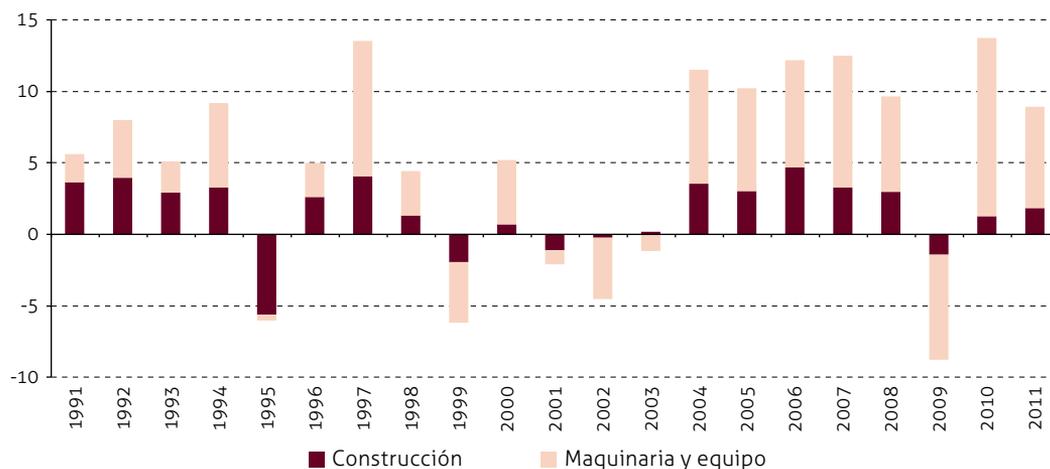
América Latina: composición de la formación bruta de capital fijo, tasas de variación anual, 1991-2011

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



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

Gráfico IX.4

América Latina: contribución al crecimiento de la formación bruta de capital fijo, 1991-2011*(En porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2005)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro IX.1

América Latina y el Caribe: promedio anual de la inversión pública por período^a*(En porcentajes del PIB sobre la base de precios constantes en moneda nacional de cada país)*

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	2,2	1,5	1,6	1,5	1,2	2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,9	8,2	8,4	6,4	5,2	7,7
Brasil	2,2	2,2	3,2	2,2	1,7	1,8
Chile	1,9	2,4	2,0	2,5	2,4	2,4
Colombia	7,1	7,5	4,7	4,4	3,2	3,7
Costa Rica	8,0	5,5	4,8	4,2	2,6	2,0
Cuba	--	--	--	7,1	6,8	9,4
Ecuador	8,9	5,0	4,5	3,8	5,2	7,6
El Salvador	2,0	2,1	3,5	3,5	3,0	2,1
Guatemala	5,6	3,0	2,8	3,2	3,4	2,6
Honduras	8,3	7,4	9,1	6,8	4,9	3,9
México	11,3	5,8	4,2	3,1	3,4	4,9
Nicaragua	10,5	10,5	7,7	6,6	5,7	3,9
Panamá	8,9	4,4	3,4	4,6	5,0	5,9
Paraguay	5,0	5,1	3,7	3,9	2,7	3,1
Perú	6,3	5,0	4,3	4,5	3,5	4,1
República Dominicana	4,4	4,2	2,9	3,2	2,1	1,5
Uruguay	5,3	4,3	4,1	3,3	3,1	4,3
Venezuela (República Bolivariana de)	16,0	10,0	10,0	9,5	8,8	16,8
América Latina ^b	6,7	5,2	4,7	4,4	3,9	4,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; y "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos* N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago, agosto de 2009.^a La inversión pública corresponde a la formación bruta de capital fijo del gobierno general como porcentaje del PIB.^b Corresponde al promedio simple de los países considerados.

La composición de la formación bruta de capital fijo por sector institucional se modificó en América Latina en el período 1980-2010. En lo que respecta a la inversión pública, regional y como porcentaje del PIB, los niveles más elevados se registraron en los años 1980-1981 (6,7%), luego de lo cual comenzó a disminuir paulatinamente hasta 1999-2003 (3,9%) (véase el cuadro IX.1). En el período 2004-2010, se observó un repunte generalizado (4,8%), aunque de variada intensidad en los distintos países. En esta etapa, el promedio regional de la inversión pública aumentó hasta alcanzar el mayor valor registrado desde 1990. No obstante, en algunos países (El Salvador, Guatemala y República Dominicana), el nivel de inversión pública se mantuvo sostenidamente bajo en el período 1980-2010.

Fuera de la mejoría reciente, el comportamiento históricamente procíclico de la inversión pública y su tendencia declinante de largo plazo son preocupantes por la influencia que ejercen en el crecimiento. En Martner, González y Espada (2012) se indica que entre 1991 y 2010 en una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe se observa un conjunto de variables positivamente relacionadas con la expansión del PIB per cápita; estas son la tasa de inversión pública, la tasa de inversión privada, los gastos en educación y el tipo de cambio real. Por el contrario, la inflación y la deuda pública muestran una relación negativa. La elasticidad del crecimiento a la inversión pública (7%) presenta valores altos y significativos, lo que ratifica la importancia de esta variable.

En términos de agentes, en la región se observan diferencias entre la inversión privada y la pública. Como porcentaje del PIB y a nivel regional, la primera de ellas se redujo de un promedio anual del 14,3% en 1980-1981 a un promedio anual del 11,1% en el período 1982-1990, que coincide con la crisis de la deuda, para aumentar posteriormente en 1991-1994 (14,1%) y 1995-1998 (15,6%). Entre los años 1999 y 2003 el nivel de la inversión privada registró una disminución con respecto al período anterior (14,7%), fenómeno que se relaciona con las fluctuaciones externas registradas en ese lapso y que afectaron las expectativas de crecimiento; ejemplos de esto son la crisis de las empresas de tecnología digital en los Estados Unidos y las crisis internas como la que sufrió la Argentina en 2000 (véase el cuadro IX.2). En el período 2004-2010, durante el cual subieron los precios de los productos básicos exportados por los países de la región y mejoraron las expectativas de crecimiento, el ritmo de inversión privada aumentó en forma apreciable, de tal manera que su promedio regional fue de un 15,9%.

El desempeño de la inversión privada presenta variaciones entre los países. En algunos casos, su nivel en el período 2004-2010 sigue siendo inferior al registrado en 1980-1981 (Argentina, Brasil y Paraguay), mientras que en otros el nivel promedio anual alcanzado en 2004-2010 es significativamente superior al de 1980 y 1981 (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua). Bolivia (Estado Plurinacional de), el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) son los países de la región con menores niveles de inversión privada. Finalmente, Panamá y el Perú presentan en 2004-2010 niveles similares a los registrados en 1980-1981, aunque a lo largo del período considerado este tipo de inversión ha sido muy volátil. Con las excepciones de Bolivia (Estado Plurinacional

de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), el aumento de la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB en el período 2004-2010 obedeció en su mayor parte al incremento de la inversión privada, pese a lo cual esta no fue suficiente para compensar totalmente la contracción de la inversión pública.

Cuadro IX.2

América Latina y el Caribe: promedio anual de la inversión privada por período

(En porcentajes del PIB sobre la base de precios constantes en moneda nacional de cada país)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	22,9	15,8	16,8	18,2	14,5	18,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,1	3,5	6,3	11,8	10,8	7,2
Brasil	20,3	15,1	15,8	15,7	14,1	15,7
Chile	16,6	15,7	23,4	25,3	20,0	23,0
Colombia	10,0	9,0	15,1	16,4	10,9	18,6
Costa Rica	14,2	14,1	15,3	16,7	18,5	19,8
Cuba	...	...	...	4,7	4,5	2,4
Ecuador	13,5	13,1	21,2	20,8	18,2	19,6
El Salvador	10,6	10,5	14,0	15,7	16,3	15,8
Guatemala	6,8	6,0	7,1	8,1	12,8	14,6
Honduras	12,2	8,5	12,8	16,2	19,4	21,3
México	14,3	11,4	14,7	14,0	16,4	16,5
Nicaragua	7,8	7,5	8,4	15,5	18,8	17,8
Panamá	15,5	11,4	18,8	18,1	13,1	15,5
Paraguay	23,0	15,5	19,9	18,6	13,7	13,1
Perú	19,2	14,1	13,9	19,2	15,1	19,2
República Dominicana	16,8	14,3	13,4	17,8	20,0	17,8
Uruguay	12,2	7,1	10,1	12,4	9,1	13,7
Venezuela (República Bolivariana de)	13,3	8,1	6,7	10,6	13,9	12,7
América Latina ^a	14,3	11,1	14,1	15,6	14,7	15,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; y "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos Estadísticos* N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago, agosto de 2009.

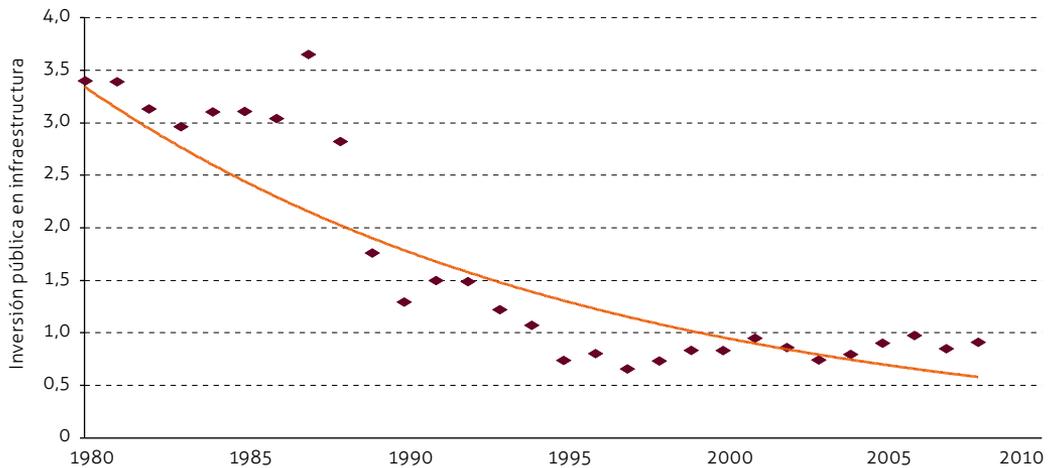
^a Corresponde al promedio simple de los países considerados. (...) dato no disponible.

B. La inversión en infraestructura

El principal componente de la inversión pública es la inversión en infraestructura. En el gráfico IX.5 se muestra la tendencia decreciente de ese componente, que fue particularmente pronunciada durante la década perdida de 1980 y en los años noventa. La disminución

de la inversión pública refleja, en buena medida, la menor participación del gobierno en las economías de la mayor parte de los países de la región, en particular los procesos de privatización realizados principalmente en los años noventa, así como la participación de actores privados en la provisión de bienes y servicios que hasta entonces prestaban instituciones públicas.

Gráfico IX.5

América Latina y el Caribe: inversión pública en infraestructura, 1980-2010*(En porcentajes del PIB)*

Fuente: Georgina Cipoletta Tomassian y Ricardo Sánchez, UNASUR: *Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Esta tendencia decreciente se prolongó durante el período 2000-2004, en el que la inversión en infraestructura fue de apenas un 0,8% del PIB, situación que se revirtió levemente entre 2005 y 2008, período en el que ascendió al 0,9% del PIB. Entre las razones que explican este incremento destacan el saneamiento de las cuentas públicas que, junto con la reducción y la mejora del perfil de endeudamiento y el incremento de las reservas internacionales, permitieron a varios países de la región disponer de un mayor margen para implementar las políticas públicas (CEPAL, 2010).

El gasto público en infraestructura ha mostrado un comportamiento procíclico, excepto durante la crisis de 2008-2009, lo que indica que ha sido usado como variable de ajuste. Como se observa en el cuadro IX.3, en el que se presenta información sobre seis países de la región², este gasto cae en promedio un 36% en la fase contractiva del ciclo económico. La disminución de la inversión pública en infraestructura suele ser superior al incremento en la fase

² La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, países que representan el 85,5% del PIB regional.

de recuperación; de hecho, en los sectores considerados la intensidad de la contracción supera en un 40% la intensidad de la expansión. En los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, la diferencia entre la caída del nivel de inversión en la fase de contracción y el incremento en la de expansión es aun mayor: de 48% y un 200%, respectivamente. Un comportamiento de este tipo tiene efectos negativos en la acumulación de capital en el transcurso del tiempo.

Cuadro IX.3

América Latina (6 países): duración e intensidad de las fases expansivas y contractivas del ciclo de inversión pública en infraestructura, 1980-2010

	Expansión		Contracción	
	Duración	Intensidad	Duración	Intensidad
Total	2,7	25,6	2,2	-35,6
Sector eléctrico	1,9	34,7	2,0	-51,5
Caminos y vías férreas	2,1	32,3	1,7	-33,1
Telecomunicaciones	1,8	28,1	1,9	-58,0
Aguas y servicios sanitarios	1,6	24,2	1,7	-23,8

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

La inversión pública influye positivamente en la trayectoria de crecimiento a mediano y largo plazo, por lo que se considera necesario que los países la protejan de los altibajos de la actividad económica. Lo anterior significa que, más que orientarse a la atención de las necesidades de ajuste coyuntural de la demanda agregada a corto plazo, las políticas de inversión pública deberían formularse en función de sus efectos en la estructura productiva y el crecimiento a mediano y largo plazo. Ello permitiría sostener la transformación de la estructura productiva de las economías, a fin de elevar en forma permanente las tasas de crecimiento, de conformidad con las necesidades de desarrollo de los países de la región.

En el contexto de la revolución tecnológica, la inversión en infraestructura de banda ancha es clave, debido a que sirve de plataforma para la provisión de servicios de diversa índole que permean los diferentes sectores y, además, tienen efectos directos en el crecimiento económico y la inclusión social. Entre esos servicios destacan los de educación (servicios y acceso a información a distancia, desarrollo de nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje), salud (servicios de diagnóstico remoto), gestión pública (mayor transparencia, participación ciudadana, acceso a información gubernamental) y protección del medio ambiente (Jordán, Galperin y Peres, 2010).

Pese a los avances logrados en los últimos años en algunos países de la región, la banda ancha continúa siendo cara, en términos absolutos y en relación con el ingreso per cápita; su calidad, medida en términos de velocidad de conexión y latencia, es baja. Esto se traduce en una importante brecha de acceso y uso con los países más avanzados. De acuerdo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en 2010 la penetración promedio en la modalidad de acceso fijo fue de un 7% en América Latina y de un 26% en los países de la OCDE; en la modalidad de acceso móvil fue del 8% y el 57%, respectivamente.

En cuanto al costo del acceso, en América Latina el precio promedio correspondiente a una velocidad de 1 Mbps es de 25 dólares y en casos extremos supera los 100 dólares. En Europa —entre otros países en España, Italia y Francia— la tarifa promedio de acceso a la misma velocidad es cercana a los 5 dólares, mientras que en la República de Corea es inferior a un dólar. En cuanto a la velocidad de conexión, factor determinante de la calidad, en América Latina asciende a 3,1 Mbps para la bajadas y a 1,3 Mbps para la subida de datos, mientras que en los países de la OCDE la velocidad de conexión es de 12,1 Mbps de bajada y de 3,0 Mbps de subida. En los países de la Unión Europea la conexión se realiza a una velocidad de 13,8 Mbps de bajada y 4,0 Mbps de subida.

Así, la región presenta un importante rezago en términos de desarrollo de infraestructura de banda ancha, que se refleja en crecientes brechas de acceso, velocidad de conexión y calidad. La solución de este problema exige una combinación de mayor inversión pública y privada para expandir la infraestructura, en particular las conexiones internacionales y el desarrollo de puntos de intercambio de tráfico (conocidos como IXP por su sigla en inglés) tanto a nivel nacional como entre grupos de países³.

En suma, la inversión es un vínculo clave entre presente y futuro, entre ciclo y tendencia. En la presente sección se demuestra el fuerte impacto que han tenido las crisis en la inversión, que no ha recuperado los niveles de la década de 1970, a pesar del repunte significativo de los últimos años. La inversión pública no ha sido lo suficientemente dinámica como para tener efectos importantes de atracción (*crowding in*), particularmente en áreas como la infraestructura, cuyas carencias son muy significativas⁴. El hecho de que durante las crisis sea más fácil recortar el gasto público en inversión que en otras áreas ha limitado el dinamismo de esta variable como catalizador de la inversión privada. Y, a pesar de la abundancia de recursos externos de que se dispuso en algunos períodos, esta última ocupó solo parcialmente el vacío dejado por la inversión pública. La principal variable que influye en las decisiones de inversión no es la disponibilidad de ahorro, sino la rentabilidad esperada. Los macroprecios y la escasa inversión pública, en un contexto de volatilidad e incertidumbre, han impedido una respuesta de la inversión privada acorde con los requerimientos del desarrollo, con los consiguientes efectos en el crecimiento, la productividad y el empleo.

³ En el campo de las conexiones internacionales y el desarrollo de puntos de intercambio de tráfico, la CEPAL, con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea, opera como secretaria técnica del Diálogo Regional de Banda Ancha, integrado por diez países, en su mayor parte de América del Sur, y ha puesto en marcha el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA).

⁴ Se ha estimado que la inversión anual en infraestructura necesaria para satisfacer la demanda prevista en la región sería del orden del 5% del PIB regional durante 15 años (Perrotti y Sánchez, 2011).

Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo*

El ciclo de la inversión en la región tiene cuatro características. En primer lugar, tiende a tener una duración más corta que el ciclo del PIB, lo que aumenta la volatilidad. En el cuadro IX.4 se muestra que los ciclos de inversión duran un 35% menos que los ciclos del PIB, siendo Centroamérica la subregión con la menor duración (un 74% menos que los del PIB).

Cuadro IX.4

América Latina: indicadores seleccionados del ciclo de la inversión, 1990-2014^a

(En coeficientes y porcentajes)

	Amplitud de la expansión de la inversión en relación con la expansión del PIB	Amplitud de la contracción de la inversión en relación con la contracción del PIB	Reducción de la duración total del ciclo de la inversión en relación con la duración total del ciclo del PIB	Pérdida acumulada de la inversión en relación con la ganancia acumulada
América Latina	1,40	4,0	35,0	2,42
América del Sur	1,39	3,3	35,0	1,56
El Caribe	3,51	5,9	14,0	1,15
Centroamérica	0,59	4,9	74,0	8,27
México	1,38	2,1	22,0	1,63
Brasil	1,39	4,2	35,0	2,41

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

^a Datos trimestrales.

La segunda característica es que la inversión tiende a experimentar una contracción más intensa que la del PIB (véase el cuadro IX.5). Este hecho se registra, a nivel subregional, en América del Sur y Centroamérica, y también en las grandes economías, como el Brasil y México.

A nivel regional, la amplitud de la contracción de la inversión es cuatro veces mayor que la amplitud de la contracción del PIB. A nivel subregional, es tres veces mayor en América del Sur, cinco veces en Centroamérica y cerca de seis veces en el Caribe.

Esta última característica se refleja en un tercer elemento, que es el hecho de que la pérdida acumulada de la inversión en el ciclo (estimada como el producto de su amplitud por su duración) durante la fase contractiva del ciclo económico supera a la ganancia acumulada en su fase de auge. Para la región, la pérdida acumulada durante la fase contractiva equivale a más de dos veces la ganancia acumulada en la fase expansiva. A nivel subregional, se observa el mismo comportamiento con algunos matices. Centroamérica y el Caribe muestran la mayor y menor pérdida acumulada, respectivamente. En tanto, en América del Sur, la pérdida acumulada durante la contracción es un 56% superior a la ganancia acumulada en el auge.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Se debilita la posición de la región en la economía mundial", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 106-109.

Cuadro IX.5

América Latina: amplitud de la contracción de los componentes de la demanda agregada en relación con la contracción del PIB, 1990-2014^a*(En coeficientes)*

	Consumo privado	Consumo público	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones
América Latina	0,6	0,6	4,0	3,3
América del Sur	0,6	0,8	3,3	3,6
Centroamérica	0,3	1,0	5,9	3,6
México	0,8	0,1	2,1	1,1
Brasil	0,8	0,3	4,2	3,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras oficiales.
^a Datos trimestrales. La pérdida total se calcula por medio del producto entre la duración y la amplitud.

Una cuarta característica surge al comparar la contracción de la razón entre la inversión y el PIB con los restantes componentes de la demanda agregada. A nivel regional y subregional y en el Brasil y México, la amplitud de la contracción de la inversión supera a la experimentada por esos componentes. La diferencia es notoria al comparar la amplitud de la contracción de la inversión con la del consumo público y privado, que es inferior a la del PIB. En el caso de las exportaciones, la amplitud de la contracción tiende, por lo general, a triplicar con creces la del PIB, lo que implica que son también un factor importante de la evolución y el comportamiento del PIB en el ciclo.

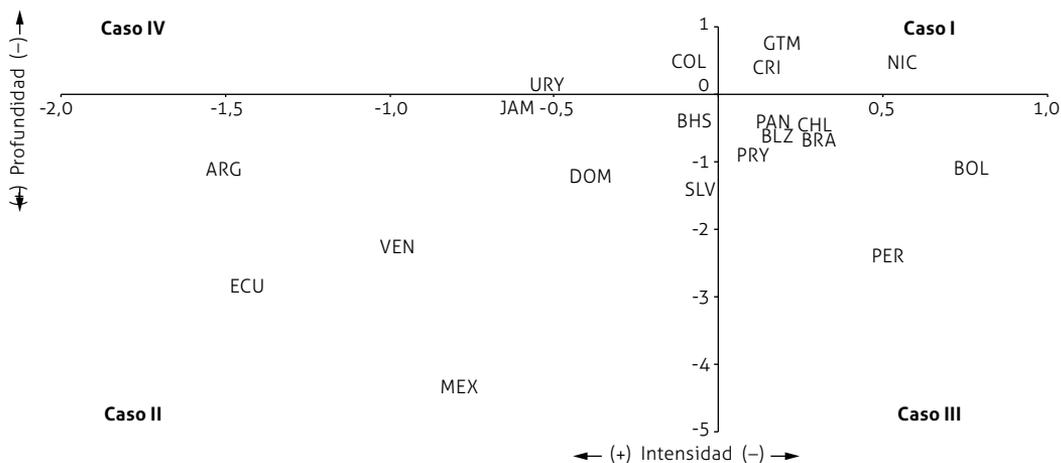
La asimetría del comportamiento de la inversión en las fases de auge y recesión del ciclo se captura mediante dos indicadores (Sichel, 1993; Mills, 2001). El primero es la intensidad (*steepness asymmetry*) que se detecta cuando la caída de la inversión en la fase recesiva del ciclo es más marcada que su recuperación en el auge. El segundo indicador es la profundidad de la caída de la inversión en la fase recesiva. La asimetría en la profundidad (*deepness asymmetry*) tiene lugar cuando el valor de la caída durante la contracción supera el valor del incremento en el auge⁵.

En el gráfico IX.6, se clasifica a 19 países de América Latina y el Caribe en cuatro grupos, según su grado de asimetría en la intensidad y en la profundidad de la inversión en el ciclo. En el caso I, los países no exhiben asimetría en la intensidad ni en la profundidad siendo ambos indicadores superiores a cero. En el segundo caso, muestran asimetría en la contracción y en la profundidad, con ambos indicadores inferiores a cero. En el caso III, los países tienen asimetría en la intensidad de la contracción de la inversión pero no en su profundidad (el indicador de intensidad es superior a cero y el de profundidad es menor).

⁵ La asimetría en la intensidad y en la profundidad se calcula sobre la base del cómputo de los indicadores estadísticos respectivos (de intensidad y de profundidad) y de su comparación con un umbral que, para fines expositivos, se fija en cero. Cuando el indicador de intensidad es inferior a cero, existe asimetría en la intensidad de la inversión. De la misma manera, cuando el indicador de profundidad es inferior a cero, existe asimetría en la profundidad de la inversión.

Finalmente, el caso IV incluye a los países con asimetría en la profundidad de la contracción de la inversión pero no en su intensidad (el indicador de profundidad es superior a cero mientras que el de intensidad es inferior).

Gráfico IX.6
América Latina y el Caribe (19 países): asimetría en la intensidad y en la profundidad del ciclo de la inversión, 1990-2014^a



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

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe (15 de 19) muestran asimetría en la intensidad o en la profundidad del ciclo de la inversión, mientras un número muy reducido no exhibe ninguna de las dos características. Al comparar a la región con otras del mundo, en particular con Asia Oriental y el Pacífico, se constata que tiene un mayor nivel de asimetría en la intensidad y la profundidad. Esto implica que la fase contractiva del ciclo es más intensa y profunda que la de recuperación, con fuerte incidencia en el comportamiento de largo plazo de la inversión.

Esta variable tiene efectos a largo plazo mediante tres canales. En primer lugar, la inversión es altamente irreversible y vincula las decisiones que se toman en el corto plazo con los resultados a mediano y largo plazo. La irreversibilidad tiene dos efectos. Por un lado, implica que las decisiones de inversión perduran en el tiempo, pues las empresas no pueden desinvertir o solo lo pueden hacer con un elevado costo y muy gradualmente mediante la depreciación de sus activos inmovilizados; por ello, la inversión se transforma

en un costo irrecuperable (*sunken cost*). Por otro, la irreversibilidad puede transformarse en un factor determinante de la propia decisión de no invertir en la fase contractiva del ciclo debido a los riesgos asociados, como la incertidumbre del contexto macroeconómico. Así, la fase recesiva del ciclo puede conllevar un menor crecimiento del acervo de capital, lo que a la vez suele disminuir la capacidad de la economía de generar y sostener el empleo. También puede contribuir a una reducción de la productividad al posponer la adopción de métodos de producción más intensivos en capital y tecnología.

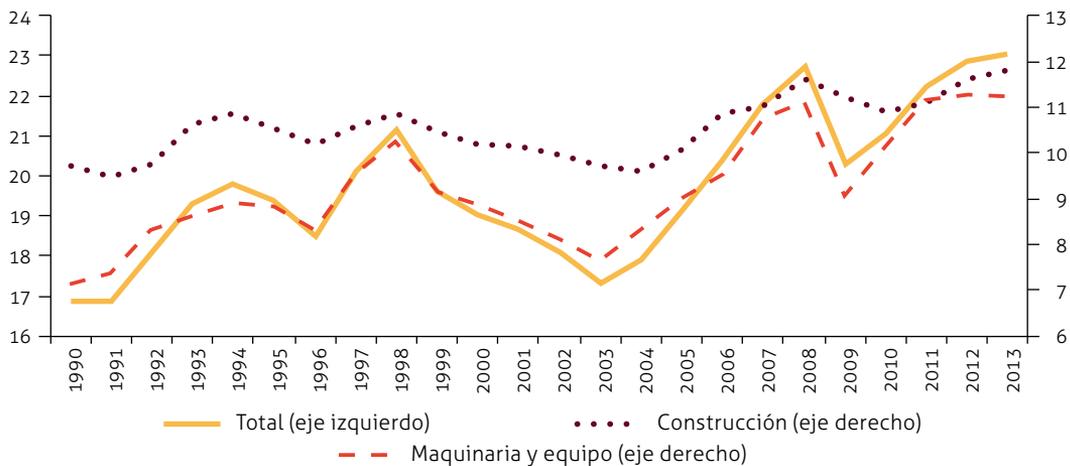
Un segundo canal es el efecto inducido de la inversión en los otros componentes de la demanda agregada. Un mayor multiplicador del gasto de inversión genera una mayor demanda de insumos y productos terminados, lo que retroalimenta el estímulo a la inversión (es decir que funciona como acelerador).

El tercer canal es el impacto en la productividad. Tradicionalmente, se distingue el aumento de la producción procedente de una mayor acumulación de capital del que proviene de una mejora en la productividad. En la práctica, es difícil distinguir entre ambos ya que, a medida que se acumula capital, las sucesivas unidades del acervo de capital que se van utilizando en el proceso productivo incorporan mayor progreso tecnológico e innovación. De esta manera, la acumulación de capital se asocia a aumentos en la productividad.

En el período 1990-2013 y, sobre todo, entre 2003 y 2008, la evolución de la inversión fue liderada por la inversión en maquinaria y equipo, que es su componente más dinámico y con mayor contenido tecnológico (véase el gráfico IX.7). La inversión en construcción (el otro componente de la formación bruta de capital fijo) también aumentó, pero a un ritmo mucho menor: del 9,6% del PIB al 11,0% entre 1990 y 2010; durante el período de mayor crecimiento de la región en las últimas tres décadas, no mostró una evolución distinta ni particularmente dinámica con relación a otros períodos.

La estrecha vinculación entre la evolución de la formación bruta de capital fijo total y el componente de maquinaria, que incorpora las últimas innovaciones y avances tecnológicos, es un canal clave mediante el cual la acumulación de capital afecta la productividad. Su reducción implica que la brecha de productividad de América Latina y el Caribe con relación a otras regiones puede aumentar. Esto tiene consecuencias en varias dimensiones, en especial en la competitividad internacional. Un país que se rezaga en materia de productividad encontrará más dificultades para generar divisas y diversificarse, aumentando su vulnerabilidad externa. En una economía con estas características, una estructura con baja intensidad tecnológica tenderá a reproducirse y mostrará una fuerte persistencia, lo que dificultará aún más la consecución de los ODS.

Gráfico IX.7
América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo total, en construcción y en maquinaria y equipo, 1990-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, 2015.



Parte 4

La dimensión productiva



Capítulo X

Las brechas de productividad y la heterogeneidad estructural

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

- A. Heterogeneidad intersectorial y entre agentes: convergencia interna y externa
- B. Heterogeneidad en el sector manufacturero: dinámicas de la brecha y la especialización

Mercado de trabajo: empleo e ingresos

- A. Empleo y ciclo económico
- B. Empleo y estructura productiva
- C. Ingresos laborales y ciclo económico
- D. Ingresos laborales y desigualdad

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

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

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

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

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

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia", *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, págs. 91 a 110.

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

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

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

En algunos estudios recientes de la CEPAL se identifican las condiciones necesarias para reducir la brecha externa y se da continuidad a una tradición de análisis cuyo foco es la relación entre tecnología, equidad y transformación productiva¹. En las economías

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

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

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

Así como la brecha externa refleja una difusión muy acotada de las mejores prácticas internacionales hacia América Latina y el Caribe, la brecha interna expresa las dificultades de su difusión hacia el conjunto de los agentes dentro de cada país. Como observa Infante (2009), ya en “las primeras formulaciones del concepto de heterogeneidad estructural se argumentaba que la incorporación del progreso técnico en la mayoría de las economías latinoamericanas no ha sido un proceso generalizado, que se haya difundido con intensidad variable pero importante en todos los sectores y ramas de actividad económica. Por el contrario, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos, aquellos más vinculados a la exportación, quedando segmentos importantes de la economía al margen del proceso de tecnificación”².

El progreso técnico ocurre con diferente velocidad en los distintos sectores de cada país y la tecnología y las oportunidades de innovación no se distribuyen de manera uniforme. En América Latina, estas diferencias son mucho mayores que en las economías

² Los estudios de Pinto (1965, 1970 y 1976) son referencias clásicas en la literatura de la CEPAL. El tema se discute en detalle en Rodríguez (2007).

desarrolladas y los sectores y agentes rezagados no tienden a aproximarse a los “líderes”³. Aun en sectores que en términos agregados podrían considerarse de productividad media o alta, persisten estratos de empresas y de empleo de productividad extremadamente baja. Los elevados niveles de subempleo e informalidad que existen en la región son la expresión más visible, pero no la única, de la heterogeneidad y constituyen una fuente muy importante de inequidad.

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

1. Estructura productiva y dispersión de la productividad

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

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

En esta sección se presenta un panorama general de la estructura productiva latinoamericana y se destacan las asimetrías productivas y salariales que están directamente relacionadas

³ Schumpeter (1934) describió el ciclo económico a partir de una ola de innovaciones secundarias y de la vigorosa entrada de imitadores que erosionan las ventajas oligopólicas de los líderes. La expansión de la economía se ve impulsada, en un principio, por grandes innovaciones, pero su mayor impacto sobre el desempeño agregado deriva de la inversión de quienes ingresan, atraídos por los lucros extraordinarios de los pioneros. En el caso latinoamericano, esta onda de inversiones se trunca, se debilita rápidamente y las ventajas de los pioneros (que muchas veces son solo seguidores en términos internacionales) no son disputadas por una gran cantidad de imitadores que ingresan.

con los problemas de pobreza y exclusión social de la región. El análisis de la productividad del trabajo (valor agregado por trabajador) muestra distintos desempeños sectoriales. La evolución de esta variable se observa a partir de dos puntos de referencia: a) el análisis de las diferencias entre sectores dentro de la región (productividad de cada sector con relación a la media de la economía) y b) la comparación de la productividad de cada sector en América Latina con la del mismo sector en los Estados Unidos, un país que puede considerarse un representante de la frontera tecnológica internacional (brecha externa)⁴.

Las mayores brechas de productividad en la región, en comparación con los países desarrollados, se traducen en mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. Por lo tanto, la convergencia en los niveles de productividad sectorial (convergencia interna) debería generar una mejor distribución del ingreso y una menor exclusión social. Por otra parte, la reducción de la brecha de productividad respecto de los Estados Unidos (convergencia externa) supone mayores niveles de competitividad y la posibilidad de reducir las diferencias de ingresos por habitante con el mundo desarrollado. También supone sinergias en la difusión del conocimiento (mejoras complementarias de capacidades productivas y distribución social de capacidades) y, al elevar la competitividad, da mayor continuidad al crecimiento económico, lo que incide positivamente en los recursos fiscales y en la capacidad del Estado para transferir recursos y servicios a los sectores más vulnerables.

En el cuadro X.1 se presentan los niveles de productividad del trabajo de cada sector en América Latina como porcentaje de la productividad media de la economía. Las diferencias entre sectores son muy marcadas: la productividad minera es siete veces más alta que la productividad media, mientras que la del sector de la electricidad es cuatro veces más elevada y la del sector financiero es dos veces superior. En el otro extremo se encuentran la agricultura, el comercio y la construcción⁵. Otros sectores, como la industria y el transporte, tienen una productividad casi similar al promedio de la economía. Esta desigualdad sectorial en los niveles de productividad se amplía entre 1990 y 2008.

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

⁴ La brecha externa tiene dos dimensiones: las diferencias entre sectores y las diferencias entre agentes o actividades de un mismo sector.

⁵ Cabe mencionar que la muy baja productividad de la agricultura se destaca cuando se toman los promedios simples de América Latina (como en los datos que aquí se presentan), dado el rendimiento excesivamente bajo de la economía campesina en países con bajo desarrollo y alta proporción de población rural. En promedios ponderados, la productividad del sector se vería aumentada por la presencia de sectores agroindustriales más dinámicos en países de mayor población relativa (como la Argentina y el Brasil), aunque todavía se vería proporcionalmente baja en relación con otros sectores.

Cuadro X.1

América Latina (países seleccionados): índices de productividad^a*(PIB total=100)*

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

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

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

Cuadro X.2

Estados Unidos: índices de productividad^a*(PIB total=100)*

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

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

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

El coeficiente de dispersión de la productividad —o coeficiente de variación— ofrece una medida más precisa del grado de divergencia de la estructura productiva interna en América Latina y los Estados Unidos⁶. En el cuadro X.3 se confirma lo que se afirmó anteriormente y se puede observar que el coeficiente de variación es más alto (mayor desigualdad sectorial) en América Latina que en los Estados Unidos y que en este país hay una convergencia entre los niveles de productividad sectorial (el coeficiente de variación se reduce) después de 1998⁷. Los años de la apertura comercial generaron en América Latina un fuerte aumento de la dispersión sectorial de la productividad (entre 1990 y 1998 se incrementó el coeficiente de variación). Si bien este coeficiente tendió a caer posteriormente, no retornó a los valores que tenía a comienzos de los años noventa. Por último, la dispersión relativa, es decir el cociente entre el coeficiente de variación de América Latina y el de los Estados Unidos, se incrementa en los años considerados. Esto indica que fue aumentando la distancia entre la dispersión de la productividad por sector de América Latina y los Estados Unidos: en 1990 la dispersión en América Latina era un 40% mayor que la de los Estados Unidos, mientras que en 2008 la superaba un 101%.

Cuadro X.3
América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: convergencia interna y productividad relativa

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

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

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

⁶ El coeficiente de variación es el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética.

⁷ La comparación con los Estados Unidos es particularmente interesante porque se trata de una economía que no solo está sobre la frontera tecnológica, sino que además tiene un marco regulatorio que privilegia la competencia en los mercados. En función de ello, puede suponerse que los diferenciales de productividad que se originan en la dinámica desigual del progreso técnico se manifiestan con más fuerza en los Estados Unidos.

Cuadro X.4

América Latina (países seleccionados): productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos^a*(En porcentajes)*

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

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

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

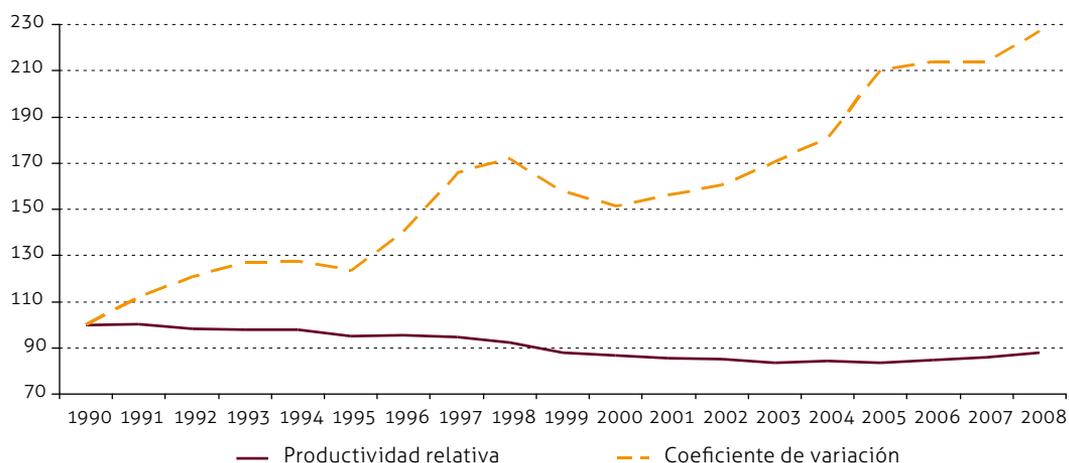
La evolución de la productividad relativa de América Latina respecto de los Estados Unidos muestra que los sectores de alta productividad (minería, electricidad y establecimientos financieros) cierran la brecha entre 1990 y 2008. En cambio, la brecha se amplía en la mayoría de los sectores de productividad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

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

En el gráfico X.1 se sintetiza la evolución de la productividad relativa y de su dispersión. El aumento de la dispersión indica que en América Latina se incrementa la distancia entre los sectores que cierran la brecha externa y los que la aumentan. Esta comparación revela

diferencias de capacidad entre sectores para aprovechar el potencial de absorción de la tecnología de punta. Un coeficiente de variación más alto es un indicador de problemas de competitividad y de articulación de la estructura productiva, con efectos negativos en el crecimiento económico.

Gráfico X.1
América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad relativa y coeficiente de variación
 (Índice 1990=100)



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

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

Las economías del Caribe han exhibido modelos de heterogeneidad estructural basados en la abundancia de recursos naturales y en la especialización del comercio que, hasta hace poco tiempo, dependían de los acuerdos preferenciales no recíprocos en los mercados de la Unión Europea y América del Norte. Por una parte, algunos países, en particular los de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), han surgido como economías

que dependen, en gran medida, de los servicios, sobre todo del turismo y los servicios financieros. Por ejemplo, en 2006 la proporción de las exportaciones de servicios en el total de las exportaciones de Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía se ubicaba entre el 67% y el 86% y el promedio de la OECO era del 77,2%. Por otra parte, en Belice, Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago el porcentaje se situaba entre el 8,5% y el 55%. En este último grupo, Haití, Jamaica, la República Dominicana y, en cierto grado, Barbados presentan una combinación de sectores de servicios elementales y productores de bienes.

El problema fundamental, tanto en las economías basadas en servicios como en las basadas en bienes, es la limitada variedad de bienes y servicios producidos y comercializados en la zona y el efecto que esto tiene en el crecimiento⁸. La medición de la productividad total de los factores revela la magnitud de los problemas que surgieron a fines de la década de 1990 en el contexto de los cambios de los regímenes comerciales del Caribe y del mundo⁹. Kida (2005) señaló que en los años ochenta la productividad total de los factores era positiva en la mayoría de los países del Caribe y representaba alrededor de la mitad del crecimiento de la producción¹⁰. Sin embargo, en la década de 1990 los resultados parecen indicar la existencia de una disminución de esta productividad y un aumento de la falta de competitividad, excepto en Belice, Guyana y Trinidad y Tabago. En un estudio del Banco Mundial (2008) donde se computa el crecimiento de la productividad total de los factores en varios países de la OECO se revela que en los años noventa hubo una desaceleración del crecimiento de la productividad, excepto en Saint Kitts y Nevis. Machado (2009) llegó a una conclusión similar con respecto a todo el Caribe.

Si bien la desaceleración tiene varias explicaciones, incluida la sobrevaloración de los tipos de cambio y el aumento del flujo de inversiones del gobierno, que pudo haber desplazado a la inversión privada, en este período se registra un descenso de las tasas de crecimiento de las manufacturas, la agricultura y los servicios. Los cambios estructurales pueden observarse en los datos provenientes de la OECO. Por ejemplo, en los años noventa, el promedio anual de la producción de banano cayó un 4,8% en volumen, en tanto que el valor descendió un 3,9%, y en 2000 las tasas de descenso fueron del 11,3% y del 14,7%, respectivamente. Al mismo tiempo, las remesas provenientes de los ingresos crecieron un 17,6% en los años ochenta, un 4,1% en los años noventa y un 4% en la década de 2000.

⁸ Para enfrentar este problema se intentó diversificar el producto turístico y crear mercados especializados, como el turismo ecológico, comunitario o cultural y los centros turísticos para parejas y eventos especiales, como festivales de jazz.

⁹ Dadas las limitaciones de la medición de la productividad total de los factores, estos resultados son solo ilustrativos.

¹⁰ Los países incluidos fueron Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

2. Brechas de productividad en relación con el empleo

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

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

Cuadro X.5
América Latina (países seleccionados): estructura del empleo, 1990-2008^a
(En porcentajes)

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

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

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

^b Minería, energía y finanzas.

^c Industria y transporte.

^d Agricultura, construcción, comercio y servicios comunales y personales.

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

3. Heterogeneidad entre agentes: ocupación, salarios y desempeño

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

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

Cuadro X.6

América Latina (países seleccionados): participación de los distintos tipos de empresas en el empleo, el PIB y las exportaciones^a

(En porcentajes)

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

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

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

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

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

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

Cuadro X.7

Productividad relativa de los distintos agentes respecto de las grandes empresas^a*(En porcentajes)*

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

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

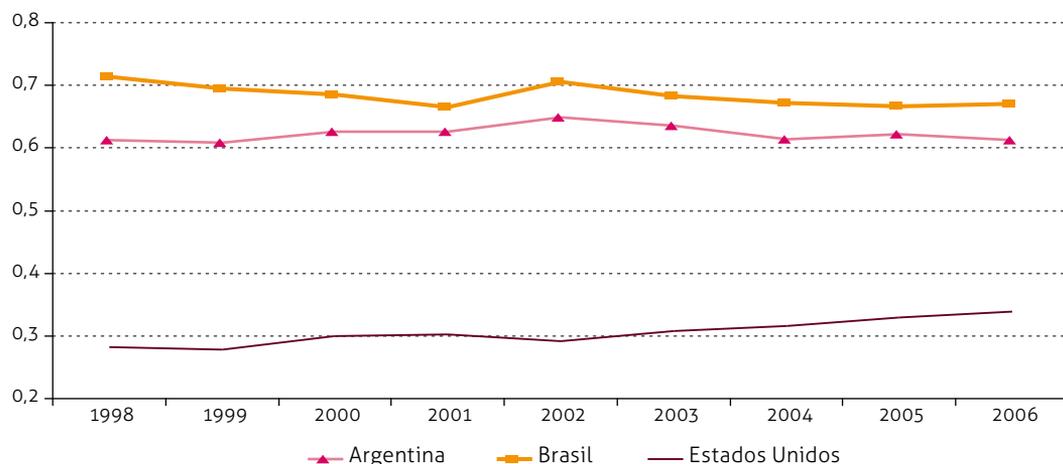
^a En el cuadro se cuantifica el porcentaje de la productividad de cada tipo de empresa respecto de su contraparte de mayor tamaño. Los datos de productividad y la clasificación del tamaño de las empresas abarcan solo al sector formal de la economía y se basan en la información difundida por las instituciones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

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

La referida heterogeneidad hace suponer la existencia de grandes diferencias salariales, tanto entre sectores como entre empresas. Para verificarlo, se considera la información relativa a los salarios unitarios de los distintos tipos de empresas en los nueve sectores que componen la economía, en el caso de la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos. A partir de los salarios de los trabajadores en las microempresas y las pequeñas, medianas

y grandes empresas en los nueve sectores mencionados se ha construido un índice de dispersión para cada uno de estos tres países. El índice refleja la presencia de diferencias salariales tanto entre sectores como entre agentes. En el gráfico X.2 se puede apreciar que los niveles de dispersión de los salarios son mucho más elevados en la Argentina y el Brasil que en los Estados Unidos.

Gráfico X.2
Argentina, Brasil y Estados Unidos: coeficientes de variación de los salarios



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

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

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

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

El alto nivel de protección que se brindó al sector manufacturero durante muchos años le permitió lograr una importante expansión, sobre todo en las mayores economías de la región, como la Argentina, el Brasil y México. Pese a ello, las manufacturas sintieron el violento impacto de la crisis de la deuda y de los bajos niveles de inversión de la “década perdida” de los años ochenta. En un contexto de contracción económica, la industria sufrió un retroceso proporcionalmente mayor y eso redujo su peso en el PIB. En los años noventa, cuando se comienza a superar la crisis con la estabilización y el retorno de los capitales externos, la industria latinoamericana da señales de recuperación, aunque con nuevas características estructurales.

En la década de 1990 se registraron cambios muy relevantes en materia de políticas y en el patrón de crecimiento latinoamericano, asociados a un amplio proceso de apertura comercial y de abandono de las políticas tecnológicas anteriores (Stallings y Peres, 2000). Como resultado, el coeficiente de apertura de la región se elevó significativamente entre 1990 y 2008, al tiempo que los vínculos y la malla de relaciones intersectoriales se volvieron menos densos¹¹. En el nuevo patrón de crecimiento, la matriz de insumo-producto muestra un conjunto menor de sectores, más espacios vacíos en la matriz productiva y menos encadenamientos, tanto productivos como tecnológicos (Infante y Sunkel, 2009).

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

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

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

¹¹ El coeficiente de apertura es el cociente entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB.

con serias dificultades en la etapa de diseño y con obstáculos insuperables para su implementación a causa de la reducida capacidad institucional.

La ausencia casi total de políticas activas de fomento industrial¹² en la etapa de crecimiento de 2003-2008, sumada a la profunda transformación del aparato productivo en las décadas anteriores, hizo que el incremento de la producción en los sectores intensivos en tecnología, y en el conjunto manufacturero en general, fuera esencialmente cuantitativo, sin la paralela construcción de capacidades tecnológicas. Las consecuencias de esta situación se pueden apreciar en dos dimensiones distintas: la primera tiene que ver con la inserción externa y el balance comercial industrial, mientras que la segunda está relacionada con la evolución de la productividad.

La relevancia que ha adquirido el sector externo se refleja en el incremento de los coeficientes de exportación e importación industrial. En particular, el aumento más marcado del segundo, que se aprecia entre 2003 y 2008, evidencia la dificultad del aparato productivo industrial para competir en la mayoría de los sectores. Esto es particularmente evidente en el caso de los sectores intensivos en tecnología, pero también en los intensivos en trabajo, que están expuestos a la competencia de nuevos productores, sobre todo de países de Asia. Como resultado de esta debilidad, en un contexto de aumento sostenido de la demanda interna, los balances comerciales industriales presentan déficits crecientes o una sensible reducción del superávit (véase el cuadro X.8)¹³.

Cuadro X.8
América Latina: balance comercial

(En miles de dólares corrientes)

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

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

¹² La excepción en este caso es el Brasil.

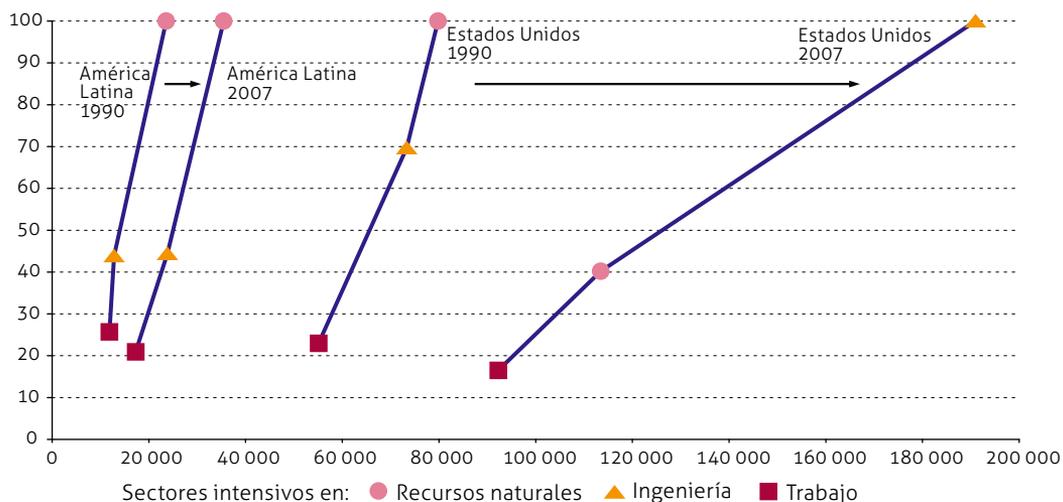
¹³ En el caso del Caribe de habla inglesa, las manufacturas de alta tecnología constituían el 6% de las exportaciones en 1985 y solo un 1,4% en 2000 (CEPAL, 2003).

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

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

Gráfico X.3
América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad y estructura del valor agregado industrial

(En porcentajes del PIB industrial y dólares de 1985)



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

En el eje vertical se indica la participación acumulada de estos grupos de sectores en el PIB industrial. Se puede apreciar que en 1990 los sectores intensivos en trabajo en América Latina representaban el 25,7% del PIB industrial, mientras que los sectores

intensivos en tecnología y en recursos naturales participaban con el 18,2%¹⁴ y el 56,1%¹⁵, respectivamente. En el eje horizontal se encuentra el valor de la productividad del trabajo (en dólares de 1985 a precios constantes de ese mismo año) de esos grupos de sectores y se puede observar que en 1990 el grupo de sectores de mayor productividad en América Latina era el de recursos naturales, seguido por las ramas intensivas en tecnología, mientras que los sectores intensivos en trabajo representaban el bloque de sectores de menor productividad. Esto permite concluir que en 1990 los sectores intensivos en recursos naturales eran el bloque con mayor participación en el PIB industrial de la región y, al mismo tiempo, el de mayor productividad. En 2007 estos sectores seguían representando el bloque con mayor participación en la región (55,6%)¹⁶ y mayor productividad. Al mismo tiempo, los sectores intensivos en ingeniería incrementaron su participación en el PIB industrial (23,4%)¹⁷, pero su productividad sigue siendo bastante inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales¹⁸.

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

Sin embargo, las diferencias no se limitan a la productividad, sino que conciernen también a la composición de la estructura productiva. En los Estados Unidos, los sectores intensivos en tecnología aumentaron su participación en el PIB industrial y pasaron del 46,7%¹⁹ en 1990 al 60% en 2007²⁰. Al mismo tiempo, su productividad en 1990 era inferior a la de los sectores intensivos en recursos naturales, mientras que en 2007 supera ampliamente el nivel alcanzado por este último bloque de sectores²¹. Esto significa que

¹⁴ Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la primera curva del gráfico X.3.

¹⁵ Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la primera curva del gráfico X.3.

¹⁶ Se trata de la distancia vertical entre el círculo y el triángulo en la segunda curva del gráfico X.3.

¹⁷ Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la segunda curva del gráfico X.3.

¹⁸ En el gráfico X.3 se puede apreciar que en 2007 la productividad de los sectores intensivos en recursos naturales es equivalente a 35.506 dólares, mientras que en los sectores intensivos en ingeniería ese indicador apenas alcanza los 23.813 dólares.

¹⁹ Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el cuadrado en la tercera curva del gráfico X.3.

²⁰ Se trata de la distancia vertical entre el triángulo y el círculo en la cuarta curva del gráfico X.3.

²¹ En el gráfico X.3 se observa que en 1990 la productividad de los sectores intensivos en recursos naturales rondaba los 80.000 dólares, mientras que en el caso de los sectores intensivos en ingeniería ese indicador alcanzaba los 73.000 dólares. Por el contrario, en 2007 la situación se revierte y los sectores intensivos en ingeniería llegan a una productividad de aproximadamente 190.000 dólares, mientras que los sectores intensivos en recursos naturales alcanzan los 113.000 dólares.

entre 1990 y 2007 la estructura productiva de los Estados Unidos pasó por un proceso de transformación liderado por actividades intensivas en tecnología.

Las ramas basadas en tecnología generan efectos de derrame de conocimiento que favorecen el aumento de la productividad en toda la estructura de la industria, por lo que la transformación estructural en los Estados Unidos se asocia con un incremento generalizado de la productividad en el conjunto de la economía. A la inversa, los sectores de mayor productividad en América Latina y los que más contribuyen a la generación de valor agregado manufacturero son los intensivos en recursos naturales, tanto en 1990 como en 2007. La expansión de esos sectores (sobre todo en un contexto de ausencia de políticas) genera pocos efectos positivos en el conjunto de las capacidades tecnológicas y su elevada productividad se relaciona, sobre todo, con la disponibilidad de recursos naturales. Si bien se trata de sectores que incorporan tecnología, esta es principalmente importada y la capacidad endógena de generación de innovación es baja, lo que merma el papel dinamizador del aprendizaje. Además, se caracterizan por contar con procesos de producción de tipo continuo que, por su propia naturaleza, tienen menos posibilidades de descomponerse en fases separables en el tiempo y el espacio, lo que significa que ofrecen muchas menos oportunidades de generar vínculos de subcontratación con otras empresas y, por lo tanto, de transferir conocimientos y tecnología a otras actividades y empresas (por ejemplo, las pymes). Los sectores intensivos en recursos naturales también tienen menos capacidad para generar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante por la elevada "distancia tecnológica" que existe entre la actividad actual y las nuevas actividades que se pretenden generar²².

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

En materia de inversión en investigación y desarrollo, ni siquiera los países más avanzados de la región han logrado alcanzar el nivel de los países europeos, los Estados Unidos o el Japón, donde esta se sitúa entre el 2% y el 3,6% del PIB (CEPAL, 2008b). En

²² Se hace referencia a la idea de distancia tecnológica (*technological strangeness*) de Hirschman. En este sentido, cuando las tecnologías de un determinado sector y las del encadenamiento potencial (hacia atrás o hacia adelante) son muy diferentes por su complejidad y sus características, se necesita un salto tecnológico que difícilmente pueda realizarse en forma espontánea (Hirschman, 1977).

muchos países de América Latina, el gasto en investigación y desarrollo no supera el 0,5% del PIB (Colombia, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay), en otros está muy cerca de ese valor (la Argentina y México) y en unos pocos lo sobrepasa ampliamente (el Brasil y Chile). El Brasil representa una excepción en el panorama regional, pues sus gastos de investigación y desarrollo aumentaron desde fines de los años noventa y llegaron a situarse en torno al 1% del PIB, lo que lo convierte en el líder de la región en este rubro (véase el cuadro X.9).

Cuadro X.9
Gastos en investigación y desarrollo
(En porcentajes del PIB)

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

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

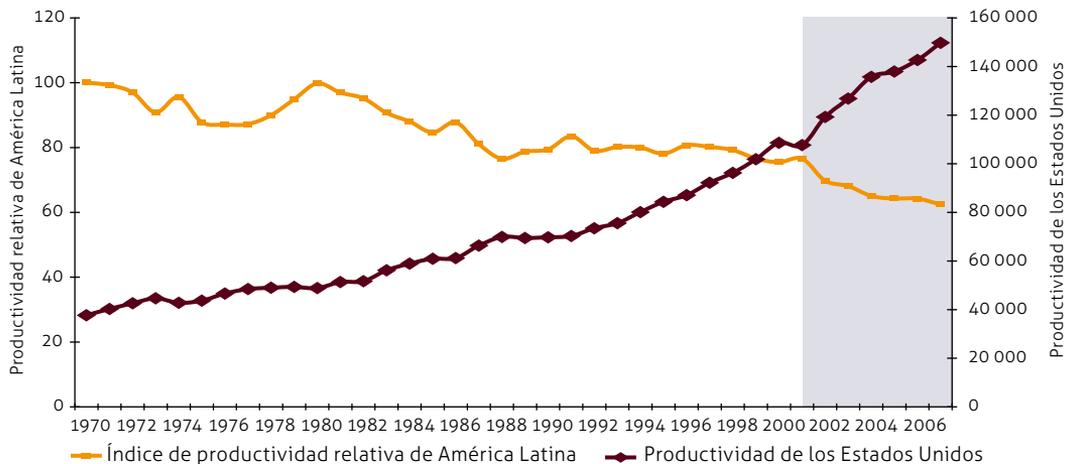
También cabe señalar que las pautas de comportamiento de la inversión en investigación y desarrollo en América Latina son distintas a las que rigen en las economías más desarrolladas, tanto en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento como a los sectores

que realizan la inversión. Mientras que el sector público sigue siendo el que más contribuye al financiamiento de investigación y desarrollo en la región, con un aporte medio de más del 50% del total, en las economías más desarrolladas el principal agente del financiamiento y la ejecución de actividades de ciencia y tecnología es el sector privado (en los Estados Unidos representa más del 65%) (CEPAL, 2008b).

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

La comparación entre los niveles de productividad alcanzados por los países de la región y los Estados Unidos permite apreciar la dimensión del desafío de la convergencia tecnológica. La evolución del índice de productividad laboral relativa de América Latina en el sector industrial muestra que no se verifica un cierre de la brecha a lo largo de todo el período considerado (véase el gráfico X.4)²³.

Gráfico X.4
Índice de productividad relativa de América Latina (países seleccionados)
y productividad de los Estados Unidos
(Índice 1970=100 y dólares de 1985)



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

²³ Se trata de un índice (1970=100) construido a partir del cociente entre la productividad laboral de América Latina y la productividad laboral de los Estados Unidos. Un valor inferior a 100 indica un aumento de la distancia entre la productividad de los Estados Unidos y la de América Latina y, por lo tanto, un aumento de la brecha de productividad.

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

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

Mercado de trabajo: empleo e ingresos*

El mercado de trabajo y su institucionalidad son el espacio de conexión entre la heterogeneidad de la estructura productiva y las marcadas desigualdades de los ingresos de los hogares. El acceso al empleo y los ingresos laborales son los determinantes fundamentales de la desigualdad del ingreso. En el caso del empleo, resulta fundamental su vinculación con el ciclo económico, por una parte, y con la estructura productiva, por la otra. Ambos aspectos se abordan a continuación. Al considerar los ingresos laborales se muestra su relación con el ciclo económico y se analiza la desigualdad desde la perspectiva funcional y personal.

A. Empleo y ciclo económico

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas (1990-2010) superó en promedio el 3% anual, lo que ha supuesto una recuperación con respecto a la década de 1980. Dentro del período, pueden distinguirse dos fases ascendentes (1991-1997 y 2003-2008) separadas por cinco años de relativo estancamiento (incluso descenso en algunos países) del nivel de actividad (1998-2002).

Las dos fases expansivas presentan diferencias importantes desde el punto de vista de la dinámica del empleo y, por ende, de la evolución de las condiciones de vida de la población. En términos generales, cabría esperar que una mayor tasa de crecimiento económico se viera acompañada por un aumento de la demanda laboral y de las tasas de ocupación, lo que contribuiría a reducir la tasa de desempleo. Sin embargo, no siempre se produce este tipo de dinámica virtuosa. La estructura productiva, considerada según el tamaño de los agentes económicos, resulta decisiva a la hora de explicar la dinámica del empleo a lo largo del ciclo. En general, en ausencia de negociaciones y políticas laborales en defensa del empleo, las empresas más grandes suelen reducir el empleo en la fase contractiva del ciclo y aumentar las contrataciones en la fase expansiva. Las empresas más pequeñas, aunque muestran una mayor resistencia a despedir trabajadores en las recesiones y una incorporación más lenta en las etapas expansivas, son especialmente vulnerables a la caída de la demanda. Más aún, en las crisis económicas, las microempresas funcionan como refugio, por lo que la cantidad de empleo en ellas puede aumentar, ya que concentran el trabajo independiente y, en muchos casos, el sector informal. Esto refleja el esfuerzo de supervivencia de los trabajadores en economías que carecen de seguros de desempleo. La dinámica de la oferta de trabajo también es fundamental para explicar el impacto de los procesos de crecimiento en el empleo y, sobre todo, en el desempleo (OIT, 2000)²⁴.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y desigualdad social", *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012, págs. 219 a 237.

²⁴ Un aumento de la tasa de participación, es decir, una mayor inserción de la población en edad de trabajar en el mercado laboral, puede neutralizar parcialmente el efecto de las variaciones del nivel de actividad económica en el desempleo. Si una parte de las personas que se incorpora a la fuerza laboral encuentra empleo, pero otra parte queda desempleada, puede suceder que la tasa de desempleo se mantenga estancada, o incluso se incremente, pese al aumento de la tasa de ocupación.

La dinámica del ciclo económico no afecta solamente al número de puestos de trabajo que se generan, sino también a su calidad. En las fases recesivas, la contracción de la actividad económica suele aumentar el desempleo y la informalidad laboral. La falta de dinamismo económico en la fase descendente del ciclo conduce a amplios sectores de la población a buscar medios alternativos al mercado de trabajo formal para obtener ingresos (CEPAL/OIT, 2009). Ese aumento de la informalidad supone un deterioro de las condiciones de vida de la población, ya que suele basarse en actividades que implican una menor productividad y, por lo tanto, menores ingresos y la ausencia o debilidad de los mecanismos de protección social vinculados al trabajo. Se trata, sin embargo, de un deterioro menor de las condiciones de vida que el que resultaría de una situación de desempleo total. Esto afecta particularmente a los trabajadores que tienen menores niveles de cualificación e ingresos más bajos, a las mujeres y a los jóvenes, así como a sus hogares, que suelen ser los más afectados por las recesiones. Sin embargo, la experiencia de la crisis de 2008-2009 indica que es posible adoptar políticas contracíclicas que hagan hincapié en el empleo y en los hogares de bajos ingresos, que permitirían atenuar las consecuencias negativas. Entre esas medidas figuran el fomento y desarrollo de programas de empleo directo, en ocasiones mediante el reforzamiento de la inversión en infraestructura; los subsidios a la contratación de mano de obra; el aumento de los salarios públicos o los salarios mínimos; el impulso, la defensa o la ampliación de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de asistencia social; y el desarrollo o la ampliación de los subsidios de transporte, vivienda o alimentación, entre otros (CEPAL/OIT, 2011).

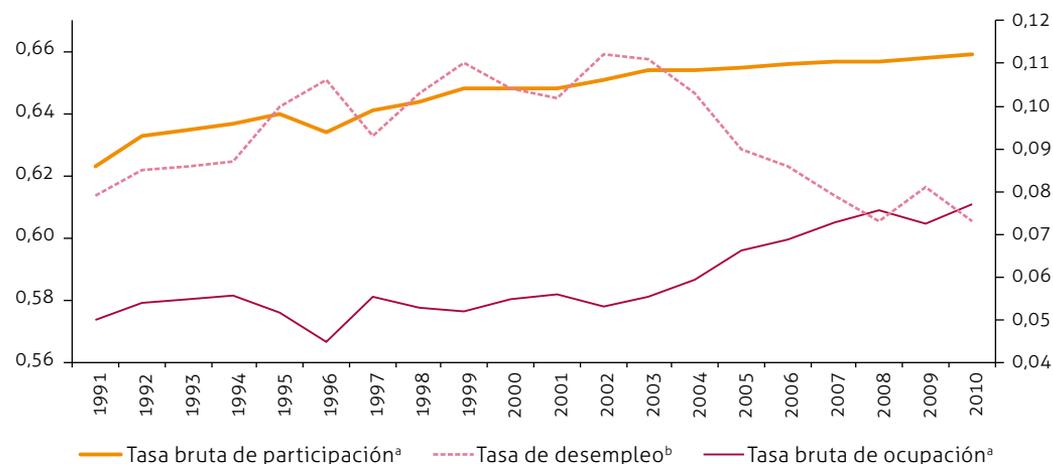
La relación entre el crecimiento económico y los cambios en el empleo es diferente en cada país. La correlación entre el crecimiento económico y el empleo es mayor en los países cuyo ingreso promedio es más elevado, donde el peso de los sectores de productividad media y alta es mayor. Esto se debe a que la correlación con el crecimiento económico es más alta en el empleo asalariado que en las demás ocupaciones, y los países con un mayor ingreso promedio tienen porcentajes más elevados de su fuerza de trabajo en relaciones laborales asalariadas (Weller, 2012).

La experiencia de los países de la región en las últimas dos décadas muestra que el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo no se dan solo en situaciones de estancamiento o retroceso económico (véanse el gráfico X.5 y el cuadro X.10). Por ejemplo, el comportamiento del mercado de trabajo en la región en 1990-1997 muestra que el crecimiento económico no supuso una mejora en los indicadores de empleo (CEPAL, 2010). En ese período, la tasa de desempleo aumentó un 17,7% (del 7,9% al 9,3%), mientras que la tasa bruta de ocupación solo aumentó un 1,3% (del 57,3% al 58,2%) en un contexto de creciente participación laboral (la tasa bruta de participación aumentó un 2,9%, del 62,3% al 64,1%, impulsada por la creciente participación laboral femenina y la continuidad de la migración del campo a la ciudad)²⁵.

²⁵ La tasa bruta de participación es la proporción entre la población económicamente activa (o fuerza de trabajo) y la población total. La tasa de desempleo es la proporción entre la población desocupada y la población económicamente activa. A partir de estos indicadores se construye la tasa bruta de ocupación, definida como el cociente entre la población ocupada y la población total.

Gráfico X.5
América Latina y el Caribe: evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.
^a La tasa bruta de participación y la tasa bruta de ocupación se miden sobre el eje izquierdo.
^b La tasa de desempleo se mide sobre el eje derecho.

Cuadro X.10
América Latina y el Caribe: variación del PIB y de los indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010

(En porcentajes)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Tasas acumuladas				
Variación del PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variación de la tasa de desempleo	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variación de la tasa bruta de participación	2,9	1,6	1,2	5,8
Variación de la tasa bruta de ocupación	1,3	-0,6	5,7	6,5
Promedio anual				
Variación del PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variación de la tasa de desempleo	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variación de la tasa bruta de participación	0,4	0,3	0,2	0,3
Variación de la tasa bruta de ocupación	0,2	-0,1	0,7	0,3

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

En los años noventa fueron varios los factores que afectaron negativamente al empleo, en buena medida asociados a las reformas económicas emprendidas en la región, pero también relacionados con la forma restringida en la que la región incorporó las transformaciones técnicas y productivas experimentadas por la economía mundial. En relación con las reformas económicas, cabe destacar la apertura comercial y la tendencia a la apreciación cambiaria derivada de los planes de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal. En ese contexto, la oferta creciente (a un precio decreciente) de productos importados rompió los encadenamientos y debilitó el tejido productivo, lo que provocó una reducción de la cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en aquellas actividades con un alto coeficiente de mano de obra, así como una reducción de la producción de bienes de consumo duradero y de capital en aquellos países que cuentan con sectores manufactureros relativamente más desarrollados.

También incidieron condicionantes externos. En la primera mitad de los años noventa, hubo importantes incrementos de la productividad asociados a la modernización de las estructuras productivas, que incorporaron procesos de automatización que ahorran mano de obra, lo que redujo considerablemente los costos laborales. La nueva lógica de funcionamiento de las empresas transnacionales —con sus esquemas globales de aprovisionamiento de insumos— también debilitó la relación entre las filiales radicadas en la región y las empresas locales, lo que afectó negativamente al empleo.

En este marco general se produjeron, además, algunas modificaciones decisivas en la institucionalidad laboral de la región. Más allá de las diferencias institucionales que existen entre los países, en la región se promovieron, con mayor o menor énfasis e intensidad, reformas destinadas a desregular y flexibilizar el mercado laboral (Lora 1997; Lora y Panizza, 2003). El conjunto de reformas comerciales, financieras y laborales no logró generar los puestos de trabajo esperados por quienes propugnaban el cambio de régimen (Correa, 2002; Weller, 2000). Así, en un contexto institucional caracterizado por la debilidad de las políticas de empleo, en un ámbito de creciente apertura comercial (en muchos casos acentuado por procesos de apreciación cambiaria), y en el marco de un proceso mundial de transformaciones técnicas y productivas ahorradoras de mano de obra, el crecimiento de la década de los años noventa (1991-1997) no se tradujo en la suficiente generación de empleo ni consiguió evitar un aumento importante del desempleo. Por lo tanto, no se corrigieron los graves problemas distributivos que se habían acentuado en la década anterior.

En el período 1998-2002, el PIB de la región apenas creció un 8,9% (la tasa promedio anual fue del 1,7%). La tasa de desempleo continuó su tendencia ascendente, y lo mismo sucedió con la tasa bruta de participación. El empleo permaneció prácticamente estancado. Al comparar la fase expansiva de 2003-2010 con la de 1991-1997 se constata que, en los años noventa, la tasa de crecimiento anual del PIB fue ligeramente inferior a la de la década de 2000. A pesar de ello, en los años noventa la tasa de desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. En el último período de alza, en cambio, el crecimiento estuvo acompañado de una caída de la tasa de desempleo y un aumento de la incorporación de trabajadores al empleo.

Así, por primera vez en dos décadas, el desempleo empezó a disminuir. A diferencia de la fase de crecimiento anterior (donde la volatilidad había afectado notablemente al desempeño del empleo como consecuencia de la debilidad de las políticas contracíclicas y de empleo), en este período se emprendieron acciones que contribuyeron a potenciar el crecimiento y tuvieron un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo (CEPAL/OIT, 2011).

Las políticas redistributivas tuvieron un efecto directo en la demanda de bienes salariales (*wage goods*) y en la expansión de su producción para el mercado interno, lo que contribuyó a la eficiencia keynesiana²⁶. Este comportamiento, junto al contexto internacional favorable, caracterizado por una expansión económica general a nivel mundial (y de las economías emergentes en particular), permitió sostener tasas positivas de crecimiento del empleo en la región, con la excepción del intervalo producido por la crisis internacional de 2008-2009.

A lo largo de los ciclos económicos de las últimas dos décadas, se han producido importantes transformaciones cualitativas, que se analizan más detalladamente a continuación.

B. Empleo y estructura productiva

Durante las últimas dos décadas, se han producido cambios en la estructura productiva que han repercutido de diversas maneras sobre el empleo. El sector de los servicios, que reúne a la mayor proporción de empleados de la región, ha aumentado su participación relativa en detrimento de la agricultura (véase el cuadro X.11). Este cambio ya venía manifestándose hace más de dos décadas, y se mantuvo en las etapas de crecimiento y de estancamiento de la actividad económica del período considerado²⁷. En el sector agropecuario se redujo el coeficiente de utilización de mano de obra y se produjo asimismo una recomposición del empleo hacia formas más precarias en el sector moderno agroexportador (Weller, 1998). También se observó una reducción relativa del empleo en las unidades campesinas, que suele ser de peor calidad. La utilización de técnicas intensivas en capital afectó a una parte, aunque minoritaria, del empleo agropecuario, mientras que los servicios de menor productividad siguen requiriendo un elevado coeficiente de mano de obra. La menor pérdida de participación relativa de las actividades primarias en el empleo se produjo en los países de América del Sur.

²⁶ Los bienes salariales son los que componen la canasta básica de los trabajadores, e incluyen los alimentos, el vestido y los servicios básicos, entre otros.

²⁷ Desde la década de 1950 las economías de la región venían sufriendo importantes transformaciones, con una disminución de la participación de los sectores agrícolas, que se desaceleró durante los años ochenta, cuando la agricultura campesina sirvió como refugio de la mano de obra desplazada durante la crisis económica. En la segunda mitad de la década de 1980 y en la de 1990, continuó la tendencia descendente de la importancia del empleo agrícola (Weller, 1998).

Cuadro X.11
Distribución del empleo por sector de actividad, 1990-2010
 (En porcentajes)

	América Latina			América del Sur ^a			Centroamérica			México			Brasil		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
1990	20	25	56	18	25	58	36	21	43	22	26	52	16	25	59
1997	18	23	59	17	22	61	30	22	48	17	27	56	16	22	62
2003	16	23	62	15	22	63	26	23	51	15	27	58	13	23	64
2010	13	24	64	12	23	64	21	21	58	11	26	62	10	24	66

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

^a América del Sur incluye al Brasil.

En el cuadro X.12 se presenta la participación del empleo asalariado en la ocupación total. En el último período de crecimiento económico (2003-2010) se experimentó un cambio importante en la estructura de la ocupación, ya que aumentó la proporción de asalariados (del sector público y privado) en el total de ocupados. Esta proporción se había mantenido relativamente estable en el primer período de crecimiento económico (1990-1997) y la "media década perdida" (1998-2002). El reciente aumento es aún incipiente, pero constituye una buena señal porque indica que el crecimiento de la ocupación se ha producido con incorporación de asalariados. Aun cuando el trabajo por cuenta propia sigue funcionando en la región como un espacio laboral "de reserva" y consiste fundamentalmente en actividades de baja productividad, por primera vez en dos décadas ha perdido importancia relativa²⁸.

Cuadro X.12
Empleo asalariado: porcentaje de asalariados en la ocupación total^a, 1990-2010

	América Latina	América del Sur ^b	Centroamérica	México	Brasil
1990	65,2	63,1	61,0	72,5	64,6
1997	66,9	65,8	61,9	78,5	69,6
2003	65,6	64,4	59,7	71,8	70,0
2010	69,0	66,4	63,6	79,1	73,4

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

^a Se incluye tanto a los asalariados del sector público como a los del sector privado.

^b América del Sur incluye al Brasil.

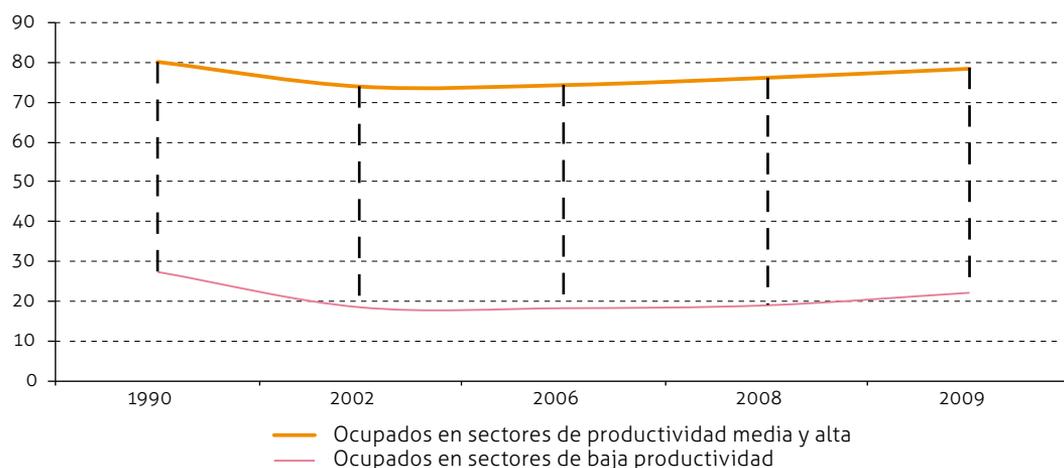
²⁸ La otra categoría que compone el empleo total, además de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, son los empleadores, cuya importancia en el empleo total oscila alrededor del 5% en todo el período.

La evolución de la importancia relativa de los sectores formal e informal tiene suma relevancia en términos de protección social, ya que existe una fuerte relación entre la informalidad y la falta de cobertura de la seguridad social (véase el gráfico X.6). En 2009, el porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social con respecto al total de los ocupados en sectores de productividad media y alta era casi cuatro veces superior al correspondiente a los ocupados en sectores de baja productividad, brecha que habría aumentado en comparación con 1990. Esto implica una diferencia muy significativa en el bienestar presente y futuro de esos trabajadores y de sus familias en relación con el acceso a diversas prestaciones durante su vida activa y, especialmente, después de la jubilación. Además, hay que tener en cuenta la importante brecha salarial entre ambos sectores, que se analiza más adelante.

Gráfico X.6

América Latina: ocupados afiliados a la seguridad social por sector (promedio ponderado)^a, alrededor de 1990, 2002, 2006 y 2009

(Porcentaje en relación con el total de ocupados de cada sector)



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

^a Promedio ponderado de los países de los que se dispone información correspondiente a todo el período considerado.

Infante (2011) analiza la estructura del empleo en función de la definición de heterogeneidad estructural vinculada a los estratos productivos. Señala que, en América Latina, el estrato alto produce dos terceras partes del PIB (el 66,9%), el estrato medio produce el 22,5% y el sector de menor productividad solo genera el 10,6% del PIB. Sin embargo, esa distribución se invierte en relación con el empleo: el estrato alto genera apenas el 19,8% del empleo, el estrato medio representa el 30% y el estrato bajo el 50,2% (véase el gráfico X.7). Esta acusada disparidad en el aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución también muy desigual en las ganancias de la productividad entre los trabajadores. Así, el producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato bajo y en 4,5 veces al del estrato intermedio. A su vez, el producto por ocupado del estrato medio es 3,7 veces mayor que el del estrato de productividad baja (véase el gráfico X.8). Estas cifras ilustran la "fábrica de la

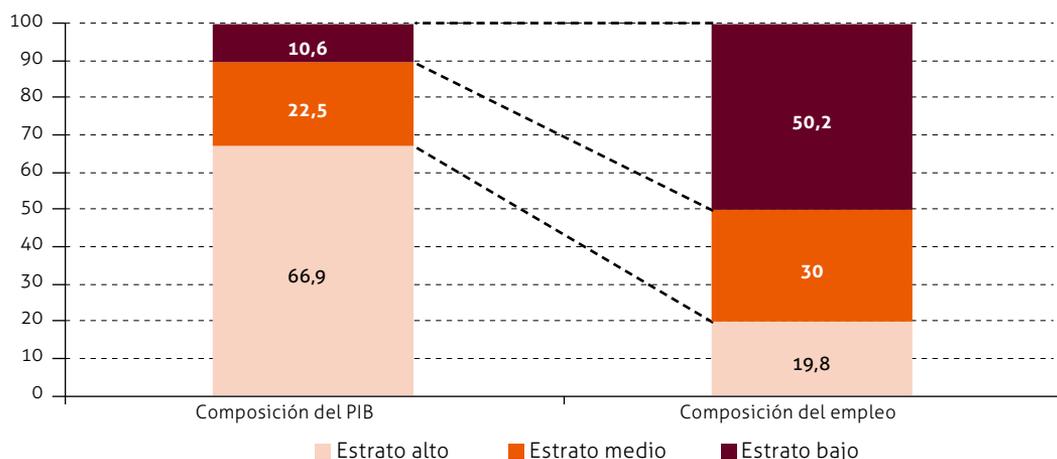
desigualdad” en la región: brechas enormes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad e importantes desigualdades en los ingresos laborales. Además hay que tener en cuenta las brechas en relación con la capacidad, ya que los logros educativos están muy condicionados por el origen socioeconómico de los hogares. Por otra parte, para que el desarrollo de la capacidad esté en coherencia con un desplazamiento del empleo hacia sectores de mayor productividad, es necesario volver a examinar y diseñar los sistemas educativos, de capacitación laboral y de difusión del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en función de proyectos nacionales que se centren en la transición hacia sociedades y economías intensivas basadas en el conocimiento.

A continuación se compara la estructura del empleo y del producto de los países de la región, clasificados en los tres grupos de heterogeneidad estructural, con las variables correspondientes de la República de Corea (véase el gráfico X.9)²⁹. En primer lugar, resalta la gran disparidad de la región, en la que a mayor heterogeneidad, más se concentra el PIB en el estrato de alta productividad y más se concentra el empleo en el de baja productividad. En términos comparativos, cabe destacar la mayor concentración del empleo en el estrato medio de la República de Corea (casi el 40%) y una menor concentración del producto en el estrato alto, particularmente si se compara con el grupo de heterogeneidad severa de la región, lo que sugiere que la estructura productiva del país asiático es más homogénea.

Gráfico X.7

América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009

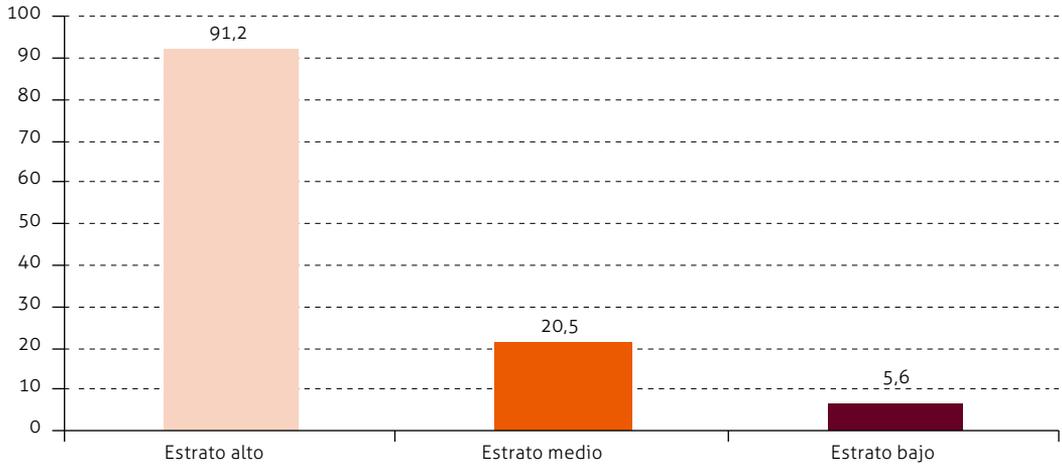
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

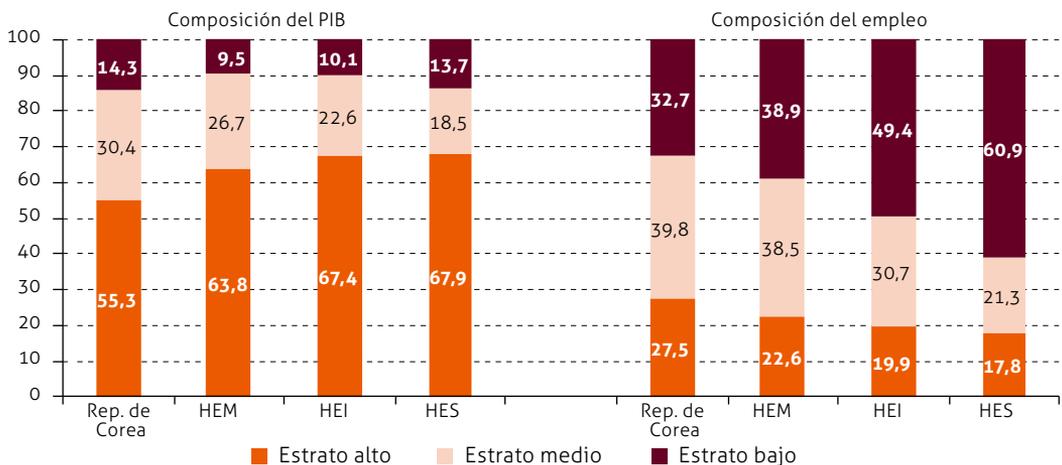
²⁹ Como ya se ha señalado, estos tres grupos tienen una fuerte relación con el nivel de formalidad e informalidad de la PEA, siendo más formalizado el empleo en el grupo de países con heterogeneidad estructural moderada. El grupo de países de la región con heterogeneidad moderada incluye a la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Los países de heterogeneidad intermedia son el Brasil, Colombia, Panamá, Venezuela (República Bolivariana de) y México. Los países de heterogeneidad severa son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

Gráfico X.8
América Latina (18 países): PIB por ocupado, PPP alrededor de 2009
 (En miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

Gráfico X.9
América Latina (grupos de países según la heterogeneidad)^a y República de Corea:
indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

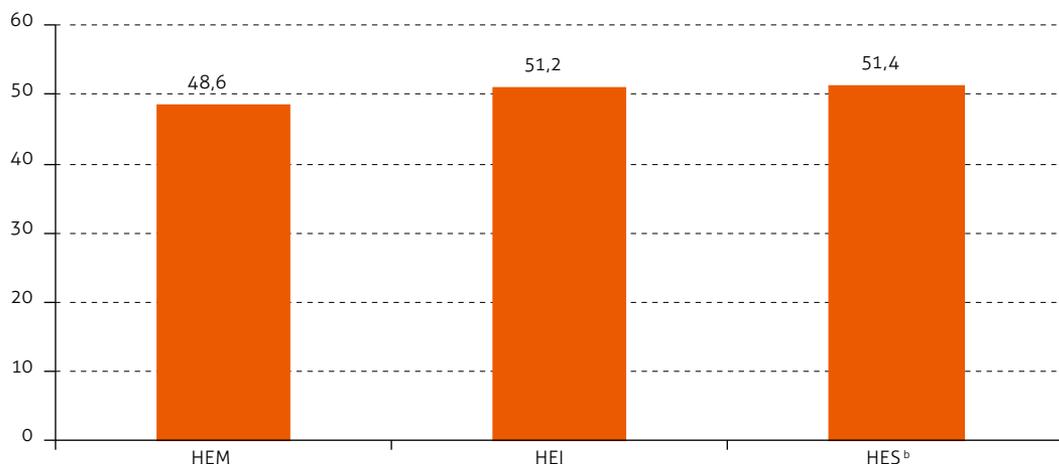
Por último, cabe destacar las diferencias que existen entre América Latina y el Caribe y la República de Corea en cuanto al aporte del estrato de menor productividad al PIB y al empleo. El peso de este estrato en el PIB total de Corea es levemente más importante que en los países de la región. Sin embargo, en Corea solo un tercio del empleo corresponde al sector de baja productividad, mientras que en los países de la región ese sector concentra una proporción muy significativa del empleo, que es creciente de acuerdo con el nivel de heterogeneidad de los países.

Por otra parte, la tasa global de la participación laboral femenina y la tasa de desempleo juvenil no presentan grandes diferencias entre los tres grupos de países de la región (véase el gráfico X.10)³⁰. La tasa de participación promedio de las mujeres en el grupo de países con heterogeneidad estructural moderada es menor (48,6%) que las registradas en los de heterogeneidad estructural intermedia (51,2%) y severa (51,4%). Además, en todos los países, independientemente del nivel de heterogeneidad estructural, la participación laboral femenina y el desempleo juvenil están acusadamente estratificados (CEPAL, 2010).

Gráfico X.10

América Latina (grupos de países según la heterogeneidad)^a: tasa global de participación laboral de las mujeres de 15 años de edad o más (promedios simples), alrededor de 2009

(En porcentajes)



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

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

³⁰ La tasa global de participación es el cociente entre la PEA y la población en edad de trabajar.

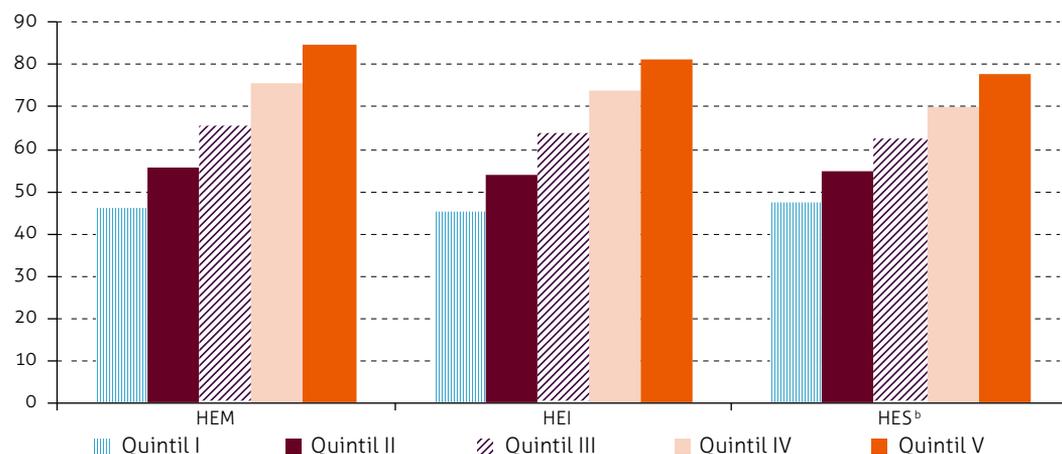
La estratificación de la participación laboral femenina se asocia al hecho de que las mujeres de menores recursos alcanzan niveles educativos más bajos y a la menor disponibilidad de empleos para estos sectores, ya que los mercados de trabajo han ido elevando los requisitos educativos. Sin embargo, numerosos estudios confirman que la estratificación responde en buena medida a las capacidades y posibilidades muy estratificadas de las mujeres para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado. Cuando los recursos son escasos, los hogares más numerosos y las conexiones sociales y culturales más débiles, las opciones para las mujeres se restringen y la posibilidad de ingresar en el mercado de trabajo disminuye (CEPAL, 2010; Montaña, 2010; CEPAL, 2012). La excepción ocurre en segmentos muy precarios del empleo informal donde, como ya se ha mencionado, el trabajo forma parte de las estrategias de supervivencia en los sectores de muy baja productividad.

Esta estratificación de la participación laboral femenina adquiere niveles más preocupantes justamente en aquellos países que tienen estructuras económicas más homogéneas, que, a su vez, han tenido tradicionalmente menor participación laboral. Al comparar este grupo de países con el grupo de heterogeneidad estructural intermedia, se observan menores tasas de participación en todos los quintiles, pero es en el primer quintil donde las distancias son mayores (véase el gráfico X.11). Este hecho obliga a analizar con mayor profundidad los fenómenos que determinan la participación laboral, donde interviene el nivel educativo y la experiencia laboral de la población femenina, las características de sus hogares, así como la estructura productiva y la estratificación de las oportunidades laborales disponibles para las mujeres de sectores más pobres.

Gráfico X.11

América Latina (grupos de países según la heterogeneidad)^a: tasa global de participación laboral de las mujeres de 25 a 54 años, por quintiles de ingreso per cápita (promedios simples), alrededor de 2009

(En porcentajes)



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

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

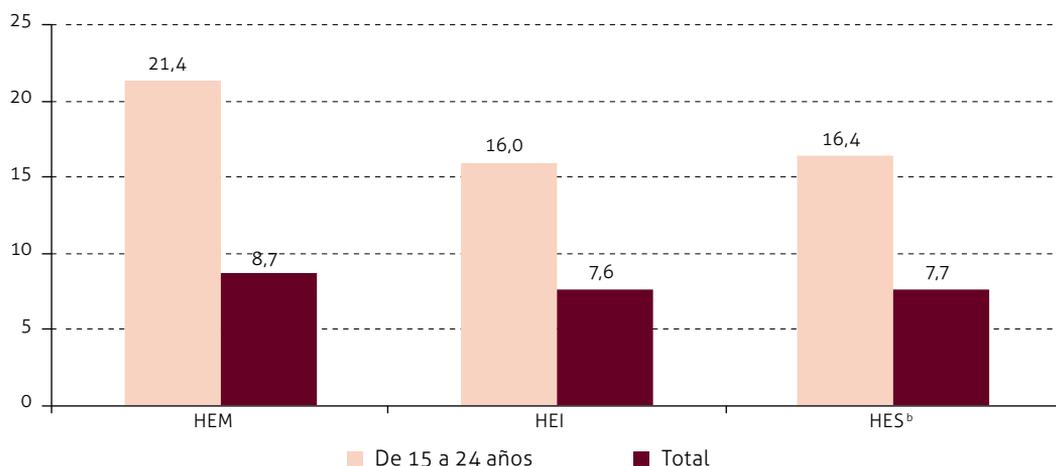
^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

La tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años) es mayor en los países de heterogeneidad moderada, y es menor y similar en los otros dos grupos de países (véase el gráfico X.12). En todos los casos, destaca el elevado nivel de desempleo entre los jóvenes (su tasa de desempleo es más del doble que la del promedio de la economía). Aunque en los períodos de crecimiento económico las tasas de desempleo suelen reducirse, en la primera década del siglo XXI se ha observado que el desempleo juvenil ha presentado un menor dinamismo que el desempleo de los adultos, incrementándose así las disparidades entre los distintos grupos etarios.

Gráfico X.12

América Latina (grupos de países según la heterogeneidad)^a: tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) y total (promedios simples), alrededor de 2009

(En porcentajes)



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

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

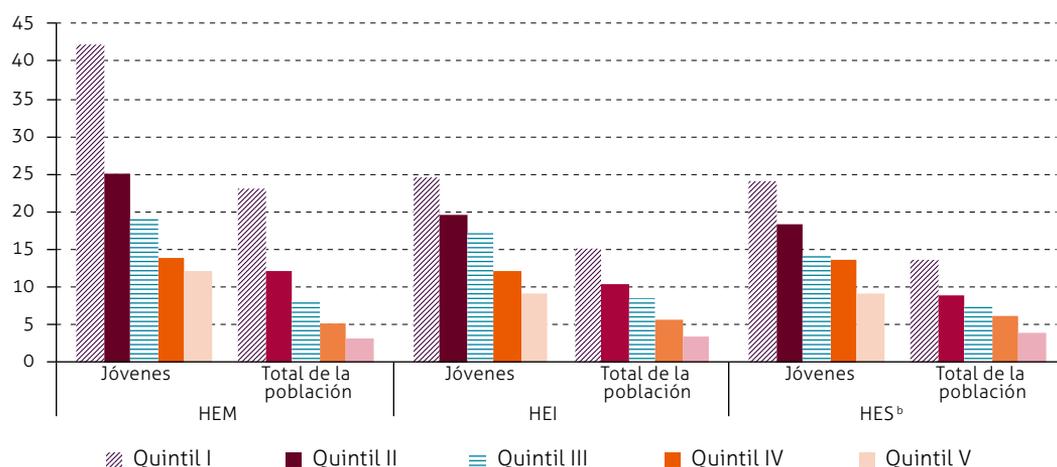
Las tasas de desempleo juvenil son decrecientes a medida que se pasa del primer quintil de ingreso al último; en todos los quintiles se verifican las grandes diferencias de este grupo etario con los niveles promedio de desempleo de los tres grupos de países (véase el gráfico X.13). El elevado desempleo juvenil debe despertar una especial voz de alerta, ya que es vivido como un síntoma de la incapacidad de las sociedades para integrar económica y socialmente a amplios grupos sociales. Refleja también las insuficiencias de los mercados de trabajo para incorporar la mano de obra disponible y, hasta cierto punto, la ausencia de una concepción del desarrollo que considere a los jóvenes como actores estratégicos del proceso. Además, la persistencia de elevadas tasas de desempleo

juvenil refuerza el proceso de devaluación que han sufrido las credenciales educativas, en particular la enseñanza secundaria. En la actualidad, el umbral real para acceder a niveles aceptables de bienestar (estar fuera de la pobreza u obtener ingresos laborales mayores que el promedio de los ocupados) se sitúa en la educación postsecundaria en la mayoría de los países. El camino que deben recorrer los niños y jóvenes para tener herramientas suficientes para la inclusión económica y social es cada vez más largo, aunque ese esfuerzo aumenta su capacidad para ejercer plenamente sus derechos ciudadanos (CEPAL, 2011).

Gráfico X.13

América Latina y el Caribe (grupos de países según la heterogeneidad)^a: tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) y total, por quintiles de ingreso per cápita (promedios simples), alrededor de 2009

(En porcentajes)



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

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

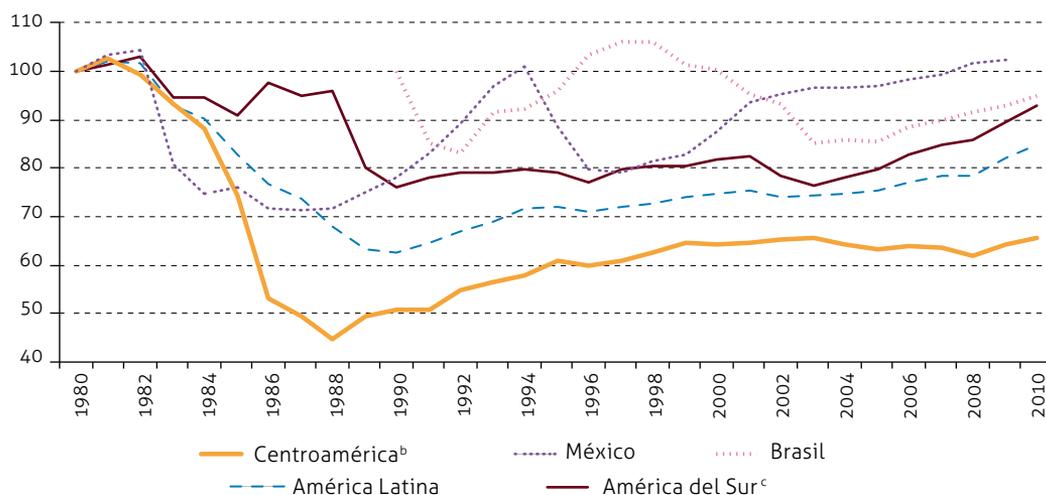
^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

C. Ingresos laborales y ciclo económico

La evolución del salario real en la región ha estado estrechamente vinculada a los ciclos económicos. De 1980 a 1990 se produjo en la región una caída del 34% (en promedios simples), que en los países de Centroamérica fue incluso superior (49%). En el período 1990-1997 esta tendencia se revirtió, con un aumento más intenso en Centroamérica. En México, después de un período de crecimiento considerable, se experimentó una disminución significativa durante la crisis económica que comenzó en 1994. En el Brasil, país del que solo se dispone de información a partir de 1990, en los primeros años de esa década el

salario real disminuyó y, posteriormente, se recuperó. De 1998 a 2003, los salarios reales de la región, en promedio, disminuyeron, debido al comportamiento de los salarios en América del Sur. Sin embargo, en ese mismo período, en México, en plena recuperación económica, el salario real aumentó notablemente. En el último período de crecimiento, que ha sido satisfactorio en términos de acceso al empleo y calidad del trabajo, también los salarios reales han evolucionado favorablemente en el agregado regional (véanse el gráfico X.14 y el cuadro X.13).

Gráfico X.14
Evolución del salario real, 1980-2010^a



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

^a Se trata de promedios no ponderados, donde los índices de 1980=100, excepto en el caso del Brasil, donde el índice de 1990=100.

^b El promedio de América del Sur incluye a la Argentina, Chile, Colombia, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

^c El promedio de Centroamérica incluye a Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá.

El crecimiento de los ingresos reales del último período no se debe solamente al auge económico, sino también al papel desempeñado por las políticas laborales, en particular las relativas al salario mínimo. En los últimos años, la recuperación del salario mínimo es significativa en todas las subregiones, con excepción de México (véase el cuadro X.14). América del Sur sobresale, al lograr una tasa de incremento anual en promedio de casi el 6%, mientras que en Centroamérica ese valor fue del 4%. La Argentina, el Uruguay y algunos países de Centroamérica, como Honduras y Nicaragua, han experimentado las mayores tasas de crecimiento anual en promedio. El Brasil destaca por haber experimentado un crecimiento sostenido del salario mínimo durante las dos últimas décadas.

Cuadro X.13
Salario real y crecimiento económico, 1980-2010

(En porcentajes)

	1981-1990	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1980-2010
Variación del PIB	14,4	26,2	8,9	35,6	113,2
Variación del salario real					
América Latina	-37,5	14,9	3,1	14,3	-15,3
América del Sur ^a	-24,0	5,0	-1,9	18,7	-7,1
Centroamérica	-49,1	19,5	7,2	0,6	-34,4
México	-22,1	1,7	20,2	7,3	2,2
Brasil	n.d.	6,0	-11,9	1,5	n.d.
Tasas anuales en promedio					
Variación del PIB	1,4	3,4	1,7	3,9	2,6
Variación del salario real					
América Latina	-6,5	2,0	0,6	1,7	-0,6
América del Sur ^a	-3,8	0,7	-0,4	2,2	-0,2
Centroamérica	-9,2	2,6	1,4	0,1	-1,4
México	-3,5	0,2	3,8	1,0	0,1
Brasil	n.d.	0,8	-2,5	0,2	n.d.

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

^a América del Sur incluye al Brasil.

Cuadro X.14
América Latina: variación real del salario mínimo

(En porcentajes)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
América Latina	-6,8	5,7	38,2	36,1
América del Sur	13,3	7,4	49,7	82,2
Centroamérica	-20,8	4,5	29,0	6,7
México	-29,3	-0,9	-5,5	-33,8
Brasil	25,1	23,8	59,2	146,6
Tasas anuales en promedio				
América Latina	-1,0	0,8	4,7	4,5
América del Sur	1,8	1,0	5,9	8,9
Centroamérica	-3,3	0,6	3,7	0,9
México	-4,8	-0,1	-0,8	-5,7
Brasil	3,2	3,1	6,9	13,8

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

En suma, al comparar el crecimiento experimentado en los años noventa con el del período más reciente, solo en este último se ha combinado la mejora de las tasas de empleo con un aumento sostenido y significativo de los ingresos laborales. A continuación, se analiza en qué medida ese aumento ha afectado al conjunto de los trabajadores, teniendo en cuenta la desigualdad distributiva desde distintos puntos de vista.

D. Ingresos laborales y desigualdad

El enfoque más extendido en las últimas décadas para analizar la desigualdad del ingreso consiste en estudiar la distribución entre personas u hogares. Este enfoque tiene un fundamento esencialmente microeconómico y las herramientas teóricas y metodológicas disponibles permiten avanzar en la comprensión de los determinantes. Sin embargo, la perspectiva inicial de la teoría económica acerca de la distribución del ingreso partía de un enfoque agregado, donde resultaba fundamental el análisis de cómo se repartía el ingreso generado por la actividad económica entre los participantes en el proceso productivo (básicamente, la apropiación del ingreso por los factores productivos). En esa línea clásica, el peso de la masa salarial en el producto total generado por la economía es un indicador fundamental (Atkinson, 1997).

La complejidad de los procesos productivos modernos, así como la notable heterogeneidad dentro de los grupos asociados a los distintos factores de producción, explica el hecho de que los análisis sobre la desigualdad se centren en la distribución personal. Además, este enfoque permite profundizar en la acción distributiva del Estado, ya que se considera el efecto de los impuestos y las transferencias en los ingresos, sobre la base de la información estadística de las encuestas de hogares. Paradójicamente, la información sobre la participación de la masa salarial en el PIB, que debería basarse en las cuentas nacionales, no siempre está disponible. Más allá del giro hacia el análisis de la distribución personal del ingreso ocurrido en la década de 1970, cabe tener en cuenta que ella está estrechamente relacionada con la distribución funcional o factorial. Daudey y García Peñalosa (2007) brindan datos empíricos acerca de que la baja participación de la masa salarial en el producto tiene un efecto negativo y considerable en la desigualdad personal del ingreso. Estos argumentos resultan sugerentes, y surge la pertinencia de profundizar sobre la relación entre la heterogeneidad estructural y ambas medidas de la distribución del ingreso, considerando la dinámica de la generación y la apropiación de las ganancias de la productividad.

A continuación, se presenta un primer intento de sistematización de la información comparable sobre la evolución de la participación asalariada en el ingreso nacional de algunos países de la región. Este análisis requiere un caudal de información que, en muchos países de la región, no está sistematizado. Además, dada la diversidad de metodologías utilizadas por los países para establecer la participación de los asalariados en el ingreso nacional, las comparaciones transversales no siempre resultan posibles o fiables. Cabe señalar que la información que se presenta proviene de los sistemas de cuentas nacionales de los países. En este sistema contable, el ingreso recibido por los trabajadores independientes o por cuenta propia, denominado ingreso mixto, forma parte del excedente de explotación. Para avanzar en esta línea, sería necesario estimar este componente del ingreso laboral e incorporarlo al análisis.

En las últimas décadas, la participación de los asalariados en el ingreso en los países de América Latina y el Caribe ha reflejado la misma tendencia a la baja experimentada a nivel internacional, tendencia que se ha mantenido incluso en los períodos de auge económico. La última información disponible indica que, en la región, el peso de los salarios en el ingreso total oscila entre el 31% y el 47% (véase el cuadro X.15). Esta participación ha tendido a disminuir en las últimas dos décadas, con la excepción de Chile y el Paraguay. En el último ciclo de crecimiento (2003-2009), los salarios perdieron peso en el ingreso total en todos los países excepto en el Brasil. En Weller (2012) se señala que, de acuerdo con el análisis empírico que se presenta en OIT/IIEL (2011), en los países de la región, la apertura de la cuenta financiera habría tenido un impacto negativo en la participación de los salarios en el producto.

Cuadro X.15

Participación asalariada en el ingreso, a costo de factores, 1990-2009

	1990	1997	2002	2009	Variación			
					1991-1997	1998-2002	2003-2009	1991-2009
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	39,0	39,7	37,8	31,1	1,9	-4,9	-17,7	-20,3
Brasil ^a	53,5	47,1	46,8	48,3	-11,9	-0,7	3,2	-9,7
Chile	38,7	44,1	46,7	44,5	13,9	5,8	-4,6	15,0
Colombia	41,6	40,7	37,2	36,1	-2,2	-8,6	-3,0	-13,3
Honduras	54,1	50,1	50,8	47,5	-7,3	1,3	-6,4	-12,1
México	32,2	32,7	35,6	31,4	1,6	8,6	-11,8	-2,6
Panamá	58,6	39,3	38,6	35,2	-32,9	-2,0	-8,7	-39,9
Paraguay ^a	43,4	57,1	49,2	47,2	31,6	-13,9	-4,0	8,8
Perú	24,9	27,3	27,5	23,3	9,8	0,5	-15,2	-6,4
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	37,0	36,1	33,5	18,8	-2,4	-7,3	7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Paraguay, los últimos datos disponibles corresponden a 2006.

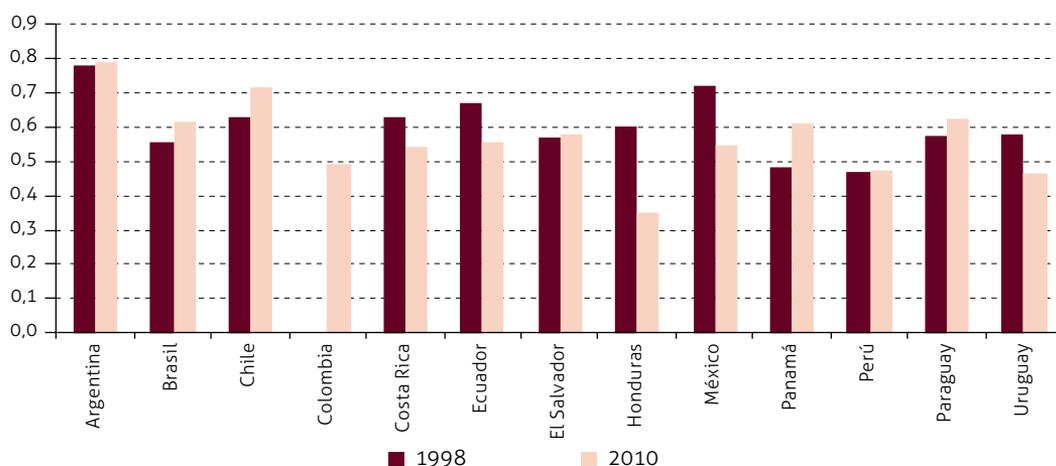
La otra cara de la moneda con respecto a esta disminución de la participación de los salarios en el ingreso es el incremento del peso del excedente bruto de explotación, que es una buena medida aproximada del ahorro empresarial. Este aumento no corresponde totalmente a un alza del ahorro privado, ya que, en países como Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), el sector público participa de manera importante en la producción. En el período 2003-2009, el alza del excedente de explotación está relacionada con el aumento del ahorro público que, en algunos casos, permitió la reducción del endeudamiento y la aplicación de políticas contracíclicas durante la crisis financiera de 2008-2009. Este enfoque agregado pone de manifiesto la ausencia de mejoras en la distribución funcional del ingreso y sugiere que los trabajadores asalariados no fueron el grupo más beneficiado de los aumentos de productividad.

Aunque no se dispone de datos comparables para efectuar un análisis similar de la Argentina, algunas estimaciones realizadas sobre la base de los datos de las cuentas nacionales sugieren que tuvo un comportamiento similar —e incluso mejor— al del Brasil, con una participación de la masa salarial en el ingreso que pasó del 35% en 2002 al 43% en 2007 (Peirano, Tavosnanska y Goldstein, 2010). Las estimaciones disponibles del Uruguay indican que, considerando conjuntamente la masa salarial y los ingresos laborales de los trabajadores dependientes, la participación de los ingresos laborales en el PIB se situaba en casi el 49% en 1997, en el 39% en 2003 y en algo menos del 44% en 2009 (Amarante y Vigorito, 2011). En estos países, la reciente disminución de la desigualdad personal del ingreso, que se examina *infra*, estuvo acompañada de una mejora de la participación de los ingresos salariales en el ingreso total.

Otra manera de analizar la desigualdad del ingreso en el mercado de trabajo es vincularla a las brechas de productividad. Las remuneraciones de los trabajadores del sector informal son en promedio notablemente inferiores a las de los trabajadores del sector formal. La comparación de los promedios al final del período indica que los trabajadores informales ganaban entre un 36% y un 80% menos que los trabajadores del sector formal, según el país de que se trate (véase el gráfico X.15). Al comparar los promedios simples correspondientes a 1998 y 2010 no se detecta una tendencia uniforme entre los países. En algunos (Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Paraguay) la relación entre las remuneraciones de los trabajadores del sector formal e informal creció, lo que indica un descenso en la brecha, mientras que en otros (Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Uruguay) disminuyó, lo que indica una profundización de la brecha.

Gráfico X.15

Cociente entre los ingresos laborales de los trabajadores del sector informal, en promedio, en relación con los salarios de los trabajadores del sector formal, 1998 y 2010



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

Estas brechas obedecen, en parte, a las distintas características de los trabajadores de ambos sectores, en particular el nivel educativo, la edad y los sectores de actividad. Como se muestra en el cuadro X.16, los años de educación de los trabajadores del sector informal son considerablemente inferiores a los del sector formal, aunque en la última década, en la mayoría de los países, las brechas se han acortado. En el gráfico X.16 se puede observar que la probabilidad de insertarse en el sector informal o de baja productividad es decreciente con el nivel educativo (CEPAL, 2011).

Si se analizan las diferencias salariales entre los trabajadores del sector formal e informal, teniendo en cuenta las características de los trabajadores de cada sector, se puede observar que en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y la República Dominicana los trabajadores del sector informal tienen salarios inferiores a los de los trabajadores similares del sector formal (Perry y otros, 2007). Si se incluye en el análisis a los trabajadores independientes, en los dos primeros países sigue ocurriendo lo mismo, pero la situación en términos salariales de los trabajadores independientes del sector informal de la República Dominicana es ventajosa.

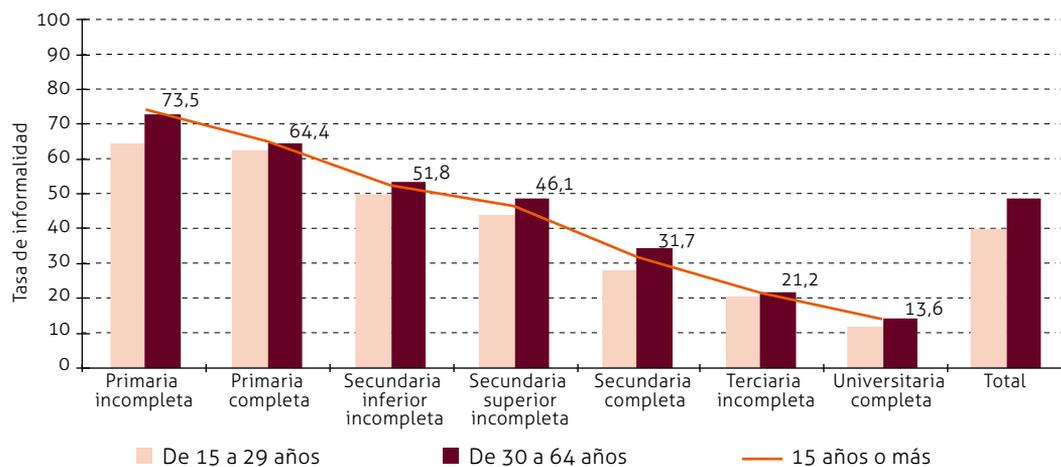
Cuadro X.16
América Latina: años de educación de los trabajadores según su condición de formalidad, 1998-2010

	1998			2010			Informal/formal	
	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	1998	2010
Argentina	10,5	11,7	8,7	12,0	13,0	10,1	75%	78%
Brasil	6,8	8,1	5,2	8,8	9,7	6,8	64%	70%
Chile	10,9	11,7	9,0	11,3	12,2	9,4	77%	77%
Colombia	--	--	--	8,0	10,7	6,7	--	63%
Costa Rica	7,9	9,3	6,4	9,1	9,8	7,1	69%	73%
Ecuador	10,0	11,9	8,1	10,7	12,9	8,7	68%	67%
El Salvador	6,3	8,7	4,4	7,9	10,3	5,9	51%	58%
Honduras	5,4	7,9	4,0	6,3	9,6	4,8	50%	51%
México	7,0	8,8	5,2	9,3	11,1	7,3	59%	66%
Panamá	9,6	11,6	7,0	10,3	12,2	7,9	61%	65%
Perú	7,8	10,6	6,2	9,5	12,4	7,7	58%	62%
Paraguay	8,2	10,2	6,9	8,8	11,5	7,1	67%	62%
República Dominicana	7,1	8,7	5,7	8,8	11,1	6,9	66%	62%
Uruguay	9,1	10,0	7,7	10,0	11,1	8,2	77%	74%
Venezuela (República Bolivariana de)	8,5	10,0	6,8	9,9	11,7	8,1	68%	69%

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

Gráfico X.16

América Latina (18 países): tasas de informalidad de la población ocupada, por edades, según nivel educativo alcanzado, alrededor de 2008



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



Capítulo XI

Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental

Características del cambio estructural

**Un gran impulso ambiental para la igualdad
y la sostenibilidad del desarrollo**

Hacia el gran impulso ambiental

Características del cambio estructural*

La literatura económica ha avanzado en el análisis del motivo por el cual algunas economías siguen trayectorias de crecimiento virtuosas, con elevadas tasas de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo, mientras que otras quedan rezagadas (Reinert, 2000). La experiencia internacional muestra que hay pocos casos de reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante entre una economía en desarrollo y las economías avanzadas. Sin embargo, existen casos de éxito que ofrecen enseñanzas sobre los factores que favorecen la convergencia. Estas enseñanzas se resumen en los siguientes elementos:

- i) El desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada "eficiencia schumpeteriana", dada por la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la "eficiencia del crecimiento" o "eficiencia keynesiana" que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país, tanto para el mercado interno como externo. Si un país no produce bienes que tienen una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción. Dosi, Pavitt y Soete (1990) se refieren a la eficiencia keynesiana o de crecimiento como aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos.
- ii) Ambas eficiencias son dinámicas, dado que inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazo, en contraste con la llamada "eficiencia ricardiana", que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). El cambio estructural es, precisamente, salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana). Es fundamental que el cambio

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cambio estructural para el desarrollo", *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SE5.34/3)), Santiago, 2012, págs. 31 a 34.

estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el paralelo aumento de la demanda podrían generar subocupación o desocupación (Cimoli, 1988). Los dos tipos de eficiencia se dan en general juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda¹.

- iii) La eficiencia keynesiana o de crecimiento debe permitir una tasa elevada de crecimiento sin que se generen desequilibrios insostenibles en la balanza de pagos, lo que supone, como se mencionó, un patrón de especialización en que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión. En resumen, esto supone que la relación entre la cuenta corriente y el PIB sigue una trayectoria no explosiva, aceptable para que los agentes externos continúen financiando los déficits de la cuenta corriente. Si el patrón de especialización fuera tal que las importaciones de bienes y servicios más el pago de factores aumentara a tasas mucho más altas que las exportaciones, en algún momento sería necesario reducir la absorción (y el crecimiento) para reequilibrar las cuentas externas. Esta restricción —la necesidad de mantener la relación entre la cuenta corriente y el PIB en niveles manejables— deberá prevalecer en el largo plazo y el crecimiento del producto se deberá ajustar para evitar que supere límites críticos². Ello requiere que la tasa de crecimiento se mantenga cercana a la tasa con equilibrio externo en el largo plazo (Moreno-Brid y Pérez, 1999; Moreno-Brid, 2003; Barbosa, 2002; Alleyne y Francis, 2008; Cimoli y Porcile, 2011).
- iv) La eficiencia keynesiana supone implícitamente una política fiscal y monetaria que mantiene el crecimiento del producto próximo al nivel sostenible, esto es, a la tasa de equilibrio de largo plazo. Ahora bien, esta tasa no es en ningún sentido una tasa “óptima” o deseable, ya que puede ser inferior a la tasa de crecimiento necesaria para reducir la desigualdad y la informalidad. La tasa deseable y la de equilibrio solo coinciden si las políticas industrial y macroeconómicas se combinan para generar una estructura productiva con eficiencia dinámica. Es importante aclarar que el equilibrio externo no tiene aquí el significado que se suele dar en economía al concepto de equilibrio, como un estado de reposo. La tasa de crecimiento de largo plazo es un

¹ El dinamismo de la demanda depende no solo de los productos y de cambios en sus elasticidades ingreso debidos a la innovación o a las preferencias de los consumidores, sino que también depende de la existencia de barreras o acuerdos comerciales de distinto tipo, que afectan asimétricamente a los productos y países que participan del comercio internacional. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reducido estas asimetrías, pero no las han eliminado completamente.

² Esta perspectiva es coherente con lo que McCombie y Thirlwall (1999, pág. 49) definen como la tasa de crecimiento restringida por la balanza de pagos, que se verifica cuando el desempeño de las exportaciones netas y las expectativas del mercado financiero internacional sobre ese desempeño le imponen al país un techo a la tasa de crecimiento que es inferior al que sería posible con el pleno uso de sus factores de producción.

factor de atracción que puede ir cambiando con el tiempo en función de las políticas y el cambio estructural.

- v) Los dos tipos de eficiencia dinámica están muy relacionados; en general, los sectores cuya demanda crece más rápido son también los de mayor dinamismo tecnológico e intensidad en conocimientos. Hay excepciones importantes, asociadas a lo que Díaz-Alejandro (1983) llamó la “lotería de productos básicos”, en que un país logra temporalmente un crecimiento elevado debido a que posee un recurso que transita por un ciclo especialmente favorable de la demanda internacional. Pero la experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que han logrado converger con los más avanzados lo han hecho a partir de la acumulación de capacidades tecnológicas, innovación y conocimientos, y no en función de las rentas de recursos naturales. Estas últimas favorecen el desarrollo de largo plazo si se usan como punto de apoyo para cambiar la estructura productiva a favor de construir nuevas ventajas comparativas que generen rentas derivadas del conocimiento, que no se agotan con el tiempo y tienen retornos crecientes (CEPAL, 2007).
- vi) El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva.
- vii) La dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural virtuoso. Las economías en desarrollo se caracterizan por tener una marcada heterogeneidad y una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia³. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.

³ En los términos de Arthur Lewis, son economías duales con oferta de mano de obra infinitamente elástica.

viii) Un cambio estructural virtuoso requiere tanto de una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización como de la aplicación de políticas industriales que creen los incentivos necesarios. El movimiento hacia nuevos sectores y la ampliación de la base tecnológica no surgen espontáneamente del sistema de precios y del libre mercado. La especialización determinada por ventajas comparativas dinámicas y la diversificación productiva deben superar una inercia muy fuerte de la trayectoria productiva —que obedece a la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas— y problemas de coordinación y financiamiento de las inversiones, entre otras cuestiones. Un papel importante de las políticas es construir instituciones que, en complemento con la influencia del sistema de precios de mercado, generen los incentivos (o las distorsiones, como afirma Amsden (1989)) necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, la trayectoria de crecimiento económico (Cimoli y Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003). El establecimiento de instituciones que contribuyan a la implementación efectiva de esas políticas es aún una tarea pendiente en la región.

Los desafíos del cambio estructural se vuelven cada vez más complejos a medida que se acelera la revolución tecnológica en curso.

Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo*

Para lograr los objetivos de una agenda con horizonte a 2030 centrada en la igualdad se requiere un cambio en el estilo de desarrollo y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con el cambio estructural progresivo. En este nuevo paradigma, las instituciones y las políticas públicas se articulan en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales. Si bien no existe un modelo único para materializar esta visión, pues implica transformaciones determinadas por las especificidades de cada país y subregión, se proponen direcciones generales que pueden orientar las estrategias y las políticas de largo plazo.

Una clave del cambio estructural progresivo es acelerar la acumulación de capital, pues la inversión de hoy explica la estructura productiva de mañana y es el principal instrumento de la transformación productiva, la ampliación de las capacidades tecnológicas y la redefinición del estilo de desarrollo.

El cambio estructural progresivo no es resultado de las fuerzas espontáneas del mercado; requiere de políticas industriales de estímulo a sectores dinámicos, con eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que sigan trayectorias bajas en carbono y se articulen hacia adelante y hacia atrás para que su expansión arrastre al conjunto de la economía. Si bien la crisis ambiental sería la mayor falla de mercado de todos los tiempos, también abre oportunidades para las políticas industriales y tecnológicas centradas en la sostenibilidad. Construir capacidades y desarrollar instituciones y políticas en torno a un gran impulso ambiental ofrece un horizonte de aprendizaje con un gran potencial de transformación económica. Estas oportunidades se extienden al plano social, pues requieren la plena incorporación de la sociedad a la construcción de capacidades, lo que supone la extensión universal de derechos al acceso a bienes y servicios públicos como la educación y la salud, y de la protección social en contextos en los que el progreso técnico redefine constantemente las oportunidades laborales.

En el mundo hay una creciente aceptación del principio de universalidad en las políticas sociales, consistente con un enfoque de derechos y una mayor conciencia de la centralidad de políticas industriales y tecnológicas cada vez más articuladas con la sostenibilidad. Asimismo,

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 145 a 146.

se avanza en una discusión más profunda de las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, incluida la necesidad de regular efectivamente los mercados financieros.

Todo esto implica la coordinación entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación de todos los actores, incluidas las empresas y la sociedad civil. Supone, al mismo tiempo, lidiar con la economía política de los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región. Para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se deberá sortear una realidad socioeconómica y política signada por tensiones y contradicciones. Estas plantean desafíos a distintos niveles: la reducción de las asimetrías de poder en la gobernanza global de las esferas monetaria, financiera, comercial, tecnológica y ambiental; la coordinación institucional dentro de los países y entre ellos; el desarrollo de cadenas productivas en senderos bajos en carbono, basadas en redes de subcontratación que den lugar a una real integración regional, y la consolidación de coaliciones sociales que conciten una adhesión ampliamente mayoritaria.

La implementación y concreción de la Agenda 2030 requiere actuar en tres ámbitos: la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación y el aporte regional al debate mundial, y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales. Las propuestas de políticas para cada uno de estos ámbitos se resumen en el cuadro XI.1.

Cuadro XI.1

Propuestas de políticas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Ámbito	Políticas
Creación de bienes públicos globales	<ul style="list-style-type: none"> i) Mayor correlación entre el peso de los países en desarrollo en la economía mundial y su representación y poder de decisión en las instituciones financieras internacionales. ii) Coordinación de políticas fiscales focalizadas en inversiones ambientales para dar un sesgo expansivo a la economía mundial y sostener el empleo. iii) Coordinación de políticas cambiarias y financieras para reducir los desequilibrios comerciales y la volatilidad mediante el rediseño de la arquitectura financiera. iv) Coordinación internacional para reducir la evasión y la elusión fiscales. v) Creación de fondos para la adaptación y la transferencia de tecnologías ambientales. vi) Difusión de estándares y etiquetados ambientales para promover el comercio de bienes menos intensivos en carbono. vii) Ajuste de las reglas mundiales de comercio e inversión para hacerlas más compatibles con los ODS. viii) Participación proactiva en el debate sobre gobernanza de Internet y de la información.

Cuadro XI.1 (conclusión)

Ámbito	Políticas
Fortalecer el aporte regional	<ul style="list-style-type: none"> i) Creación o expansión de las redes de seguridad financiera (Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), banca regional de desarrollo, sistema de pagos compensados). ii) Aplicación de estándares fiscales, sociales y ambientales comunes para evitar la competencia predatoria en el comercio internacional y las inversiones extranjeras. iii) Creación de un mercado común digital. iv) Desarrollo de cadenas regionales de valor en bienes y servicios ambientales. v) Establecimiento de un fondo regional para la compra y el licenciamiento de patentes. vi) Creación de un fondo de resiliencia y alivio de la deuda de los países del Caribe.
Estrategias y políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> i) Espacio fiscal y planificación plurianual para proteger e impulsar la inversión pública. ii) Política monetaria que otorgue igual prioridad a la estabilidad nominal y a la financiera. iii) Política macroprudencial en el ámbito externo, especialmente en tiempos de gran liquidez. iv) Ciudades inteligentes: expansión del sistema público de transporte e integración social. v) Aumento de la participación de las energías limpias en la matriz energética. vi) Desarrollo de capacidades tecnológicas en tecnologías limpias. vii) Creación de centros científicos de evaluación, apoyo a la implementación y acompañamiento de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC). viii) Retiro gradual de los subsidios a los combustibles fósiles. ix) Impuestos a sectores y actividades intensivos en carbono. x) Incorporación de los costos ambientales en el costo de los créditos bancarios. xi) Protección social universal. xii) Cobertura universal en salud y educación.

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

Hacia el gran impulso ambiental*

En los próximos años, la economía mundial enfrentará un período difícil con señales de alerta desde la economía, lo social, la política y lo ambiental. En las propuestas de políticas se debe tener presente este escenario. Si bien el desafío es enorme, efectos de sinergia permitirían que los avances en una dirección reforzaran los procesos positivos emergentes en otras. Es importante que las políticas propuestas se articulen para dar lugar a un proceso virtuoso de cambio de estructuras productivas. Se enfrentarán dos amenazas particularmente serias para la continuidad de estas políticas: la vulnerabilidad externa y las tensiones en el frente social, que se agudizarán por el sesgo recesivo de la economía mundial y la posibilidad de una nueva crisis financiera.

El bien público global de una economía estable y comprometida con el empleo requerirá de políticas fiscales más activas en todos los países para asegurar que el gran impulso ambiental en cada uno de ellos apoye el logro de los objetivos definidos en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21); en caso contrario, la aceleración del crecimiento será ambientalmente insostenible. Un horizonte schumpeteriano de inversiones de largo plazo en torno a ese impulso simultáneamente actuaría como un estabilizador de la inversión —una política anticíclica— y posibilitaría un sendero de cambio tecnológico y creación de empleos de calidad —una política de inclusión.

Un sendero de este tipo será intensivo en inversiones y tecnología, lo que redundará en elevadas importaciones que podrían frenar el crecimiento y comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren, y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente que lleven a abandonar la senda de crecimiento. El manejo del tipo de cambio real puede apoyar el logro de este equilibrio, aunque con efectos negativos sobre la distribución, al mismo tiempo que su peso como factor de competitividad no sería decisivo en los sectores impactados por la revolución tecnológica. Por ello, no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos puede también contribuir a reducir la vulnerabilidad externa. Así, las políticas macroeconómica, industrial, comercial y tecnológica deben actuar conjuntamente para que el gran impulso ambiental sea viable y no se frustre por la emergencia de desequilibrios comerciales.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, pág. 168.

Otro objetivo que estará en tensión en un contexto de crisis es el de la igualdad, pues habrá fuertes presiones para reducir el gasto social. Por ello, las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo. Considerarla como tal es olvidar la frase de Schumpeter (1942) de que los vehículos viajan más rápido por tener frenos que si no los tuvieran.

Así, la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental.



Capítulo XII

La revolución digital y el desarrollo de las TIC

Avances en el desarrollo de las TIC

- A. Las agendas digitales en la región
- B. Preparación de la región para la economía digital
- C. La heterogeneidad regional
- D. Difusión de Internet y de la banda ancha

El despliegue de la banda ancha móvil

La economía digital

- A. Importancia de la economía digital
- B. La economía digital para el cambio estructural
- C. Las políticas TIC para el cambio estructural
- D. La contribución de las TIC a la igualdad y la inclusión social

Avances en el desarrollo de las TIC*

A. Las agendas digitales en la región

En un contexto de expansión económica de buena parte de los países de América Latina y el Caribe, el balance del desarrollo de las TIC en ellos es muy dispar. En algunos, los avances logrados han sido resultado de políticas y programas implementados paulatinamente en la última década, que han tenido alcances y efectos cada vez más transversales en la economía y la sociedad. Por el contrario, otros que presentan mayor rezago, aunque cuentan con propuestas de programas, no han conseguido escalar los proyectos de carácter piloto ni ejecutar estrategias nacionales sobre el tema.

Hay una tendencia a la formulación e implementación de estrategias digitales cada vez más integrales en los países de la región. Las primeras iniciativas de política pública integral de TIC surgieron a fines de los años 1990 y principios de la década de 2000. Países como Chile y Colombia fueron pioneros, formulando estrategias o agendas digitales nacionales. La generación de agendas digitales fue estimulada por iniciativas internacionales, como las dos Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información (CMSI) de 2003 y 2005, la inclusión de las TIC en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) y la formulación de sucesivos planes regionales de acción sobre la sociedad de la información en América Latina y el Caribe (eLAC 2007, eLAC 2010 y eLAC2015).

La región ha sido activa en el diseño y lanzamiento de estrategias digitales. De una muestra de 23 países, en 21 se desarrollaron agendas digitales a partir de 2005, año de inicio del proceso eLAC. Actualmente, 15 de ellos cuentan con agendas digitales vigentes. Desde 2010, varios desarrollaron o están en proceso de elaboración de nuevas agendas (Argentina, Barbados, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Uruguay, Ecuador, Colombia, México, Panamá y Paraguay) (véase el gráfico XII.1).

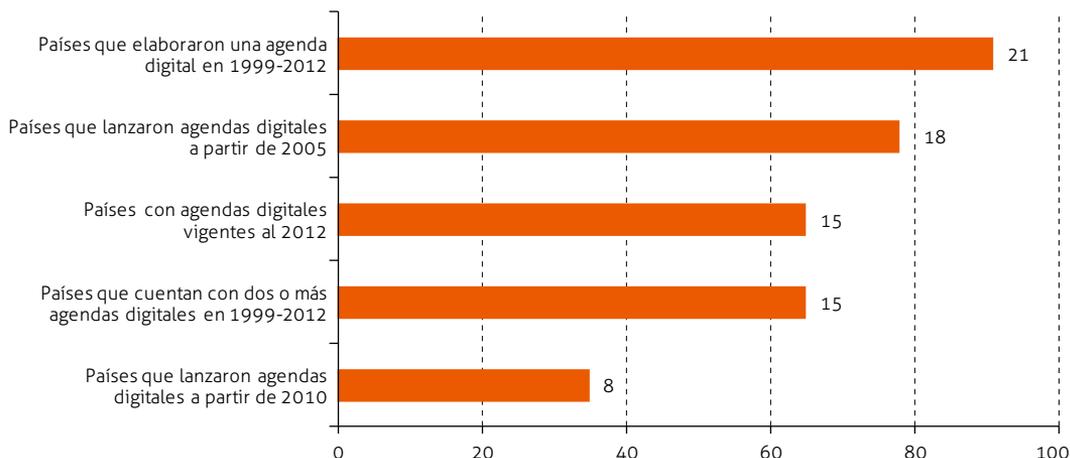
Las agendas digitales recientes han incorporado progresivamente nuevas áreas de intervención, aumentando su complejidad e integralidad. En la muestra de seis países del gráfico XII.2, el énfasis de las políticas se concentra en el desarrollo de la infraestructura y el acceso. Las estrategias de e-educación y e-gobierno son el tipo más común y más desarrollado de estrategias sectoriales, siguiéndoles en importancia iniciativas para el desarrollo de la industria TIC. En otros campos de aplicación, como e-salud, justicia y ambiente, las iniciativas son menos frecuentes y no siempre están vinculadas a una estrategia nacional para el sector.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La economía digital en América Latina", *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago, 2015, págs. 17-24.

Gráfico XII.1

Agendas digitales en 23 países de América Latina y el Caribe, 2005-2012

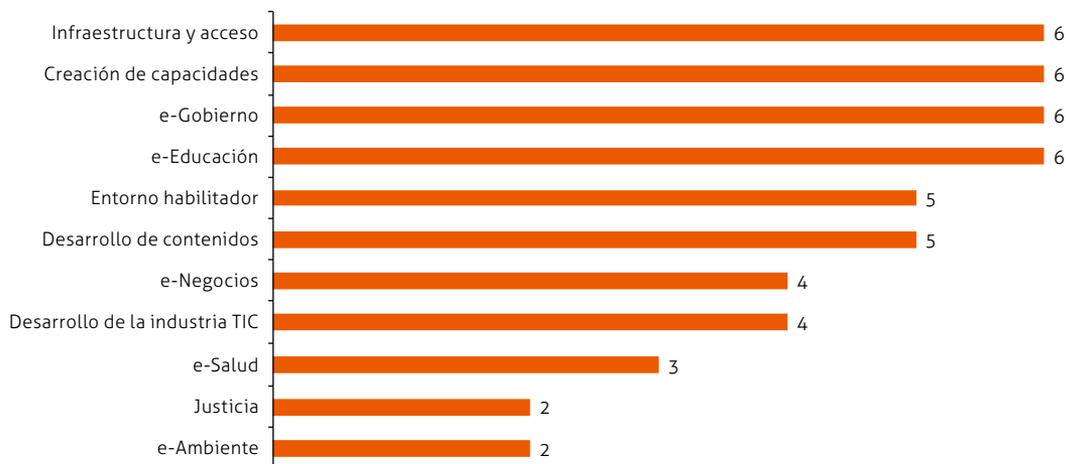
(En número de países y porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las agendas digitales de Argentina, Barbados, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Gráfico XII.2

Temas en las agendas digitales de seis países de América Latina



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las agendas digitales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

Entre las iniciativas públicas recientes destacan las orientadas a mejorar la conectividad en banda ancha en las instituciones públicas de la región, resaltando iniciativas de conexión entre estas y la ciudadanía, instituciones de educación y salud, y gobiernos locales. Algunos ejemplos importantes son el Plan Nacional Argentina Conectada, el Plan Nacional de Banda Ancha y el proyecto de ciudades digitales de Brasil, la estrategia digital de Chile, el plan de banda ancha Vive Digital de Colombia, la agenda digital de México y el plan Ceibal de Uruguay.

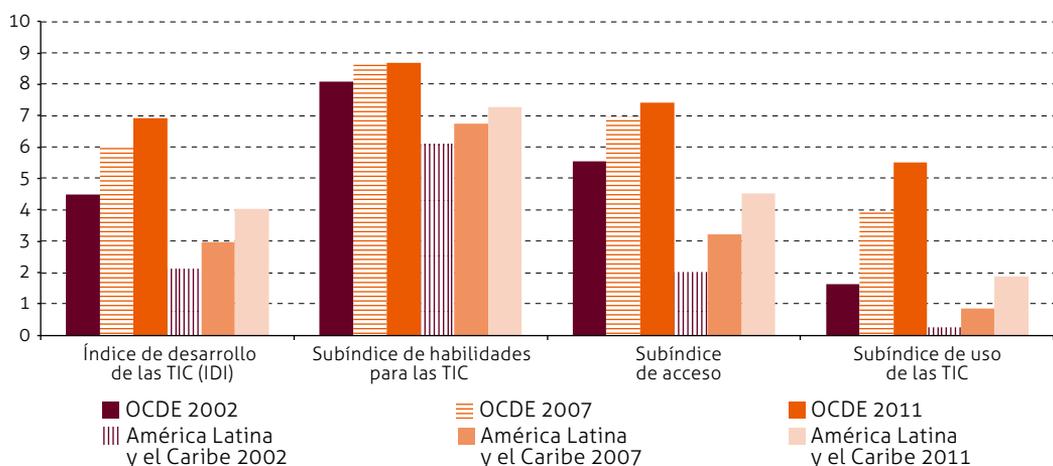
B. Preparación de la región para la economía digital

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en diversos indicadores de la economía digital. Comparando la evolución de las TIC en la región respecto de los países de la OCDE durante la última década, utilizando el índice de desarrollo de las TIC de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas, se observa que, en promedio, los países de la región avanzan moderadamente y que los principales logros (infraestructura y acceso) y las mayores brechas (uso de las TIC) son consistentes con las estrategias digitales implementadas.

Durante la última década, la tasa de avance del índice de desarrollo de las TIC fue alta (7,4% promedio anual); sin embargo, la convergencia con los países desarrollados es aún lenta (véase el gráfico XII.3). Esto se refleja en que, en 2002-2011, la región solo aumentó sus capacidades de desarrollo de las TIC en relación a los países de la OCDE de 47% a 58%. La explicación de esta persistente brecha tiene relación con la situación de base muy heterogénea de los países y la diversidad en los alcances, la escala y los presupuestos de las estrategias digitales nacionales. Así, se espera que la región alcanzará en 2013 el nivel de desarrollo TIC que tenían los países de la OCDE en 2002, lo que implica un retraso de más de un decenio.

Gráfico XII.3

América Latina y el Caribe: promedio simple de avance del índice de desarrollo de las TIC con respecto a los países de la OCDE



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Measuring the Information Society 2012*.

El índice de desarrollo de las TIC está compuesto de 11 indicadores organizados en tres categorías: acceso, uso y habilidades para las TIC. El área de acceso es la que más se ha desarrollado como consecuencia del avance de la telefonía móvil y el mayor acceso a Internet y el ancho de banda internacional. En 2002-2011, los países de la región aumentaron significativamente el índice de acceso respecto de los países de la OCDE de 36% a 61%.

El factor habilidades para las TIC, calculado a partir de indicadores de alfabetización y cobertura educacional secundaria y terciaria, no ha sido crítico en la región. Los avances en la última década como resultados de las políticas sociales, en particular en educación, han permitido continuar reduciendo la brecha, estimándose que el factor habilidades alcanzaba a 84% en relación a los países de la OCDE en 2011.

El peor desempeño relativo de la región se produjo en el componente uso de las TIC, que captura la intensidad con la que son utilizadas, medida por el porcentaje de la población que usa Internet y tiene acceso a banda ancha fija y móvil. En 2002-2011, los países de la región aumentaron su índice respecto de los de la OCDE de 16% a 34%, lo que es todavía insuficiente para impulsar el desarrollo de la economía digital. Así, en promedio en 2011, la región contaba con solo un tercio de la capacidad de uso de TIC que tenían los países desarrollados.

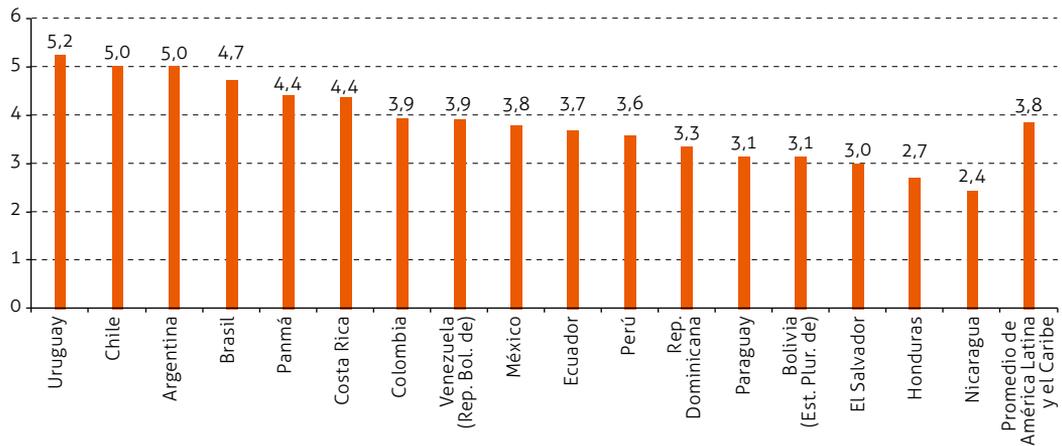
C. La heterogeneidad regional

Una dificultad para el avance de la región en el desarrollo de las TIC son las brechas digitales entre sus países. Existe un alta diversidad entre ellos que se refleja en diferencias en los índices de desarrollo de las TIC que superan el 100% (véase el gráfico XII.4). Como se señaló anteriormente, los tres países de mejor desempeño presentan un índice equivalente a 75% del de los países de la OCDE, mientras que los tres de peor desempeño solo alcanzan a 38%. La mayor varianza entre los países de la región se produce en el índice de uso de TIC, donde la diferencia entre los tres países de mejor y los tres de peor desempeño supera el 300%.

Mientras una parte de la región reduce la brecha digital con los países de mayor desarrollo, otra la aumenta. No solo los países avanzan a diverso ritmo, sino que los que tienen un nivel de desarrollo digital más alto lo hacen a mayor velocidad. Entre 2002 y 2011, los avances más significativos se dieron en Uruguay, Brasil y Chile, seguidos por Panamá, Argentina, Costa Rica, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador (véase el gráfico XII.5).

Gráfico XII.4
América Latina y el Caribe: índice de desarrollo de las TIC, 2011

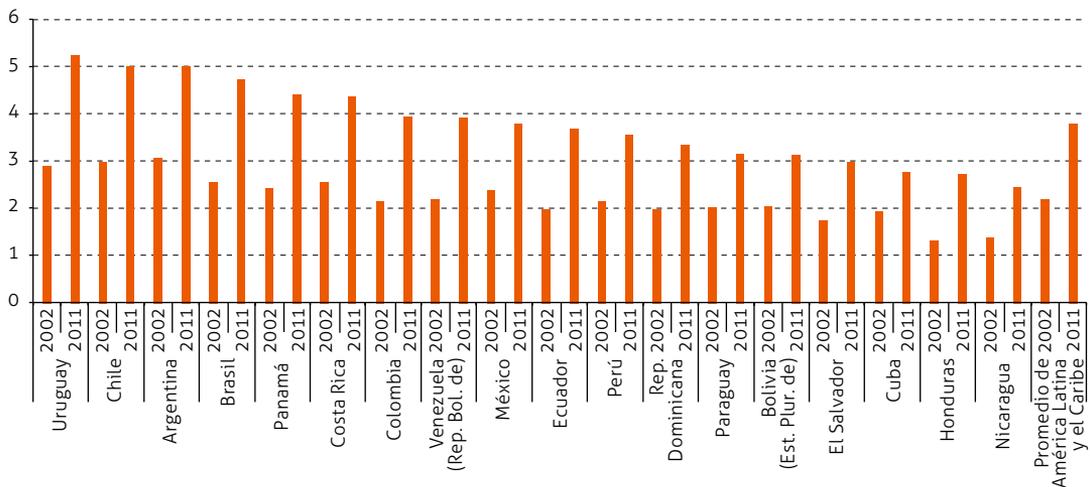
(En números índice entre 0 y 10)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Measuring the Information Society* 2012.

Gráfico XII.5
América Latina y el Caribe: avance en el índice de desarrollo de las TIC, 2002 y 2011

(En números índice entre 0 y 10)

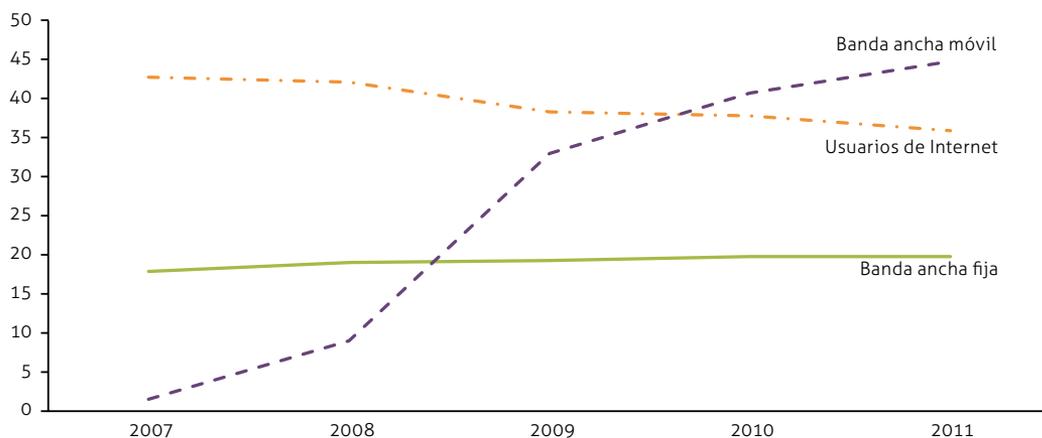


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) *Measuring the Information Society* 2009 para los datos de 2002 y *Measuring the Information Society* 2012 para los datos de 2011.

D. Difusión de Internet y de la banda ancha

La evolución de la brecha digital, medida como diferencia en los niveles de penetración entre la región y los países de la OCDE, muestra resultados mixtos. Mientras la región converge en la penetración de usuarios de Internet en 2007-2011, la brecha se estabiliza en la penetración de banda ancha fija y crece exponencialmente en banda ancha móvil (véase el gráfico XII.6). Estos resultados sobre la difusión de Internet y la penetración de la banda ancha en América Latina y el Caribe son condicionados por factores de demanda y de oferta.

Gráfico XII.6
Brecha digital de América Latina y el Caribe
respecto de países de la OCDE
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2012.

Aunque en la penetración de Internet la región converge con los países de mayor desarrollo, la brecha es todavía muy alta (36% de la población respecto de los países de la OCDE); por ello, son necesarias políticas de estímulo de la demanda. En los países más avanzados, la masificación de Internet depende de preferencias individuales, intereses o limitantes generacionales y, en menor medida, de la expansión de infraestructura. Una situación similar se da en América Latina y el Caribe, donde factores de demanda restringen las posibilidades de consumo y las capacidades de utilización de la tecnología. Aun cuando la mayoría de los países tienen restricciones de oferta de infraestructura, los factores que determinan la brecha de demanda de Internet adquieren cada vez más importancia, destacando los de tipo estructural asociados a variables socioeconómicas como el nivel educativo, la localización geográfica y el nivel de ingreso, así como factores de mercado, en particular la asequibilidad de los servicios de banda ancha, medida por la razón entre las tarifas del servicio y el ingreso per cápita.

Así como la telefonía móvil permitió, en su momento, cerrar la brecha en los servicios de voz, se espera que esta plataforma de comunicación, mediante la banda ancha móvil, consiga universalizar la banda ancha en América Latina y el Caribe. Los países de la región enfrentan un conjunto de desafíos en este ámbito, lo que requiere de políticas públicas nacionales y regionales para abordarlos de manera integral y sincronizada. La velocidad de penetración de la banda ancha móvil depende de diversos factores entre los que destaca el grado de maduración de las redes de nueva generación (3G y 4G), la evolución de los factores socioeconómicos que favorecen el uso de Internet, y el costo y asequibilidad de los servicios, así como el marco regulatorio.

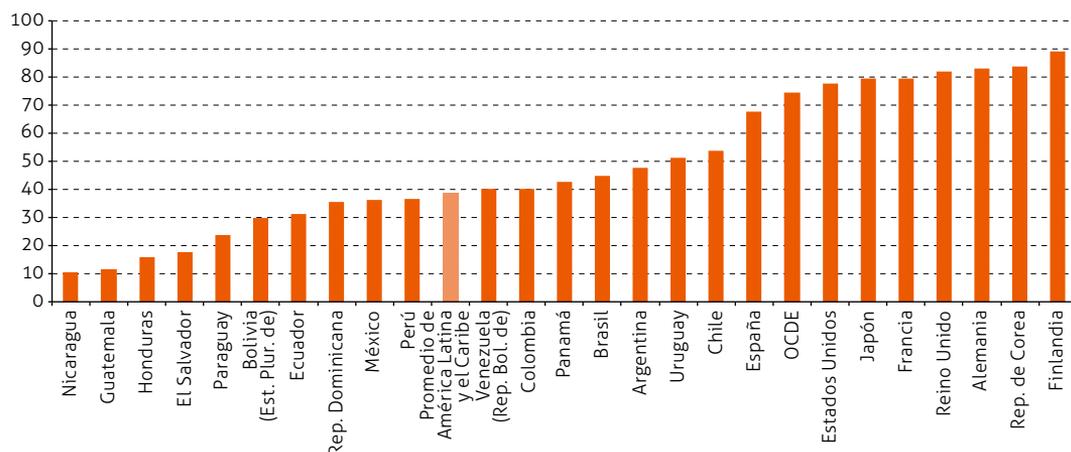
1. La difusión de Internet en la región

La difusión de Internet en América Latina y el Caribe en los últimos años ha permitido una reducción de la brecha entre la región y los países desarrollados pero, simultáneamente, ha generado una mayor heterogeneidad en su interior. En el gráfico XII.7 se muestra la penetración de usuarios de Internet como porcentaje de la población en países de la OCDE y de América Latina. En 2011, en los países más avanzados, la penetración alcanzaba a 80% de los habitantes, en tanto que en la región se situaba cerca del 40% (véase Barrantes, Jordán y Rojas, 2013). Este último porcentaje corresponde a la media de una región fuertemente heterogénea donde la penetración va desde niveles cercanos a 10% hasta alrededor de 50%. Los tres países con mayor penetración (Chile, Uruguay y Argentina) tienen en promedio el 68% de la cobertura de los países de la OCDE, mientras que los tres con menores niveles (Nicaragua, Guatemala y Honduras) tienen en promedio el 17% de los países de la OCDE. La penetración de Internet de los países de la OCDE es el doble de la de América Latina. Más aún, la penetración en los tres países de la región de mayor cobertura de Internet regional es cuatro veces la de los tres países de menor cobertura.

Las profundas desigualdades en el ingreso y el acceso a la educación y servicios públicos que predominan en la región condicionan el patrón de acceso y uso de Internet. Es por ello que son importantes como alternativas para acceder a Internet, además del hogar y el lugar de trabajo, los locales comerciales y establecimientos educacionales, en particular para los segmentos de la población de menores ingresos. En el gráfico XII.8, se muestra la importancia de cada tipo de lugar de acceso; en el Perú, El Salvador y México, la principal alternativa al hogar son los locales comerciales, mientras que los establecimientos educacionales tienen una importancia menor.

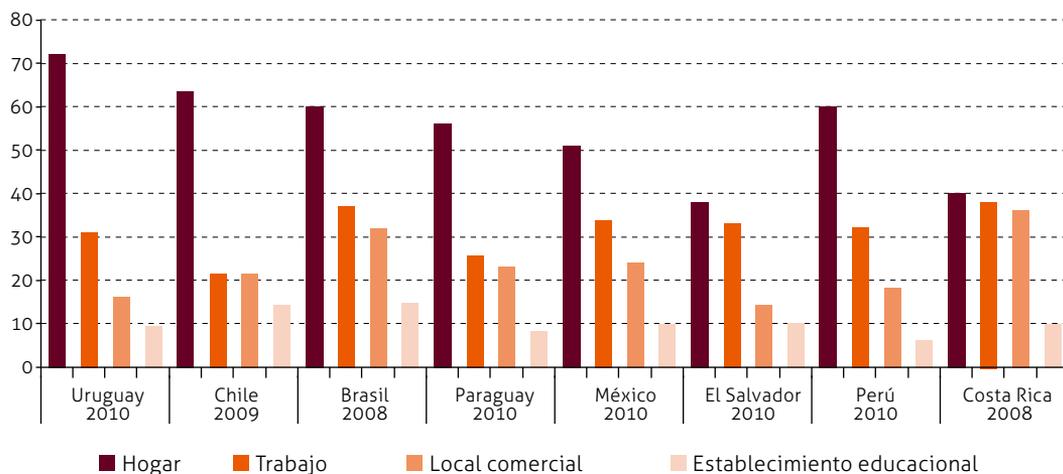
Existe una fuerte heterogeneidad en el acceso a Internet de la población según estrato socioeconómico; el quintil de mayores ingresos (quintil 5) tiene una tasa de uso de cinco veces la del quintil de menor ingreso (quintil 1). En el gráfico XII.9 se muestra que, para ocho países para los que se dispone de información, los segmentos de mayores ingresos tienen una tasa de uso de 58%, la que en los de bajos ingresos alcanza solo a 11%. Los países con mayor tasa de uso en los segmentos bajos son Uruguay, Chile y Brasil, con una tasa promedio de 20%.

Gráfico XII.7
Penetración de usuarios de Internet en 2011
(En porcentajes)



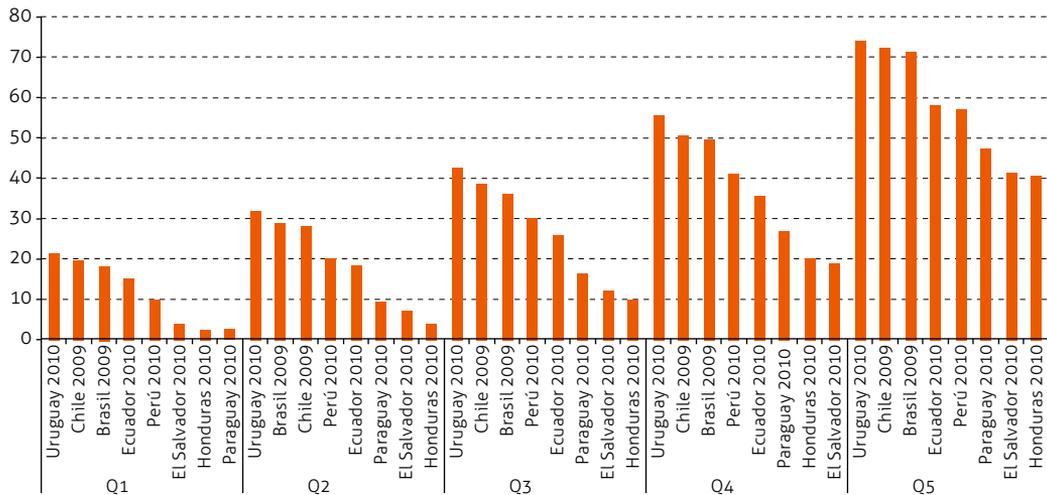
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2012.

Gráfico XII.8
Uso de Internet por lugar de acceso en países seleccionados, año más reciente disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), con base en información de encuestas de hogares de los institutos nacionales de estadísticas.

Gráfico XII.9
Uso de Internet según quintil de ingresos en países seleccionados
(En porcentajes)

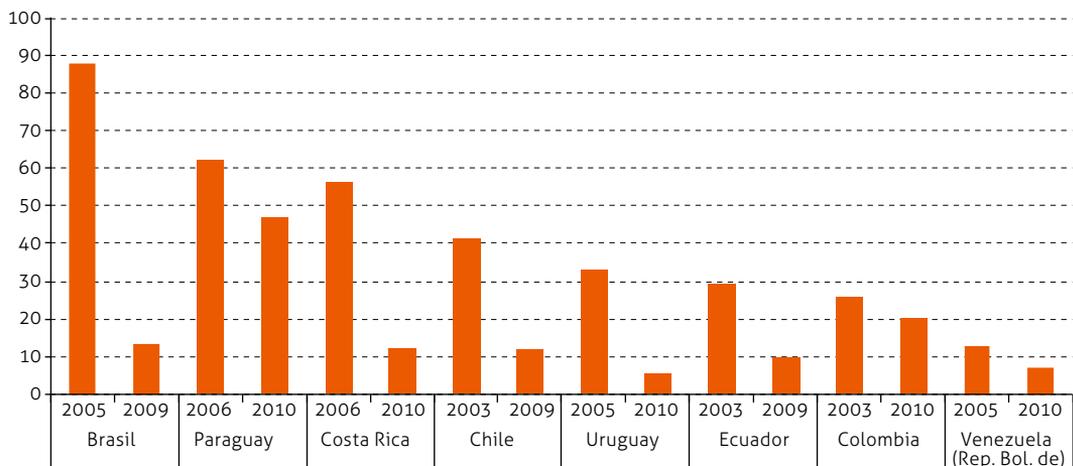


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), con base en información de encuestas de hogares de los institutos nacionales de estadísticas.

Por otra parte, la heterogeneidad por estrato socioeconómico es más pronunciada a nivel de los hogares. La desigualdad en el acceso a Internet entre el quintil de mayor ingreso y el de menor alcanza a 14 veces en 11 países de América Latina. Los hogares del quintil 5 alcanzan una penetración promedio de 47%, mientras que en los hogares del quintil 1 es de solo 3,4%. El país con mejor acceso de los hogares más pobres es Uruguay con 11%, seguido por Brasil, Chile, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela que, en promedio, tienen un acceso de 5%.

Aunque persiste una alta desigualdad, el acceso a Internet en los hogares de menores ingresos ha aumentado en los últimos años como resultado de las políticas públicas. En el gráfico XII.10, se compara la evolución del acceso relativo del quintil más pobre respecto del más rico en 2005-2010. Se advierten avances importantes en Brasil, Costa Rica, Chile, Uruguay, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En el primer país, la relación entre el acceso del quintil más rico y el más pobre se redujo de 88 veces a 13 veces en 2005-2009.

Gráfico XII.10
Relación entre el acceso a Internet en hogares del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos
(Número de veces)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), con base en información de encuestas de hogares de los institutos nacionales de estadísticas.

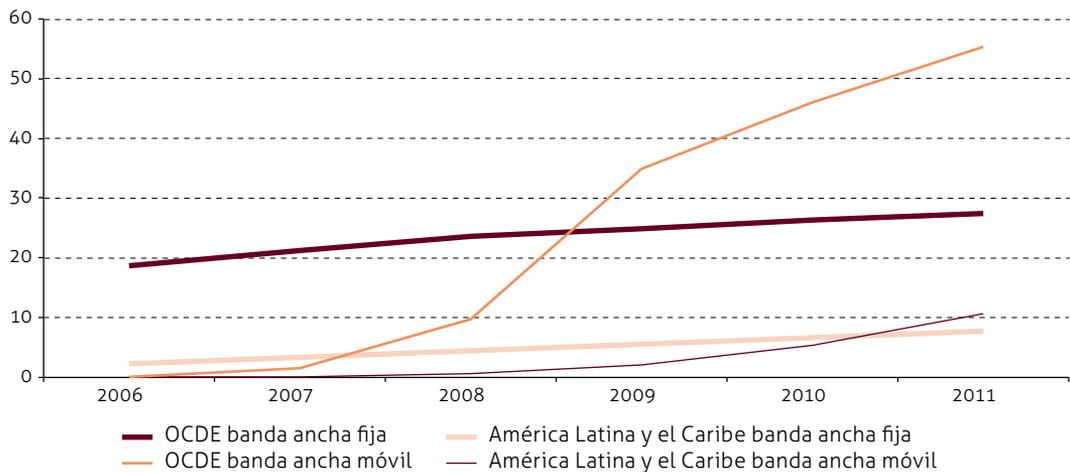
Otra dimensión de la desigualdad en el acceso a Internet en los hogares es su localización urbana o rural.

El despliegue de la banda ancha móvil*

El acceso a las redes, los servicios y las aplicaciones de banda ancha son un requisito esencial para el desarrollo económico y social. La tendencia mundial muestra una acelerada expansión de la modalidad móvil, que ha pasado a ser el medio de acceso predominante, debido a la mayor diversidad y asequibilidad de los dispositivos de acceso y la mayor cobertura de las redes móviles. Por ello, la banda ancha móvil podría convertirse en una herramienta de desarrollo económico en la medida en que ayudara a universalizar la banda ancha en los países de menor desarrollo (Bold y Davidson, 2012).

Aunque las redes avanzadas de telecomunicaciones se han expandido en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el alcance de la banda ancha móvil es todavía limitado en comparación con los países de mayor desarrollo. En el gráfico XII.11, se presenta la evolución de la penetración de la banda ancha en la región y su comparación con la evolución en los países de la OCDE en 2006-2011, destacando el aumento de la brecha en banda ancha móvil a partir de 2008 como resultado de su fuerte expansión en los países más avanzados.

Gráfico XII.11
Penetración de la banda ancha fija y móvil en América Latina y el Caribe y en la OCDE, 2006-2011
 (En porcentajes)

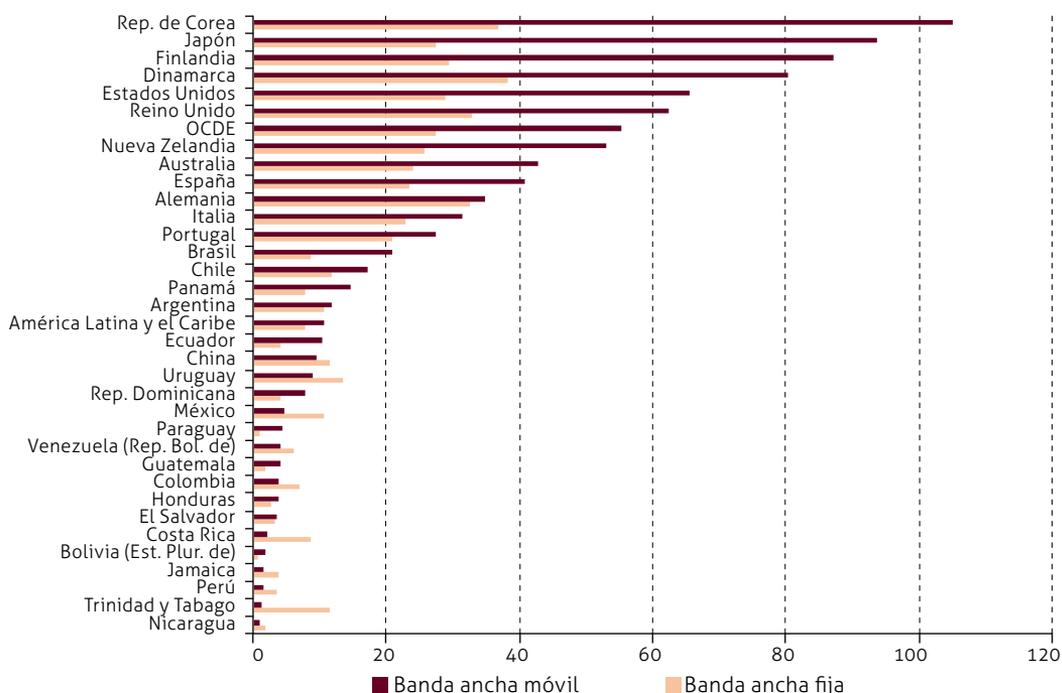


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunications Indicators Database, 2012.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La economía digital en América Latina", *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago, 2015, págs. 27-32.

El gráfico XII.12 presenta, para 2011, los niveles de penetración de banda ancha fija y móvil para países seleccionados, así como los promedios para países de América Latina y el Caribe y los de la OCDE, excluyendo a Chile y México. Los países con menor penetración de usuarios de Internet en la región presentan mayor difusión de banda ancha móvil, lo que se explicaría por el menor precio del servicio (Barrantes, Jordán y Rojas, 2013).

Gráfico XII.12
Penetración de la banda ancha fija y móvil en 2011
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2012.

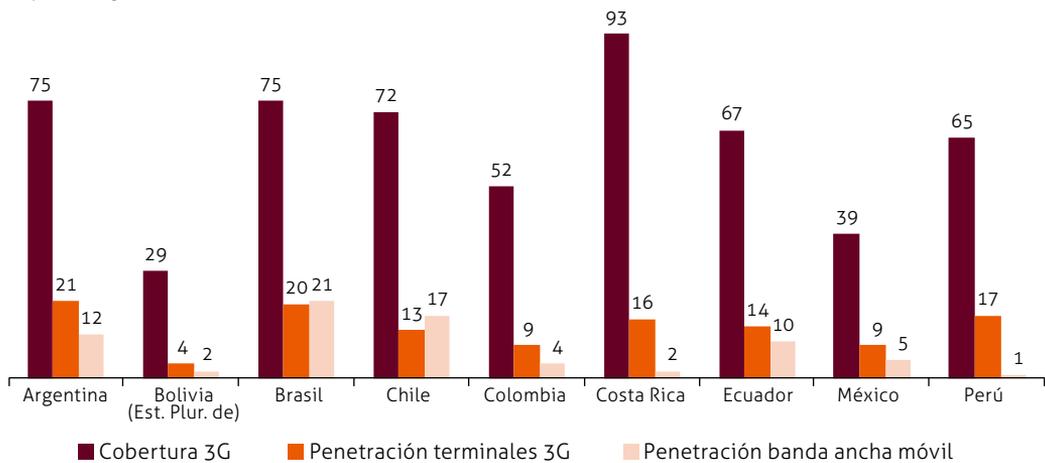
Además del rezago de América Latina y el Caribe en la penetración de banda ancha móvil, existe, una vez más, una alta heterogeneidad en la región. En el 2011, los países de la OCDE tenían una penetración de la banda ancha móvil cinco veces mayor que los países de América Latina y el Caribe y tres veces mayor que los tres países con mayor penetración de banda móvil en la región (Brasil, Chile y Panamá). En cambio, la relación entre los tres países con mayor penetración y los de menor penetración en la región alcanzaba a 15 veces. Los principales factores determinantes de la expansión de las redes móviles son un lanzamiento temprano y la maduración de las redes de nueva generación, mientras que el ingreso per cápita tiene un impacto menor (Flores-Roux, 2013).

En el gráfico XII.13, se presenta información para nueve países de América Latina respecto de la cobertura de redes y la penetración de terminales y de la banda ancha móvil en 2010. Se observan grandes disparidades; la cobertura 3G varía entre 29% y 93%, la penetración de terminales entre 9% y 21% y la de banda ancha móvil entre 1% a 21%. Aunque la difusión de terminales inteligentes es todavía incipiente en la región, ha aumentado desde 1% en 2007 a 11% en 2012¹ (www.statista.com), mientras que los porcentajes equivalentes para países avanzados de Europa son del orden de 30%.

Gráfico XII.13

Cobertura 3G y penetración de terminales 3G y de banda ancha móvil como porcentaje de la población en 2010

(En porcentajes)



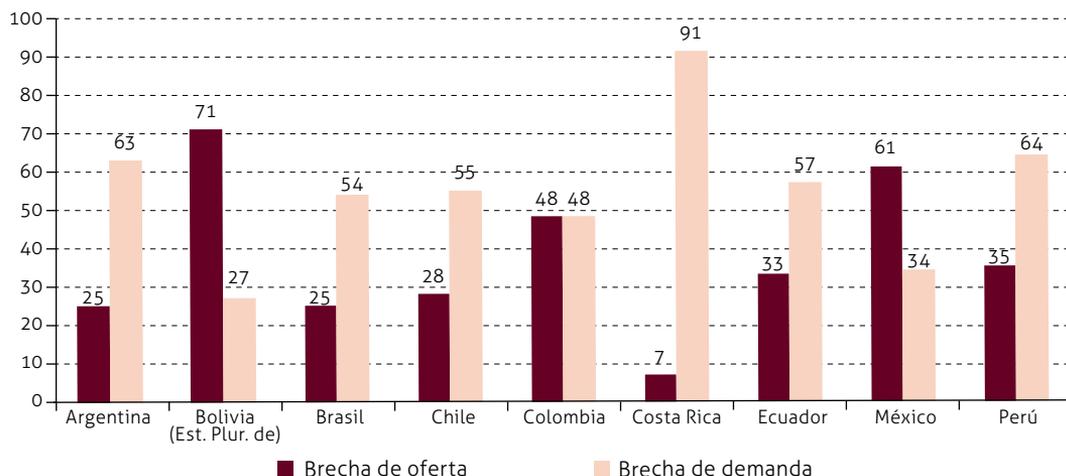
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Observatorio Móvil de América Latina, GSMA, 2011 y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2012.

En el gráfico XII.14 se presentan estimaciones de la brecha de oferta y de la brecha de demanda para nueve países de América Latina. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú la brecha de demanda, entendida como los hogares que teniendo oferta de conexión disponible no contratan el servicio, sería el obstáculo principal para la difusión de la banda ancha móvil, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia y en México la brecha de oferta, es decir el retraso en la inversión en redes 3G, es el factor más importante. En Colombia ambas brechas, de oferta y de demanda, implican restricciones al desarrollo de la banda ancha móvil.

La cobertura de las redes 3G es solo un aspecto de la infraestructura de banda ancha. En América Latina en general y en América del Sur en particular, existen factores estructurales que no permiten alcanzar economías de escala que justifiquen grandes inversiones, limitando la conectividad regional a Internet. Este proceso podría dar lugar a situaciones de saturación de las redes en el futuro cercano.

¹ Véase Statista: The Statistics Portal [en línea] <http://www.statista.com>.

Gráfico XII.14
Brechas de oferta y de demanda en banda ancha móvil en 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Observatorio Móvil de América Latina, GSMA, 2011 y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2012.

La oferta de servicios de alta velocidad está rezagada, particularmente en el ámbito de los enlaces internacionales, como consecuencia de la fuerte concentración de la capacidad de interconexión en puntos específicos de Estados Unidos (85% de la capacidad de los enlaces internacionales) y la escasez de rutas de conexión intrarregional (14% de la capacidad). Las dificultades para el alojamiento local de contenidos y la poca competencia en la conectividad internacional impactan en los problemas de la oferta. Estas variables afectan negativamente en las tarifas, la asequibilidad y la calidad de los servicios de banda ancha.

Las políticas públicas de oferta deben enfocarse en las variables que impactan directamente en los costos en los ámbitos de la infraestructura y la regulación: promoción de nueva infraestructura de conectividad regional e internacional, mediante el fomento a una mayor competencia y mejor capacidad de los operadores de cables de fibra óptica; aumento de los puntos de intercambio de tráfico (IXP), y promoción del alojamiento de contenidos en países de la región (de León, 2013).

A medida que los países aumentan la inversión en infraestructura de banda ancha y mejoran la conectividad regional, la brecha de demanda adquiere mayor importancia. Los factores explicativos son, por un lado, de tipo estructural asociados a variables socioeconómicas y, por otro, de estructura de mercado, vinculados al nivel de competencia entre los proveedores del servicio (Katz y Galperin, 2013).

Entre los factores estructurales, los determinantes del uso de Internet son también válidos para explicar el uso de banda ancha. Como se señaló anteriormente, existe un

conjunto de variables explicativas socioeconómicas, de situación ocupacional e inserción laboral que afectan la probabilidad de que un individuo utilice Internet. Los resultados para nueve países de América Latina mostraron que las variables de mayor impacto en la probabilidad de uso de Internet, eran el nivel de calificación, ser estudiante, vivir en áreas urbanas o el ingreso per cápita.

Entre los factores de mercado, la barrera más importante es la brecha de asequibilidad del servicio, esto es la percepción de las personas de que el servicio de banda ancha es caro para su nivel de ingresos y, por lo tanto, no lo contratan aunque exista oferta del servicio. Los altos costos y la baja calidad de la banda ancha en la mayoría de los países de América Latina hacen que la reducción de la brecha de asequibilidad sea un objetivo de política pública que requiere no solo de políticas regulatorias para aumentar la competencia, sino también del fomento a la inversión en la prestación de servicios de banda ancha.

La información para América Latina sobre las tarifas del servicio de banda ancha móvil y su asequibilidad (tarifas en relación al ingreso per cápita) indica que efectivamente la brecha de asequibilidad es una de las limitaciones más importantes para su difusión. En el gráfico XII.15, se muestran las altas tarifas de acceso a la modalidad móvil, expresadas como porcentajes del PIB per cápita, en comparación a países de mayor desarrollo. El costo del acceso promedio en 17 países de América Latina es 5,7 veces el promedio de los seis países de mayor desarrollo incluidos en el gráfico². Por otra parte, en los tres países de peor desempeño en la región es 6,8 veces la de los tres países de mejor desempeño. Esta gran dispersión de precios se debe a factores como el tamaño de mercado, el grado de competencia en el mercado de acceso y de cables submarinos, las economías de escala y las políticas públicas de regulación y fomento a la banda ancha (de León, 2013).

Si se considera que un nivel de gasto razonable en banda ancha móvil podría ser de 2% de los ingresos individuales, en la actualidad solo dos países de la región (Uruguay y Panamá) estarían por debajo de esa cota. Esto les permitiría estar en condiciones de universalizar la banda ancha móvil si, al mismo tiempo, logran superar las brechas de demanda derivadas de obstáculos socioculturales, principalmente la calificación de la fuerza laboral, y realizar las inversiones necesarias para alcanzar una alta cobertura de redes de 3G y aumentar la velocidad de conexión.

Además del alto costo de las tarifas de banda ancha, la calidad de las conexiones es deficiente, si se toman como parámetros de referencia las velocidades de conexión de subida y de bajada. La mayor parte de las conexiones de banda ancha en la región se

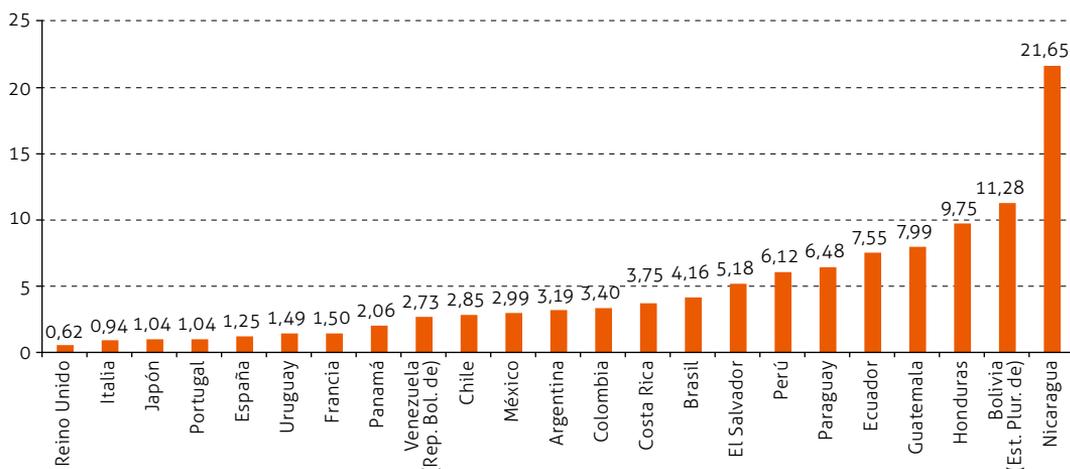
² El precio de los equipos de acceso también es una limitante a la difusión de la banda ancha en la región; mientras en América Latina un *notebook* promedio cuesta entre 3% y 10% del ingreso per cápita anual, en España, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, el equivalente es 1%.

dan con velocidades de bajada comprendidas entre 4 y 10 Mbps que, aunque permiten realizar las principales actividades ofrecidas actualmente por Internet, limitan el uso de aplicaciones avanzadas que requieren mayores velocidades y menores latencias.

Gráfico XII.15

Asequibilidad: tarifas de banda ancha móvil en relación al PIB per cápita en 2012

(En porcentajes)

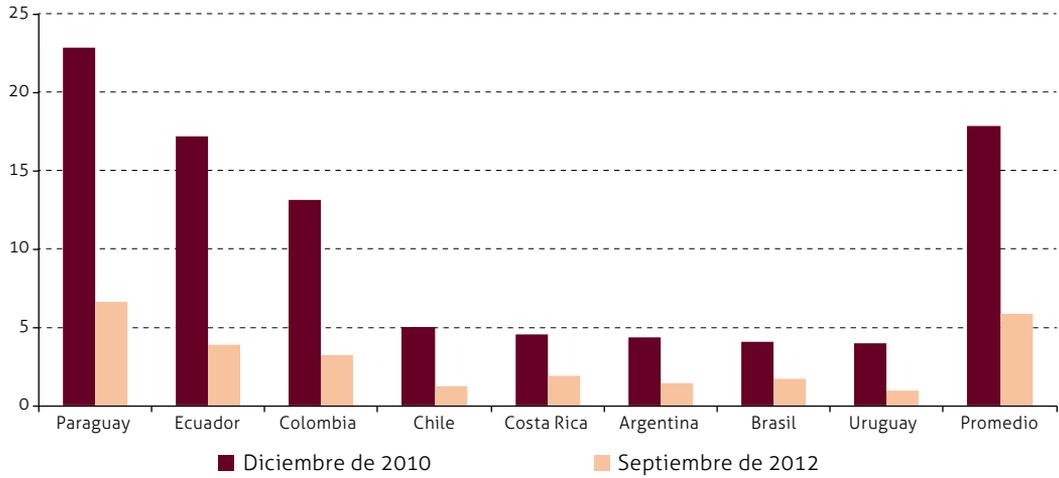


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL con base en tarifas publicadas por los operadores a septiembre de 2012.

Los servicios de banda ancha en la región son más caros y de menor calidad que en los países desarrollados, aunque, durante los últimos años, ha habido avances como resultados de iniciativas de coordinación regional y medidas regulatorias de fomento a la competencia. Desde 2010, año de creación del Diálogo Regional de Banda Ancha³, se han reducido las tarifas del servicio de banda ancha fija medidas por dólares por 1 Mbps y aumentado las velocidades de conexión. En el período entre diciembre de 2010 y septiembre de 2012, en nueve países participantes del Diálogo Regional, el precio de la banda ancha fija disminuyó 67% y las velocidades de conexión de descarga aumentaron 150%, mientras que las velocidades de subida lo hicieron en 195%. Como resultado, la asequibilidad de la banda ancha fija se redujo desde 17,8% a 5,8%. Esto significa que la asequibilidad mejoró en nueve países, destacando Ecuador (77%), Colombia (76%), Uruguay (75%) y Chile (75%).

³ El Diálogo Regional de Banda Ancha es un espacio de intercambio de experiencias, enfoques y propuestas respecto de los costos de los enlaces internacionales. La CEPAL, mediante el proyecto CEPAL @LIS2, es su secretaria técnica. A comienzos de 2013, este espacio incluía a 10 países de la región: Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Gráfico XII.16
Evolución de la asequibilidad: tarifas de banda ancha fija de 1 MBPS en relación al PIB per cápita entre diciembre de 2010 y septiembre de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL con base en tarifas publicadas por los operadores a diciembre de 2010 y septiembre de 2012.

Nota: Para el Estado Plurinacional de Bolivia, la tarifa de banda ancha fija en relación al PIB per cápita fue 84,8% en diciembre de 2010 y 31,4% en septiembre de 2012.

La economía digital*

Las TIC impactan positivamente en el crecimiento económico en América Latina, avance que se produce en un contexto en el que se masifica la difusión de nuevas tecnologías a nivel internacional, se acelera la transición hacia economías basadas en la manufactura avanzada y servicios sofisticados, y cambian los procesos de negocios, impulsando el desarrollo regional e internacional de la industria del *software* y aplicaciones. Este proceso es posibilitado por la convergencia de dispositivos, aplicaciones, redes y plataformas basados en Internet. En este contexto avanza la interacción entre las tecnologías móviles, los servicios de computación en la nube, el análisis de grandes datos, la universalización y diversificación del uso de las redes sociales y la ubicuidad los sensores remotos.

Al mismo tiempo, dada la velocidad de la revolución tecnológica en curso, los países de América Latina no han podido reducir significativamente las brechas digitales respecto de las economías más desarrolladas, fenómeno particularmente grave en materia de las tecnologías más avanzadas, como las conexiones de fibra óptica y la banda ancha móvil de alta velocidad. Este problema es más acuciante para los países más rezagados de una región tan disímil como América Latina. Las viejas y nuevas brechas son señales de alerta para abordar la creciente heterogeneidad digital entre países y a su interior, y es simultáneamente una oportunidad para la cooperación y coordinación regionales en el ámbito de la economía digital.

Avanzar en el cambio estructural necesario para el desarrollo y la reducción de la inequidad en la región requiere formular e implementar una nueva fase de las estrategias para las TIC cuyo eje sea el desarrollo integral de la economía digital, definida como los sectores de industria TIC (telecomunicaciones, *hardware*, *software* y servicios TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por Internet. La economía digital es una fuente de aumento de productividad, crecimiento económico y desarrollo sostenible; para aprovechar ese potencial, se requieren instituciones y políticas que aseguren la generación de sinergias entre la difusión de las nuevas tecnologías y el cambio de la estructura productiva hacia sectores más intensivos en digitalización y conocimiento.

A. Importancia de la economía digital

Después de dos décadas de implementación de políticas que han enfatizado el desarrollo de la infraestructura, el acceso a Internet y la difusión de las TIC, la evidencia muestra una importante participación de la economía digital en el PIB. Estimaciones de la CEPAL indican

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Conclusiones", *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago, 2015, págs. 97-101.

que, en promedio para Argentina, Brasil, Chile y México, alcanza al menos a 3,2%, cifra no despreciable si se considera que en los 27 países de la Unión Europea el porcentaje correspondiente es 5%.

El avance de la economía digital no ha sido homogéneo; la región se ha fragmentado en dos bloques en el proceso de desarrollo de las TIC. Sus países avanzan con dos velocidades distintas en sus estrategias digitales. Por un lado, los tres países con mejor desempeño presentan un índice de desarrollo de las TIC equivalente a 75% del nivel del mismo en los países de la OCDE, al tiempo que los tres de peor desempeño solo alcanzan un 38%. El desarrollo de la infraestructura crítica es así altamente asimétrico entre países de la región; por ejemplo, la razón entre la penetración de la banda ancha móvil entre los tres países más avanzados y los más rezagados alcanza a 15 veces.

Los resultados de las investigaciones de la CEPAL sobre contabilidad del crecimiento para los cuatro países mencionados muestran que las TIC son importantes en la formación bruta de capital fijo y que el capital TIC es un factor explicativo del crecimiento económico y el aumento de la productividad, aunque en magnitudes menores que las observadas en los países desarrollados.

La participación de la inversión TIC en la formación bruta de capital fijo en la región en 1990-2010 es comparable a la que exhiben países de mayor desarrollo: en Brasil es comparable a la de Estados Unidos, en tanto Argentina, Chile y México registran valores similares a los de España e Italia. En 1995-2008, se verifica una relación positiva entre capital TIC, crecimiento económico y productividad. Los activos TIC explicaron 14% del crecimiento del PIB en Brasil, 7% en Chile y México, y 5% en Argentina. Por su parte, en los países desarrollados, esos activos explicaron entre 13% y 25%.

En contraste a lo ocurrido en Estados Unidos en 1995-2002 y en la Unión Europea en 2004-2007, en los países de América Latina se ha avanzado solo parcialmente en el crecimiento generalizado de la productividad del trabajo a partir del aumento de la digitalización. En Argentina, Brasil y Chile, hay un aumento moderado de esa productividad concentrado en el sector financiero y, en menor medida, en las grandes cadenas comerciales y las telecomunicaciones.

B. La economía digital para el cambio estructural

Se entiende por cambio estructural un proceso que permite incrementar la participación de actividades productivas intensivas en conocimiento y, por lo tanto, la digitalización. El desafío es consolidar un modelo de difusión e innovación tecnológicas para el cambio de las estructuras productivas en un contexto de coevolución entre estas y las nuevas tecnologías que, con base en las especificidades económicas e institucionales de cada país, articule el conocimiento con la producción. La evidencia planteada en este libro muestra que la

incorporación de TIC, medida por la penetración de Internet, está claramente correlacionada con estructuras productivas y pautas de comercio exterior más intensivas en bienes producidos con tecnologías de media y alta, es decir, con un cambio estructural virtuoso.

La velocidad y modalidad de difusión TIC entre países es diversa. Destacan, por un lado, las experiencias de algunos países asiáticos y europeos con intensos procesos de difusión de las TIC y fuerte cambio estructural. Por otro, en los países de América Latina los procesos de difusión y cambio estructural son más débiles. En los países avanzados, se generan retornos crecientes derivados de una mejor articulación entre la estructura productiva y las TIC, mientras que en los de la región se observan menores sinergias como resultado de una menor articulación productiva. Para promover una economía digital para el cambio estructural se debe actuar simultáneamente sobre factores complementarios de oferta —tales como infraestructura de banda ancha y la industria TIC— y de demanda —acceso, asequibilidad, capacidades de uso.

La CEPAL considera a la economía digital como parte de una nueva visión del desarrollo que puede actuar como catalizador del cambio estructural, fomentando la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y la mayor convergencia en los niveles de productividad del conjunto de la economía. Sin embargo, las estrategias para la economía digital en la región deben ser multipropósito, pues es necesario que busquen aumentar el impacto en el crecimiento y la inclusión social en los países de mayor desarrollo relativo en las TIC y reducir las brechas digitales que afectan a los países más rezagados.

C. Las políticas TIC para el cambio estructural

El proceso de digitalización y cambio estructural no es espontáneo, sino que se produce en contextos institucionales proclives a la innovación que fomentan el desarrollo de los sectores de TIC y que cuentan con los incentivos para difundir rápidamente las nuevas aplicaciones a los sectores no TIC de la economía. Las diferencias de niveles de productividad entre países se explican no solo por el acceso y difusión a las nuevas tecnologías, sino también por factores complementarios a nivel de la firma, la industria y el entorno institucional. Estos factores generan externalidades positivas, derrames tecnológicos hacia otros sectores y, finalmente, aumentos de productividad en toda la economía.

Las políticas deben actuar sobre los factores críticos que condicionan el despliegue de la economía digital. Se propone una institucionalidad para la economía digital que integre las políticas TIC para el cambio estructural y las políticas TIC para la igualdad y la inclusión social. Las primeras tienen como componentes principales las políticas nacionales de banda ancha y las políticas industriales para la economía digital.

Las políticas nacionales de banda ancha deben ser formuladas al más alto nivel político incorporando objetivos estratégicos que las transformen en verdaderas

políticas de Estado. Entre sus componentes se deben incluir, al menos, la coordinación internacional, la regulación, el desarrollo de la infraestructura pública, la creación de capacidades TIC, la institucionalidad financiera y el fomento a la investigación y desarrollo tecnológicos. La política industrial para la economía digital debe considerar, como punto de partida, el desarrollo de la industria del *software* y aplicaciones para crear nuevos sectores de alta productividad y desarrollar competencias digitales en el sector productivo, principalmente en las pequeñas y medianas empresas.

La relevancia de la industria de *software* y aplicaciones radica en su aporte al cambio estructural de los países en desarrollo mediante la transferencia y difusión de nuevas tecnologías, la generación de empleos calificados y la exportación de servicios. Aunque esta industria ha sido fomentada en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, la difusión del uso y la apropiación de las TIC en los sectores productivos han sido menos importantes, particularmente en las pymes.

D. La contribución de las TIC a la igualdad y la inclusión social

Las profundas desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a servicios públicos que predominan en la región condicionan el patrón de acceso y uso de Internet. Es por ello que es importante, como alternativa al acceso en el hogar o el lugar de trabajo, disponer de redes públicas de acceso (telecentros, *hot spots* gratuitos). La intervención del Estado es indispensable para asegurar la equidad en el acceso y uso de las TIC; en particular, es necesario considerarlas como un servicio de interés público pues facilitan la provisión de servicios sociales tales como la salud, la educación y el gobierno electrónico.

En la última década, ha habido importantes avances en la incorporación de la tecnología digital en los sistemas educativos de gran parte de los países de la región, especialmente en materia de acceso e infraestructura. Sin embargo, aún es débil el avance de dos factores claves asociados a la utilización efectiva de las TIC: la apropiación de la tecnología por el usuario y el desarrollo de contenidos educativos relevantes. Un componente fundamental para aprovechar las TIC en la educación es la capacidad para usarlas pertinentemente en los ámbitos docente, administrativo y estudiantil, destacando al docente como clave para la vinculación de las TIC con los procesos de aprendizaje de los alumnos. En este sentido, se requiere la incorporación de las TIC en la formación, tanto inicial como continua, a lo largo de la carrera docente. Estos esfuerzos han sido insuficientes en la región y, en general, se han orientado a los docentes en servicio y no han tenido coberturas masivas. El desarrollo de contenidos digitales, en particular, la digitalización de los contenidos curriculares, aún es escaso. El desafío que enfrentan algunos portales educativos es avanzar hacia sitios Web 2.0 que permiten la creación colaborativa incorporando a los usuarios en la producción de los contenidos.

En el marco de las reformas sanitarias, y con el estímulo de los avances en el gobierno electrónico, las TIC se han incorporado paulatinamente en los sistemas de salud de la región. Algunas de las experiencias más importantes están asociadas a la historia clínica electrónica, el empoderamiento de los pacientes, la confidencialidad de los datos, las citas médicas remotas y la telemedicina. Si bien hay importantes avances, muchos corresponden a proyectos académicos con poca sostenibilidad financiera o escasa cobertura poblacional. Un desafío para el desarrollo de la salud electrónica en América Latina es la creación de alianzas Estado-universidad para perfeccionar las experiencias en curso, desarrollar nuevas e implantarlas en los sistemas públicos de salud.

En el ámbito del gobierno electrónico destacan los avances de algunos países de la región en la incorporación de servicios en línea, así como mejoras significativas en la gestión pública. En esta área, las TIC aportan a la eficiencia de los sectores públicos, la administración tributaria y los programas de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas. Las tendencias en esta área apuntan a una creciente incorporación del modelo de gobierno abierto, una mayor participación ciudadana a través de las redes sociales, el uso generalizado de la computación en la nube en el gobierno (nube gubernamental) y la expansión del análisis de grandes datos para la toma de decisiones políticas.

La economía digital es una fuerza crucial para impulsar el cambio estructural y avanzar en la reducción de la desigualdad y aumentar la inclusión social. Su rol de catalizador del cambio depende de la creación de los activos complementarios analizados, en especial los que hacen referencia a la estructura y capacidad institucional en materia de apoyo a las pymes, política industrial, educación, salud y gobierno electrónico. Se espera que las propuestas detalladas en cada punto coadyuven a impulsar el desarrollo económico y social de América Latina, en un marco de cambio estructural para la igualdad.



Capítulo XIII

Gobernanza de los recursos naturales

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad

A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad:
hacia un círculo virtuoso

Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad*

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados en la última década han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Gracias al alza de los precios internacionales de dichos recursos a partir de 2003, con máximos históricos en 2007, se ha observado un crecimiento inédito del valor de las exportaciones de los sectores primarios en América Latina y el Caribe. Tras el abaratamiento de los productos básicos en julio y agosto de 2008 debido a la crisis financiera mundial, los precios de estos retomaron una senda alcista, alcanzando en el período 2010-2012 niveles cercanos —aunque algo inferiores— a los de la etapa de auge anterior. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

El buen desempeño reciente nos recuerda que la región no puede desconocer su ventaja comparativa en recursos naturales ni el gran potencial que estos representan. Pero tampoco se pueden ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios, ni, por tanto, el imperativo de desarrollar las capacidades institucionales para manejarlos con responsabilidad. Sin embargo, como se argumentará a lo largo de este capítulo, es necesario conjugar el aprovechamiento de estos factores con el avance hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore más cambios técnicos y genere empleo de calidad a fin de sustentar sociedades con mayores niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos.

Para el logro de esta sinergia, pueden identificarse al menos dos caminos que se complementan. Por un lado, la trayectoria de varios países industrializados demuestra que es posible alcanzar un proceso virtuoso de incorporación de cambios tecnológicos, mayor valor agregado, diversificación y aumentos de productividad partiendo de una base productiva de recursos naturales. Los sectores de actividad relacionados pueden servir de sustento para la creación de innovaciones endógenas que permitan ir diferenciando la producción nacional en el escenario internacional y que, al mismo tiempo, impulsen el desarrollo de nuevos sectores industriales. Por otro lado —y en este aspecto se concentrará el presente capítulo—, el desarrollo sostenible y socialmente inclusivo de los sectores extractivos de recursos naturales debe ir necesariamente acompañado de una adecuada gobernanza, que permita manejar los múltiples desafíos fiscales, regulatorios, macroeconómicos y de inversión pública a largo plazo, entre otros, que los países deben sortear para seguir la trayectoria virtuosa deseada.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014, págs. 275-283.

Resulta clave contar con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales, reflejada como la capacidad del Estado de implementar las medidas políticas necesarias para que la explotación de los recursos naturales contribuya efectivamente al logro de un desarrollo económico inclusivo, genere encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional, impulse el desarrollo de infraestructura adecuada para evitar enclaves dedicados en exclusiva a la extracción y la exportación, y compatibilice el crecimiento de estos sectores con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades, entre otras metas.

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales y de políticas soberanas que determinan la gestión de la propiedad de los recursos, así como la apropiación y distribución de las rentas derivadas de su explotación. Asimismo, incluye velar por un funcionamiento idóneo de los mecanismos e instrumentos (como los fondos de estabilización, ahorro e inversión y las reglas macrofiscales, entre otros) que los países establecen para asegurar una inversión pública eficiente de esos ingresos de acuerdo con objetivos de estabilidad fiscal de largo plazo, además de evitar los efectos macroeconómicos negativos derivados de la volatilidad de los ciclos de precios de los bienes primarios y los flujos de divisas asociados. Una adecuada gobernanza de los recursos naturales debe atender también la gestión pública y la resolución de los conflictos sociales y ambientales que inevitablemente surgen en el proceso de desarrollo de grandes proyectos de explotación de estos sectores¹.

Avanzar hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales, que se articule con el cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL, es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región. Como se verá a lo largo de este capítulo, esto implica un cambio en el paradigma vigente en la explotación de los recursos naturales. En este capítulo se revisa conceptualmente la interacción entre recursos naturales, cambio estructural e igualdad.

A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso

Se ha generalizado la percepción de que los países más ricos en recursos naturales alcanzan, en términos generales, menores niveles de desarrollo económico que los que no los poseen. En la literatura empírica asociada a esta hipótesis, conocida como “maldición” de los recursos

¹ Se entiende aquí la gobernanza como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes. La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales (como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos. Se determinan así los regímenes de propiedad (por ejemplo, leyes de concesiones), marcos tributarios (tratamiento fiscal específico de estos sectores), y mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores (fondos de inversión y estabilización), así como otras funciones de ordenamiento de las actividades asociadas a los sectores extractivos de recursos naturales. Véanse CEPAL (2012c), CEPAL (2013a y 2013b), y Acquatella y otros (2013).

naturales, se examinan los diversos canales a través de los cuales operaría este proceso. El más estudiado ha sido el efecto que los mayores ingresos de divisas derivados de la explotación de recursos naturales tendría sobre el tipo de cambio, al generar una apreciación de la moneda nacional. Este efecto se conoce como la enfermedad holandesa²: con la apreciación cambiaria disminuye el precio relativo de los bienes importados, favoreciendo su consumo, en detrimento de la producción nacional. Con la apreciación cambiaria también aumenta el costo relativo de la producción industrial del país, impulsando la pérdida de competitividad en los mercados de exportación internacionales.

Ese efecto negativo sobre la matriz productiva se vería agravado por el desplazamiento de las inversiones hacia el sector de los recursos naturales, con lo que se reduciría la diversificación productiva. Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad. En la medida en que la explotación de recursos naturales demande trabajo poco calificado³, su desarrollo tampoco operará como un estímulo para incrementar los niveles educativos de la población y dificultará el surgimiento o la intensificación de la producción con mayor contenido tecnológico.

La experiencia internacional muestra casos de países donde la explotación de recursos naturales deriva en una economía política caracterizada por la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político. En estos casos las rentas se destinan a usos no productivos o se disipan en gastos corrientes volátiles, con consecuencias negativas. Por el contrario, existen países con gobiernos “desarrollistas” donde se genera una economía política en la que el Estado capta la mayor proporción de esas rentas y las destina a la inversión en educación o a generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles que 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.

Más que una propiedad de la dotación de factores, la supuesta “maldición” de los recursos naturales sería consecuencia de un cierto tipo de economía política que impide el

² La bonanza de las exportaciones de recursos naturales no es la única variable que puede generar una sobrevaluación. La experiencia de América Latina de los años setenta y noventa ilustra cómo la combinación de alta liquidez internacional y tasas de interés elevadas puede provocar una fuerte sobrevaluación no asociada a ningún tipo de auge exportador.

³ No obstante, esto no se cumple estrictamente en el caso de la industria petrolera —en particular en las actividades de extracción de petróleo frente a las costas— ni en la minería de gran escala. En ambos casos las industrias requieren de trabajadores calificados y exigen servicios de ingeniería para su operación, mantenimiento y gestión.

ejercicio de una gobernanza efectiva que fomente las políticas industriales y tecnológicas requeridas para impulsar un cambio estructural orientado hacia el logro de mayor igualdad.

Así, la asociación entre abundancia de recursos naturales y menor desarrollo no es inexorable ni universal. Varios países cuentan con abundantes recursos naturales de los que realizan una explotación intensiva y, sin embargo, figuran entre las economías desarrolladas (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelandia), además de presentar bajos niveles de desigualdad y una elevada tasa de inversión productiva con desarrollo intensivo de capacidades. Por tanto, la observación de las experiencias nacionales sugiere que deben considerarse otros elementos para comprender la vinculación entre recursos naturales, desarrollo e igualdad.

Se han realizado múltiples esfuerzos por generar evidencia empírica acerca de la relación entre recursos naturales y crecimiento económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por otro, así como sobre los canales de vinculación entre estas variables. En los primeros estudios, de corte transversal, se observaba una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico (por ejemplo, en Sachs y Warner, 1995), mientras que en los más recientes, basados en datos de panel, se constata que no existe una relación significativa o que esta es incluso positiva (por ejemplo, en Lederman y Maloney, 2007). Algo similar ocurre con los análisis de la relación entre abundancia de recursos naturales y desigualdad: no es posible llegar a una conclusión única sobre la naturaleza de ese vínculo a partir de la evidencia empírica⁴.

Tal ambigüedad resulta más sugerente que sorprendente, pues indica que hay múltiples factores que median en la relación entre los recursos naturales, el desempeño económico y la desigualdad que resultan difíciles de captar adecuadamente en este tipo de estudios. Esos factores se refieren básicamente a aspectos institucionales y pueden englobar índices de corrupción y grado de fiscalización y cumplimiento de las leyes, grado de concentración de poder en las élites, nivel de transparencia en el manejo de las rentas y existencia de mecanismos de control social, entre otros (Collier y Goderis, 2007; van der Ploeg, 2011). Los resultados presentados por Mehlum, Moene y Torvik (2006) y por Limi (2007) serían congruentes con esta idea, ya que muestran que los recursos naturales se asocian con

⁴ Este tipo de estimaciones está sujeto a importantes condicionantes relacionados con la calidad de la información (especialmente en el caso de la desigualdad), la importancia de las variables omitidas y la posible endogeneidad de las variables consideradas. Los resultados son altamente sensibles a los períodos evaluados, la muestra de países y la medición de las variables. También deben distinguirse los efectos de largo plazo, que en general intentan identificarse en estas estimaciones, de los efectos de corto plazo derivados de los auges (Collier y Goderis, 2012).

mayores niveles de crecimiento económico en países con instituciones fuertes⁵ y con bajos niveles de crecimiento en países con instituciones débiles⁶. También Collier (2010) lo reafirma: “la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil”.

A partir de este diagnóstico sobre la importancia de los factores institucionales, se hace necesario avanzar en la consideración de los distintos aspectos involucrados y, en particular, profundizar en las dimensiones concretas que debería abarcar una mejor gobernanza de los recursos naturales. Solo así se podrán identificar los principios específicos que deben regir los acuerdos en relación con esa gobernanza, manera fin de progresar hacia el cambio estructural con igualdad.

1. Recursos naturales, igualdad y reconocimiento

La relación entre la explotación de recursos naturales y la igualdad presenta diversas aristas. La que ha concitado mayor atención se refiere a la posible asociación entre producción intensiva en recursos naturales y mayores niveles de desigualdad. Como se indicaba antes, la literatura empírica no muestra hasta ahora ninguna evidencia concluyente, más allá del peso que podrían tener las condiciones y mediaciones institucionales en esa relación.

Hay otras aristas de interés en la vinculación que existe entre la explotación de recursos naturales y la igualdad. Por ejemplo, las desigualdades territoriales asociadas a la distribución territorial de las rentas procedentes de la explotación de esos recursos entre distintas localidades o zonas geográficas y entre distintos niveles de gobierno dentro de cada país. También es relevante la dimensión de igualdad intergeneracional. La naturaleza finita de los recursos naturales obliga a salvaguardar la sostenibilidad de esta fuente de riqueza para las generaciones futuras, desplegando para ello los instrumentos necesarios con el fin de evitar daños irreversibles y no traspasar a esas generaciones el costo de su agotamiento.

⁵ La idea de que los aspectos institucionales son determinantes en las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales de los países y que estas instituciones son a su vez dependientes de la dotación de factores no es nueva en la literatura. El estrecho vínculo que existe entre dotación de factores, estructura productiva y conformación de instituciones ya fue planteado por Sunkel y Paz (1975) y, más recientemente, retomado por la corriente neoinstitucionalista (Engerman y Sokoloff, 2000; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Robinson, Torvik y Verdier, 2006, entre otros).

⁶ En la literatura la debilidad de las institucionalidades financiera y fiscal se menciona como la más crítica en el caso de los recursos naturales. La institucionalidad financiera es crítica porque permitiría manejar, a través de fondos de estabilización e inversión, las compensaciones intertemporales en el flujo de rentas derivadas de los recursos naturales. Y la fiscal, porque se requiere una institucionalidad que asegure una disciplina fiscal estricta (reglas macrofiscales por caso) que logre desacoplar los ciclos de renta procedente de los recursos naturales de los ciclos políticos cuyo incentivo es abultar el gasto corriente a corto plazo en períodos de auge de renta. Los países con instituciones fiscales orientadas a la estabilización del gasto público y el ahorro y la inversión pública en horizontes de largo plazo son los únicos que logran evitar los impactos macroeconómicos nocivos de un gasto público volátil junto al incentivo de incurrir en un endeudamiento excesivo y sus efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo.

La idea de igualdad implica idéntica dignidad, reconocimiento recíproco entre los sujetos, respeto y atención a las razones del otro. La reciente experiencia de la región deja claro que la explotación de recursos naturales genera, en muchas ocasiones, conflictos vinculados con el desplazamiento y la reubicación de diferentes comunidades, entre ellas las poblaciones indígenas. La gestión de estos conflictos basada en la igualdad implica contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y diversos recursos que pudieran tornar asimétrica la deliberación.

Algunas de las inversiones dirigidas al aumento o la ampliación de proyectos extractivos han estado acompañadas de altos niveles de conflictividad, producto de los impactos socioambientales y distributivos que han generado. Los detonantes de los conflictos han sido variados: la contaminación del agua, de las tierras y del aire, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, el incumplimiento de las medidas de responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de algunas empresas extractivas y la lucha de algunas comunidades por conseguir mayores beneficios económicos de la explotación de los recursos, entre otros desencadenantes.

En zonas de la región donde el agua constituye un recurso escaso, la competencia entre sus usos excluyentes gatilla conflictos. La industria minera requiere de grandes cantidades de agua en zonas donde las comunidades locales experimentan problemas para el uso del recurso, no solo para desarrollar sus actividades económicas, sino también para satisfacer necesidades básicas de agua potable. En América Latina se han producido situaciones en que el otorgamiento de derechos de agua ha impactado el caudal de los acuíferos en las zonas de estrés hídrico, lo que ha generado altos niveles de salinidad y metales pesados en quebradas y microcuencas, afectando la agricultura de subsistencia de comunidades ancestrales debido a la baja disponibilidad del recurso hídrico⁷.

Los conflictos socioambientales constituyen una cara emergente de las demandas ciudadanas de mayor igualdad. Involucran la movilización de grupos y pueblos que se ven afectados directa o indirectamente por la explotación de estos recursos. En esas demandas suelen entrecruzarse problemas puntuales, que afectan recursos vitales (acceso a agua, tierras, otros recursos productivos y de relación con el medio ambiente), con demandas distributivas derivadas de rezagos socioeconómicos largamente acumulados, así como de reconocimiento e identidad, cuando se trata de pueblos indígenas (véase el recuadro XIII.1).

⁷ Esta última situación se ha presentado en zonas específicas de algunos países, como el Valle del Huasco en Chile, Cajamarca en el Perú y Lavaca en la Argentina. Véase Centro de Cambio Global/EcoSecurities Consulting (2010).

Recuadro XIII.1 Los derechos de los pueblos indígenas

En un estudio mundial conducido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2010 y 2013 se identificaron 226 conflictos socioambientales relacionados con proyectos extractivos de minería e hidrocarburos en territorios indígenas de América⁹. La localización de los conflictos se extiende prácticamente a todos los países de América Latina, con la excepción de Guyana, Suriname y el Uruguay. Los casos pueden caracterizarse de la siguiente manera: i) conflictos por inexistencia o inadecuación de resguardo jurídico de derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad; ii) conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas; iii) conflictos en relación con la ausencia o deficiencia de evaluaciones independientes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos; iv) conflictos por el incumplimiento del deber estatal de consultar con los pueblos indígenas y adoptar los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos; v) conflictos por la exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios, y vi) conflictos por la criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

Uno de los desafíos pendientes frente al crecimiento de las industrias extractivas es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas han interpretado las normas de derechos humanos relativas a pueblos indígenas y elaborado principios y directrices con respecto a las industrias extractivas y los derechos de los pueblos indígenas⁹. El punto de partida es que en las normas y la práctica internacionales se ha reconocido que los pueblos indígenas tienen un derecho *sui generis* de propiedad comunal sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han usado o ocupado tradicionalmente, es decir, de conformidad con sus pautas culturalmente diferenciadas de uso y ocupación (artículos 24 a 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes). Dichas pautas incluyen una amplia gama de aspectos que no se limitan exclusivamente a las actividades económicas de subsistencia, sino que incluyen también los usos culturales y espirituales del territorio y los recursos necesarios para su desarrollo económico y social como pueblos. Según el entendimiento normativo internacional, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se origina en sus propias normas consuetudinarias, valores, usos y costumbres, por lo que es previo e independiente del reconocimiento estatal a través de un título oficial de propiedad. Esto conlleva la necesidad de que los Estados de la región establezcan regímenes regulatorios que reconozcan y respeten plenamente esos derechos y que prevean sanciones y recursos efectivos cuando sean vulnerados. También debe instrumentarse la participación de los pueblos indígenas en los procesos de planificación estratégica mediante arreglos de representación adecuados.

En el caso de las industrias extractivas dentro de los territorios indígenas, el consentimiento de los pueblos indígenas es imprescindible. Los procedimientos de consulta sobre las actividades de extracción propuestas permiten a estos pueblos contribuir activamente a la evaluación previa de todos los efectos posibles de la actividad propuesta. Necesariamente vinculados a

Recuadro XIII.1 (conclusión)

los procesos de consulta están los estudios sobre los impactos de los proyectos y la definición de medidas adecuadas para compensar los efectos negativos identificados, así como para asegurar a los pueblos indígenas la participación en los beneficios.

El establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por dichos proyectos se regula expresamente en el artículo 15, inciso 2 del Convenio 169, y ha sido reiterado, entre otros, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Debe distinguirse claramente entre la "participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde" a los pueblos indígenas, de la "indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"^b.

Por otra parte, con el fin de propiciar una explotación más responsable y de mejorar las relaciones entre las compañías y las comunidades afectadas, se han puesto en práctica políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). El objetivo de estas políticas es aminorar los impactos que pudiera generar la explotación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas a través de proyectos específicos. No obstante, el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas ha sido en algunos casos detonante de conflicto.

Otra herramienta clave que han puesto en marcha algunos países es el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, que adquiere especial relevancia en zonas de explotación de recursos naturales y otras áreas sensibles en materia medioambiental con presencia de pueblos indígenas. En el Perú, por ejemplo, durante 2013 se concluyeron dos procesos de consulta con acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado, referidos al Área de Conservación Regional Kichua-Majjuna y el Lote 169 de hidrocarburos.

Entre las tareas pendientes se encuentra la recuperación de pasivos ambientales mineros acumulados históricamente por el manejo inadecuado de los residuos y la falta de regulación precisa sobre el cierre de minas. En muchos casos no se conocen los responsables ni existe una normativa que obligue a restauraciones. Las instituciones financieras han comenzado a evaluar con mayor atención la presencia de pasivos ambientales y otros riesgos socioambientales a la hora de otorgar financiamiento para nuevos proyectos. Todos estos factores han llevado a la industria extractiva y a los Estados a intensificar sus esfuerzos por prevenir y gestionar adecuadamente los conflictos socioambientales.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Víctor Toledo, "Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, inédito.

^a (véase [en línea] www.unsr.jamesanaya.org)

^b Véase Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas* (A/HRC/24/41), Nueva York, julio de 2013.

Durante la última década estos conflictos han adquirido creciente relevancia política y peso en las agendas públicas, en la medida en que afectan el desarrollo de infraestructura y proyectos de alcance nacional y en torno a ellos se pronuncian amplios sectores de la sociedad. En muchos casos la creciente judicialización de estos problemas revela la escasa capacidad del Estado y la ausencia de mecanismos efectivos para resolver, expedita y oportunamente, las tensiones y asimetrías entre los distintos actores sociales involucrados. Por efecto de estas presiones sociales los países de la región se ven crecientemente enfrentados a la necesidad de generar procesos innovadores de concertación política para la resolución expedita de estos conflictos, así como nuevos mecanismos institucionales y jurídicos que permitan normar el impacto de la explotación de los recursos naturales, junto con las sanciones y compensaciones procedentes.

Las presiones que genera la conflictividad socioambiental sobre el aparato público reflejan distintas dimensiones de la igualdad planteadas en este documento. En primer lugar, la igualdad intergeneracional, en la medida en que la explotación de recursos naturales afecta negativamente el medio ambiente y la disponibilidad de estos recursos para las generaciones venideras. En segundo lugar, la igualdad como reconocimiento recíproco, por cuanto afecta tierras y recursos de pueblos indígenas que reclaman sus derechos colectivos sobre el patrimonio ancestral y su uso. Finalmente, la igualdad en términos de apropiación y distribución de las rentas derivadas, dada la alta concentración de estas rentas, su escasa difusión en el entorno social en que se desarrolla la actividad extractiva y, en muchos casos, la insuficiente transparencia y la ausencia de mecanismos de control social acerca de su manejo y uso tanto por el sector público como por el privado.

2. Recursos naturales y cambio estructural

De la misma manera en que no existe una relación mecánica entre explotación de recursos naturales e impacto sobre la igualdad y la desigualdad, tampoco hay relaciones rígidas entre esa explotación y la dinámica del cambio estructural. Una vez más, la calidad de la gobernanza ejercida a través de las instituciones, las políticas y las reglas de juego vigentes resulta fundamental. Por otra parte, tal gobernanza debe enfrentar los riesgos de que la abundancia de recursos naturales inhiba la diversificación sectorial y el cambio estructural. Para ello es necesario un esfuerzo especial en materia de aprendizaje e incorporación de progreso técnico, así como en la promoción de sectores intensivos en conocimientos.

En lo relativo al cambio estructural, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una es la diversificación de la matriz productiva en torno a la explotación y de los esfuerzos por introducir, desde el sector y aprovechando su desarrollo, mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos productivos y sinergias con otros sectores. Parte de estos esfuerzos deben orientarse a

lograr que la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales facilite el surgimiento de cadenas productivas asociadas a su industrialización, generando los beneficios más amplios posibles para otros sectores productivos y para la sociedad en su conjunto. La otra esfera corresponde a la inversión pública eficiente y el buen uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas de los recursos naturales en el fortalecimiento y la acumulación de capacidades humanas (mediante la inversión pública en educación y capacitación) y tecnológicas en otros sectores productivos con un alto valor agregado (por medio 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 de la generación de empleo de mayor productividad y se promueve un acceso más amplio a servicios e integración de las poblaciones rezagadas por medio de la inversión en infraestructura.

En los procesos de desarrollo tienen un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos en la estructura productiva. Por lo tanto, el rol de los recursos naturales en esos procesos deben ser evaluados en términos de su contribución, positiva o negativa, al cambio estructural. En la sección anterior se han presentado los riesgos de la abundancia de recursos naturales, que puede comprometer o debilitar la diversificación y el cambio estructural. Sin embargo, dichos riesgos no necesariamente se materializan.

En América del Sur la producción y las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un gran protagonismo en el total de las exportaciones y su importancia relativa es mayor que en los países asiáticos en desarrollo (véase el cuadro XIII.1). En contraste, los países en desarrollo de Asia presentan valores más altos que los de América Latina en diversos indicadores que captan la intensidad en conocimientos de la estructura productiva, como por ejemplo: i) la participación de las exportaciones de mediana y alta tecnología en el total de las exportaciones (X_{HMT}/X); ii) el peso de las ingenierías en las manufacturas (IPR); iii) el índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) de concentración en bienes de las exportaciones; iv) el indicador EXPY de sofisticación de las exportaciones, y v) indicadores clásicos de capacidades tecnológicas, como patentes y gastos en investigación y desarrollo.

También se observa una clara diferencia en estos indicadores entre América Latina y los países avanzados. Estos últimos se dividen en dos grupos: países en que las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales tienen un gran peso en las exportaciones totales (economías maduras intensivas en recursos naturales) y países donde dichas exportaciones tienen un peso muy reducido (economías maduras). Es interesante observar que la intensidad en conocimientos de la estructura productiva en América Latina es inferior a la de ambos grupos de países avanzados, incluso de aquellos intensivos en recursos naturales. Esto confirma la idea de que los recursos naturales no son en sí mismos una maldición. Hay países que con políticas adecuadas lograron vencer la supuesta maldición de los recursos naturales, usándolos para construir nuevas capacidades.

Cuadro XIII.1

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

	Exportaciones de alta y media tecnología, X_{HMT}/X^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 HMT 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.

Como ya se ha mencionado, 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 en 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 no transables (efecto del aumento de la demanda agregada)⁸. Sin embargo, la reciente apreciación cambiaria observada en la región no ha sido solo consecuencia de la bonanza de los recursos naturales.

⁸ Ambos movimientos disminuyen la competitividad del país y pueden llevar a la desaparición de ciertas actividades (especialmente industriales), 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 que son escasos, de modo que dejan de estar disponibles en el sector no transable.

En el período 2003-2012 hubo dos etapas diferenciadas en el comportamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Entre 2003 y 2008 se registraron excedentes en la cuenta corriente y también una importante entrada de capitales, lo que redundó en una gran acumulación de reservas internacionales. En este caso, se puede decir que la conjunción de ambos factores influyó en la tendencia a la apreciación de las monedas nacionales. Entre 2009 y 2012 la situación estuvo marcada por el efecto de la crisis financiera de 2008, que moderó el alza de precios de los recursos naturales (sobre todo de los productos agrícolas y los minerales, aunque no del petróleo), si bien se caracterizó también por el retorno de los flujos de capitales a la región. En estos años se produjo un deterioro de la cuenta corriente en el Brasil, Chile (desde 2011), Colombia, el Ecuador, México y el Perú. En este caso los flujos de capitales financiaron el déficit de la cuenta corriente e incluso permitieron la acumulación de reservas internacionales.

Puede afirmarse que el flujo de capitales influyó más en la tendencia de los últimos años a la apreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2013c, pág. 8). Es necesario, pues, distinguir las fuentes de la sobrevaluación y considerar sus posibles interacciones. Ismail (2010), por ejemplo, observa que el impacto negativo de las exportaciones petroleras de un país sobre el valor agregado de sus manufacturas es mayor cuando ese país mantiene abierta su cuenta de capital (véase Ross, 1999). Esta reciente experiencia de la región demuestra que la gobernanza de los recursos naturales también debe vincularse con las políticas macroeconómicas, particularmente ante determinadas coyunturas financieras internacionales, y específicamente con las políticas de control de los ingresos de capital y las políticas macroprudenciales destinadas a evitar burbujas en activos.

3. Recursos naturales e infraestructura

La infraestructura es un factor facilitador de la actividad económica, pero también un mecanismo de promoción de la igualdad, por su potencial efecto de mejora de la disponibilidad de servicios básicos como los de agua y electricidad, así como del acceso a los servicios de educación y salud, entre otros. De esta manera, una infraestructura eficiente beneficia a todas las actividades económicas y a las sociedades en general.

Importa, entonces, considerar si la inversión en infraestructura que se lleva a cabo en el marco de la explotación de los recursos naturales tiene los efectos sinérgicos deseados, vale decir, si genera externalidades positivas promoviendo mayor acceso y conexión territorial, si difunde servicios a grupos excluidos y si sienta bases logísticas para una mayor diversificación de actividades. Históricamente, la infraestructura se ha desarrollado de acuerdo con los requerimientos de los sectores de exportación más importantes, como los de recursos naturales renovables y no renovables. Los recursos naturales que se producen y exportan a granel en grandes volúmenes (como el hierro y el carbón) requieren grandes infraestructuras físicas de transporte y de logística en forma de corredores. A menudo, en países en desarrollo y exportadores de recursos naturales la infraestructura se ha

utilizado primordialmente para satisfacer los requerimientos de las empresas que lideran la explotación, lo que ha llevado al desarrollo de infraestructura en forma de enclave. En este caso se reducen las posibilidades de los proveedores o procesadores de participar de forma efectiva en las cadenas de valor de los productos básicos.

El continuo proceso de extracción de los recursos renovables y no renovables ha reforzado el aumento de la demanda de redes de infraestructura en la región, que no se ha visto adecuadamente satisfecha. La demanda de transporte de los principales sectores de recursos naturales en la región se incrementó, en toneladas, un 56% entre 2003 y 2010, y se observa un cambio significativo en la distribución geográfica de dicho comercio. En 2010 la región de Asia y el Pacífico recibió un 69% de estos productos, razón por la cual el 93% se exportaron por vía marítima. Si bien el transporte marítimo internacional de productos a granel es capaz de satisfacer esta demanda, el incremento de volúmenes tiene consecuencias importantes en la región, dado que se requiere una infraestructura terrestre con suficiente capacidad para que los bienes puedan ser transportados desde sus orígenes hasta los puertos de exportación.

El mencionado uso mayoritario de las infraestructuras de transporte para los recursos naturales destinados a la exportación ha agravado el problema del déficit de infraestructura observado en casi toda la región, que tiene repercusiones en los servicios de logística y se manifiesta en costos elevados (Wilmsmeier y Sánchez, 2011). Según estimaciones, la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe equivalía a un 6,2% del PIB anual (Perrotti y Sánchez, 2011). Por otro lado, la explotación de recursos naturales genera la necesidad de transporte de cargas pesadas, lo que afecta los caminos, las carreteras y las ferrovías. A modo de ejemplo, en el caso de Noruega el 50% de la inversión en infraestructura está destinada al mantenimiento de la misma.

El auge de los recursos naturales ofrece potencial para aliviar el prevalente déficit de infraestructura en la región, si se promueve un desarrollo de infraestructura que facilite la diversificación de la producción. Sin embargo, la privatización de la minería y la industrialización de la producción agrícola (por ejemplo, de soja y trigo) no han generado hasta el momento encadenamientos positivos en relación con la infraestructura creada gracias a ese auge. Por tanto, 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 en materia de infraestructura.

El desafío estriba, pues, en plantearse la explotación de los recursos naturales en el horizonte normativo de la igualdad en sentido amplio, lo que exige un desarrollo de capacidades, inversión pública de las rentas con criterios de largo plazo que aseguren el bienestar general presente y futuro, distribución territorial de los beneficios acompañada de infraestructura apropiada y reconocimiento de los distintos actores sociales que pueden aportar y beneficiarse a través una vinculación eficaz a las distintas cadenas productivas asociadas al desarrollo de estos sectores.

Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015*

Durante la última década, caracterizada por precios internacionales de exportaciones primarias históricamente altos, la región no ha aprovechado el potencial de inversión de estos excedentes para transitar hacia la acumulación de capacidades tecnológicas, la diversificación productiva y la actualización de infraestructura física y social que el desarrollo sostenible exige. Hay varias economías avanzadas que, a pesar de que exportan bienes intensivos en recursos naturales, han alcanzado grandes logros en cuanto a capacidades tecnológicas, algo que nuestra región no ha conseguido.

La repercusión positiva en los términos de intercambio de los recursos naturales entre 2003 y 2012 se tradujo en mayor crecimiento económico y disponibilidad de recursos financieros, pero su potencial para el cambio estructural no fue capitalizado ni contó con la debida atención en las agendas públicas. En cambio, el auge de precios de estos recursos sirvió sobre todo para financiar una gran expansión del consumo, con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente, y no se vio acompañado por una priorización estratégica de la inversión pública basada en criterios de sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo. La región sigue en este caso un patrón asimétrico; por un lado, mantiene una matriz productiva de baja diversificación, complejidad e innovación, centrada en las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales (especialización hoy exacerbada por los altos precios internacionales); por otro lado, expande y diversifica el consumo de bienes, entre los que los importados tienen un alto peso relativo. En un futuro escenario de estancamiento o caída de la demanda y precios de los recursos naturales, semejante ecuación puede provocar serios problemas en la balanza comercial y desequilibrios fiscales, entre otros.

Todo lo anterior plantea un gran reto: actualizar la gobernanza sobre la propiedad, captación, distribución e inversión final de las rentas derivadas de los recursos naturales; en particular, para asegurar su contribución al cambio estructural con inclusión social que demandan las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015. Se concluye que es fundamental consolidar un marco institucional y de regulación que permita aprovechar esa dotación de factores para configurar una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación; una estructura donde, además, el uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas extractivas tenga como horizonte final la promoción de una mayor

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SE5.35/3)), Santiago, 2014, págs. 302-303.

igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores, en un marco de justicia y equidad intergeneracional.

La gobernanza de los recursos naturales es fundamental en dos momentos distintos del proceso de cambio estructural. El primero incumbe a la actividad y al sector mismo, y requiere de esfuerzos coordinados para lograr en los procesos productivos una mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos y sinergias con otros sectores, así como beneficios sociales derivados de la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales. El segundo momento del proceso está relacionado con la calidad del uso posterior de los ingresos fiscales procedentes de las rentas de los recursos naturales para la inversión general en capacidades humanas (educación y capacitación), en infraestructura, en protección social y —a través de políticas industriales— en otros sectores productivos de alto valor agregado⁹. El objetivo final es legar a las generaciones presentes y futuras las inversiones en capacidades productivas y los medios necesarios para lograr un desarrollo pleno, a través del cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL.

La coordinación a través de políticas e instituciones del Estado en esos dos momentos es clave para generar círculos virtuosos que vinculen la explotación de recursos naturales con el cambio estructural. Por ambicioso que parezca, es posible y, de hecho, se ha logrado en países del mundo industrializado ricos en recursos naturales. Una dinámica así surge, además, un efecto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se avanza en la inclusión social a través de un empleo más productivo, se promueve un acceso más amplio a servicios y a conexiones diversas mediante el desarrollo de una mejor infraestructura, y se incrementan los recursos fiscales para mejorar y extender la cobertura de los sistemas de protección social.

Cambiar el actual paradigma de explotación de recursos naturales mediante una gobernanza compatible con la sostenibilidad y la igualdad, tal como se ha planteado en este capítulo, requiere de pactos sociales de amplia base en torno a objetivos que involucran a múltiples actores.

⁹ Si bien esta inversión suele concretarse a través de gastos corrientes y su financiamiento no puede depender de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales, que son de naturaleza volátil y cambiante, cabe destacar la positiva experiencia de fondos creados a partir de la renta de recursos naturales para fines de desarrollo de capacidades y otros ámbitos de la inversión social. Por ejemplo, en el caso peruano los ingresos de las industrias extractivas ya se utilizan para la formación de capital humano avanzado (canon universitario) y para inversión social.



Parte 5

La dimensión ambiental



Capítulo XIV

La economía del cambio climático

Los desafíos de la seguridad climática planetaria

El cambio climático: evidencia y escenarios futuros

A. Escenarios futuros

Economía del cambio climático

A. La economía del cambio climático: consideraciones metodológicas

B. La ciencia del cambio climático

Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad

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

Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente

A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente

B. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica

Los desafíos de la seguridad climática planetaria*

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

Se destaca la necesidad de contar con un mayor y mejor multilateralismo para construir un orden global con poderes de deliberación que abra espacios de representatividad para los países en desarrollo y un sistema de cooperación internacional más solidario y de financiamiento más justo. Las instituciones multilaterales deberán desarrollar la capacidad para responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impondrá el nuevo contexto después de la crisis. Para ello es necesario que la nueva arquitectura global reestablezca el equilibrio adecuado entre la búsqueda de la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico y social.

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

El clima global ha evolucionado desde el origen mismo de la Tierra, fundamentalmente por causas naturales. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la generación de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades humanas aumentó de tal forma que la temperatura media actual del planeta es la mayor de los últimos 1.000 años¹. Ya se observan cambios discernibles en la precipitación, el alza del nivel de mar, la reducción de las capas de hielo y las modificaciones en los patrones de eventos extremos.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Crisis, poscrisis y cambio de época: entre los límites del desarrollo y el desarrollo que nos planteamos", *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010, págs. 34-41.

¹ Se denominan gases de efecto invernadero porque retienen el calor y elevan la temperatura de la superficie de la Tierra, tal como ocurre en un invernadero que calienta el aire cerca del suelo. Los gases más importantes son: el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) y el hexafluoruro de azufre (SF₆). Otro grupo de gases muy importantes son los hidrofluorocarburos (HFC) y los perfluorocarburos (PFC).

Es más fácil entender al cambio climático como un mal público global o como la pérdida de bienestar por el calentamiento de la atmósfera, debido a la concentración, sin precedentes en la historia humana, de gases de efecto invernadero. La evidencia científica disponible ha demostrado que las causas principales son de carácter antrópico y que sus efectos se distribuyen de manera global, independientemente de donde se hayan emitido dichos gases².

El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2007 revela que en 11 de los 12 últimos años se han registrado las temperaturas más cálidas desde 1850. Incluso, el Grupo ha modificado al alza sus cálculos respecto de la tendencia de aumento de la temperatura global en los últimos 100 años (1906-2005). El informe concluye que el planeta se ha calentado en promedio unos 0,74°C (entre 0,56°C y 0,92°C) solo en este período, aunque el problema se ha profundizado a partir de la era industrial (1750), principalmente por el elevado consumo de combustibles fósiles³.

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

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

² El IPCC destacó este carácter antrópico en el Cuarto Informe de Evaluación, publicado en mayo de 2007 por las Naciones Unidas.

³ De acuerdo con el informe del IPCC de 2007, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero por efecto de actividades humanas han aumentado desde la era preindustrial (1750), y mayormente entre 1970 y 2004, un 70%. Las actividades clave que emiten GEI son las relacionadas con la energía, los procesos industriales, el uso de disolventes, la agricultura, el cambio de uso del suelo, la deforestación y los desechos.

Los mensajes centrales derivados de los cuatro informes del IPCC son⁴:

- La temperatura media del planeta está aumentando más allá de las tendencias normales en el último siglo debido a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la disminución de los sumideros naturales, sobre todo debido a actividades antropogénicas.
- De continuar este comportamiento, la temperatura media mundial se incrementaría durante este siglo a niveles sin precedentes en la historia geológica del planeta del último millón de años, lo que tendría graves consecuencias mundiales sobre los ecosistemas, la economía y el bienestar.
- En la medida que no se tomen medidas eficaces para corregir esta situación, mayores serán sus costos.
- Todavía existe una ventana de oportunidad para implementar medidas de mitigación que, si bien afectan la economía mundial, pueden aplicarse con la tecnología disponible.
- Se requerirán medidas inmediatas de adaptación en las zonas más vulnerables ya sometidas al efecto del aumento de la temperatura y del nivel de los océanos.

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

Lo anterior explica la urgencia política por llegar a un acuerdo multilateral de carácter global y vinculante, especialmente a partir de 2007, tanto por el proceso de renegociación del Protocolo de Kyoto como por el informe del IPCC. Las metas de mitigación global buscan estabilizar las emisiones totales en niveles compatibles con un aumento no mayor de 2°C, lo que supone reducir aproximadamente un 50% las emisiones totales anuales hasta 2050, que hoy son de entre 40 y 45 GtCO₂e. En una población mundial de 6.000 millones de habitantes esto se traduce en un promedio de aproximadamente 7 toneladas de CO₂ per cápita (Hepburn y Stern, 2008). Una reducción del 50% implica disminuir las emisiones a cerca de 20 GtCO₂e anuales hasta 2050 y, en una población mundial estimada de 9.000 millones de habitantes, a un promedio mundial de emisiones per cápita de poco más de 2 toneladas.

Estas metas de largo plazo representan un enorme reto para los países en desarrollo, entre los que se encuentran los de nuestra región. Por ello, sin medidas internacionales de mitigación y de apoyo a la adaptación, la región podría sufrir a lo largo del siglo XXI pérdidas importantes en el sector agrícola, la disponibilidad de agua, la biodiversidad, intensas presiones sobre la infraestructura y un aumento en la intensidad de las catástrofes, que se acumularían hasta representar cifras importantes

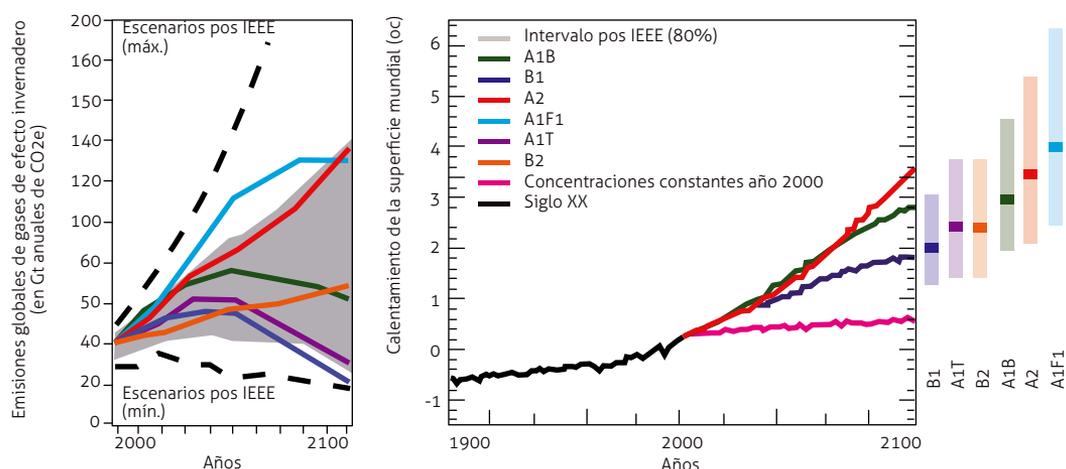
⁴ Sobre la base de la información de los cuatro informes de evaluación (1990, 1995, 2001 y 2007) del IPCC.

del PIB actual, lo que afectará intensamente áreas con mayor precariedad urbana y a los sectores más pobres de la región⁵.

Desde la perspectiva global, actualmente las emisiones de gases de efecto invernadero de América Latina y el Caribe representan una proporción menor de las emisiones mundiales y tienen un crecimiento menor que las emisiones globales entre 1990 y 2000, pero continúa el crecimiento de consumo de energía fósil en la región⁶. Esta trayectoria podría ser difícilmente sostenible en un entorno global que apunta a un futuro cada vez más restrictivo en cuanto a las emisiones de carbono.

Gráfico XIV.1

Escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero en 2000 y 2100 (en ausencia de políticas climáticas adicionales) y proyecciones de temperaturas de la superficie



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

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

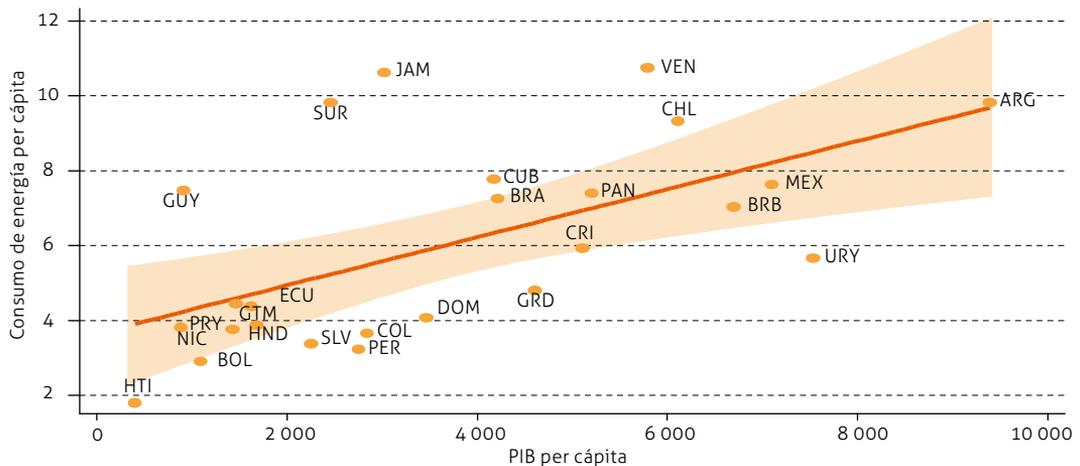
⁵ En el siglo XXI el impacto medio en la agricultura de Centroamérica se estima entre un 14% y un 19%, dependiendo del escenario seleccionado, con una tasa de descuento del 0,5%, en países donde este sector representa más del 5% del PIB (CEPAL, 2009d). En muchos países del Caribe la agricultura sigue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

⁶ La base de datos utilizada para las emisiones es la del Instituto de Recursos Mundiales (WRI), lo que permite realizar comparaciones históricas entre países.

En el gráfico XIV.2 se muestra la relación positiva entre el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita y aunque hay un paulatino proceso de desacoplamiento del consumo energético conforme aumenta el PIB per cápita (véase el gráfico XIV.3), resulta insuficiente para contener el actual dinamismo del consumo energético que es incluso superior a la media mundial (véase el gráfico XIV.4). Esto se suma a la generación creciente de emisiones de otros gases de efecto invernadero por cambios en el uso del suelo (CEPAL, 2009d). Desde el punto de vista de las oportunidades, la región tiene la posibilidad de contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a partir de proyectos y medidas de eficiencia energética, mecanismos de reemplazo en la generación de energía con tecnologías renovables, y la conservación y producción de bosques con alta capacidad de absorción de carbono.

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

Gráfico XIV.2
América Latina y el Caribe: relación entre consumo de energía per cápita y PIB per cápita, 2007
(En barriles equivalentes de petróleo y dólares de 2000)

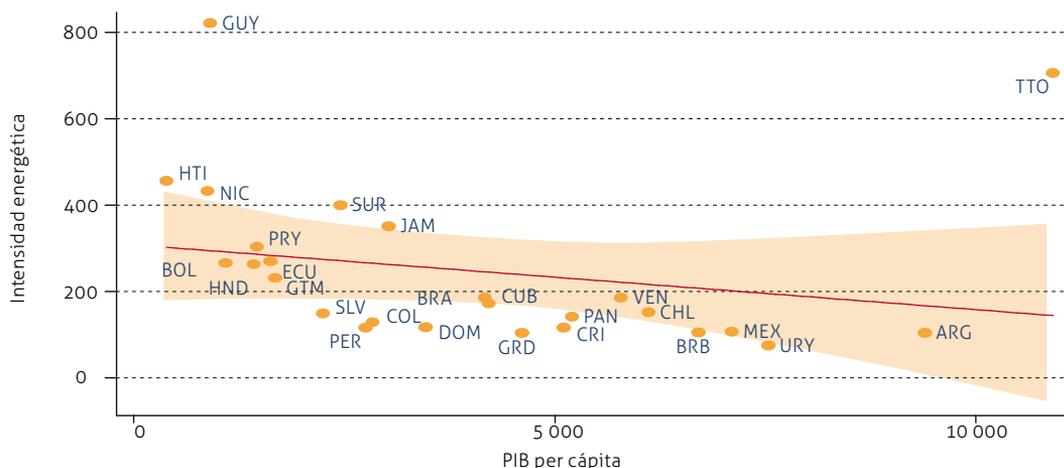


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos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

Gráfico XIV.3

América Latina y el Caribe: PIB per cápita e intensidad energética, 2007

(En barriles equivalentes de petróleo y dólares de 2000)

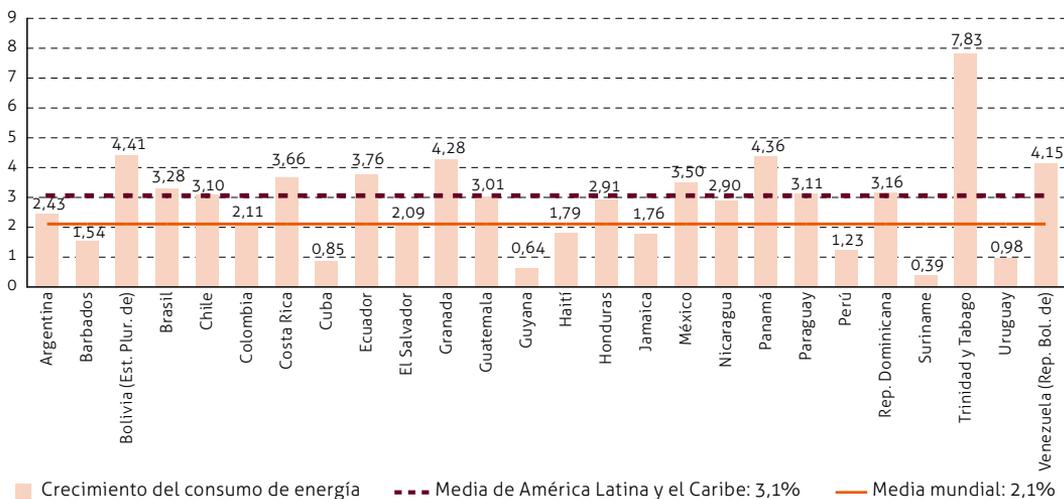


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos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

Gráfico XIV.4

América Latina y el Caribe: crecimiento del consumo de energía, 1970-2007

(En porcentajes)



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

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

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

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

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

Se mantienen abiertas dos modalidades internacionales para alcanzar la seguridad climática en este confuso escenario posterior a Copenhague. La primera apunta a transitar un camino negociado, sobre la base de valores compartidos, plazos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos basados en responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda modalidad abre una ruta de

iniciativas unilaterales que se aplican de manera indiscriminada, no distinguen niveles de desarrollo relativo y solo obedecen a las leyes de la competencia.

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

Hay varias iniciativas en esa dirección y entre las de mayor alcance se encuentra la emanada de la etapa 2 del proceso Grenelle en Francia, que propone el etiquetado de los productos para el mercado minorista con información sobre el contenido de carbono y el impacto ambiental estimado de su embalaje, que se sigue de cerca en el Japón, el Reino Unido y otros mercados de destino de exportaciones de la región⁷. Los países en desarrollo deberán prepararse para evitar una eventual pérdida de mercados de exportación ante la aparición de competidores mejor adaptados para enfrentar estas exigencias.

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

El trasfondo ético y el dilema económico en la discusión sobre asuntos climáticos es que la mitigación del cambio climático implica costos actuales altos para generar beneficios en el futuro. El problema singular al que nos enfrentamos a escala global es que el cambio climático es acumulativo e irreversible. Por ende, esperar para actuar es aceptar un gran riesgo, que puede ser reducido posiblemente con costos menores hoy que en el futuro (Stern, 2007). Se requiere de acciones de Estado tanto en el ámbito institucional como en el económico para producir una realineación de precios y reorientar los mercados hacia objetivos de largo plazo. La lógica mercantil de corto plazo actual es claramente insuficiente.

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

⁷ Véanse las iniciativas más destacadas hasta 2009 en CEPAL (2009d).

El cambio climático: evidencia y escenarios futuros*⁸

La evidencia recopilada con las mediciones directas y la teledetección desde satélites y otras plataformas indica que el cambio climático se manifiesta en aumentos de la temperatura atmosférica y oceánica, cambios en los patrones de precipitaciones, decrecimiento de los volúmenes de hielo y nieve, un incremento del nivel del mar y modificaciones de los patrones de fenómenos climáticos extremos. Además, la evidencia señala, con un alto nivel de probabilidad, las actividades antropogénicas como la causa fundamental del calentamiento global (IPCC, 2013b)⁹.

En particular, se observa que los datos combinados de la temperatura terrestre y oceánica durante el período 1880-2012 muestran un aumento de 0,85°C [de 0,65 a 1,06°C]¹⁰, mientras que la diferencia entre la temperatura media del período 1850-1900 con respecto a la del período 2003-2012 es de 0,78°C [de 0,72 a 0,85°C] (IPCC, 2013a). Además, los datos indican que las tres últimas décadas han sido progresivamente más cálidas, con los mayores registros de temperatura a partir de 1850 y, si se analizan las reconstrucciones paleoclimáticas en el hemisferio norte, es probable que el período comprendido entre 1983 y 2012 haya sido el más cálido en los últimos 1.400 años. Estos fenómenos climáticos presentan diferencias entre regiones.

En Centroamérica y América del Sur, se observa que la temperatura ha aumentado entre 0,7 y 1 °C desde mediados de los años setenta, a excepción de la zona costera de Chile, que experimentó una reducción de 1 °C. Por otra parte, ha habido un aumento de las precipitaciones anuales en la región suroriental de América del Sur y una tendencia decreciente de las precipitaciones en Centroamérica y la zona centro-sur de Chile. Asimismo, la región ha experimentado cambios en la variabilidad climática y los efectos climáticos extremos la han afectado de manera importante, aunque muchos de esos fenómenos extremos no sean necesariamente atribuibles al cambio climático (Magrin y otros, 2014; IPCC, 2013b).

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El cambio climático: evidencia y escenarios futuros", *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, 2015, págs. 15-24.

⁸ Esta sección se basa en IPCC (2013a).

⁹ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha establecido los siguientes términos para indicar el grado de probabilidad de un resultado o consecuencia: prácticamente seguro, 99% a 100%; muy probable, 90% a 100%; probable, 66% a 100%; tan probable como improbable, 33% a 66%; improbable, 0% a 33%; muy improbable, 0% a 10%, o excepcionalmente improbable, 0% a 1%. Si procede, se pueden utilizar otros términos (sumamente probable, 95% a 100%; más probable que improbable, >50% a 100%, o sumamente improbable, 0% a 5%). La probabilidad resultante de la evaluación se expresa en cursiva, por ejemplo, *muy probable* (IPCC, 2013a).

¹⁰ Calculado a partir de una tendencia lineal.

El océano absorbe alrededor del 90% del exceso de energía que recibe el planeta, lo que permitió, entre 1971 y 2010, reducir el ritmo de calentamiento de la superficie terrestre. La temperatura de los 75 m superiores de la superficie oceánica experimentó un incremento de 0,11°C [de 0,09 a 0,13°C] durante el período 1971-2010 y, en las profundidades de entre 700 y 2.000 m, también podría haber ocurrido un aumento de temperatura (IPCC, 2013a).

Como consecuencia del incremento medio de la temperatura terrestre y oceánica es muy probable que el número de días y noches fríos haya disminuido y se observe un aumento en el número de días y noches cálidos, con importantes consecuencias en la incidencia de olas de calor (IPCC, 2013a).

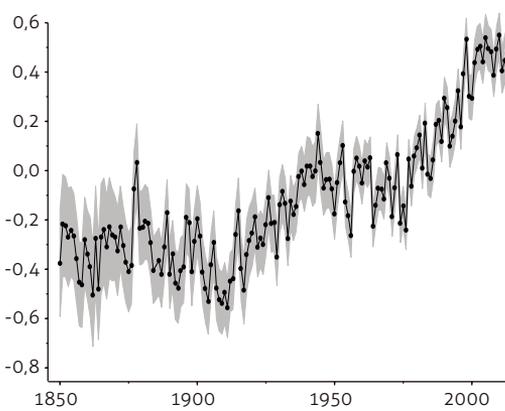
En términos de fenómenos climáticos extremos, es probable que, a partir de 1950, el número de precipitaciones severas sobre las masas continentales haya aumentado en más regiones de las que ha decrecido (IPCC, 2013b). Sin embargo, la relación de la tendencia global de sequías y la actividad ciclónica con el cambio climático presenta un nivel de confianza bajo, aunque con diferencias entre regiones. Por ejemplo, es virtualmente cierto que la frecuencia y la intensidad de los ciclones tropicales más severos en el Atlántico Norte se han incrementado desde 1970.

Junto con el aumento de temperatura, se observa un decrecimiento de la masa de los mantos de hielo de Groenlandia y la Antártida, un retroceso en los glaciares y una importante reducción de los hielos del Ártico. Se estima que el ritmo de pérdida de los glaciares del mundo habría sido, en promedio, de 226 [91 a 361] gigatoneladas de hielo al año (Gt/año) durante el período 1971-2009. Entretanto, es muy probable que la pérdida de hielo del manto de Groenlandia haya pasado de 34 [-6 a 74] Gt/año durante el período 1992-2001 a 147 [72 a 221] Gt/año durante el período 2001-2011. Además, la superficie media anual del hielo marino ártico ha experimentado una reducción de entre 0,45 y 0,51 millones de km² por década durante el período 1979-2012 (IPCC, 2013a), con superficies cada vez más reducidas en el período de verano (véase el gráfico XIV.5).

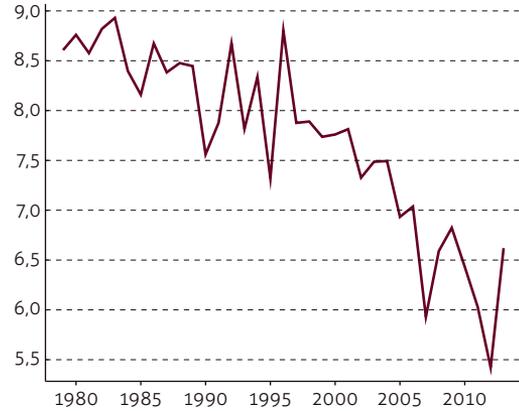
Las mediciones muestran, además, un aumento del nivel medio del mar, durante el período 1901-2010, de 0,19 m [0,17 a 0,21 m]. Desde la década de 1970, la combinación del aumento de las temperaturas oceánicas y la pérdida de masa de los glaciares explican alrededor del 75% de la elevación observada. La velocidad de aumento del nivel del mar fue de 1,7 mm [1,5 a 1,9 mm] al año si se tiene en cuenta el período 1901-2010, mientras que, si solo se considera el período 1993-2010, dicho aumento fue de 3,2 mm [2,8 a 3,6 mm] al año (IPCC, 2013a).

Gráfico XIV.5
Manifestaciones del cambio climático

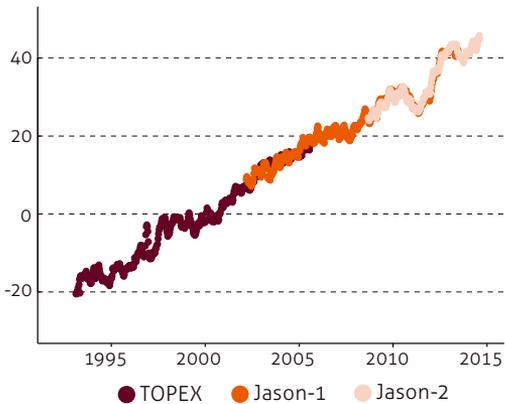
A. Temperatura combinada de la superficie terrestre y oceánica, 1850-2013^a
(anomalías de temperatura con respecto al período 1961-1990)



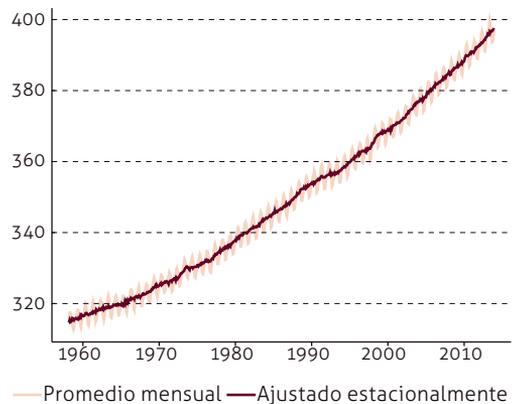
B. Extensión de hielo marino en verano en el Ártico, 1978-2013^b
(en millones de kilómetros cuadrados)



C. Cambios en el nivel medio del mar: mediciones de los satélites TOPEX/Poseidon, Jason-1, y Jason-2, 1992-2014^c
(en milímetros)



D. Concentraciones de CO₂ en la atmósfera, 1958-2013^d
(en partes por millón)



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

^a Los datos de temperatura se refieren al promedio mundial de temperaturas de la superficie terrestre y oceánica combinadas, en promedios anuales desde 1850 a 2013, con respecto al período 1961-1990. Los datos provienen de la base HadCRUT4 del Centro Hadley de la Oficina Meteorológica del Reino Unido (Morice y otros, 2012).

^b Los datos del hielo marino del Ártico se refieren al promedio correspondiente a los meses de julio, agosto y septiembre, y provienen del National Snow and Ice Data Center (NSIDC).

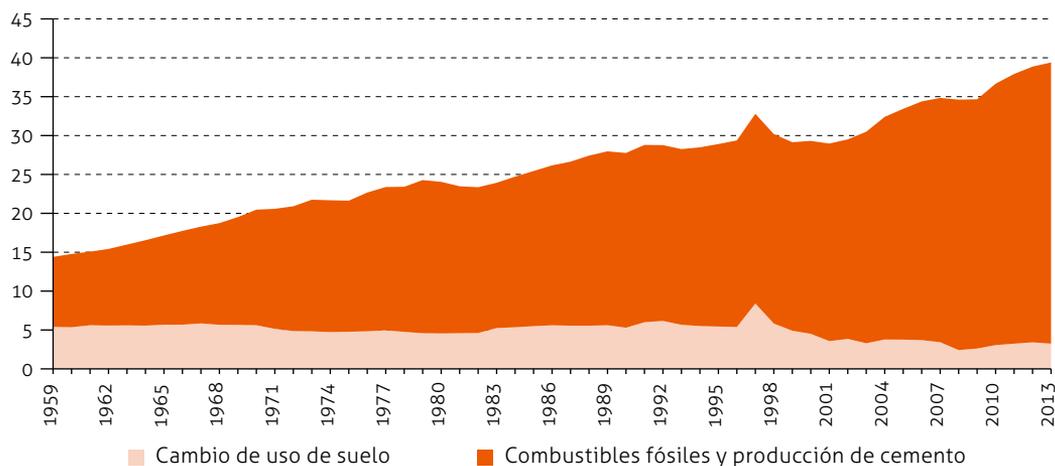
^c Los datos del aumento del nivel del mar se refieren a la altimetría por satélite, obtenida del Laboratorio de Altimetría Satelital de la Administración Nacional del Océano y la Atmósfera (NOAA). No se han incluido las señales de estacionalidad. Promedios móviles de seis meses.

^d Los datos de las concentraciones atmosféricas de CO₂ se refieren a las mediciones realizadas en Mauna Loa, y provienen de la NOAA.

Por su parte, las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O) muestran niveles sin precedentes en los últimos 800.000 años (IPCC, 2013a). Las concentraciones de CO_2 han aumentado de 280 partes por millón (ppm) en la era preindustrial a alrededor de 396 ppm en 2013 (Tans y Keeling, 2014), lo que se deriva fundamentalmente de la quema de combustibles fósiles y el cambio de uso del suelo. Las concentraciones de metano aumentaron de aproximadamente 700 partes por millón (ppmm) en la era preindustrial a entre 1.758 y 1.874 ppmm en la actualidad, y el óxido nitroso aumentó de 270 ppmm a 324 ppmm. Además, alrededor del 30% del CO_2 antropogénico ha sido absorbido por los océanos, lo que ha provocado su acidificación (IPCC, 2013a) (véase el gráfico XIV.5).

Las concentraciones de CO_2 en la atmósfera constituyen el principal factor determinante del calentamiento global (IPCC, 2013a) y su incremento tiene su origen fundamentalmente en la quema de combustibles fósiles, la producción de determinados bienes como el cemento y los cambios en la cobertura de suelos, en particular, la deforestación. Se estima que para 2013 las emisiones globales de dióxido de carbono provenientes de la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento alcanzaron las 36,2 gigatoneladas de CO_2 (GtCO_2). De ese total, alrededor del 43% proviene del uso del carbón, el 33% del petróleo, el 18% del gas, y el resto, de la producción de cemento y la combustión de gas. Por su parte, las emisiones derivadas del cambio de uso del suelo alcanzaron las 3,2 GtCO_2 (Le Quéré y otros, 2014) (véase el gráfico XIV.6).

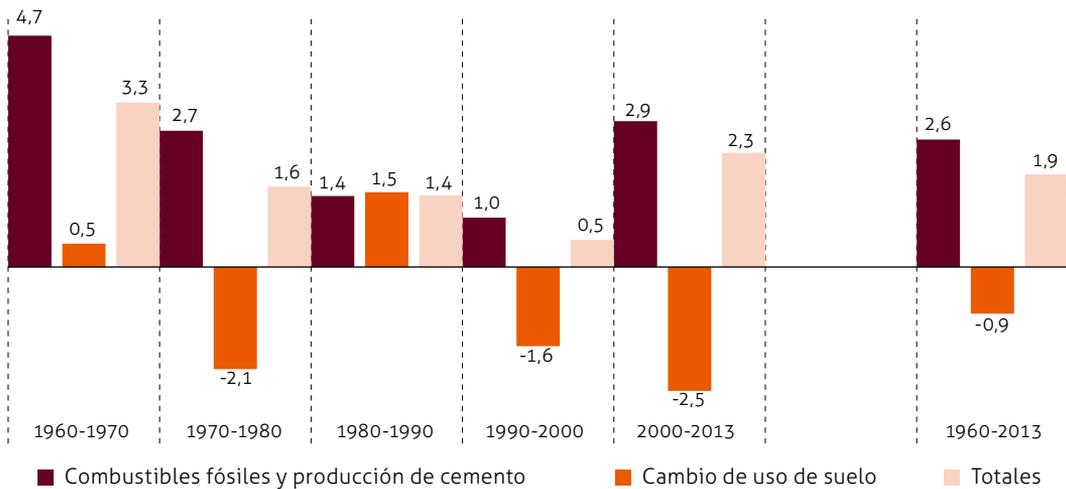
Gráfico XIV.6
Mundo: emisiones de CO_2 , 1959-2013
 (En gigatoneladas de CO_2)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de C. Le Quéré y otros, "Global Carbon Budget 2014". *Earth System Science Data Discussions*, vol. 7, N° 2, 21 de septiembre de 2014.

El crecimiento de las emisiones globales de CO₂ provenientes de la quema de combustibles fósiles ha sido, en promedio, de un 2,6% anual durante el período 1960-2013, con un aumento mayor entre 1960 y 1970, a una tasa anual del 4,7%. En contraste, las emisiones derivadas del cambio de uso del suelo han disminuido a una tasa del 0,9% en promedio anual durante el período 1960-2013 (véase el gráfico XIV.7).

Gráfico XIV.7
Mundo: crecimiento de las emisiones de CO₂, 1960-2013
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de C. Le Quére y otros, "Global Carbon Budget 2014". *Earth System Science Data Discussions*, vol. 7, Nº 2, 21 de septiembre de 2014.

A. Escenarios futuros

1. Escala global

La tendencia observada de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) continuará ocasionando modificaciones en el sistema climático, con diferencias regionales significativas (IPCC, 2013a). Existen diversos escenarios de emisiones o concentraciones de GEI que permiten construir distintas proyecciones sobre el cambio climático. Así, los niveles de concentraciones de GEI y de forzamiento radiativo proyectados son congruentes con las previsiones de aumento de la temperatura, de entre 1 y 2°C grados en promedio, para mediados del siglo XXI (con respecto a la temperatura media observada durante el período 1850-1900). También es probable que la temperatura media global en el período 2016-2035 supere en 1 °C el promedio observado durante 1850 y 1900, pero no en más de 1,5°C (IPCC, 2013b). Ello indica que las modificaciones climáticas son ya claramente observables. Además, las proyecciones más probables de los aumentos de temperatura hacia 2100 se encuentran entre 1 y 3,7°C, aunque los intervalos

probables máximos alcanzan hasta 4,8°C (véase el cuadro XIV.1). Así, con excepción del escenario que comprende medidas agresivas de mitigación (escenario RCP2.6), se proyecta un aumento medio de temperatura superior a los 1,5°C para fines de siglo, con una alta probabilidad de superar aumentos de 2°C (IPCC, 2013a). De ese modo, se vincula el escenario RCP2.6 con el escenario donde la temperatura se mantiene por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales. Por otra parte, el escenario extremo, RCP8.5, se asocia con un aumento igual o mayor a los 4°C (Banco Mundial, 2013). Asimismo, el clima seguirá mostrando variabilidad interanual y decenal, y será heterogéneo entre regiones (IPCC, 2013a).

A escala diaria y estacional, es prácticamente seguro que aumente la frecuencia de temperaturas extremas cálidas, mientras que los extremos fríos serán menos frecuentes en la mayoría de las regiones continentales (IPCC, 2013a). Además, la capacidad del aire más cálido de contener más vapor de agua generará la tendencia a hacer que las regiones secas sean más secas, mientras que las regiones húmedas se volverán más húmedas (Banco Mundial, 2013). De esa forma, es muy probable que, para fines de siglo, la intensidad y la frecuencia de los fenómenos de precipitación extrema se incrementen en las latitudes medias y las zonas tropicales húmedas (IPCC, 2013a).

La cubierta de hielo ártico y la extensión de los glaciares seguirán disminuyendo (IPCC, 2013a). Para fines del siglo, la extensión de hielo marino habrá decrecido durante todo el año, siendo probable que el océano Ártico, según el escenario RCP8.5, quede casi libre de hielo durante el mes de septiembre antes de mediados de siglo. En lo que se refiere a los glaciares, las proyecciones sugieren que, hacia 2100, su volumen a nivel mundial, a excepción de los que se encuentran en la periferia de la Antártida, habrá disminuido entre un 15% y un 55% según el escenario más optimista (RCP2.6), y entre un 35% y un 85% según el escenario de un alto nivel de emisiones (RCP8.5).

Los modelos climáticos proyectan que el aumento del nivel del mar continuará, incluso a un mayor ritmo que el experimentado en el período 1971-2010. Esto se debería a la expansión oceánica producida por un mayor calentamiento, así como a la pérdida de masa de los glaciares y los mantos de hielo (IPCC, 2013a). De esa manera, se espera un aumento de entre 24 y 30 cm hacia mediados de siglo, y de entre 40 y 63 cm para finales de siglo XXI (véase el cuadro XIV.1). Por otra parte, la mayor absorción de CO₂ por parte de los océanos intensificará su acidificación.

Según las proyecciones para el siglo XXI, es probable que se modifique la frecuencia de los ciclones tropicales en el mundo. Sin embargo, aún persiste la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de que su frecuencia se mantenga o decrezca. También es probable un incremento en el promedio de la velocidad de viento máxima y la intensidad de lluvia. Persiste además un nivel bajo de confianza en las proyecciones regionales específicas sobre este particular.

En las regiones con contaminación atmosférica, el incremento de las temperaturas locales en la superficie puede desencadenar, con un nivel medio de confianza, retroalimentaciones regionales químicas y emisiones locales que generarían un aumento de los niveles máximos de ozono y de las partículas PM_{2.5}, con consecuencias negativas para la salud (IPCC, 2013a)¹¹.

¹¹ El término PM_{2.5} se refiere a partículas con un diámetro menor de 2,5 micrómetros.

Cuadro XIV.1

Proyecciones del cambio de la temperatura media global del aire en la superficie y de la elevación media mundial del nivel del mar para mediados y finales del siglo XXI, en relación al período 1986-2005

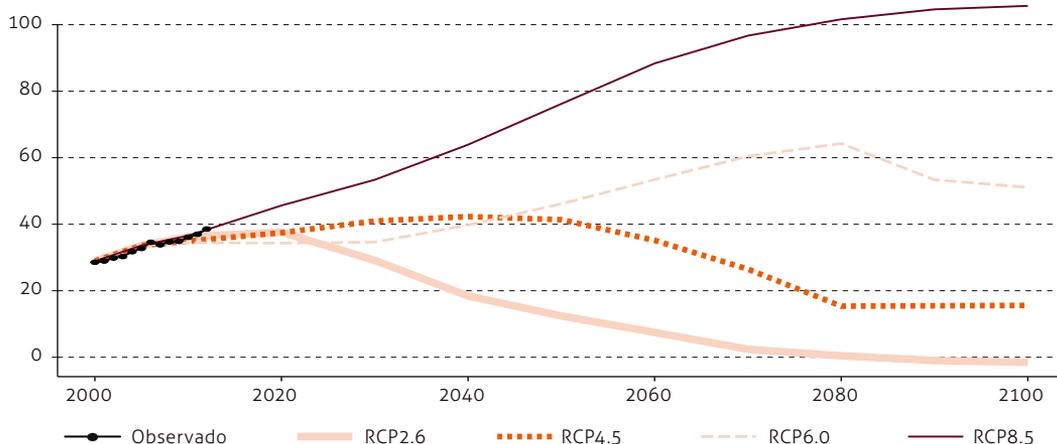
Variable	Escenario	2046-2065		2081-2100	
		Media	Rango probable ^a	Media	Rango probable ^b
Cambio de la temperatura media de la superficie ^c (en grados Celsius)	RCP2.6	1,0	0,4 a 1,6	1,0	0,3 a 1,7
	RCP4.5	1,4	0,9 a 2,0	1,8	1,1 a 2,6
	RCP6.0	1,3	0,8 a 1,8	2,2	1,4 a 3,1
	RCP8.5	2,0	1,4 a 2,6	3,7	2,6 a 4,8
Aumento del nivel medio del mar ^d (en metros)	RCP2.6	0,24	0,17 a 0,32	0,40	0,26 a 0,55
	RCP4.5	0,26	0,19 a 0,33	0,47	0,32 a 0,63
	RCP6.0	0,25	0,18 a 0,32	0,48	0,33 a 0,63
	RCP8.5	0,30	0,22 a 0,38	0,63	0,45 a 0,82

Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

- ^a Calculado a partir de proyecciones como rangos de los modelos del 5% al 95%. Posteriormente, se realiza la evaluación y se obtiene el rango probable, tras tener en cuenta otras incertidumbres o distintos niveles de confianza de los modelos. Para las proyecciones del cambio de la temperatura media global en la superficie durante el período 2046-2065, el nivel de confianza es medio porque la importancia relativa de la variabilidad interna natural y la incertidumbre en el forzamiento del clima debido a gases que no tienen efecto invernadero y la respuesta son mayores que lo previsto para el período 2081-2100. En los rangos probables para 2046-2065 no se tiene en cuenta la posible influencia de factores que conducen al rango resultante de la evaluación para el cambio a corto plazo de la temperatura media mundial en la superficie (2016-2035), que es menor que el rango de los modelos del 5% al 95%. La influencia de esos factores en las proyecciones a un plazo mayor no se ha cuantificado debido a que los conocimientos científicos actuales en la materia son insuficientes.
- ^b Calculado a partir de las proyecciones como rangos de los modelos del 5% al 95%. Posteriormente, se realiza la evaluación y se obtiene el rango probable, tras tener en cuenta otras incertidumbres o distintos niveles de confianza de los modelos. En lo que respecta a las proyecciones de la elevación media mundial del nivel del mar, el nivel de confianza es medio en ambos horizontes temporales.
- ^c Sobre la base del conjunto de la quinta fase del Proyecto de Comparación de Modelos Acoplados (CMIP5, del inglés Coupled Model Intercomparison Project); las anomalías se calculan con respecto al período 1986-2005. Mediante el empleo de datos del HadCRUT4 y su estimación de la incertidumbre (intervalo de confianza de entre el 5% y el 95%), el calentamiento observado durante el período de referencia 1986-2005 corresponde a 0,61 [0,55 a 0,67] °C, de 1850 a 1900, y a 0,11 [0,09 a 0,13] °C, de 1980 a 1999, período de referencia de las proyecciones utilizadas en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Los rangos probables no se han evaluado en este caso con respecto a anteriores períodos de referencia, ya que en la bibliografía no suelen encontrarse métodos para combinar las incertidumbres relativas a los modelos y a las observaciones. La adición de los cambios de las proyecciones y de las observaciones no explica los posibles efectos de las desviaciones de los modelos en comparación con las observaciones, ni tampoco la variabilidad interna natural durante el período de referencia.
- ^d Sobre la base de 21 modelos del CMIP5; las anomalías se calculan con respecto al período 1986-2005. En los casos en que no se dispone de los resultados del CMIP5 para un determinado modelo de circulación general atmósfera-océano (MCGAO) y de un escenario, los resultados se han estimado según se explica en el cuadro 13.5 del capítulo 13 de IPCC, (2013b). Las contribuciones derivadas de un cambio dinámico rápido del manto de hielo y del almacenamiento antropogénico de agua terrestre se tratan como si se comportaran con arreglo a una distribución de probabilidades uniforme y, en gran medida, con independencia del escenario. Ese trato no implica que las contribuciones correspondientes no dependan de los distintos escenarios. Indica más bien que, con el estado actual de conocimientos, no es posible realizar una evaluación cuantitativa de dicha dependencia. Sobre la base del conocimiento actual, solo en caso de que ocurriera un colapso de sectores marinos del manto de hielo de la Antártida podría aumentar considerablemente el nivel medio global del mar por encima de las previsiones más probables para el siglo XXI. Existe cierto nivel de confianza en cuanto a que esa aportación adicional no representaría una elevación del nivel del mar superior a algunos decímetros durante este siglo.

La tendencia de las emisiones actuales sigue de cerca la senda del escenario de mayor forzamiento radiativo, RCP8.5. De ahí que, como consecuencia de la retroalimentación del sistema climático, aun si se redujeran significativamente las emisiones, se podría esperar cierto nivel de calentamiento durante este siglo (véase el gráfico XIV.8). Parece prácticamente inevitable un aumento de 2°C con respecto a los niveles preindustriales para mediados del siglo XXI (Vergara y otros, 2014).

Gráfico XIV.8
Mundo: emisiones de CO₂ al año, 2000-2100
 (En gigatoneladas de CO₂)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Le Quéré y otros "Global carbon budget 2014", *Earth System Science Data Discussions*, vol. 7, N° 2, 21 de septiembre de 2014; y RCP Database, 2009 [en línea] <http://www.iiasa.ac.at/web-apps/tnt/RcpDb>.

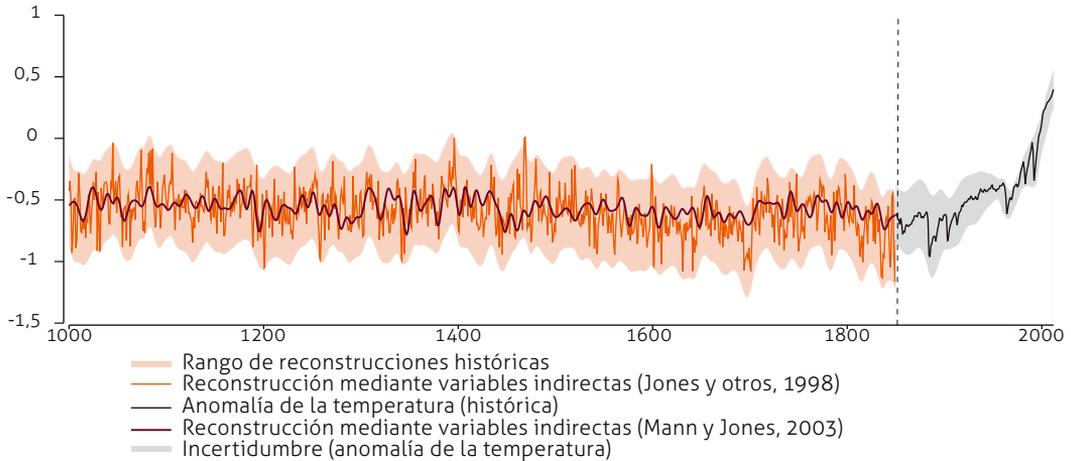
Los escenarios utilizados en el Quinto Informe de Evaluación del IPCC se corresponden con una situación en que los procesos de mitigación conducirían a un nivel de forzamiento muy bajo, el RCP2.6, dos escenarios de estabilización, el RCP4.5 y el RCP6.0, y un escenario con niveles muy altos de GEI, el RCP8.5. Así, el escenario RCP2.6, muestra una senda de emisiones que conduce a niveles muy bajos de concentraciones de GEI, donde las emisiones alcanzan un máximo y luego disminuyen paulatinamente hasta lograr una reducción substancial. Los escenarios RCP4.5 y RCP6.0 muestran una estabilización del forzamiento radiativo después de 2100, mientras que el escenario RCP8.5 se caracteriza por el aumento progresivo de las GEI hasta alcanzar una elevada concentración de gases de efecto invernadero. La construcción de esos escenarios busca representar diversas políticas climáticas.

La evolución histórica y las proyecciones de las temperaturas se sintetizan en el gráfico XIV.9, donde se indica que el período reciente ha sido el más cálido del último milenio. Considerando la trayectoria actual de emisiones, existe la probabilidad de que la temperatura al final de siglo sea, al menos, 1,5 °C más elevada que en el período 1850-1900.

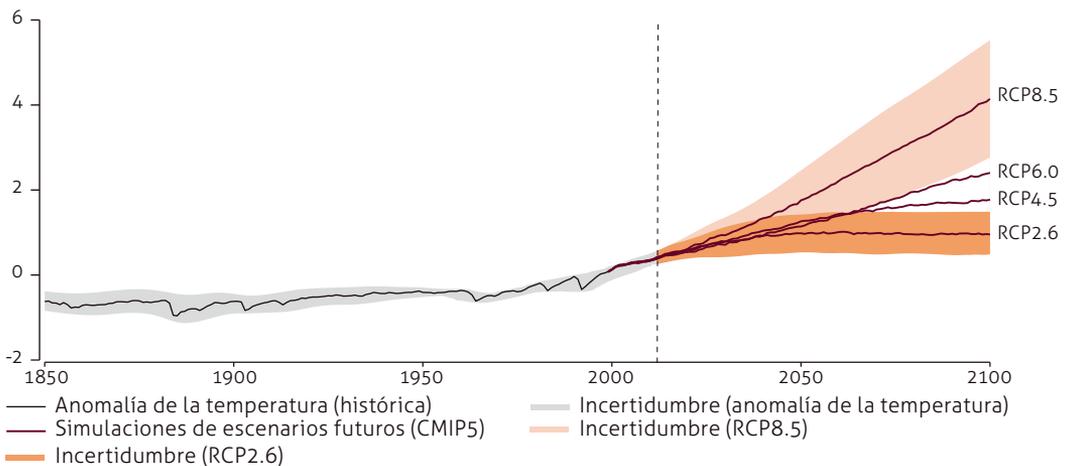
Gráfico XIV.9

Temperatura de la superficie mundial, anomalía de la temperatura anual respecto al promedio de 1986-2005^a

A. Valores anuales en grados Celsius en el período 1000-2012



B. Valores anuales del período 1850-2100



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para rango y comparación de reconstrucciones históricas 1000-1850: sobre la base de P.D. Jones y otros, "High-resolution palaeoclimatic records for the last millennium: Interpretation, integration and comparison with general circulation model control-run temperatures", *The Holocene*, vol. 8, N° 4, 1998; y M. E. Mann y P. D. Jones, "Global surface temperatures over the past two millennia", *Geophysical Research Letters*, vol. 30, N° 15, 2003; para anomalía histórica e incertidumbre 1850-2012: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, 2013; y para simulaciones e incertidumbre de escenarios futuros 2012-2100: IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, 2013; y R. Moss y otros, "The next generation of scenarios for climate change research and assessment", *Nature*, N° 463, 2010.

^a Series temporales simuladas, basadas en modelos múltiples de la quinta fase del Proyecto de Comparación de Modelos Acoplados (CMIP5), entre 1950 y 2100. El cambio anual en la temperatura media mundial de la superficie se refiere al período 1986-2005. Los escenarios denominados trayectorias de concentración representativas (RCP, sigla en inglés de *representative concentration pathways*) se caracterizan por el cálculo aproximado que hacen del forzamiento radiativo total en el año 2100 en comparación con 1750, es decir, 2,6 W/m², en el caso del escenario RCP2.6; 4,5 W/m², en el caso del escenario RCP4.5; 6,0 W/m², en el caso del escenario RCP6.0, y 8,5 W/m², en el caso del escenario RCP8.5.

2. América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe se han observado tendencias significativas y modificaciones en los patrones de temperatura y precipitación, por ejemplo, desde 1960 se observa un aumento de la temperatura de 0,1 °C por década, así como una disminución de los días fríos y un aumento de los días calurosos. Los modelos climáticos de la región muestran que, según el escenario de emisiones más optimista (RCP2.6), el aumento medio de temperatura proyectado a 2100 es de alrededor de 1 °C, con respecto al período 1986-2005 en todas las subregiones (véase el cuadro XIV.2)¹². Incluso es probable que dicho aumento se observe en algunas regiones durante la primera mitad del siglo XXI. Las proyecciones climáticas sugieren además, con un nivel de confianza medio, un aumento de temperatura de entre 1,6 y 4°C en las regiones de Centroamérica y América del Sur, la modificación de los fenómenos climáticos extremos y la posibilidad de que aumenten las temperaturas en algunas regiones. Asimismo, en el caso de Centroamérica, se proyectan cambios en los niveles de precipitación de entre un -22% y un 7% hacia fines del siglo XXI, mientras que, en el caso de América del Sur, las proyecciones son heterogéneas según la localidad de que se trate, con un nivel de confianza bajo. Por ejemplo, se prevé una reducción del 22% en el noreste del Brasil y un incremento del 25% en la zona suroriental de América del Sur (véase el cuadro XIV.2).

Cuadro XIV.2

Proyecciones de temperatura y precipitación anual por subregiones^a

Variable		Centroamérica y México						
		Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
			Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,7	0,5 a 1,3	1	0,6 a 1,9	1	0,4 a 2,1	
	RCP4.5	0,9	0,4 a 1,3	1,5	1 a 2,4	1,9	1,2 a 3	
	RCP6.0	0,7	0,4 a 1,2	1,4	1,1 a 2,1	2,3	1,8 a 3,5	
	RCP8.5	0,9	0,5 a 1,4	2,1	1,5 a 3	3,9	2,9 a 5,5	
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	0	-6 a 6	0	-9 a 6	0	-15 a 9	
	RCP4.5	-1	-8 a 6	-2	-14 a 6	-2	-17 a 9	
	RCP6.0	0	-4 a 7	-1	-15 a 5	-3	-17 a 5	
	RCP8.5	-1	-11 a 6	-5	-14 a 7	-8	-26 a 11	
Variable		El Caribe						
		Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
			Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,6	0,4 a 1,1	0,8	0,4 a 1,6	0,8	-0,1 a 1,7	
	RCP4.5	0,6	0,3 a 1,1	1,1	0,6 a 1,9	1,4	0,7 a 2,4	
	RCP6.0	0,5	0,3 a 1	1	0,8 a 1,7	1,7	1 a 2,9	
	RCP8.5	0,7	0,4 a 1,1	1,6	1,1 a 2,5	3	2,1 a 4,1	
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	-1	-11 a 7	0	-9 a 0	0	-25 a 4	
	RCP4.5	-3	-12 a 8	-5	-19 a 17	-5	-29 a 14	
	RCP6.0	-2	-11 a 7	-2	-15 a 10	-7	-33 a 8	
	RCP8.5	-2	-14 a 11	-8	-19 a 10	-16	-50 a 9	

¹² Centroamérica y México, el Caribe, la Amazonía, el noreste del Brasil, la costa oeste y la región suroriental de América del Sur.

Cuadro XIV.2 (conclusión)

Región de la Amazonía							
Variable	Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
		Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,8	0,4 a 1,3	1,1	0,6 a 2,1	1,0	0,3 a 2
	RCP4.5	0,9	0,4 a 1,8	1,7	0,9 a 3,3	2,1	1 a 4
	RCP6.0	0,8	0,5 a 1,7	1,5	1,1 a 2,8	2,5	1,9 a 4,4
	RCP8.5	1,1	0,5 a 1,9	2,5	1,4 a 4,1	4,3	2,4 a 7
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	-1	-12 a 11	-2	-15 a 15	-2	-19 a 20
	RCP4.5	0	-13 a 4	-1	-23 a 7	-1	-25 a 7
	RCP6.0	1	-6 a 7	0	-8 a 8	0	-9 a 7
	RCP8.5	-1	-12 a 4	-1	-23 a 8	-2	-33 a 14

Noreste del Brasil							
Variable	Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
		Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,8	0,4 a 1,3	1,1	0,6 a 2,1	1	0,3 a 2
	RCP4.5	0,8	0,4 a 1,4	1,6	0,8 a 2,6	1,9	1 a 3,1
	RCP6.0	0,8	0,4 a 1,2	1,5	1 a 2,2	2,5	1,6 a 3,6
	RCP8.5	1,0	0,5 a 1,5	2,2	1,3 a 3,1	4,1	2,5 a 5,6
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	-1	-12 a 11	-2	-15 a 15	-2	-19 a 20
	RCP4.5	0	-11 a 13	-2	-17 a 20	-3	-19 a 26
	RCP6.0	0	-10 a 15	-2	-13 a 23	-5	-13 a 34
	RCP8.5	0	-14 a 7	-2	-16 a 38	-6	-31 a 45

Costa occidental de América del Sur							
Variable	Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
		Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,7	0,4 a 1,2	1,0	0,6 a 1,7	0,9	0,3 a 2
	RCP4.5	0,8	0,5 a 1,2	1,5	1 a 2,3	1,8	1,1 a 2,8
	RCP6.0	0,7	0,4 a 1,1	1,4	1 a 2,1	2,2	1,8 a 3,4
	RCP8.5	0,9	0,5 a 1,4	2,1	1,5 a 2,9	3,8	2,8 a 5,1
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	1	-7 a 5	1	-8 a 5	2	-8 a 6
	RCP4.5	1	-4 a 5	1	-6 a 5	2	-7 a 7
	RCP6.0	0	-4 a 3	2	-8 a 4	3	-11 a 10
	RCP8.5	1	-6 a 5	1	-9 a 8	1	-14 a 11

Región suroriental de América del Sur							
Variable	Escenario	2016-2035		2045-2065		2081-2100	
		Media	Rango probable	Media	Rango probable	Media	Rango probable
Cambio en la temperatura media de la superficie (en grados Celsius)	RCP2.6	0,6	0,3 a 1,3	0,9	0,4 a 1,7	0,8	0,4 a 1,8
	RCP4.5	0,6	0,3 a 1,3	1,3	0,6 a 2,3	1,6	0,7 a 2,7
	RCP6.0	0,6	0,3 a 1	1,1	0,7 a 1,9	2,0	1,4 a 3,3
	RCP8.5	0,8	0,2 a 1,4	1,9	1,1 a 3,1	3,6	1,9 a 5,3
Precipitación (en porcentajes)	RCP2.6	0	-7 a 10	1	-7 a 13	1	-9 a 9
	RCP4.5	1	-6 a 12	3	-6 a 13	4	-8 a 17
	RCP6.0	1	-5 a 8	3	-7 a 11	3	-12 a 16
	RCP8.5	1	-6 a 14	3	-11 a 18	7	-11 a 27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

^a Las proyecciones se refieren a los modelos mundiales del CMIP5. Los datos son promedios sobre las regiones establecidas en el SREX, más el Caribe. Las medias de temperatura y precipitación se promedian para cada modelo correspondiente al período 1986-2005 a partir de simulaciones históricas y en los períodos 2016-2035, 2046-2065 y 2081-2100. En el cuadro se muestra el percentil 50 de la diferencia de los promedios del período histórico y el resto de los períodos, así como los valores mínimo y máximo entre los 32 modelos.

América Latina y el Caribe se ve afectada además por diversos fenómenos climáticos que incluyen la zona de convergencia intertropical, el sistema monzónico de América del Norte y del Sur, el fenómeno de El Niño/Oscilación Austral, las oscilaciones del océano Atlántico y los ciclones tropicales (IPCC, 2013b). Esos fenómenos influyen en el clima subregional y, por tanto, la modificación de sus patrones de comportamiento incide de forma importante sobre las proyecciones climáticas. El Niño seguirá siendo, con un nivel de confianza alto, el modo dominante de variabilidad interanual en el Pacífico tropical y, debido al aumento de la humedad existente, es probable que se intensifique la variabilidad en la precipitación asociada a ese fenómeno (IPCC, 2013a).

El cambio climático presenta la paradoja temporal de que, siendo un fenómeno de largo plazo cuyos efectos serán incluso más intensos en la segunda mitad de este siglo, su solución implica la necesidad de actuar con urgencia en el presente. En efecto, los modelos climáticos muestran que las concentraciones de 450 ppm son congruentes, con aproximadamente un 80% de probabilidad, con un aumento de la temperatura mundial de 2°C respecto de la era preindustrial (Hepburn y Stern, 2008)¹³. Asimismo, el 100% de los modelos climáticos proyectan un aumento superior a los 2°C si se mantiene la actual tendencia de las emisiones (véase el cuadro XIV.3). A fin de estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en forma concordante con un aumento no mayor de 2 °C respecto de la temperatura prevaleciente en la era preindustrial (anterior a 1750), sería preciso disminuir progresivamente el flujo anual de emisiones de GEI de 45,4 gigatoneladas de CO₂ eq (GtCO₂ eq) (alrededor de 7 toneladas per cápita) al año a 20 GtCO₂ eq en 2050 (2 toneladas per cápita), y a 10 GtCO₂ eq a finales de siglo (1 tonelada per cápita) (PNUMA, 2013; Vergara y otros, 2014; Hepburn y Stern, 2008)¹⁴. Así pues, la estabilización del clima implicaría transitar de 7 toneladas aproximadamente a 2 toneladas per cápita en los próximos 40 años. Sin embargo, si se sigue desarrollando una infraestructura que deriva en altas emisiones de CO₂, preservar una matriz de subsidios y precios relativos y de regulaciones coherentes con una economía de altas emisiones de carbono implica un encadenamiento a un estilo de crecimiento difícilmente reversible a corto y mediano plazo y que supone el incumplimiento de las metas climáticas para el 2050 (véase el cuadro XIV.3).

¹³ En algunos estudios (IPCC, 2013b) se ha modelado la trayectoria de la temperatura de la superficie global (en grados Celsius), concentrándose en los cambios ocurridos en los últimos dos milenios. Se evalúan reconstrucciones empíricas basadas en datos indirectos del clima, reconstrucciones indirectas de patrones de temperatura en los siglos pasados, experimentos en que se emplean forzamientos naturales y antropogénicos y modelos con los que se analizan series de circulación atmosférica, precipitación y sequía. Las evaluaciones confirman un ajuste aproximadamente constante en la temperatura global hasta antes de 1870. Los estudios también reproducen los principales determinantes de las variaciones de la temperatura. Los factores naturales parecen explicar relativamente bien los principales cambios de la temperatura superficial. Entretanto, el forzamiento antropogénico del clima podría explicar el reciente calentamiento anómalo en el siglo XX.

¹⁴ Véase Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014, Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>. Los datos provenientes del CAIT se derivan de distintas fuentes. Los datos de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura provienen de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), base de datos sobre emisiones FAOSTAT 2014 [en línea] http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/browse/G2/*/*.

Cuadro XIV.3

Porcentaje de modelos climáticos para los distintos escenarios cuyas proyecciones superan los aumentos de la temperatura media anual en el período 2081-2100 con respecto a 1850-1900^a

Escenario	Concentraciones combinadas de CO ₂ , CH ₄ y N ₂ O en el año 2100 (en ppm de CO ₂ eq)	ΔT>+1,0 °C	ΔT>+1,5 °C	ΔT>+2,0 °C	ΔT>+3,0 °C	ΔT>+4,0 °C
RCP2.6	475	94	56	22	0	0
RCP4.5	630	100	100	79	12	0
RCP6.0	800	100	100	100	36	0
RCP8.5	1 313	100	100	100	100	62

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

^a Las proyecciones se refieren a los modelos mundiales del CMIP5.

Economía del cambio climático*

El cambio climático es uno de los grandes desafíos para la humanidad en el siglo XXI. En los últimos años ha captado un nivel de atención sin precedentes que ha impulsado una movilización internacional para concertar acciones destinadas a su mitigación, mayores dinamismos en materia de innovación tecnológica y búsqueda de eficiencia para lograr sendas de desarrollo con baja emisión de carbono, y ha suscitado una seria preocupación por las consecuencias negativas que este fenómeno podría tener sobre el desarrollo económico y social de los países. Junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cambio climático integra la agenda de prioridades del Secretario General de las Naciones Unidas.

En efecto, el aumento de los gases de efecto invernadero (GEI), asociado fundamentalmente a diversas actividades antropogénicas, está ocasionando cambios climáticos evidentes, como un aumento paulatino pero continuo de la temperatura, modificaciones en los patrones de precipitación, reducción de la criósfera, alza del nivel del mar y cambios en la intensidad y la frecuencia de eventos climáticos extremos (IPCC, 2007a). Las consecuencias de estos cambios climáticos en el conjunto de las actividades económicas, la población y los ecosistemas son ciertamente significativas, aumentarán a lo largo del siglo y en muchos casos serán difícilmente reversibles (IPCC, 2007b; Stern, 2007; CEPAL, 2009). Asimismo, los esfuerzos necesarios para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas y, simultáneamente, controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a fin de estabilizar las transformaciones climáticas implican costos económicos y modificaciones substanciales en los actuales patrones de producción, distribución y consumo, en los flujos comerciales y financieros internacionales e incluso en los estilos de vida de la población. En este sentido, el cambio climático será un factor condicionante esencial en las características y opciones del desarrollo económico de este siglo, en particular en América Latina y el Caribe, donde las condiciones geográficas y climáticas, y la vulnerabilidad a los eventos extremos y los factores económicos, sociales e incluso institucionales acentúan e intensifican estos impactos climáticos. La magnitud del reto hace necesario entonces formular una estrategia de largo plazo con una sólida base científica y un importante consenso social.

El análisis económico del cambio climático resulta un insumo fundamental para identificar y definir estrategias que contribuyan a la solución de los desafíos que se plantean y al desarrollo sostenible. Sin embargo, el análisis económico del cambio climático es complejo, ya que aborda un fenómeno que combina procesos naturales, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y energéticos, así como determinados aspectos de política internacional. Considera, además, características de muy largo plazo,

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago, 2010, págs. 11-16.

una naturaleza global, impactos no lineales y límites específicos, causas y consecuencias asimétricas, intensos procesos de retroalimentación, un alto nivel de incertidumbre y una administración de riesgos compleja y con implicaciones éticas significativas. En este sentido, deben reconocerse al menos dos aspectos fundamentales:

- El análisis económico del cambio climático tiene un margen de incertidumbre importante e incluye un complejo proceso de manejo de los riesgos asociados a los eventos climáticos que pueden ser catastróficos. Por lo tanto, las proyecciones realizadas solo constituyen escenarios con cierta probabilidad de ocurrencia, pero no representan pronósticos específicos. Además, se incluye un componente ético relacionado con el bienestar de generaciones futuras o aspectos que no tienen un valor explícito de mercado, como la biodiversidad o la vida humana.
- La formulación de propuestas y estrategias para solucionar los problemas derivados del cambio climático no debe entenderse como una opción opuesta al crecimiento económico. Por el contrario, la inacción ante el cambio climático causa, por sí misma, impactos negativos en el crecimiento económico. En este contexto, enfrentar los problemas que acarrea el cambio climático significa transitar hacia una senda de un crecimiento económico con baja emisión de carbono y compatible con un desarrollo económico sostenible.

El objetivo fundamental de este estudio es presentar una actualización del análisis socioeconómico agregado de las implicaciones del cambio climático para América Latina y el Caribe, sobre la base de los estudios nacionales y sectoriales que se están desarrollando en la región. En ese sentido, busca contribuir a una mejor comprensión del fenómeno económico del cambio climático y al hallazgo de posibles soluciones y alternativas. Las estimaciones presentadas en este estudio son preliminares e incompletas, y son fundamentalmente el resultado de la introducción de diversos supuestos restrictivos sobre las economías de la región utilizando bases de datos que permiten la comparación entre países y que, por lo tanto, no necesariamente corresponden a los valores oficiales de estos. La intención es identificar tendencias regionales agregadas y no casos nacionales específicos. Más aún, las estimaciones de cada país no necesariamente coinciden con estos resultados agregados y se plasman en los respectivos estudios por país.

En este capítulo del documento se presentan algunas consideraciones metodológicas sobre la economía del cambio climático. A continuación, se muestra la evidencia científica global disponible sobre el fenómeno.

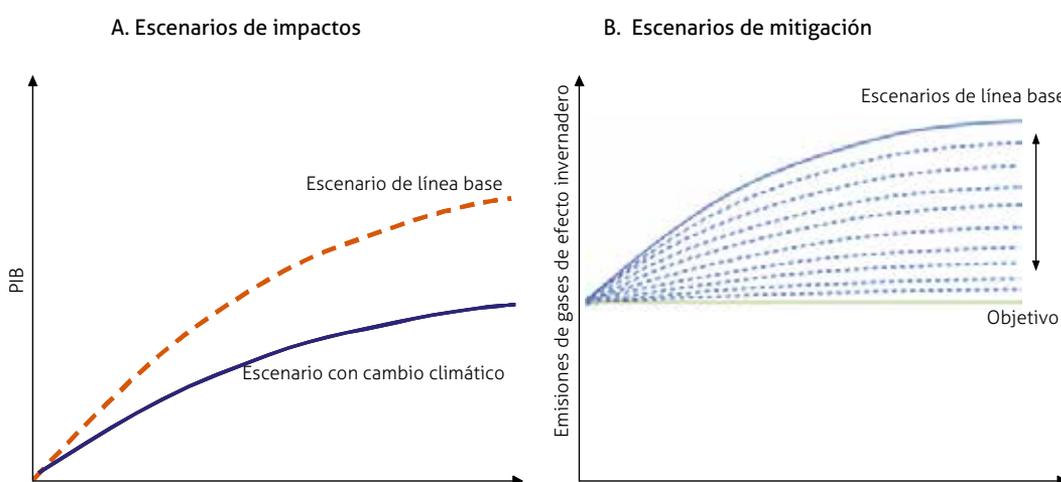
A. La economía del cambio climático: consideraciones metodológicas

El análisis económico del cambio climático es un tema de creciente interés e intenso debate. La evidencia disponible (IPCC, 2007a; Stern, 2007; Nordhaus, 2008; Galindo, 2009; CEPAL, 2010a, 2010b y 2009; Samaniego y otros, 2009) muestra, con diversos

enfoques y técnicas, que las causas y consecuencias económicas del cambio climático son significativas e implican transformaciones económicas sustanciales. En general, en los análisis económicos del cambio climático se define una trayectoria inercial o línea base (*business-as-usual* (BAU)) como referencia de comparación sobre la que se estiman tanto los impactos económicos como los procesos de adaptación y de mitigación. De este modo, existen dos líneas estratégicas fundamentales:

- El análisis de los impactos económicos del cambio climático se realiza identificando, en primera instancia, una línea base de trayectoria de las actividades económicas, sin incluir los impactos del cambio climático, para luego, tras la inclusión de esos impactos, proyectar trayectorias de crecimiento sectoriales y del conjunto de la economía (véase el gráfico XIV.10 A). Las diferencias entre estas dos trayectorias, actualizadas en función de la tasa de descuento elegida, representan las consecuencias económicas del cambio climático. En este contexto, debe considerarse que los procesos de adaptación modificarán de manera significativa el resultado final y que algunos de los impactos más relevantes del cambio climático no tienen un valor económico directo.
- El análisis económico de los procesos de mitigación se basa en el trazado de una línea base o trayectoria inercial de la economía en su conjunto o de algunos sectores o actividades económicas, que se traduce en una trayectoria inercial de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Posteriormente, se estiman los costos asociados a la reducción de emisiones sobre esta línea base mediante cuñas, que se definen de acuerdo con alguna meta específica, y se aplica una tasa de descuento (véase el gráfico XIV.10 B).

Gráfico XIV.10
Cambio climático: escenarios de impactos económicos y de mitigación



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

En este sentido, en el análisis económico del cambio climático se aplican diversos métodos cuantitativos para identificar las líneas base y sus referencias de comparación. En los estudios coordinados por la CEPAL se aplicaron diversos métodos de análisis, dada la diversidad regional y la existencia de efectos y condiciones específicas de cada país. No obstante, en todos los casos se procuró aplicar metodologías rigurosas basadas en un marco teórico consistente y en la presencia de ciertas regularidades empíricas que permitan ofrecer un panorama informado y comparable del fenómeno climático desde una óptica económica.

B. La ciencia del cambio climático

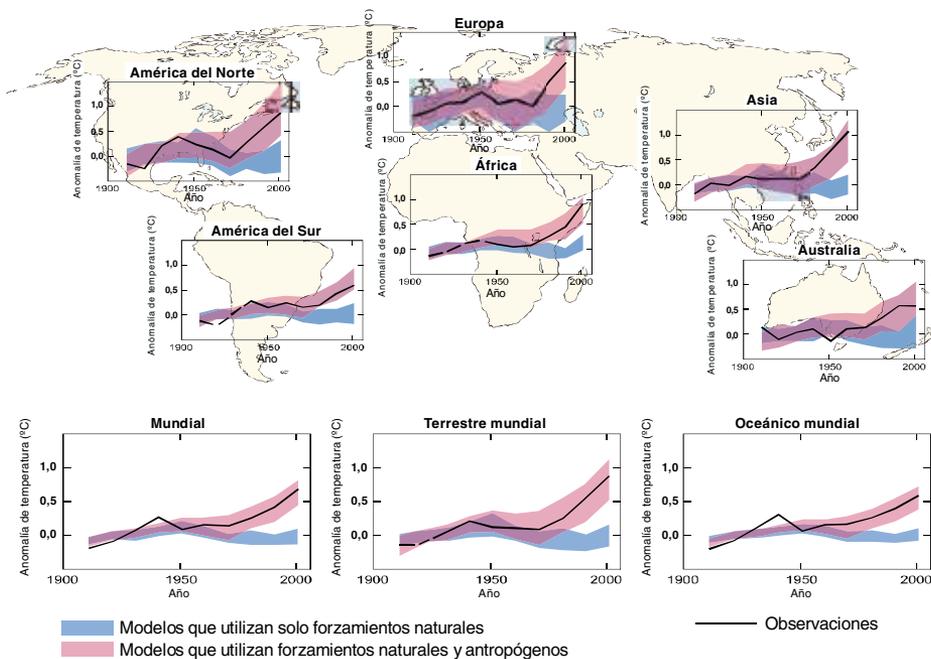
La evidencia científica global disponible (IPCC, 2007a) indica la presencia del fenómeno del cambio climático, originado fundamentalmente en un conjunto de actividades antropogénicas y que se manifiesta por medio de las siguientes anomalías:

- Aumento de la temperatura media de la superficie terrestre, aunque con diferencias significativas por regiones. La temperatura media del período 2001-2005 aumentó 0,76°C con respecto al período 1850-1899, con un intervalo de 0,19°C (Church y White, 2006) (véase el gráfico XIV.11), lo que se manifiesta en un aumento observado de días de calor extremo y reducción de días de frío extremo (IPCC, 2007a). Además, la información histórica confirma que la temperatura media actual es la más alta de los últimos 500 años, que la temperatura en los últimos 50 años es inusual con respecto a los últimos 1.300 años y que 11 de los 12 años más cálidos desde 1859 se registraron entre 1995 y 2006 (IPCC, 2007a, pág. 5). Asimismo, el aumento observado de la temperatura ocurre, fundamentalmente, a partir de 1970, y los 10 años más calurosos se presentan a partir de 1990 (Stern, 2007). De este modo, se observa un mayor número de días con temperaturas por encima del promedio y una disminución de la cantidad de días en los que se registra una temperatura inferior al promedio (IPCC, 2007a). Existe también un marcado incremento de la temperatura oceánica.
- Modificación de los patrones de precipitación con diferencias regionales significativas. Se han intensificado los patrones hidrológicos de modo que llueve más en regiones de alta precipitación y menos en regiones áridas, lo que aumenta la frecuencia de inundaciones y sequías (IPCC, 2007a). Existe además una asociación entre mayor temperatura y menor precipitación que genera un proceso de retroalimentación y acentúa los eventos climáticos más extremos (Madden y Williams, 1978).
- Aumento del nivel del mar. El nivel del mar aumentó entre 1,3 y 2,3 mm, con un promedio de 1,8 mm anuales entre 1961 y 2003 y entre 2,4 y 3,8 mm, con un promedio de 3,1 mm al año en el período 1993-2003 (IPCC, 2007a) (véase el gráfico XIV.11). A ello contribuye también la disminución de los glaciares y los casquetes polares.

Gráfico XIV.11

Modelos climatológicos, anomalías de la temperatura, aumento del nivel medio del mar y extensión de la cubierta de hielo

Cambios de la temperatura según modelos climatológicos
(en grados centígrados)



Anomalías de la temperatura global
(base 1901-2000)

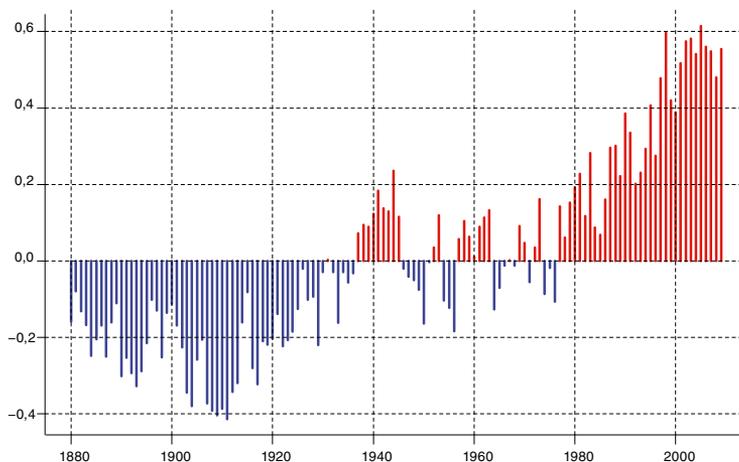
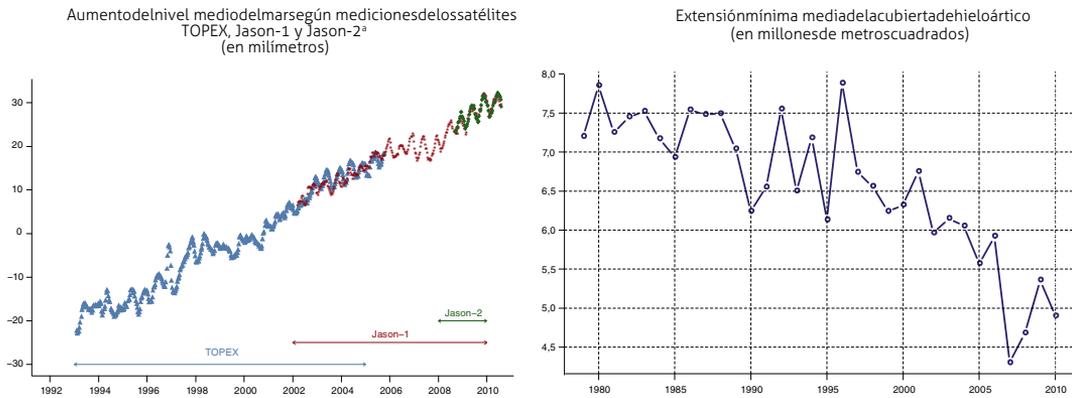


Gráfico XIV.11 (conclusión)



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007 - The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Organismo Nacional del Océano y la Atmósfera (NOAA) de los Estados Unidos y el Centro Nacional de Datos de Hielo y Nieve (NSIDC) de los Estados Unidos.

^a Los datos de altimetría provienen del Laboratory for Satellite Altimetry del NOAA [en línea] http://ibis.grdl.noaa.gov/SAT/slr/LSA_SLR_timeseries_global.php. Se eliminaron las señales de estacionalidad. Promedios móviles de seis meses.

- Disminución de la extensión de la criósfera. Desde 1978, la extensión de la capa de hielo disminuye un 2,7% por decenio, y en verano la disminución alcanza el 7,4% (IPCC, 2007a) (véase el gráfico XIV.11). En septiembre de 2010, la cobertura media de la capa de hielo fue de 4,9 millones de kilómetros cuadrados, 2,14 millones de kilómetros cuadrados por debajo del promedio registrado en el período 1979-2000 (NSIDC, 2010). Asimismo, ha aumentado la extensión y el número de lagos glaciares (Polyak y otros, 2010) y se observa una reducción significativa de los glaciares.
- Modificaciones en los tipos y patrones de intensidad y frecuencia de los eventos climáticos extremos. El aumento de la temperatura incrementa la probabilidad de cambios en la frecuencia e intensidad de los eventos extremos; por ejemplo, la actividad ciclónica aumentó en el Atlántico Norte (Vincent y otros, 2005; Aguilar y otros, 2005; Kiktev y otros, 2003; IPCC, 2007a, pág. 300; Marengo y otros, 2009 y 2010).

La evidencia disponible muestra entonces que estas transformaciones climáticas solo pueden simularse de manera adecuada, en los diferentes tipos de modelos, considerando a la vez los forzamientos naturales y los antropogénicos asociados al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (IPCC, 2007a). Los GEI se originan tanto por procesos naturales así como por la realización de diversas actividades antropogénicas como la quema de combustibles fósiles, los procesos industriales como la producción de cemento, la agricultura, la deforestación y el cambio en el uso del suelo (IPCC, 2007a; Stern, 2007)¹⁵.

¹⁵ De hecho, los modelos climáticos que asocian el aumento de temperatura a factores puramente naturales no logran predecir de manera correcta los cambios en la temperatura (IPCC, 2007a).

En este contexto, el aumento de la concentración de GEI en la atmósfera desde la revolución industrial a la fecha ha sido notable. Los niveles actuales de concentraciones son los más elevados de los últimos 420 mil años (Siegenthaler y otros, 2005; IPCC, 2007a). Por ejemplo, las concentraciones de CO₂ aumentaron de aproximadamente 280 partes por millón (ppm) de CO₂, en el período previo a la revolución industrial (IPCC, 2007a) a casi 388 ppm de CO₂ en 2009 (NOAA, 2010). Estos valores son incluso superiores si se considera el total de las emisiones de GEI medidas en dióxido de carbono equivalente (CO₂ eq), que aumentaron de 280 ppm a 430 ppm de CO₂ eq (Stern, 2007) y se espera que se incrementen a más de 2 ppm por año, de mantenerse la trayectoria inercial actual. Estos escenarios de emisiones condicionan los escenarios climáticos esperados, lo que se traduce en elevados niveles de incertidumbre sobre los valores específicos del cambio climático en el futuro. No obstante, los escenarios elaborados sugieren que las emisiones alcanzarán concentraciones de entre 450 ppm y 550 ppm de CO₂ eq a mediados de siglo e incluso niveles de 600 ppm a 650 ppm de CO₂ eq a finales de siglo¹⁶. Las probabilidades de que ello se traduzca en un aumento de la temperatura de entre 1°C y 6°C para finales de siglo son elevadas y la media rondaría entre 2°C y 4°C aproximadamente. Los escenarios altos de emisiones implican además efectos de retroalimentación difíciles aún de simular que muy probablemente conllevarán modificaciones climáticas más intensas y frecuentes (IPCC, 2007a). Además, se proyecta un alza del nivel del mar de entre 18 y 59 centímetros, así como otros fenómenos climáticos, como modificaciones en los patrones de las precipitaciones a nivel global, reducción de la criósfera y de los glaciares y aumento en el número y la intensidad de los eventos extremos (IPCC, 2007a)¹⁷.

¹⁶ El escenario A1 supone un rápido crecimiento demográfico y económico, unido a la introducción de tecnologías nuevas y más eficientes; el A1F1 considera la utilización intensiva de combustibles fósiles; en el A1T predomina la energía de origen no fósil; en el A1B hay una utilización equilibrada de todo tipo de fuentes, y el escenario A2 supone un menor dinamismo económico, menos globalización y un crecimiento demográfico alto y sostenido. Por su parte, los escenarios B1 y B2 incluyen un cierto nivel de mitigación de las emisiones por medio del uso más eficiente de la energía y mejoras tecnológicas (B1) y de soluciones mejor localizadas (B2).

¹⁷ En las proyecciones de aumento del nivel medio del mar elaboradas por el IPCC (2007a) se resaltó que los resultados muestran un alto nivel de incertidumbre. Los rangos de los escenarios de variación de la temperatura media en relación con el aumento del nivel medio del mar a nivel global presentan amplias diferencias, por lo que ha habido diversas investigaciones destinadas a resolver la cuestión usando distintas aproximaciones semiempíricas (modelos estadísticos sencillos que relacionan la subida de la temperatura media global con el ascenso del nivel del mar). En esta línea, Vermeer y Rahmstorf (2009) han desarrollado trabajos en los que se observa que el aumento del nivel medio del mar a nivel global para el año 2100 sería de aproximadamente 1 metro, superior al obtenido por el IPCC (2007a) para este período.

Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad*

La región muestra dinámicas claramente positivas en diversos aspectos en la última década. Entre otras, se evidencia una importante reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad de ingresos; hay mejoras en las coberturas educacional y de la protección social; se profundiza la democracia y se consolida la estabilidad económica. Sin embargo, se plantea hoy una encrucijada respecto de los márgenes que existen para sostener y expandir estos avances a 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, sostenibilidad económica, sostenibilidad en la progresión en el ámbito de lo social y sostenibilidad ambiental, aspectos que se desarrollan a continuación.

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

1. Desequilibrios macroeconómicos

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 (véase el gráfico XIV.12). 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 el aumento de la tasa de ocupación a nivel regional y la modesta caída del desempleo que se registraba desde finales de 2010 se debió a una contracción de la tasa de participación (véase CEPAL, 2013).

Aunque la evolución reciente de la economía mundial sugiere una cierta mejora en el mediano plazo, los riesgos persisten. Los países de la zona del euro parecen haber salido de su prolongada recesión, pero aún presentan tasas de crecimiento sumamente débiles y no puede descartarse una recaída a corto o mediano plazo. En los Estados Unidos se observan signos de recuperación, pero la economía no llega a desplegar todo su potencial

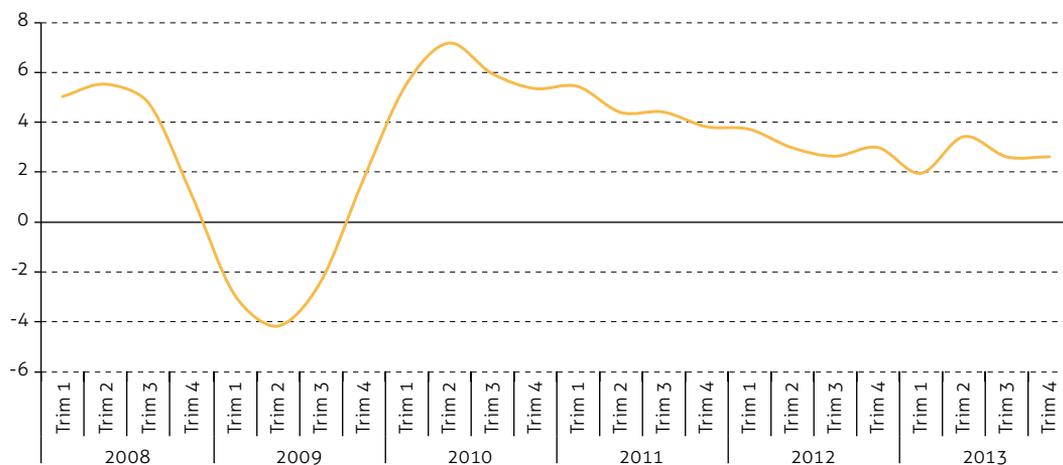
* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Igualdad y sostenibilidad en la actual encrucijada del desarrollo en América Latina y el Caribe", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014, págs. 39-47.

de crecimiento. Si bien el Japón, con su ambicioso programa expansivo, puede dar alguna sorpresa positiva, su eventual recuperación no sería suficiente para revertir la tendencia global a la desaceleración.

Gráfico XIV.12

América Latina: tasa de variación del PIB trimestral respecto de igual período del año anterior, promedio ponderado, enero de 2008 a diciembre de 2013

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



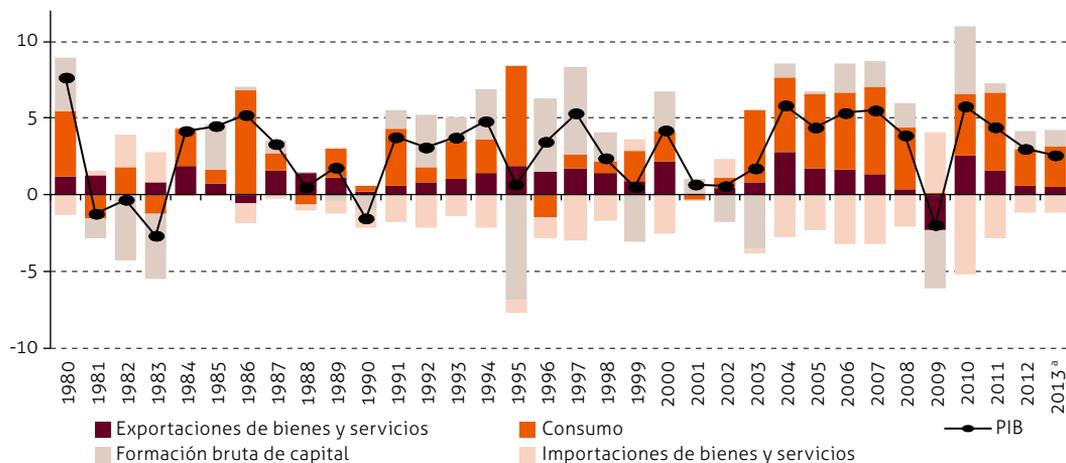
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013.

Se prevé que durante los próximos años el crecimiento mundial se caracterizará por un lento crecimiento de las economías avanzadas y por un ritmo de expansión de las economías en desarrollo, en particular los países denominados BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China) y sobre todo China, que no alcanzará los promedios del decenio pasado. Dado que a los países en desarrollo corresponde alrededor del 90% de la expansión mundial en el último quinquenio, su menor dinamismo daría lugar a un escenario de bajo crecimiento mundial, como ya se manifiesta en el bajo dinamismo del comercio internacional.

Una mirada de largo plazo permite comprender mejor los determinantes del crecimiento reciente de la región. En el contexto de mayores tasas de crecimiento del PIB a partir del auge de los precios de los productos básicos en 2003, la demanda interna, y en particular el consumo, ha cobrado protagonismo en el crecimiento. En la región en su conjunto, en el período comprendido entre 1990 y 2012, y con más intensidad en los períodos que van de 2003 a 2008 y de 2010 a 2012, el consumo fue el componente de la demanda que realizó el mayor aporte al crecimiento (véase el gráfico XIV.13). Ello contrasta con el bajo aporte del consumo observado en la década de 1980, que se caracterizó por los drásticos ajustes asociados al enfrentamiento de la crisis de la deuda externa y sus consecuencias. Este dinamismo reciente del consumo puede vincularse con dos factores.

Gráfico XIV.13
América Latina: tasa de variación del PIB y contribución al crecimiento de los componentes de la demanda agregada, 1980-2013
 (En porcentajes del PIB)

(En porcentajes del PIB)



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

^a Cifras estimadas.

En primer lugar, el alza de las tasas de crecimiento que la bonanza externa trajo aparejada se tradujo en aumentos de empleo y reducción de la pobreza. Esto, sumado a los menores ritmos inflacionarios, condujo a un incremento de la masa salarial real y con ello del consumo privado, en particular de grupos que superaron los niveles de pobreza y se incorporaron al consumo masivo. En segundo lugar, el aumento de los ingresos públicos, como consecuencia del alza de los precios internacionales de los productos básicos que exportan los países de la región y del mayor dinamismo de la actividad económica, permitió un incremento del gasto público en varios países. La mayor disponibilidad de recursos públicos posibilitó el financiamiento de varios programas de transferencias y de mitigación de la pobreza, que redundaron en un alza de los ingresos de sectores menos acomodados y que generalmente exhiben una alta propensión al consumo.

El aporte neto de las exportaciones e importaciones al crecimiento ha sido muy fluctuante y desde 1990 la contribución (negativa) de las importaciones ha sido creciente (véase el gráfico XIV.13). Esta característica del desempeño de la demanda agregada regional constituye una de las principales diferencias entre el crecimiento latinoamericano y el de países asiáticos cuyo crecimiento se elevó significativamente (De la Torre, Pienknagura y Levy, 2013). Incidieron de modo especial en esta evolución la adopción en América Latina de estrategias de apertura, en algunos casos muy rápida, que se tradujeron en un aumento del peso del comercio exterior en el PIB, además del significativo aumento de la integración a los mercados mundiales de capital a través de los canales de inversión

extranjera directa y de inversión de cartera, incluido el financiamiento mediante la emisión de bonos externos. Como consecuencia de ello, en la región la suma de exportaciones e importaciones pasó de representar en promedio un 45,8% del PIB en la década de 1980 a una proporción superior al 70% en el período comprendido entre 2010 y 2011¹⁸. A su vez, como se ilustra más adelante, la inversión extranjera directa creció fuertemente desde inicios de los años noventa y pasó a ser la principal fuente de recursos financieros externos en varios países y en la región en su conjunto, superando la inversión de cartera, incluidos los flujos de deuda (bonos)¹⁹.

El alza de los precios de las exportaciones a partir de 2003, junto con la mayor inversión extranjera directa y el aumento de otros flujos financieros, elevó la disponibilidad de recursos externos y en varios países indujo una apreciación real de la moneda, que incentivó el aumento de las importaciones y desincentivó las exportaciones no tradicionales. Con ello, el aporte de las exportaciones netas al crecimiento tendió a disminuir. Esta tendencia se agudizó a partir de la crisis financiera mundial, tanto debido a la reducción de la demanda por exportaciones derivada de la caída de los niveles de actividad en los países de destino, como debido a las respuestas de política que se pusieron en marcha en esos países y en la región. Así, la política monetaria de los Estados Unidos se tradujo en un aumento muy significativo de la liquidez global, que apreció aun más las monedas de la región, y en Europa las medidas de austeridad redujeron la demanda por las exportaciones procedentes de la región. A su vez, las políticas contracíclicas aplicadas en América Latina, orientadas a evitar o amortiguar pérdidas de producción y empleo, incrementaron el gasto, en especial de consumo, y con ello las importaciones. Solo desde finales de 2013 tienden a revertirse estas tendencias, lo que permite prever una mayor contribución de las exportaciones netas al crecimiento en el futuro, debido tanto a una mayor demanda por estas como a una reversión de la apreciación real de las monedas de varios países de la región²⁰.

La reciente tendencia a la desaceleración del crecimiento se produjo en forma simultánea con el deterioro del sector externo. Después de que durante la década de 1990 se observara un sostenido déficit externo, entre 2003 y 2007 se registró un superávit en cuenta corriente de la región en su conjunto, como resultado del auge de los precios de las exportaciones y de la demanda mundial. También influyeron positivamente el aumento de las remesas de trabajadores desde los Estados Unidos y España, y un amplio acceso al financiamiento externo, que alcanzó niveles relativos similares a los de la década de 1970. Posteriormente, la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009 y la reacción de los países redundaron en el deterioro de las exportaciones netas y la reversión de estos superávits. Por último, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de la región aumentó del 1,8% del

¹⁸ Véase CEPAL (2013b), capítulo I de la parte II.

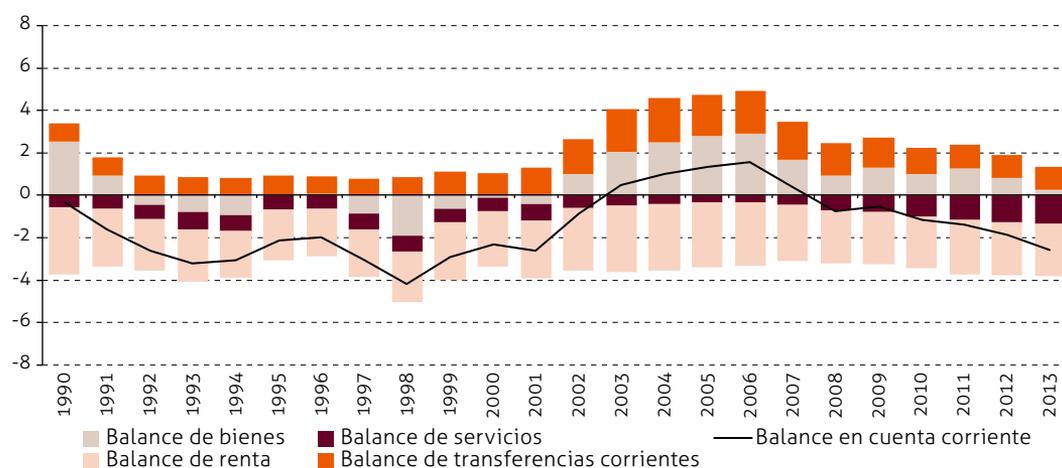
¹⁹ Análisis sobre la evolución de la inserción financiera externa de la región y sus consecuencias de política pueden encontrarse en CEPAL (2011), parte 2, Bustillo y Velloso (2013) y Manuelito y Jiménez (2013a).

²⁰ Véase CEPAL (2013b), parte I.

PIB en 2012 a niveles superiores al 2,0% del PIB en 2013, alcanzando su nivel más alto desde 2001 (véase el gráfico XIV.14). Esto se explica de manera principal por la reducción del superávit del balance de bienes (del 0,9% al 0,6% del PIB en el mismo período), pues los restantes componentes de la cuenta corriente permanecieron relativamente estables. El resultado agregado de la región es consecuencia en mayor medida del desempeño de los países de América del Sur, pues en México, buena parte de Centroamérica y el Caribe no se revirtieron los déficits en cuenta corriente durante la década de 2000.

Gráfico XIV.14
América Latina y el Caribe: evolución del balance en cuenta corriente y sus componentes, 1990-2013

(En porcentajes del PIB)



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

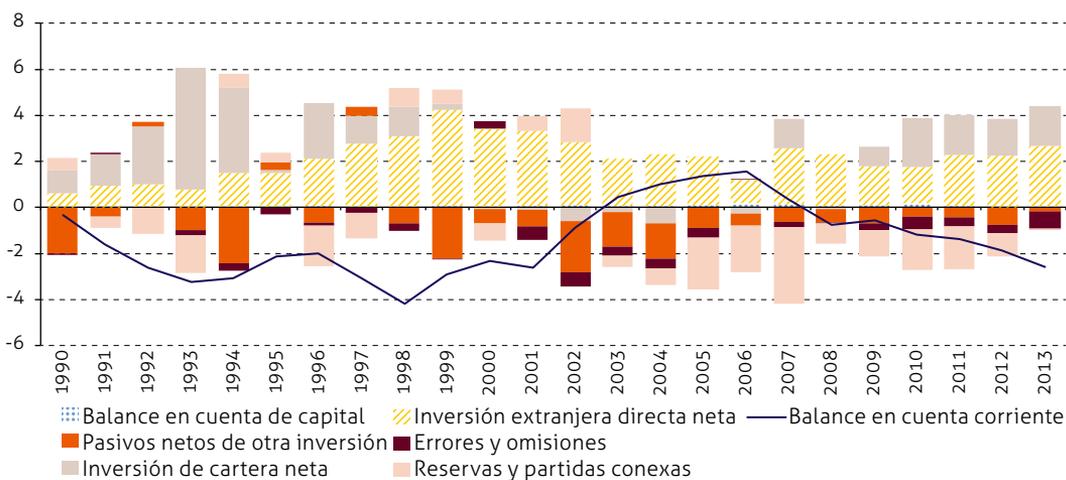
El hecho de que en los últimos años la mayor parte del déficit de la cuenta corriente de la región en su conjunto haya sido financiada principalmente (más del 60%) por inversión extranjera directa sugiere que esta vulnerabilidad es menor que la de épocas anteriores en que se registraron brechas similares. Por una parte, como se ilustra en el gráfico XIV.15, en la década de 1990 inicialmente predominó el financiamiento externo en la forma de inversión de cartera, como resultado del comienzo de la titularización de la deuda externa bajo la modalidad del Plan Brady que varios países adoptaron y de privatizaciones de empresas públicas en el marco de los programas de desendeudamiento. Sin embargo, a mediados de la década se inició una elevada dinámica de inversión extranjera directa hacia la región, que perdura hasta el presente y que se vincula sobre todo a la inversión en actividades extractivo-exportadoras que fortalecieron el sesgo primario de la estructura productiva. Los flujos de inversión extranjera directa también se han destinado a los servicios financieros, el comercio y la infraestructura, en áreas como electricidad, carreteras y comunicaciones.

Estos flujos, que no constituyen deuda y por tanto no conllevan los riesgos de ese tipo de financiamiento externo, han llegado a ser en varios casos y en la región en su conjunto la mayor fuente de recursos financieros externos. Podrían surgir riesgos si la brecha aumentara aun más y si una proporción decreciente del déficit fuera cubierta por inversión extranjera directa, lo que dependerá del dinamismo de la economía mundial en los próximos años. Además, el incremento del acervo de inversión extranjera directa implica la posibilidad de que las remesas al exterior aumenten en el futuro. Finalmente, existe heterogeneidad entre los países, ya que algunos tienen muy limitado acceso al financiamiento externo o reciben flujos relativamente restringidos de inversión extranjera directa.

Gráfico XIV.15

América Latina y el Caribe: balance en cuenta corriente y componentes de la cuenta financiera, 1990-2013

(En porcentajes del PIB)



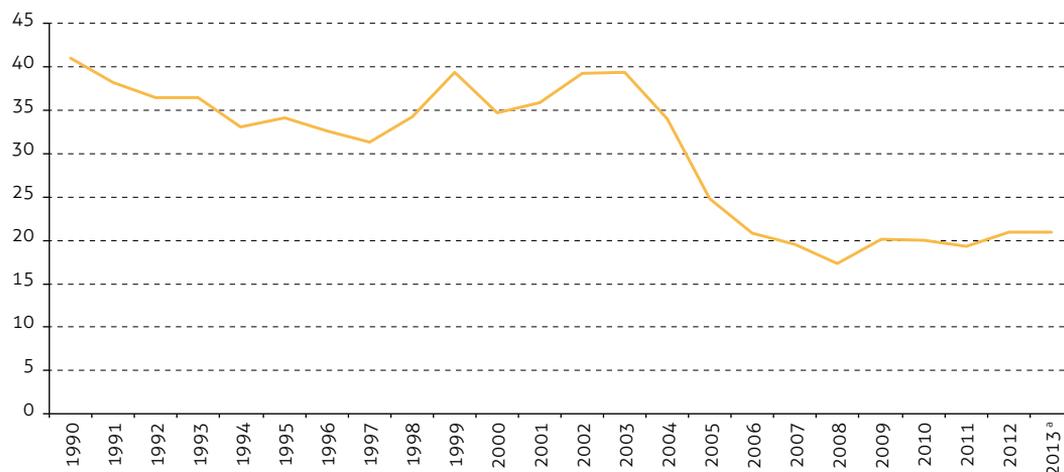
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, el superávit en cuenta corriente observado entre 2003 y 2007, las políticas orientadas a evitar una mayor apreciación de las monedas y los aumentos de inversión extranjera directa se tradujeron en una importante acumulación de reservas internacionales, al mismo tiempo que el fortalecimiento de las finanzas públicas y el crecimiento redundaron en una disminución del endeudamiento externo como proporción del PIB²¹. En 1990 la deuda externa bruta total de la región equivalía a un 41% del PIB y en 2012 se había reducido a un 20,9% del PIB (véase el gráfico XIV.16). A su vez, en 2002, año anterior al auge de precios de las exportaciones de la región, las reservas internacionales eran equivalentes a un 22,3% de la deuda externa bruta total y posteriormente se

²¹ Un aumento de las reservas internacionales se registra como un número negativo en el gráfico XIV.15.

incrementaron hasta llegar a un 69,7% en 2012. Como expresión de la solidez financiera externa y del avance en las finanzas públicas regionales, las calificaciones de riesgo de la región mejoraron continuamente.

Gráfico XIV.16
América Latina y el Caribe: evolución de la deuda externa bruta total, 1990-2013
 (En porcentajes del PIB)



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

^a Cifra proyectada.

No obstante lo anterior, en la segunda mitad de 2013 los indicadores de riesgo sufrieron cierto deterioro, anticipando posibles riesgos. En particular, existiría el peligro de que los déficits de la cuenta corriente pudieran incrementarse y a la vez se contara con un menor volumen de inversión extranjera directa para cubrirlos. Frente a ello, pueden distinguirse dos escenarios. Uno es que menores flujos futuros de inversión extranjera directa en la explotación de recursos naturales —debido a expectativas de precios más bajos o inciertos—, junto con alzas de la tasa de interés internacional, redundaran en que los déficits tuvieran que ser cubiertos con otros recursos financieros (inversión de cartera), más dependientes de la tasa de interés. El otro escenario sería que la brecha pudiera reducirse, como resultado de procesos de depreciación cambiaria, ahora favorecidos por los anuncios de que los estímulos monetarios de los Estados Unidos cesarán pronto, junto con cierta reactivación de las exportaciones, apoyada por la recuperación de la economía mundial. Es probable que la respuesta varíe en los distintos países, no solo dependiendo de la evolución de la economía internacional, sino también de las políticas internas —como la cambiaria— y de la capacidad de respuesta de la oferta exportable de cada uno de ellos.

Junto con esta posibilidad de vulnerabilidad externa que se deriva de un mayor déficit de la cuenta corriente, corresponde reconocer los límites al crecimiento de largo

plazo que enfrenta la región. Desde el punto de vista macroeconómico, se destacan dos aspectos vinculados a la inversión. En primer lugar, en términos comparativos y con ciertas diferencias entre países, en América Latina la tasa de inversión como porcentaje del PIB ha sido históricamente inferior a la de otras regiones emergentes. En la región, la mayor tasa de inversión desde 1980 se produjo en 2008 y fue de un 23,6% del PIB, medido en dólares corrientes. En contraste, en los países de Asia en desarrollo la tasa de inversión aumentó de un 27,8% en 1980 a cerca del 35% a mediados de los años noventa y más del 40% en la actualidad (Manuelito y Jiménez (2013a). Varios factores inciden en este resultado, pero aquellos relativos a la variabilidad del crecimiento figuran entre los principales.

En la región, el crecimiento ha sido muy volátil, con notorias oscilaciones en ambos sentidos (véase el gráfico XIV.13). Como se discute ampliamente en la literatura referente a la interacción entre los choques de corto plazo y el crecimiento de largo plazo, existen efectos de histéresis en virtud de los cuales fluctuaciones transitorias del crecimiento tienden a alterar su tendencia. En la misma línea, de acuerdo con análisis recientes, si bien las economías de América Latina y el Caribe, en promedio, han logrado reducir la inestabilidad nominal, la región continúa exhibiendo indicadores de volatilidad real muy superiores a los de las economías desarrolladas (Pineda-Salazar y Cárcamo-Díaz, 2013; Céspedes y Poblete, 2011; Hausman y Gavin, 1996).

Uno de los canales a través de los cuales los choques de corto plazo afectan el desempeño de largo plazo es la inversión. En el gráfico XIV.13 se observa que la inversión exhibió un comportamiento procíclico durante la mayor parte del período analizado: caídas del crecimiento estuvieron asociadas a menores contribuciones de la inversión, que llegó incluso a ser negativa. Aun más, en un reciente estudio se concluye que durante el período comprendido entre 1980 y 2010 las fluctuaciones del crecimiento fueron la causa de los cambios en la inversión (Jiménez y Manuelito, 2013). De este modo, disminuciones del crecimiento se traducen en un deterioro de la acumulación de capital y con ello reducen el crecimiento futuro.

Se desprende de estos resultados el rol clave para el crecimiento que deben cumplir políticas monetarias y fiscales contracíclicas y mecanismos de absorción de choques, tales como regímenes cambiarios con cierto grado de flexibilidad, reservas internacionales acordes con los niveles de exposición a choques externos y sistemas financieros capitalizados con adecuada cobertura de los riesgos, además de redes de protección social, incluidos esquemas de seguros de desempleo, programas para empleos de emergencia y programas de transferencias orientados a evitar o aminorar el impacto sobre los sectores de menores ingresos.

Un segundo factor limitante del crecimiento es el hecho de que la inversión presenta importantes insuficiencias tanto en términos de su nivel como de su composición. Primero, la reducción de la inversión pública como resultado de las políticas de consolidación fiscal adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda y sus consecuencias en las décadas de

1980 y 1990, junto con haber deprimido los niveles de inversión total, se expresa en el presente en un déficit de infraestructura para el crecimiento que no ha sido suficientemente compensado por el ingreso del sector privado a este tipo de inversiones²². Segundo, parte de la inversión se ha destinado hacia sectores no transables (distintos de la infraestructura), bajo el incentivo de la mayor rentabilidad de esos sectores que se derivó de la apreciación real, en lugar de dirigirse a sectores exportadores diversificados o sustitutivos de importación²³. Ello tiende a reducir la generación directa e indirecta de divisas y podría constituirse en una fuente de vulnerabilidad futura.

Por último, la inversión es uno de los canales privilegiados para la transformación productiva y el aumento de la productividad. Análisis recientes presentan evidencia de una relación positiva entre la inversión y la productividad laboral: mientras mayor es la inversión por trabajador, más elevada es la productividad laboral y, con ello, más alto el crecimiento. Aun más, las evidencias de esta relación positiva se refuerzan cuando se toma en cuenta la calidad de la inversión, observándose un efecto positivo sobre la productividad laboral de la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (Aravena y Fuentes, 2013).

Los desequilibrios en cuenta corriente, la debilidad de la inversión y el crecimiento, y la volatilidad ante choques en los mercados de productos básicos y financieros reflejan las restricciones que impone la estructura productiva. Los desequilibrios macroeconómicos pueden frenar el crecimiento y, por lo tanto, el aumento del empleo de calidad y las mejoras en materia de igualdad. Estos desequilibrios, que en algunos casos pueden agravarse por factores coyunturales, revelan un problema estructural más persistente, que se discute a continuación: la debilidad de la innovación y la difusión de tecnología en la región, con sus efectos negativos sobre la productividad.

2. Economías sin cambio estructural y con escaso progreso técnico

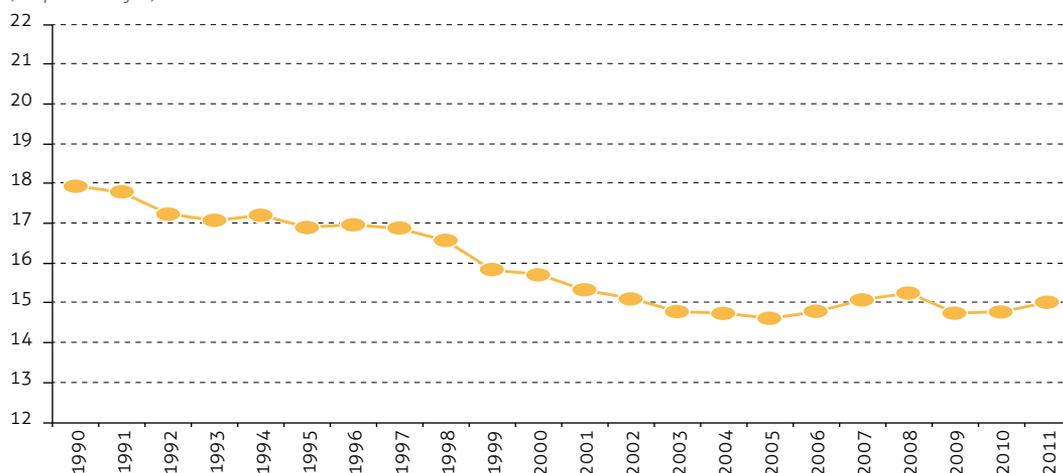
Las economías más avanzadas están realizando esfuerzos importantes para desarrollar e incorporar en las actividades productivas los nuevos conocimientos derivados de la revolución tecnológica en curso. El fenómeno es particularmente relevante para lograr implantar sistemas de manufactura avanzada y hacerlos funcionales a los objetivos de sostenibilidad, lo que se refleja en el concepto de política industrial verde. Este proceso ha ganado velocidad en los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia y países del este de Asia, donde se están diseñando políticas que incorporan y amplían el uso de estos instrumentos.

²² Sobre la evolución de la inversión pública, véase Manuelito y Jiménez (2013a) y sobre los déficits de infraestructura para el crecimiento, véase Sánchez y Perotti (2011).

²³ Véase CEPAL (2013b), capítulo III de la parte II.

La aceleración de la incorporación de nuevas tecnologías en los países desarrollados tiene un fuerte impacto sobre la competitividad de otras economías, que puede ser medido por el indicador de productividad relativa, que se define como la productividad del trabajo de un país o región respecto de aquella que se registra en un país de referencia en la frontera tecnológica. Este indicador es una variable sustitutiva para el comportamiento de la brecha de capacidades tecnológicas. Una caída de la productividad relativa de la región supondría más dificultades para sostener el crecimiento y haría necesario un ajuste del nivel de actividad (o empleo) o del tipo de cambio real para recuperar la competitividad, con efectos negativos sobre la igualdad, por lo menos en el corto plazo. En el gráfico XIV.17 se muestra la evolución de la productividad relativa de América Latina respecto a la de los Estados Unidos desde 1990. Se confirma una tendencia negativa, que abre interrogantes sobre el futuro: mientras que en 1990 la productividad de la región era equivalente a un 18% de la estadounidense, 20 años después equivale al 15%.

Gráfico XIV.17

América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1990-2011^a*(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)"; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDStat; Organización Internacional del Trabajo (OIT), bases de datos Laborstat e Ilostat.

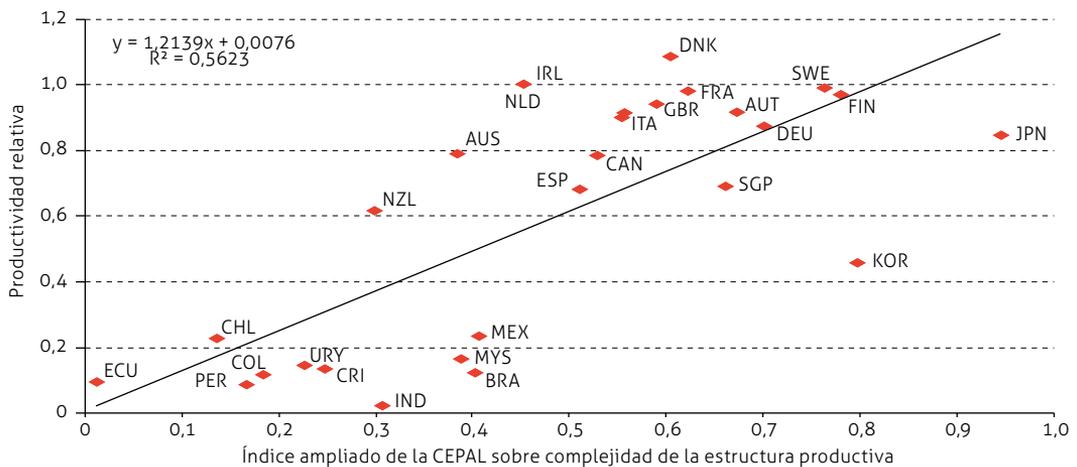
^a Para el cálculo de la productividad laboral se utilizaron las cifras de población económicamente activa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregidas por la tasa de desempleo de la propia OIT.

Para alcanzar la convergencia tecnológica y de productividad con los países desarrollados se requiere avanzar hacia estructuras productivas más intensivas en conocimiento. Productividad y estructura se mueven conjuntamente. La evolución de los diferenciales de productividad entre los países desarrollados y en desarrollo está vinculada a cambios en la estructura productiva. En otras palabras, para cerrar brechas de productividad se requiere cierta convergencia de estructuras, impulsada por la inversión pública y privada. Tales inversiones deben ser sostenidas en el tiempo y de amplio alcance, y deben incorporar de manera intensiva el progreso técnico.

La relación entre la productividad relativa (con respecto a la de los Estados Unidos) y un indicador de complejidad de la estructura productiva, para un conjunto de países, se presenta en el gráfico XIV.18, donde se visualiza claramente la coevolución de la tecnología, la estructura y la productividad relativa. Como indicador de complejidad se usó un índice de complejidad ampliado, que combina distintos indicadores de intensidad en conocimientos de la estructura.

En los países latinoamericanos, lograr la transición hacia un equilibrio virtuoso de elevada productividad e igualdad hace necesario dotar a la estructura productiva de una mayor complejidad. Es importante la velocidad diversa con que los países innovan, aprenden y construyen capacidades. La región no ha sido dinámica en la absorción de nuevas tecnologías. Así, por ejemplo, en el cuadro XIV.4 se puede observar la escasa penetración de la banda ancha fija, la banda ancha móvil e Internet en las economías latinoamericanas, en comparación con otras regiones. El rezago en la incorporación de estas tecnologías, que definen los patrones productivos y de consumo y la competitividad del futuro, representa un problema adicional para la sostenibilidad del crecimiento y la solidez de los avances en el campo de la igualdad.

Gráfico XIV.18
Productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos e índice ampliado de la CEPAL sobre complejidad de la estructura productiva^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)"; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDStat; Organización Internacional del Trabajo (OIT), bases de datos Laborstat e Ilostat; Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT); Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); The Observatory of the Economic Complexity.

^a Para el cálculo de la productividad laboral se utilizaron las cifras de población económicamente activa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregidas por la tasa de desempleo de la propia OIT.

Para el cálculo del índice ampliado de complejidad de la estructura productiva se realizó un promedio simple de los siguientes indicadores:

- i) IPR: 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.
- ii) Gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB.
- iii) Índice de adaptabilidad: cociente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales y el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales del mundo. Exportaciones dinámicas son las que crecen más que la media mundial.
- iv) Número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes.
- v) Exportaciones totales de manufacturas de mediana y alta tecnología (sobre la base de la clasificación de Lall) como porcentaje del total exportado.
- vi) Índice de complejidad económica del Observatory of the Economic Complexity.

Cuadro XIV.4

Penetración de Internet y de la banda ancha fija y móvil, promedios, 2009-2011

(En porcentajes)

	Internet	Banda ancha fija	Banda ancha móvil
Argentina	40,6	9,6	8,4
Brasil	41,6	7,1	12,0
México	31,2	9,6	2,3
América del Sur	35,4	5,2	5,6
Centroamérica ^a	19,8	3,2	3,2
Asia en desarrollo ^b	48,5	15,0	36,7
Economías avanzadas intensivas en recursos naturales ^c	83,1	28,5	49,9
Economías avanzadas ^d	76,3	29,1	51,3

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>.

^a Se incluyen Costa Rica, Honduras y Panamá.

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

^c Corresponden a un conjunto de países con PIB per cápita alto y participación de las exportaciones de recursos naturales sobre el 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda.

^d Corresponden a Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

Esta situación es especialmente grave en el contexto de la actual revolución tecnológica, en particular por sus efectos en la actividad productiva, sobre todo en la manufacturera. La conjunción de varias tendencias muestra el impacto que puede esperarse de los cambios en curso. En primer lugar, el cambio técnico se ha acelerado sobre la base de la diversificación de productos en áreas de convergencia de las tecnologías avanzadas, como las tecnologías de la información, las biotecnologías, la nanotecnología y las de tipo cognitivo.

En segundo lugar, el hecho de que los cambios más significativos se produzcan en áreas de intersección de trayectorias tecnológicas implica que los cambios radicales no se pueden prever a partir de la mera extrapolación de las tendencias dominantes en cada trayectoria. Esto introduce un mayor grado de incertidumbre, que solo se puede reducir mediante la acumulación de conocimiento y el manejo de grandes datos, resultado de la traza digital que dejan personas y empresas en su uso de las redes. Más allá de la discusión sobre si el progreso técnico presente tendrá efectos similares a los de las grandes revoluciones tecnológicas del pasado, como las de la máquina de vapor, el ferrocarril, la electricidad y el motor de combustión interna, la realidad es que los patrones de consumo y producción están cambiando a un ritmo sin precedente, lo que es preocupante para una región como América Latina, para la cual la producción de las nuevas tecnologías es fundamentalmente exógena.

En tercer lugar, un proceso igualmente importante, pero menos definido en cuanto a sus resultados, es la reformulación de la estructura de los mercados y de los agentes productivos que operan en ellos. Por un lado, las nuevas tecnologías, particularmente las TIC, debido a su capacidad de externalizar procesos productivos y transformar la manufactura en servicios provistos desde fuera de la empresa, generan oportunidades para las firmas de menor tamaño, al reducir la importancia de las economías de escala. Además, masificar el acceso de las pequeñas empresas a los servicios de computación en la nube permitiría reducir los costos de capital en TIC necesarios para iniciar operaciones, lo que aumentaría el número de firmas en el mercado, con los consiguientes efectos positivos en la generación de empleos y el aumento de la competencia.

En contrapartida, las economías de red y de gestión y mantenimiento de los grandes centros de datos fortalecen tendencias opuestas, en el sentido de la concentración en uno o pocos productores mundiales de servicios clave. La tendencia al oligopolio concentrado o al monopolio es manifiesta en actividades como los servicios de búsqueda (Google), la producción de *hardware* y *software* avanzado (Apple), las redes sociales (Facebook) y la oferta de servicios de computación en la nube (Amazon). Si bien no está definido cuál de estas fuerzas predominará, la evidencia histórica muestra que, en el largo plazo, la competencia impide la constitución y mantenimiento de oligopolios concentrados con los mismos operadores, en tanto que las economías de escala, alcance y red evitan que se establezcan mercados totalmente fragmentados en competencia perfecta. La dicotomía entre pymes y grandes empresas —con sus consiguientes efectos en la generación de empleos— continuará, pero sus modalidades cambiarán en direcciones que deben ser monitoreadas de cerca por los países de la región.

Finalmente, las nuevas tecnologías también están redefiniendo las ventajas competitivas de los países y territorios. Los países más avanzados han adoptado una posición proactiva para impulsar este tipo de manufactura, que frecuentemente se ha traducido en un resurgimiento de la política industrial y en un retorno de actividades

manufactureras más avanzadas en los antiguos centros productivos. Las reflexiones sobre estos procesos, así como las acciones que se han puesto en marcha en estos y otros países, obligan a América Latina a enfrentar el tema en sus dimensiones tecnológicas y de política pública. El rezago de la productividad, el reducido esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico y la debilidad de las políticas industriales en la mayoría de los países de la región son problemas que deben encararse conjuntamente. Diferir una nueva era de política industrial y tecnológica no solo tendrá efectos negativos sobre la brecha de productividad, sino que debilitará la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de empleo, salarios e igualdad, si no se realizan inversiones orientadas a introducir tecnologías que hagan posible competir en el escenario mundial y compatibilizar las presiones hacia el consumo moderno con una capacidad local de producción de los bienes y servicios que incorporen la revolución tecnológica.

Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente*

La perspectiva de igualdad propuesta por la CEPAL incluye la responsabilidad de preservar la sostenibilidad ecológica del planeta en condiciones ambientales que hagan posible el desarrollo de las próximas generaciones. En este marco es de central importancia considerar la dimensión ambiental de la sostenibilidad del desarrollo y, en particular, tener muy en cuenta las consecuencias que los patrones de producción y consumo de hoy pueden tener en la calidad de vida de mañana. Que las generaciones futuras paguen con una calidad de vida deteriorada las decisiones económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes implica una falta de reconocimiento por parte de las segundas de los derechos de las primeras.

La dimensión ambiental es, por tanto, clave en la solidaridad intergeneracional y en el cuidado por asegurar la sostenibilidad del desarrollo, tanto a escala global como nacional. Esta noción surge con fuerza a partir de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) que tuvo lugar en 2012. En estos foros se definió el desarrollo sostenible como “aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades” (Brundtland, 1987). En todos se subrayó la urgente necesidad de abocarse a un nuevo paradigma de producción y consumo que incorporase la dimensión ambiental en la actividad económica y en las normas, ante la evidencia de que a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad se añadían los límites ecológicos y el deterioro ambiental.

En el ámbito nacional urge superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas —que hoy albergan a más del 80% de la población— y detener los procesos de desertificación y pérdida de biodiversidad, a fin de garantizar la sostenibilidad agropecuaria, minera y forestal. A nivel mundial el mayor desafío es el cambio climático. Hay suficientes evidencias que indican que se han alcanzado umbrales de riesgo, lo que exige seguir un nuevo rumbo, especialmente en materia energética. Este desafío está relacionado con patrones productivos dependientes de fuentes de energía fósiles que generan grandes emisiones de carbono. El cambio climático impondrá límites y obligará a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo. Nunca como ahora, ante las perspectivas de calentamiento global, destrucción del medio ambiente y crisis de fuentes de energía, la interdependencia había sido tan fuerte.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente”, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014, págs. 247-258.

Para América Latina y el Caribe 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 de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos. La evidencia también ha demostrado que el calentamiento global parece estar ocasionando un mayor número de desastres provenientes de fenómenos climáticos de creciente intensidad y que están siendo mucho más rigurosos en los países en desarrollo, particularmente en Centroamérica y en el Caribe.

Por otra parte, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se consideró que la causa principal del continuo deterioro del medio ambiente mundial reside fundamentalmente en la insostenibilidad de las modalidades de consumo vigentes. Las decisiones de consumo sostenible siguen dos ejes: favorecer el consumo de bienes que hayan sido producidos de manera sostenible y el de bienes que en sí mismos hagan un uso eficiente de la energía y de los recursos, y que no produzcan (o apenas produzcan) emisiones contaminantes y desechos.

Las interrelaciones entre el consumo y la producción sostenibles son, por lo tanto, muy estrechas: para lograr un consumo sostenible es necesario que estén disponibles y sean accesibles los bienes que fueron producidos a través de procesos sostenibles o utilicen eficientemente la energía y los recursos naturales y no contaminen. Para que esos bienes estén disponibles es necesario que haya demanda, que exista la tecnología necesaria y que la producción resulte rentable. Lograr esta interacción virtuosa entre producción y consumo sostenible no es sencillo y abre un amplio espacio a intervenciones públicas en materia de regulaciones, impuestos, subsidios, innovación tecnológica, información y educación, entre otras (Jackson y Marks, 1999; Ferrer-i-Carbonell y van den Bergh, 2004; Sachs, 2009)1999.

El desafío estriba en compatibilizar los temas ambientales con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre distintos grupos, a fin de avanzar hacia una mayor igualdad. Conjuguar sostenibilidad ambiental, mayor productividad en el mundo del trabajo y mayor igualdad social es el gran reto del desarrollo para el futuro de la región, y exige impulsar políticas industriales que incorporen plenamente la innovación tecnológica asociada a una producción más limpia y eficiente. No es una tarea sencilla, sobre todo en un momento histórico en que, tras la crisis de fines de la década pasada, una gran parte de la comunidad internacional ha reformulado la agenda global de modo que las cuestiones ambientales se han visto relegadas política y financieramente.

En primer lugar, los aspectos potencialmente negativos desde el punto de vista ambiental de algunos de los patrones de consumo que prevalecen. En el caso de América Latina y el Caribe, se profundiza en el análisis de los aspectos del consumo que resultan más problemáticos en términos energéticos y ambientales, y de las dificultades que se plantean, como las relacionadas con el tratamiento de los residuos. Más adelante se abordan grandes desafíos nacionales, como el manejo del agua y de los bosques. Finalmente se examinan otros problemas cuyo carácter es más global y requieren de una agenda internacional, tales como el cambio climático y la gestión de desastres, y su evolución en América Latina y el Caribe.

A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente

El consumo en América Latina y el Caribe ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las dos últimas décadas. Se observa también un creciente proceso de urbanización que ha llevado a aproximadamente el 80% de la población a vivir en zonas urbanas. Este dinamismo, si bien redundaba positivamente en el bienestar de la población, también tiene consecuencias o externalidades negativas, como un aumento del ritmo de consumo de combustibles fósiles, generación de residuos, contaminación atmosférica, destrucción del medio ambiente y explotación de recursos naturales renovables y no renovables (Sunkel y Gligo, 1980; Escudero y Lerda, 1996).

En este apartado se ilustran patrones de consumo observados en la región y su relación con la sostenibilidad ambiental en dos aspectos: el creciente consumo de energía y bienes duraderos, y el de automóviles y gasolinas. En ambos casos se producen emisiones y residuos contaminantes en las ciudades.

1. Energía, bienes duraderos y residuos peligrosos

El crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe es altamente dependiente de la energía que proviene de combustibles fósiles. En el período de 1980 a 2010, el PIB de la región creció en promedio a una tasa anual del 2,6%, avance que estuvo acompañado de una tasa de crecimiento del consumo de energía del 2,4% en el mismo período (CEPAL, 2009 y 2010c). La vinculación entre crecimiento económico y consumo de energía es compleja, ya que pueden establecerse diversos tipos de causalidad bidireccional entre ambas variables (Ozturk, 2010; Chen, Chen y Chen, 2012, y Stern, 2013).

A partir de la evidencia disponible a nivel mundial y regional, sintetizada a través de un metanálisis, es posible estimar que en América Latina y el Caribe la sensibilidad de respuesta de la demanda de energía respecto a la trayectoria de largo plazo del ingreso es

de alrededor de 0,9, en tanto que la media mundial es de 0,7 (véase el cuadro XIV.5)²⁴. Por otro lado, la demanda de energía en la región responde muy limitadamente a las señales de precios, presentando una elasticidad de -0,01, mientras que la demanda mundial es mucho más sensible, con una elasticidad frente a las variaciones de precios de -0,2. Se observa, además, heterogeneidad en las sensibilidades de respuesta, que varían por países y regiones, lo que es preciso considerar para propósitos de política pública.

Cuadro XIV.5

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).

Estos resultados indican que la evolución de la intensidad del consumo de energía es proporcional al ritmo de crecimiento económico. La capacidad de influir en la trayectoria del consumo utilizando exclusivamente el mecanismo de precios es muy limitada y refleja escasa sustituibilidad y ausencia de procesos de innovación y difusión tecnológica para avanzar en eficiencia energética. La región requiere una oferta de energía flexible, moderna, eficiente, a precios razonables y sostenible ambientalmente. En el futuro puede representar una ventaja estratégica fundamental en la competencia internacional. Además, muchos países de la región verían reducirse las restricciones externas y la rigidez productiva, ya que dependerían menos de las divisas. Sin embargo, las actuales condiciones de expansión de la oferta energética en América Latina y el Caribe no son compatibles con un desarrollo sostenible ni con las metas de contaminación atmosférica fijadas (CEPAL, 2009).

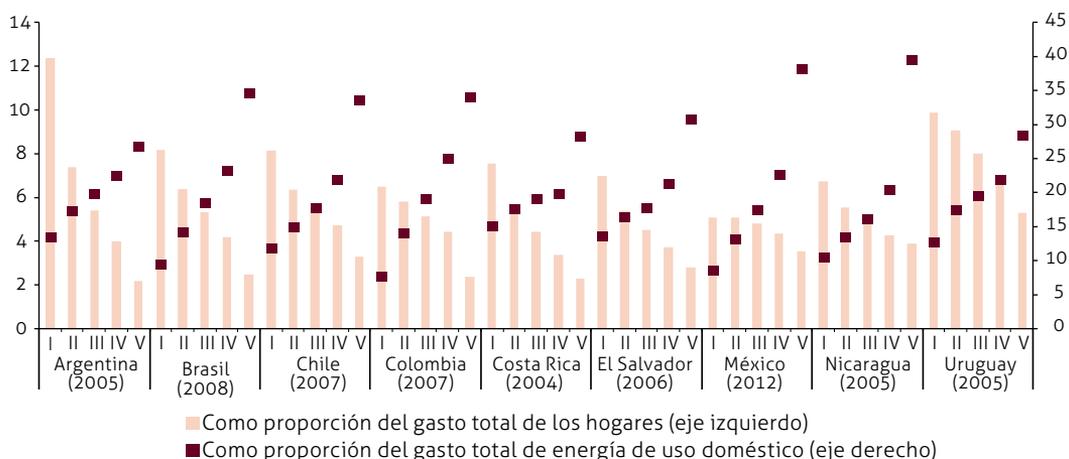
En todos los países analizados, el peso relativo del gasto en energía en los ingresos de los hogares es mayor en los quintiles más pobres, en contraste con lo que sucede con las gasolinas, salvo en el caso de México, en que se observa una cierta homogeneidad (véase el gráfico XIV.19). Sin embargo, en términos absolutos, los dos quintiles de más alto ingreso en la región son los que realizan la mayor parte del gasto total en energía. La relativa importancia de este consumo en la estructura total de gasto de los hogares expresa la dependencia que tienen las economías modernas de la energía. Esta supeditación es consecuencia de diversos factores, como el uso creciente de aparatos eléctricos y de distintos bienes de consumo duraderos en todos los estratos de ingreso, la consolidación de formas de movilidad basadas en combustibles fósiles y la conformación de estilos de vida que requieren el uso continuo de energía (por ejemplo, en los ámbitos de la educación y el entretenimiento) (Baker, Blundell y Micklewright, 1989; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004).

²⁴ Esta evidencia se basa en una revisión de artículos sobre elasticidad-precio y elasticidad-ingreso de la demanda de energía y gasolinas, provenientes de una amplia selección de revistas, informes y libros. Se repasaron publicaciones entre 1981 y 2012, en que se analizaba el período que va de 1948 a 2008. Para la recopilación se consideraron 831 estimaciones de elasticidad; 414 con respecto al ingreso y 417 con respecto al precio.

Gráfico XIV.19

América Latina (9 países): gasto de los hogares en energía (electricidad, gas y otros combustibles) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total de energía de uso doméstico, por quintil de ingreso^a

(En porcentajes)



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

^a Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

El consumo de bienes duraderos se ha incrementado en la región en todos los estratos de ingreso, lo que se ha traducido en un afianzamiento del uso de estos bienes. Esto se manifiesta tanto en una ampliación del espectro de bienes duraderos disponibles como en un incremento del número de estos productos por familia. La evidencia sugiere, además, que existe una consolidación de los bienes duraderos de primera generación, tales como refrigeradores o televisores, y una demanda incipiente pero cada vez mayor de nuevos bienes, como computadoras. Al igual que sucedía en el caso de los automóviles, el crecimiento del consumo de estos bienes tiene consecuencias favorables para la población, pero puede también implicar riesgos en términos ambientales.

La mayor demanda y consumo de bienes duraderos viene acompañada de un aumento concomitante de la demanda de energía y de un incremento de residuos, en ocasiones peligrosos (Wolfram, Shelef y Gertler, 2012). Los residuos peligrosos son desechos que por sus propiedades reactivas, corrosivas, explosivas, tóxicas, infecciosas, radioactivas o inflamables suponen un riesgo real o potencial para la salud de los seres humanos y otros organismos vivos o para el medio ambiente, y deben controlarse de acuerdo con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación²⁵. La información disponible sobre la generación de desechos peligrosos es escasa (véase el

²⁵ En el Convenio de Basilea de 1989 (véase [en línea] <http://www.basel.int/>), 164 países se comprometieron a reducir al mínimo la generación de residuos peligrosos para garantizar una gestión racional y un control del movimiento transfronterizo de estos desechos, así como para mejorar la capacidad institucional y técnica, especialmente de los países en desarrollo y los países con economías en transición. En reuniones posteriores, las partes acordaron prohibir la exportación de desechos peligrosos desde países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a otros países no miembros ("Enmienda sobre la prohibición").

cuadro XIV.6). Frente al escenario de continuidad del crecimiento del consumo de bienes duraderos se plantean riesgos para el desarrollo sostenible que subrayan la necesidad de avanzar en la creación de procesos de reciclaje y control, en particular en zonas urbanas.

El consumo de bienes duraderos también genera residuos electrónicos, que se consideran desechos peligrosos por su contenido de metales pesados, como el plomo, el mercurio y el cromo, que si no se manejan adecuadamente representan serios riesgos para la salud y el medio ambiente. Se estima que para 2017 el volumen de residuos electrónicos habrá crecido un 33% con respecto a 2012, hasta llegar a un total de 65,4 millones de toneladas en todo el mundo²⁶. A modo de referencia, cabe señalar que actualmente los Estados Unidos generan 30 kg anuales per cápita y China un total de 5,4 kg per cápita. En América Latina los países que mayor volumen de residuos electrónicos generan con respecto a su población alcanzan 11 kg per cápita (véase el gráfico XIV.20). Resulta muy difícil realizar un seguimiento apropiado del trasiego y destino de estos residuos debido a limitaciones de clasificación, información y observancia de la ley, por lo que existe el riesgo de que se subestime la magnitud del problema.

Cuadro XIV.6

América Latina y el Caribe (13 países): generación de desechos peligrosos, 2006-2011^a

(En miles de toneladas métricas)

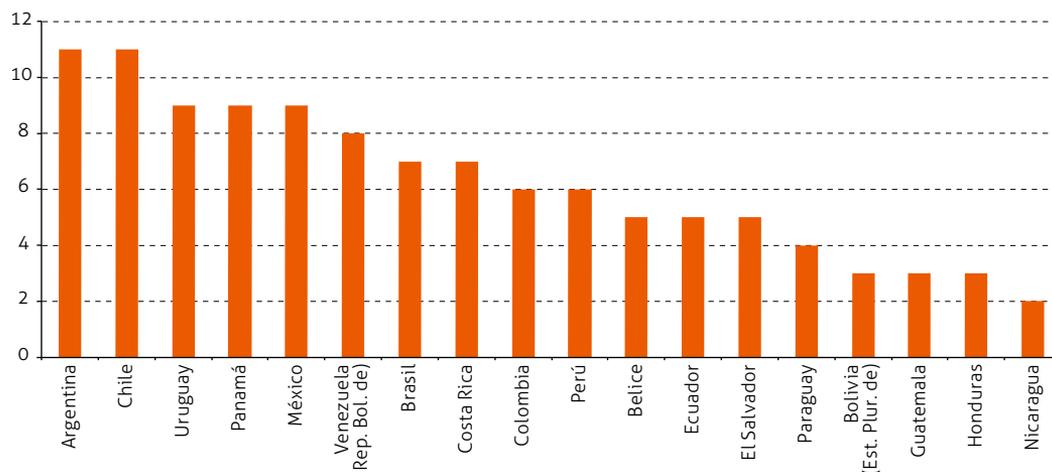
País	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	151,92	...	...	...	...	...
Brasil	...	1,42	11,33	...	...	...
Chile	6,09	...	...	...	...	388,77
Colombia	...	...	...	...	228,66	279,05
Costa Rica	1,25	...	...	...	...	...
Cuba	1 253,67	1 417,31	...	...	660,76	...
Ecuador	146,61	...	193,81	196,76	...	...
Guyana	...	0,74	...	...	...	...
Honduras	...	...	1,70	1,82	1,70	9,60
México	8 000,00	205,70	236,78	395,06	165,34	134,31
Panamá	...	2,40	...	...	...	...
República Dominicana	...	16,40	...	...	...	...
Santa Lucía	0,11	0,08	0,18	0,23	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría del Convenio de Basilea. *Data Visualization Tool for the Basel Convention on the Generation, Export and Import of Hazardous Wastes and Other Wastes* [en línea] <http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/DataVisualizationTool/tabid/3216/Default.aspx>.

^a Los datos que se presentan son los comunicados por las partes en el Convenio de Basilea. Con respecto a la información no disponible de acuerdo con ese convenio, las cantidades se refieren a las definiciones nacionales. Aunque se solicita a los países que presenten datos sobre residuos peligrosos con arreglo a las categorías del Convenio de Basilea, en caso de que esa información no sea comunicada, los datos suministrados se ajustan a las definiciones nacionales de desechos peligrosos. Estas definiciones pueden cambiar con el tiempo en virtud de modificaciones y revisiones de las legislaciones nacionales, por lo que varían considerablemente de un país a otro y a lo largo del tiempo. Por otra parte, la información solo se refiere a los residuos declarados como peligrosos por el agente generador o por la empresa responsable de la eliminación de los desechos. La calidad y la comparabilidad de los datos, por tanto, es limitada y las tendencias deben interpretarse con precaución.

²⁶ Véase Iniciativa StEP [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/newsdetails/items/world-e-waste-map-reveals-national-volumes-international-flows.html>, 15 de diciembre de 2013.

Gráfico XIV.20
América Latina y el Caribe (18 países): generación de residuos electrónicos per cápita, 2012
(En kilogramos)



Fuente: Universidad de las Naciones Unidas, Iniciativa StEP, 2013 [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/WorldMap.html>.

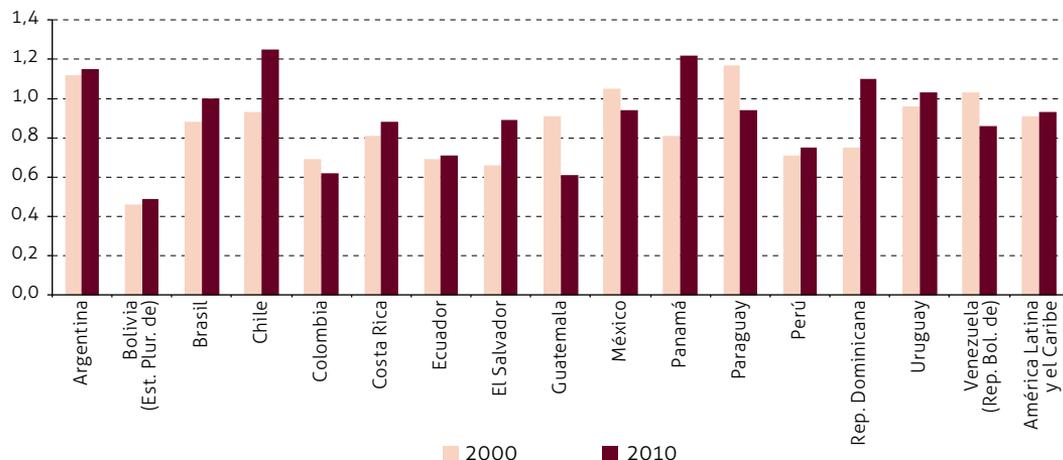
Por otra parte, una de las principales fuentes de contaminación en las ciudades son los residuos sólidos provenientes de los hogares, el comercio, los servicios y la producción industrial. En América Latina y el Caribe se generaron aproximadamente 436.000 toneladas de residuos sólidos urbanos durante 2010 y el promedio anual de residuos sólidos urbanos per cápita es de 0,93 kg/habitante al día, con diferencias significativas entre países (véase el gráfico XIV.21). La proporción de estos residuos que termina en rellenos sanitarios ha aumentado notoriamente en la región (del 22,6% en 2002 al 54,4% en 2010). No obstante, muchos residuos se desechan en lugares inadecuados o en vertederos a cielo abierto (OPS/BID/AIDIS, 2011). En este contexto, es necesario considerar medidas para aumentar el depósito de residuos sólidos en rellenos sanitarios y explorar alternativas de aprovechamiento o de tratamiento antes de su depósito final o eliminación. Ello incluye la creación de incentivos económicos que conduzcan a aumentar las tasas de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

Los residuos en general son consecuencia de las diversas actividades de la economía y de factores demográficos. Su generación se concentra en algunos sectores específicos y dependen de la estructura y patrones de consumo, por lo que su volumen está asociado a la evolución del ingreso y de las políticas públicas orientadas a su tratamiento.

Gráfico XIV.21

América Latina (16 países): generación de residuos sólidos urbanos por habitante y día, 2000 y 2010^a

(En kilogramos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe de la Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe*, 2005 y 2011.

^a Se entiende por residuos sólidos urbanos o municipales aquellos residuos sólidos o semisólidos provenientes de las actividades propias de los núcleos poblacionales en general, incluidos los residuos de origen domiciliario, comercial, de servicios, institucional, de mercados, hospitalarios, comunes o no peligrosos, los generados en las oficinas de distintas industrias, en el barrido y limpieza de calles y áreas públicas, y en podas de plantas de calles, plazas y jardines públicos.

B. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁷, la contaminación atmosférica implica la modificación de las características naturales de la atmósfera —ya sea a nivel domiciliario o en espacios exteriores— por cualquier agente químico, físico o biológico. 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.

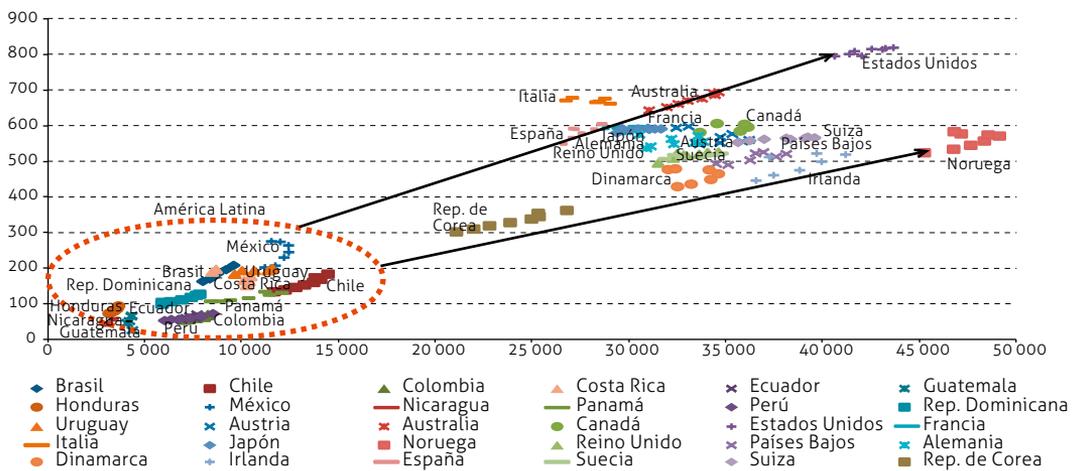
El parque automotor ha crecido de forma significativa en los últimos años en prácticamente todos los países de la región. Además de las deficiencias del transporte público y el incremento del ingreso, otros factores, como la caída de precios, las expectativas de crecimiento económico y la disponibilidad de crédito, han facilitado la expansión del número de vehículos. En México se registra un aumento, al pasarse de 203 automóviles por 1.000 habitantes en 2003 a 275 en 2010. Aproximadamente en el mismo período, en el Brasil el número de automóviles se incrementó de 164 a 209 por 1.000 habitantes; en Chile, de 135 a 184 por 1.000 habitantes;

²⁷ Véase [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html.

en Panamá, de 108 a 132 por 1.000 habitantes, y en la República Dominicana, de 105 a 128 por 1.000 habitantes. También hay una tendencia al crecimiento del número de vehículos en otros países —Colombia, Honduras y el Perú—, si bien el parque automotor en estos casos sigue siendo reducido. Aunque la densidad es todavía bastante menor a la que se registra en los países desarrollados, los estilos de crecimiento urbano potenciales y una oferta insuficiente de infraestructura para el transporte público, peatonal y no motorizado podrían originar una tendencia a una mayor densidad de motorización en América Latina (véase el gráfico XIV.22), como la que actualmente registran en la frontera superior países como Australia, España o los Estados Unidos.

Gráfico XIV.22
Economías desarrolladas y América Latina (países seleccionados): relación entre la tasa de motorización y el PIB per cápita, 2003-2010^a

(En vehículos a motor por 1.000 personas y dólares PPA a precios constantes de 2005)



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

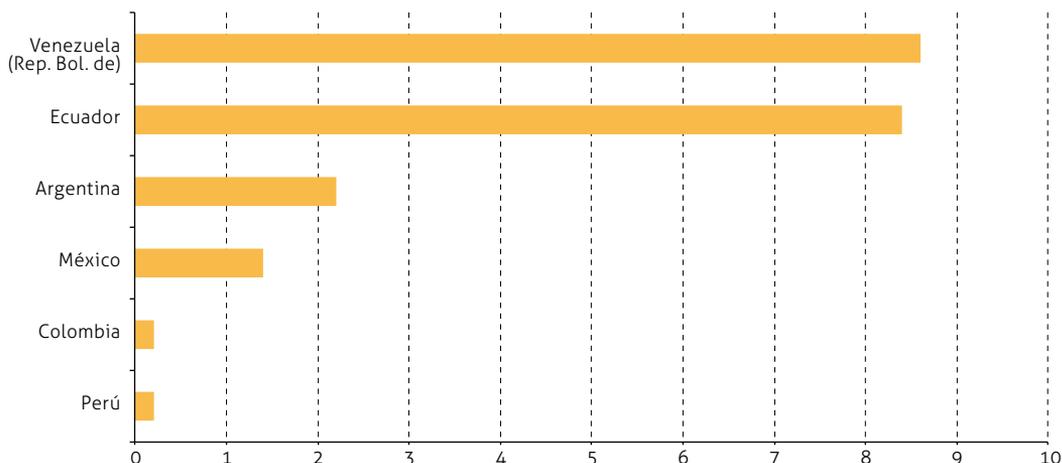
^a El límite superior corresponde a países como los Estados Unidos, Australia, España e Italia. El límite inferior corresponde a Noruega, los Países Bajos y Dinamarca. Las líneas punteadas no indican proyecciones, sino posibles trayectorias de acuerdo a los estilos de crecimiento que adopte la región.

El alto ritmo de crecimiento de la flota vehicular, acompañado de un aumento del consumo de gasolinas, se ha combinado también en algunos países con considerables subsidios a los combustibles fósiles (véase el gráfico XIV.23), con lo que se ha reforzado una estructura de precios a favor del transporte privado que genera más contaminación porque no incorpora sus externalidades negativas. Esta situación, que está ya ocasionando presiones adicionales para las finanzas públicas en algunos países de la región, propicia una asignación regresiva e ineficiente de recursos en la economía que favorece las tecnologías de altas emisiones de carbono, enrigideciendo patrones de producción y consumo que deberían cambiar y que retrasan la innovación tecnológica en la producción. Lograr el doble dividendo, fiscal y ambiental, requiere de coordinación interregional, transparencia y un claro diseño de impuestos “verdes” (véase el recuadro XIV.1).

Gráfico XIV.23

América Latina (6 países): ejemplos de subsidios a los combustibles fósiles, 2011

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Agencia Internacional de la Energía, *Perspectivas de la Energía en el Mundo, 2012* y "Fossil Fuel Subsidy Database" [en línea] <http://www.iea.org/subsidy/>.

Recuadro XIV.1

América Latina: algunas medidas tributarias con efectos ambientales

En el Ecuador se promulgó en 2011 la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, por la que se creaba un impuesto ambiental a la contaminación vehicular y un impuesto a las botellas plásticas no retornables y se establecieron tasas especiales para los vehículos híbridos y eléctricos.

En el Perú se modificaron las tasas del impuesto selectivo al consumo a los combustibles, considerando apropiadamente un criterio de proporcionalidad al grado de nocividad de los combustibles, y se sacrificó la tasa del 10% del impuesto selectivo para la importación de autos nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible, en lugar de tasar los vehículos más contaminantes.

Desde 2011, en Honduras se grava con una sobretasa la importación de vehículos usados.

En la Reforma Hacendaria y Social de México de 2013 se creó un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles según su contenido de carbono y un gravamen a los plaguicidas de acuerdo con la categoría de peligro de toxicidad aguda.

En El Salvador cambió la tasa del impuesto *ad valorem* al primer registro de vehículos automotores, que pasó del 1% al 8%, y en Guatemala se introdujo un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres (2012 y 2013).

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

Además, la densidad del parque automotor aumenta a ritmos intensos pero diferenciados en las grandes metrópolis latinoamericanas y en general en los países (véase el cuadro XIV.7). Este crecimiento genera cada vez más problemas de congestión y contaminación atmosférica e incrementa de manera sostenida la cantidad de horas que las personas deben dedicar al traslado cotidiano, lo que contrarresta las ganancias de productividad y afecta la disponibilidad de tiempo libre y la calidad de vida. Como se observa en el cuadro XIV.7, el incremento de la tasa de motorización fue mayor en Ciudad de México, donde pasó de 391 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2001 a 471 en 2010. En Bogotá, en el mismo período pasó de 126 a 163 vehículos por cada 1.000 habitantes, y en Santiago, de 126 a 137 automóviles por cada 1.000 habitantes entre 2001 y 2006.

Cuadro XIV.7

América Latina (ciudades y países seleccionados): evolución de la tasa de motorización por 1.000 habitantes^a

A. Ciudades												
Año	Ciudad de México			Santiago			Bogotá					
2001	391			126			141					
2006	350			137			...					
2010	471			...			163 ^b					

B. Países												
Año	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
2003	164	135	--	54	--	--	203	42	--	--	105	--
2004	171	140	55	56	--	74	200	46	108	54	100	--
2005	178	147	57	61	47	77	208	--	108	57	107	184
2006	186	154	60	66	53	81	231	--	111	58	112	194
2007	197	161	63	60	27	87	246	57	117	61	119	194
2008	209	170	68	64	--	95	265	58	135	65	125	194
2009	--	174	71	61	66	--	276	58	126	68	128	200
2010	--	184	--	71	68	--	275	57	132	73	--	--

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los institutos nacionales de estadística de los respectivos países. Los datos sobre los países corresponden a información de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

^a En algunos casos, los datos de vehículos son solo estimaciones, presentan problemas de registro o no proceden de una misma base, lo que dificulta su comparación.

^b La tasa de motorización corresponde a 2011.

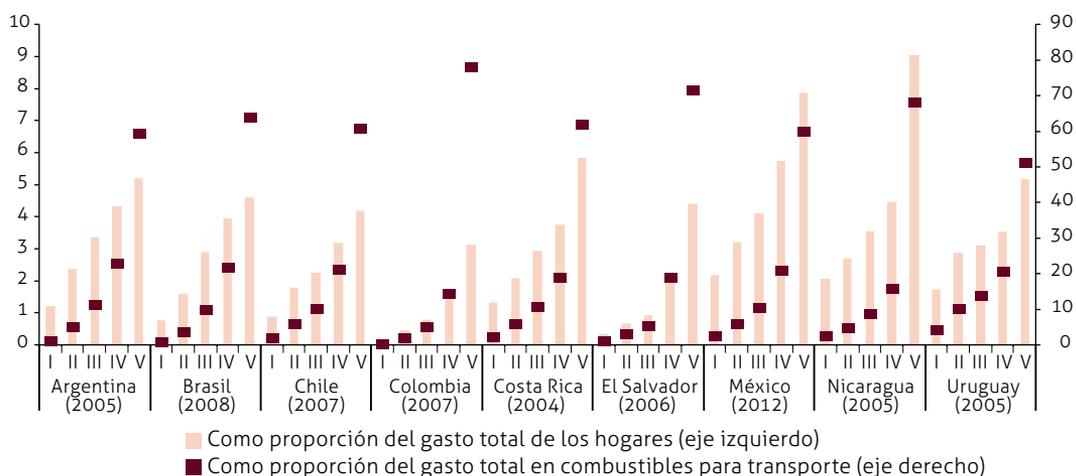
La información disponible muestra que la tenencia de autos se concentra, principalmente, en los quintiles de más altos ingresos, aunque con diferencias significativas entre países. Esta circunstancia implica, además, que esos grupos socioeconómicos reciban la mayor parte de los subsidios al consumo de combustibles fósiles e infraestructura para la movilidad privada, con lo que se revela otra dimensión de las desigualdades cruzadas. Surgen así patrones de movilidad diferenciados según el ingreso, segregando a los estratos que más utilizan el automóvil de los que se movilizan sobre todo en transporte público. La participación en el gasto de consumo de electricidad es más homogénea en todos los niveles de ingreso, mientras que en el caso de la gasolina se concentra más en los de mayor

ingreso. Por tanto, una política impositiva centrada en las gasolinas es más progresiva que una que se dirija a la electricidad.

Desde el punto de vista del bienestar de los hogares, el incremento del parque automotor y su potencial expansión son probablemente buenas noticias. Sin embargo, no pueden ignorarse los problemas ambientales ni las pérdidas de bienestar derivados, sobre todo si se considera el alto nivel de concentración urbana de América Latina y el Caribe.

La contracara del aumento del parque automotor es el consumo creciente de gasolinas. 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 (véase el gráfico XIV.24). La diferenciación por estratos es muy significativa: la importancia de estos gastos en el total aumenta con el ingreso, y el último quintil por ingresos concentra en todos los casos considerados más del 50% del gasto total en gasolinas; en el caso de Colombia llega a casi el 80%.

Gráfico XIV.24
América Latina (9 países): gasto de los hogares en combustibles para transporte (gasolina, diésel y biodiésel) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total en combustibles para transporte, por quintil de ingreso^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los respectivos países.
^a Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

Resulta ilustrativo comparar la respuesta de la demanda de gasolina en la región ante variaciones de ingreso y precio con la de otros países. Al igual que en el caso de la energía, este ejercicio se realiza considerando la evidencia disponible a nivel mundial, sintetizada a través de un metanálisis. La comparación de la elasticidad-ingreso y la elasticidad-precio

de la demanda de gasolinas con las de otras regiones muestra que en América Latina y el Caribe la demanda de gasolina es más sensible al ingreso y menos a las variaciones de precio que en otras regiones. Mientras que la elasticidad-ingreso de la demanda de gasolina de los países de la OCDE es 0,59, la de América Latina y el Caribe asciende a 0,71 (véase el cuadro XIV.8). De este modo, un ritmo de crecimiento similar en las economías de la OCDE y de América Latina y el Caribe se manifiesta en un mayor aumento del consumo de gasolina en esta última región. Por otro lado, la demanda de gasolina es relativamente inelástica al precio (véase el cuadro XIV.8), esto es, la demanda es sensible al precio pero su respuesta es menor en la región que en los países de la OCDE (-0,46 frente a -0,39). Estas sensibilidades de respuesta al ingreso y los precios varían de un país a otro.

Cuadro XIV.8

América Latina y el Caribe y países de la OCDE: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de combustibles

	América Latina y el Caribe	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
Elasticidad-ingreso	0,71	0,59
Elasticidad-precio	-0,39	-0,46

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

En este contexto, las señales de los precios son insuficientes para contener en la región el dinamismo de la demanda, como consecuencia de la baja elasticidad-precio de esta en el caso de las gasolinas. Probablemente, la menor sensibilidad de la demanda a las variaciones de precios refleja la escasa presencia en América Latina y el Caribe de bienes sustitutos adecuados para el transporte privado. Esto es, la carencia de un transporte público moderno, eficiente y de calidad que sea un sustituto razonable en términos de rapidez, calidad, confiabilidad, comodidad, eficiencia y seguridad. También puede obedecer en parte al diseño urbanístico, en la medida en que la ubicación de barrios de altos ingresos en las afueras de las ciudades exige un mayor uso del automóvil.

Por tanto, se requiere complementar los incentivos de precios con políticas regulatorias de eficiencia de los vehículos, límites de emisiones de estos y planeación urbana, entre otras. Si bien existe cierto espacio para una estrategia fiscal que establezca un sistema impositivo sensible a las externalidades negativas de los consumos, hay que considerar cuidadosamente los efectos en los estratos de bajos ingresos, ya que puede originar un alza de precios de los combustibles y el transporte público. Por ello, un aspecto clave para la política pública en este terreno consiste en aumentar la capacidad de las ciudades para proporcionar un transporte público eficiente y de calidad. La región está aún lejos de esos objetivos, aunque en varias ciudades ya se han puesto en marcha iniciativas con que se intenta mejorar el sistema de transporte público masivo (véase el recuadro XIV.2).

Recuadro XIV.2

Experiencias de transporte público sostenible en países de América Latina

Junto con otros factores, el crecimiento urbano que ha experimentado América Latina en las últimas décadas ha llevado a un considerable aumento del tráfico vehicular en las grandes ciudades de la región, ocasionando problemas de contaminación atmosférica y un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyen al cambio climático. Una de las alternativas para mejorar los desplazamientos en las ciudades de la región ha sido la implementación de los sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), un modo de transporte más organizado, con carriles exclusivos, que prioriza el transporte público frente a los vehículos particulares. En América Latina más de 45 ciudades han realizado inversiones en las últimas décadas en sistemas tipo BRT (Rodríguez y Vergel, 2013). Este tipo de medidas, que contribuyen a mejorar la gestión del transporte, junto con iniciativas orientadas a desincentivar el uso de los automóviles particulares y mejorar la calidad de los combustibles, tienen beneficios adicionales por lo que se refiere a la calidad del aire, la salud de la población, la reducción de accidentes de tránsito y la disminución de los tiempos de recorrido.

Cuadro

América Latina (ciudades seleccionadas): sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT

Ciudad o área metropolitana	Nombre del BRT	Población (millones de habitantes)	Fecha de inicio del BRT	Extensión (en km)	Pasajeros por día
Curitiba (Brasil)	URBS	2	1972	81	505 000
Quito (Ecuador)	Metrobús	2	1990	56	491 000
Bogotá (Colombia)	Transmilenio	7	2000	87	1 650 000
León (México)	Optibús	1	2003	30	236 619
Ciudad de México (México)	Metrobús	9	2005	95	800 000
Guayaquil (Ecuador)	Metrovía	3	2006	33	310 000
Pereira (Colombia)	Megabús	0	2006	88	115 000
Santiago de Chile (Chile)	Transantiago	6	2007	94	4 500 000 ^a
Ciudad de Guatemala (Guatemala)	Transmetro	1	2007	39	210 000
Bucaramanga (Colombia)	Metrolínea	1	2009	50	200 000
Guadalajara (México)	Macrobus	4	2009	16	200 000
Cali (Colombia)	MIO	2	2009	35	405 000
Barranquilla (Colombia)	Transmetro	2	2010	14	177 000
Lima (Perú)	Protransporte	8	2010	26	460 000

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados y BRT (SIBRT).

^a El mayor número de pasajeros en Santiago de Chile se debe a que el sistema Transantiago comprende buses y metro.

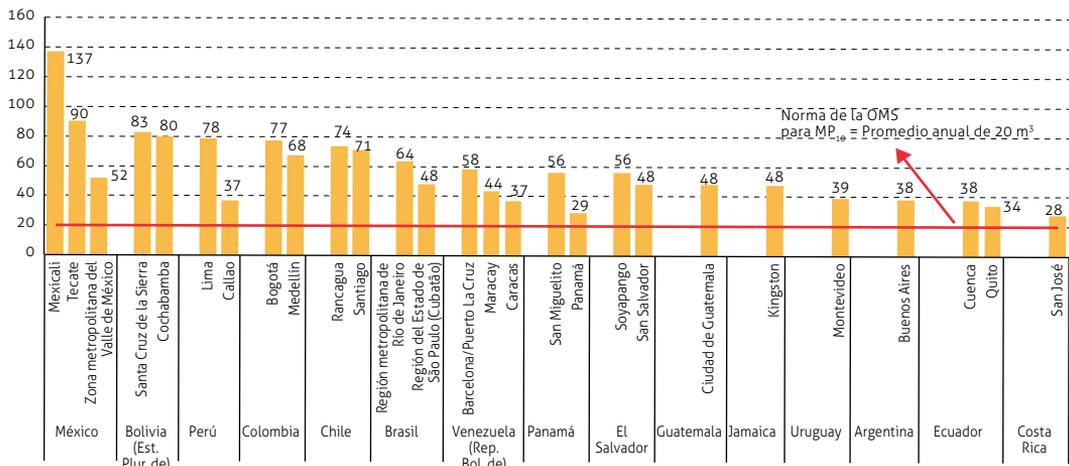
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Rodríguez y E. Vergel, "Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (*Bus Rapid Transit*) y desarrollo urbano en América Latina", *Land Lines*, enero de 2013.

Otro aspecto problemático del crecimiento del parque vehicular, particularmente el de uso privado, es el aumento de la contaminación atmosférica en las ciudades (CEPAL, 2010c).

Al menos 100 millones de personas están expuestas en América Latina y el Caribe a la contaminación atmosférica a niveles superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005). Entre los contaminantes que más preocupan por su efecto nocivo para la salud pública se encuentran el monóxido de carbono,

el ozono, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de sulfuro y el material particulado²⁸. En el gráfico XIV.25 se muestra el promedio anual de material particulado MP10 en 27 ciudades seleccionadas de América Latina y el Caribe²⁹. Diez de las ciudades incluidas en el gráfico son capitales: Ciudad de México, Lima, Bogotá, Santiago, Caracas, Panamá, Kingston, Montevideo, Buenos Aires y San José. En el período 2008-2009 las capitales con mayores niveles de contaminación del aire por MP10 en la región eran Lima, Bogotá y Santiago, con promedios anuales más de tres veces superiores a la norma recomendada por la OMS. Además de las capitales, destacan los altos niveles de contaminación atmosférica por MP10 en ciudades intermedias. Tal es el caso de Mexicali (México), que se encuentra, además, entre las que presentan mayores niveles de contaminación atmosférica del mundo³⁰. También destacan Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) —con niveles de contaminación cuatro veces superiores a los máximos recomendados por la OMS—, así como Medellín (Colombia) y Rancagua (Chile).

Gráfico XIV.25
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/>.

²⁸ Véase [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html. El material particulado (MP) es una mezcla de pequeñas partículas sólidas y líquidas que están en el aire que respiramos. El MP₁₀ consiste en partículas de diámetro menor o igual a 10 micrones (un micrón es la milésima parte de un milímetro). Por su tamaño, el MP₁₀ es capaz de ingresar al sistema respiratorio del ser humano. Cuanto menor sea el diámetro de estas partículas, mayor será el daño potencial para la salud.

²⁹ Los datos fueron obtenidos a través del Observatorio Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. En la actualización de 2005 de su guías de calidad del aire de 2005, el valor máximo recomendado de MP10 es de 20 microgramos por metro cúbico (µg/m³) como promedio anual y 50 microgramos por metro cúbico (µg/m³) como promedio para 24 horas (OMS, 2006).

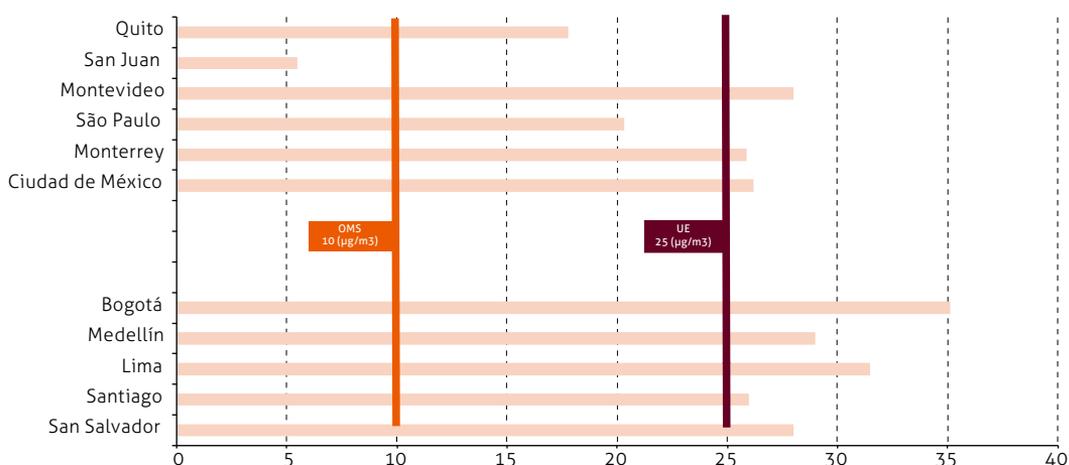
³⁰ Mexicali tiene una media anual de 137 µg/m³.

La exposición a la contaminación atmosférica urbana, sobre todo a las partículas en suspensión o material particulado³¹ (MP₁₀ y MP_{2,5}) (véase el gráfico XIV.26), conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y provoca un aumento de la tasa de mortalidad (y de morbilidad). Los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire incluyen niños, adultos mayores, personas con ciertos problemas de salud preexistentes y personas en situación de pobreza (OMS, 2011).

Gráfico XIV.26

América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material particulado MP_{2,5} con respecto a las normas de salud, 2011^a

(En microgramos por metro cúbico)



Fuente: Clean Air Institute, *La calidad del aire en América Latina: una visión panorámica, 2012* [en línea] <http://www.cleanairinstitute.org/calidaddelaireamericalatina>.

^a La línea roja se refiere a la norma de salud definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la línea verde a la norma de salud que establece la Unión Europea (UE).

³¹ De acuerdo con la OMS, el material particulado (MP) o partículas en suspensión se clasifican, en función de su diámetro, en MP₁₀ (partículas con un diámetro aerodinámico inferior a 10 µm) y MP_{2,5} (diámetro aerodinámico inferior a 2,5 µm). Estas últimas suponen mayor peligro porque, al inhalarlas, pueden alcanzar las zonas periféricas de los bronquiolos y alterar el intercambio pulmonar de gases. La exposición crónica a MP₁₀ aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias (bronquitis y asma, entre otras), así como de cáncer de pulmón. En el caso de MP_{2,5}, además de lo anterior las partículas en suspensión se asocian con aumentos de morbilidad y mortalidad de la población expuesta y, en particular, con padecimientos de asma y alergias entre la población infantil. En los países en desarrollo, la exposición a MP₁₀ y a gases originados por combustibles sólidos en fuegos abiertos y cocinas tradicionales en espacios cerrados aumenta el riesgo de infección aguda de las vías respiratorias inferiores y la mortalidad por esta causa en niños pequeños; la contaminación atmosférica en espacios interiores procedente de combustibles sólidos constituye también un importante factor de riesgo de enfermedad pulmonar obstructiva crónica y de cáncer de pulmón entre los adultos. En una atmósfera urbana, la generación de partículas suspendidas (MP₁₀ y MP_{2,5}) se debe, fundamentalmente, a la quema de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, al desgaste de materiales, al inadecuado manejo de residuos y aguas residuales y al tráfico por carretera (lo que incluye las vialidades pavimentadas y no pavimentadas y la erosión eólica), en cuyo caso es común considerar el impacto de ambos tipos de partículas. En el grupo de MP_{2,5} se incluyen los aerosoles de azufre y nitrógeno de la combustión, que por agregación adquieren el tamaño de MP₁₀.



Capítulo XV

El gran impulso ambiental

Desarrollo sostenible y cambio estructural

Un mundo en crisis ambiental

- A. La encrucijada ante el cambio climático
- B. Es necesario un gran impulso ambiental

La seguridad climática y la implementación del Acuerdo de París de 2015

Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental

- A. Gran impulso ambiental y diversificación productiva
- B. Lecciones para una nueva política industrial
- C. Hacia el gran impulso ambiental

Desarrollo sostenible y cambio estructural*

En América Latina y el Caribe se está configurando un nuevo patrón de consumo con consideraciones ambientales, pero sin contraparte en la estructura productiva. En gran medida, este nuevo patrón ha surgido como imitación de las respuestas de las economías avanzadas a la evidencia de una creciente restricción ambiental¹. En estos países, y más recientemente en otros como el Japón y la República de Corea, la dimensión ambiental ya se manifiesta en el cambio estructural. El medio ambiente y su sostenibilidad se han incorporado a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimientos y tecnología. En este contexto, la región tiene la oportunidad de articular la eficiencia keynesiana o de crecimiento con la schumpeteriana con el objetivo del cuidado del medio ambiente.

El cambio estructural relacionado con la sostenibilidad ambiental se dará en el contexto de la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes. Existe un debate en torno a la conveniencia de acelerar la penetración del nuevo paradigma tecnológico y de cambio estructural con criterios ambientales, lo que se conoce como economía verde². Sin embargo, las diferentes interpretaciones del contenido de este concepto y las disímiles capacidades de concretarlo han dificultado el consenso sobre el tema. Entrar plenamente en la senda de la economía verde demanda un proceso acumulativo para configurar un nuevo paradigma tecnológico que sustituya al vigente. Por eso, muchos países, sobre todo desarrollados, han acelerado la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas de mediano plazo en los nuevos sectores con esta orientación, ampliando las brechas con los países en desarrollo.

La ambivalencia de la técnica, generadora de bienestar sobre la base de aumentos de productividad, pero con efectos negativos sobre la biosfera, requiere de una acción deliberada para resolver estas contradicciones que escapan a la acción reguladora del

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estructura, especialización y crecimiento", *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012, págs. 86-91.

¹ La restricción de mayor alcance (global) e irreversibilidad es la que se refiere al cambio climático, aunque junto a ella se presentan otras restricciones de carácter local y regional. Para los objetivos de este documento, se las engloba en el término "ambiental".

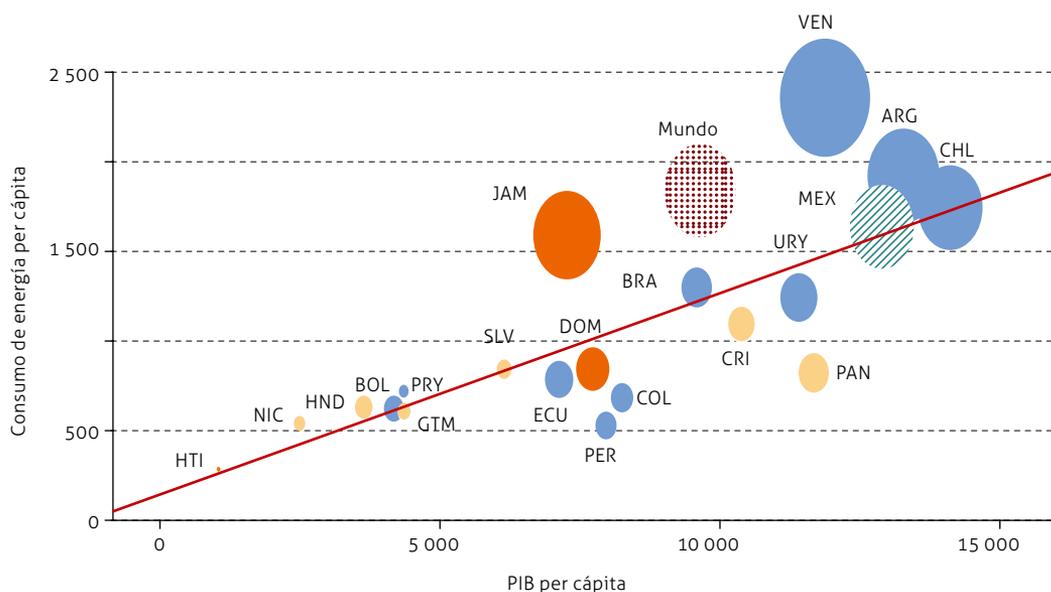
² Por ejemplo, la República de Corea puso en marcha un paquete de estímulo fiscal de 38.000 millones de dólares dirigido al desarrollo de 27 tecnologías estrechamente vinculadas a nuevos sectores asociados a la economía verde. En la región, por el contrario, la mayoría de los estímulos se orientaron a la profundización de la senda de desarrollo alta en consumo energético y emisiones. Véase un análisis detallado de las políticas de estímulos para un desarrollo sostenible durante la crisis reciente en Barbier (2011).

mercado³. Hasta el momento, la sostenibilidad ambiental ha sido relegada en las prioridades de corto plazo. El estilo de desarrollo vigente se basa en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas estáticas estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales, lo que sesga en esa dirección las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, en especial de las energías fósiles. Por ello, se constata una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes (véase el gráfico XV.1). Este sesgo en la dirección del patrón dominante, junto con la falta de internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado un cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental.

Gráfico XV.1

América Latina: PIB per cápita y consumo de energía per cápita, 2008^a

(En kilogramos equivalentes de petróleo y dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>.

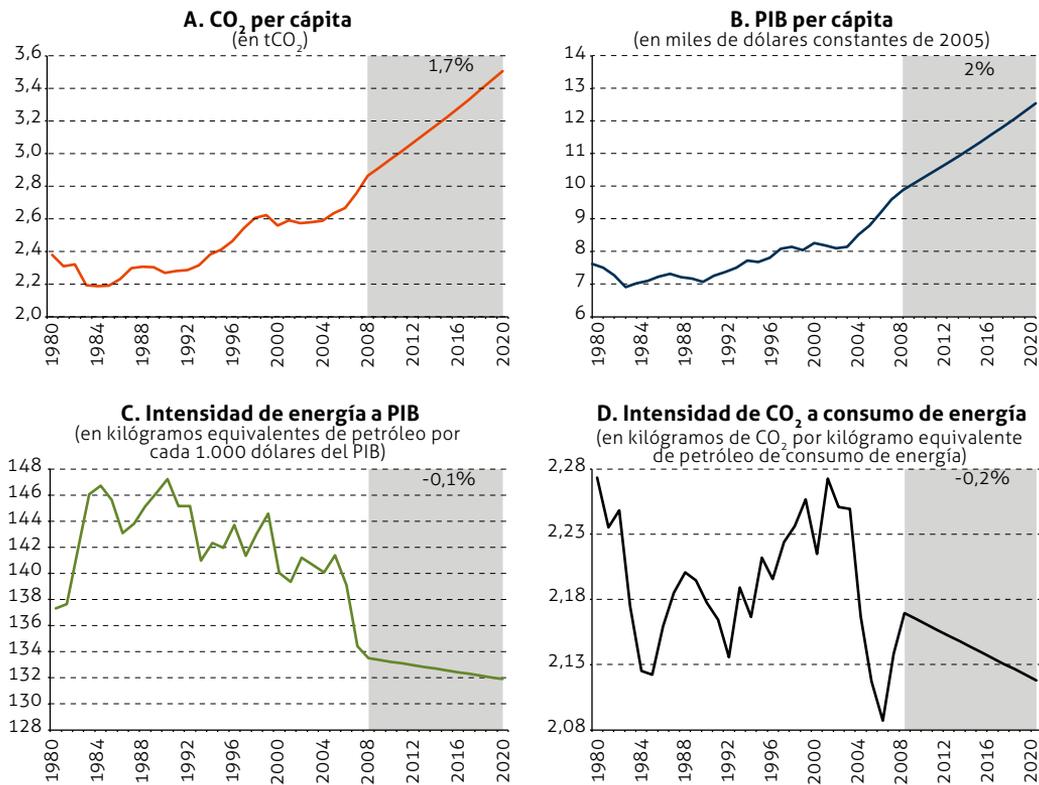
^a El tamaño de los círculos es relativo a las emisiones per cápita de cada país. Los colores se refieren a la subregión: azul, América del Sur; rojo, Centroamérica; anaranjado, el Caribe.

³ Como lo enfatizó Prebisch (1980), "el extraordinario impulso de los últimos decenios hasta los tiempos recientes no es solo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica. [...] La investigación tecnológica, hasta tiempos recientes, no se había preocupado por los efectos adversos de la técnica sobre el medio ambiente. Son muy graves las consecuencias del desarrollo sobre la biosfera".

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles, pues generan grandes costos económicos, sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sustentación material en el mediano y largo plazo (Stern, 2007; De Miguel y Sunkel, 2011). Las proyecciones a 2020 muestran que, si no se combinan acciones públicas y privadas para lograr un cambio tecnológico profundo, la actual trayectoria de crecimiento enfrentará restricciones ambientales cada vez mayores, que obligarán a adoptar medidas más drásticas (véase el gráfico XV.2).

Gráfico XV.2

América Latina y el Caribe (21 países): trayectoria de CO₂ per cápita, PIB per cápita, intensidad de energía a PIB e intensidad de CO₂ a consumo de energía, escenario inercial, 1980-2020^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, estadísticas de las emisiones de gases de efecto invernadero (tCO₂e: toneladas de CO₂ equivalente), del consumo de energía, del PIB per cápita valorado a paridad de poder adquisitivo en dólares de 2005, de la intensidad de energía a PIB (kilogramos equivalentes de petróleo por cada 1.000 dólares de PIB) y de la intensidad de CO₂ a consumo de energía (kilogramos de CO₂ por kilogramos equivalentes de petróleo de consumo de energía).

Nota: La parte sombreada corresponde a proyecciones.

^a Se incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para la simulación se supuso una tasa anual de crecimiento del PIB del 2% y se mantuvieron las razones vigentes de energía a PIB y de emisiones a consumo de energía.

Los retos de la región en materia de desarrollo sostenible no han cambiado en las últimas décadas; más bien han aumentado a partir de evidencias inequívocas respecto del cambio climático global (IPCC, 2007). El objetivo de un desarrollo sostenible con igualdad es lograr un crecimiento económico con mayor productividad, frenando o revirtiendo la destrucción de los activos naturales y de los ecosistemas que los albergan. Por ello, el cambio estructural que se propone en este documento toma en cuenta los costos externos (externalidades negativas) de la producción y del costo intergeneracional del deterioro de los recursos naturales y los ecosistemas. De hecho, una dirección estratégica de la política industrial es impulsar un cambio estructural compatible con la sostenibilidad ambiental.

Actualmente, el tema ambiental forma parte de la agenda pública, más por las crecientes demandas ciudadanas que por su integración en la agenda económica. América Latina y el Caribe es una región privilegiada por su gran acervo de capital natural y biodiversidad, así como por sus posibilidades de provisión de servicios ambientales⁴. Por lo tanto, cuenta con las condiciones naturales para establecer las bases del cambio estructural hacia la sostenibilidad con innovación siempre que adopte las políticas necesarias para concretarlas (Naciones Unidas, 2012).

Muchas economías latinoamericanas han logrado sostener su crecimiento a pesar de la desaceleración mundial, lo que abre la oportunidad para reducir brechas en tecnologías relacionadas con el medio ambiente. Es claro que la mayor parte del gasto en innovación y desarrollo y de las patentes para mejorar el medio ambiente (energías renovables, vehículos eléctricos e híbridos, eficiencia energética en edificios, tratamiento de aguas y residuos, entre otras) se concentran en los Estados Unidos, el Japón y Europa, pero también es cierto que la región ha liderado algunos procesos de innovación tecnológica aprovechando sus recursos naturales y su riqueza ecosistémica, con positivas implicaciones sociales y ambientales (véase el recuadro XV.1).

En el ejemplo presentado en el recuadro XV.1, así como en otras destacadas experiencias en la región, el Estado ha liderado el proceso con una visión de largo plazo⁵. Para aumentar y acelerar la difusión tecnológica con sostenibilidad es necesario recuperar el papel central de la política pública con una visión sistémica. Concretar esta función implica modificar las señales de precios para avanzar en el cambio estructural y superar la "modernización de escaparate".

⁴ América Latina y el Caribe posee un tercio de las reservas de agua dulce, el 12% de la superficie mundial cultivable, un tercio de la producción mundial de bioetanol, cerca del 25% de los biocombustibles y el 13% del petróleo. Cuenta con el 65% de las reservas de litio, el 49% de las de plata, el 44% de las de cobre, el 33% de las de estaño, el 32% de las de molibdeno, el 26% de las de bauxita, el 23% de las de níquel, el 22% de las de hierro y el 22% de las de zinc. Además, la región concentra el 48% de la producción mundial de soja y cuenta con el 21% de la superficie de bosques naturales y abundante biodiversidad (6 de los 17 países megadiversos del mundo se encuentran en la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)).

⁵ Por ejemplo, en investigación biomédica y biotecnológica, uso médico de manufacturas de cobre, experimentación con nuevos materiales, bioplásticos, sistematización del conocimiento de la biodiversidad, y denominaciones de origen en el comercio internacional.

Recuadro XV.1

Innovación tecnológica para un cambio estructural sostenible en América Latina

En el campo de los biocombustibles, uno de los adelantos más importantes en el mundo es la producción de etanol a partir de la caña de azúcar. Este tipo de etanol es muy diferente del etanol de maíz y su producción es más eficiente, pues requiere menos insumos, es superior en términos energéticos y no deteriora la seguridad alimentaria (BNDES/CGEE, 2008).

En este escenario se destaca el Brasil, cuyo programa de bioetanol de caña de azúcar presenta resultados interesantes, desde la investigación de las variedades de caña de mayor rendimiento, hasta la fabricación de motores que funcionan con cualquier mezcla de gasolina y etanol. Las actividades de este país se fortalecieron a partir del programa nacional PROALCOHOL en la década de 1970 y en la actualidad la industria emplea a unas 500.000 personas. El Brasil se ha vuelto un referente tecnológico, al tiempo que ha generado desarrollos sinérgicos en la biotecnología de la caña de azúcar y en la industria automotriz para acompañar la oferta y la infraestructura de distribución. Algunas de estas innovaciones se están aplicando en otros países de la región.

Otro ejemplo es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en México (Sarukhán y otros, 2011), una institución que cuenta con un sistema de percepción remota para la detección de incendios forestales. En 1998, un año extraordinariamente cálido a nivel mundial, se perdieron alrededor de 850.000 hectáreas de bosques en ese país. En respuesta, a partir de 1999 se implementó el Programa de detección de puntos de calor mediante técnicas de percepción remota, que se actualiza diariamente. Este mecanismo recibe señales satelitales ocho veces al día para la detección de sitios con anomalías térmicas que generalmente corresponden a incendios. El reporte se envía en forma electrónica y en menos de 40 minutos a los responsables del combate de incendios en cada estado del país. Esto ha disminuido los daños por incendios más del 30% al combatirlos en sus fases iniciales, lo que reduce el peligro de muerte y los costos. Esta capacidad se ha transferido a los países centroamericanos, que se encuentran incluidos en las imágenes satelitales de la CONABIO. Fuera de la región, en Alemania se ha adoptado esta metodología para la detección de puntos de calor en Europa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)/Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) (coords.), *Bioetanol de caña de azúcar: Energía para el desarrollo sostenible*, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2008 e información de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) de México.

La articulación de las eficiencias schumpeteriana y keynesiana en los ámbitos económico y ambiental implica cambiar los actuales sistemas de incentivos para modificar la especialización productiva de la región, generar nuevos sectores para el desarrollo sostenible y reducir la vulnerabilidad a las restricciones ambientales del futuro. Esto debe ir acompañado de una consolidación de la institucionalidad que supere el enfoque reactivo de la política ambiental, que no brinda señales de precios adecuadas ni internaliza las externalidades.

Desde la perspectiva de la eficiencia schumpeteriana, la ampliación de las oportunidades de inversión en tecnologías limpias (por ejemplo, con bajas emisiones de carbono) puede estimular el desarrollo económico a largo plazo. Una acción intensa y rápida en este campo puede generar ventajas comparativas a mediano y largo plazo. En caso contrario, las futuras exigencias de los países desarrollados, como la reducción de la huella de carbono, impondrán los cambios de una manera más desventajosa, costosa y reactiva (Samaniego, 2010). Para que la región aproveche la transición global hacia una economía más amigable desde el punto de vista ambiental tendrá que desarrollar su capacidad industrial, científica y tecnológica, y estimular la innovación, mejorando así su competitividad sistémica (CEPAL, 2008)⁶.

En el mercado de bienes y servicios ambientales, la región enfrenta limitaciones tanto para desarrollar ventajas competitivas por medio de la innovación y el desarrollo tecnológico, como para alcanzar, aun usando tecnologías maduras, costos competitivos en los procesos productivos y los servicios. Sin embargo, una región que cuenta con gran diversidad de recursos naturales y cuyos pueblos originarios poseen amplios conocimientos sobre el uso de la biodiversidad y los ecosistemas tiene una ventaja competitiva que le permitiría reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y crear sectores internacionales de punta, en la medida en que esas ventajas sean valorizadas y se proteja su propiedad.

América Latina y el Caribe tiene la oportunidad de cerrar las brechas de infraestructura con insumos y productos sostenibles, sobre todo en las áreas de transporte, agua y saneamiento, vivienda y energía, contribuyendo así a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. Si bien la transición hacia una infraestructura sostenible es urgente en muchas partes de la región, esta urgencia se intensifica en las zonas más vulnerables al cambio climático⁷. Pese a que muchas medidas de construcción de infraestructura ambientalmente sostenible son inclusivas y beneficiosas para los involucrados, los países enfrentan obstáculos y deficiencias institucionales para implementarlas⁸.

Los procesos incompletos de urbanización también ofrecen oportunidades productivas que se pueden conjugar con avances en la dimensión ambiental. Además, la construcción de ciudades sostenibles contribuye a lograr un mejor ambiente de negocios, eficiente,

⁶ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha señalado el potencial de "polos de crecimiento verde" en los que se promovería la eficiencia energética, la agricultura y las fuentes de energía renovable, así como la inversión extranjera directa con bajas emisiones de carbono (UNCTAD, 2010).

⁷ La región es muy vulnerable a los desastres naturales, que se intensificarán con el cambio climático. Los costos de las consecuencias y de la adaptación serán importantes, por lo que América Latina y el Caribe se vería beneficiada con una acción decidida para un acuerdo global que permita la mitigación de las emisiones, considerando los distintos grados de desarrollo de los participantes. Reducir las emisiones globales de CO₂ a niveles que eviten una crisis climática de consecuencias desconocidas para la vida humana y los ecosistemas obligará a cambiar radicalmente los patrones de producción, transporte, consumo, uso de la energía, uso del territorio y planificación urbana.

⁸ Con frecuencia, las autoridades adoptan soluciones fragmentarias y de corto plazo, en lugar de opciones de infraestructura más sostenibles, debido a deficiencias institucionales, redes de proveedores desarrolladas dentro de un marco reglamentario que no valora las externalidades, altas tasas de interés y de descuento, ciclos políticos breves y presiones de una población creciente con necesidades urgentes no satisfechas.

competitivo y flexible al cambio estructural, y trae beneficios sociales que incentivan nuevas formas de demanda .

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

Un mundo en crisis ambiental*

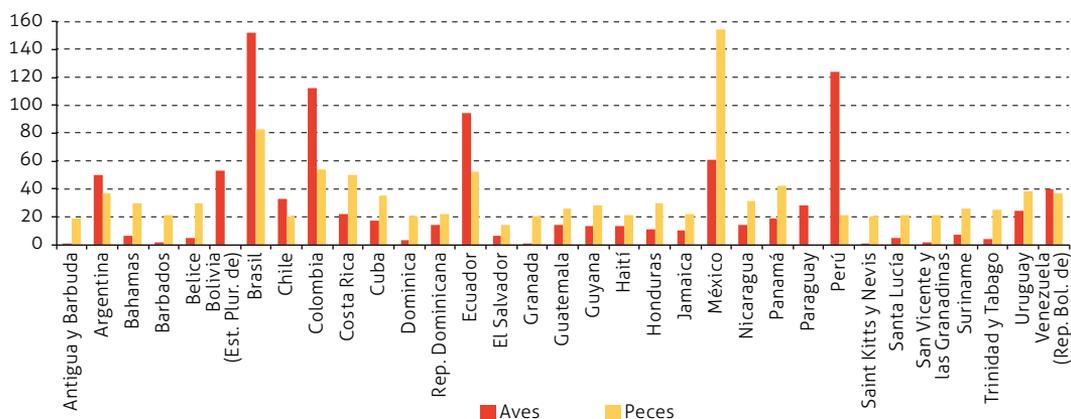
A. La encrucijada ante el cambio climático

La humanidad se encuentra ante un punto de no retorno: el impacto ambiental del estilo de desarrollo dominante pone en peligro su supervivencia y la de otras especies. La destrucción del medio ambiente asociada al crecimiento económico ha sido una constante en la historia, pero en la actualidad muestra dos singularidades. Una de ellas es que su impacto no es solo local, sino que afecta a recursos comunes: la atmósfera, los océanos, las capas polares y la biodiversidad. La segunda es que, por primera vez, hay una generación consciente e informada, a partir de las evidencias científicas, de este impacto y del riesgo que las acciones humanas representan para el medio ambiente. El equilibrio ecosistémico es único y puede ser dañado irreversiblemente por causas antropogénicas. El número de seres humanos seguirá creciendo, al menos por varias décadas, a diferencia de la mayoría de las especies, especialmente los mamíferos, cuyos miembros son cada vez menos o se encuentran en peligro de extinción. En el gráfico XV.3 se muestra el número de especies de aves y peces en peligro de extinción en países latinoamericanos.

Gráfico XV.3

América Latina y el Caribe: especies amenazadas, por grupo taxonómico, 2013^a

(En unidades)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators* y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).

^a Las especies amenazadas representan el número de especies clasificadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) en las siguientes categorías: en peligro crítico, en peligro y vulnerable.

Esta preocupación no es nueva. Ya en 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se reconoció que la acción humana

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 53-58.

podría causar daños irreparables al medio terrestre del cual dependía la vida en el planeta y se alertó sobre su posible irreversibilidad. Entonces, las Naciones Unidas asumieron la misión de evitar una crisis ambiental de gran escala. La urgencia y gravedad de este desafío se confirmó en estudios que se realizaron en el ámbito de las ciencias físicas y en las estimaciones de los costos económicos de la degradación ambiental (Stern, 2007).

En el más reciente reporte del IPCC (2013) se reitera que el calentamiento del sistema climático es inequívoco. La evidencia da cuenta de un aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero desde comienzos de la era industrial a causa de la actividad humana, así como de su vínculo con los cambios de las variables climáticas, que alcanzaron niveles sin precedentes en los últimos 100 años. Las tendencias de los escenarios de emisiones gases de efecto invernadero llevarán a grandes cambios en el sistema climático global que tenderán a intensificarse. Dependiendo de la subregión, en América Latina y el Caribe aumentarán progresivamente las temperaturas (entre 1,6 °C y 4 °C en Centroamérica y 1,7°C y 6,7°C en América del Sur) y habrá una mayor volatilidad de las precipitaciones, con tendencia a su reducción, particularmente en México y Centroamérica. Se espera, además, una mayor frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos (Magrin y otros, 2014).

Los cambios en las variables climáticas, como la temperatura y las precipitaciones, generan cambios lentos, pero con efectos significativos: reducción en los rendimientos de cultivos de subsistencia como la papa y el maíz en Centroamérica y los países andinos; disminución de las áreas de pastoreo, con efectos sobre la productividad ganadera en la Argentina y el Paraguay; aumento de la incidencia del dengue y la malaria en casi todos los países, incluso en zonas altitudinales, donde históricamente no se había detectado; modificación de la biodiversidad vegetal y animal, con un incremento de la desertificación y la deforestación; afectación del sector hidroenergético de la mayoría de los países de la zona andina (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú) por la disminución de los caudales y el aumento de la sedimentación, e incidencia sobre el turismo y la infraestructura, entre otros sectores, por los eventos extremos (huracanes y el fenómeno de El Niño/Oscilación Austral) que aumentan la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y ecológicos (CEPAL, 2015a, 2014a y 2014b; BID/CEPAL, 2014a, 2014b y DNP/CEPAL/BID, 2014).

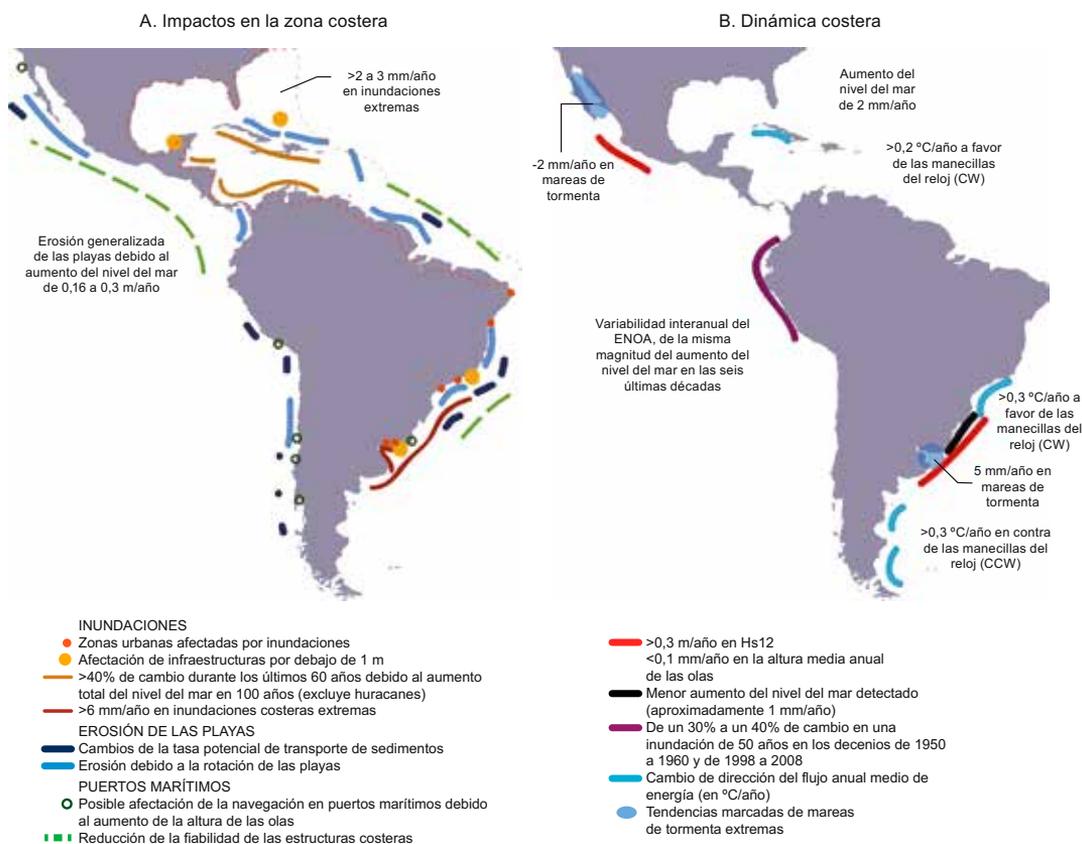
Centroamérica y los pequeños Estados insulares del Caribe son especialmente vulnerables. Entre 1930 y 2008, Centroamérica padeció 248 eventos extremos, más del 85% de los cuales fueron inundaciones, tormentas, deslizamientos y aluviones que tuvieron graves consecuencias en sus economías y sociedades. Las pérdidas económicas a causa de 11 eventos extremos de origen hidrometeorológico en las últimas 4 décadas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua fueron de 13.642 millones de dólares a valores de 2008 (CEPAL, 2010a). Este tipo de eventos extremos se ha agravado por el calentamiento global.

Además, el nivel del mar subió 3,3 milímetros al año en el siglo XX, tendencia que aumentará en el presente siglo. Winkelmann y otros (2015) han mostrado, en un ejercicio hipotético, que si se quemaran todas las reservas probadas de combustibles fósiles, el hielo de la Antártida se derretiría totalmente, el nivel de los mares se elevaría más de 50 metros y se eliminarían las ciudades costeras. Recientemente, el Gobernador del Banco de Inglaterra alertó a los inversionistas sobre los riesgos de invertir en petróleo, ya que

una parte importante de las reservas fósiles no podría ser explotada debido a sus efectos negativos sobre el cambio climático (Gosden, 2015).

Las costas de América Latina y el Caribe han sufrido a consecuencia del cambio climático (Magrin y otros, 2014; IPCC, 2013; CEPAL, 2012 y 2015b). Hay cambios en las mareas meteorológicas asociadas a tormentas, por ejemplo, en la zona de Río de La Plata, que han provocado graves inundaciones, y en el oleaje en la zona del Pacífico mexicano, así como en la Argentina y el Uruguay. Se espera que los eventos extremos de inundación sean cada vez más frecuentes y afecten a las áreas urbanas de las costas este de los países del Caribe y América del Sur, principalmente el Brasil (CEPAL, 2012b). Finalmente, habrá un aumento en la erosión costera y la modificación de las dinámicas de oleaje y mareas. Todo esto tiene efectos negativos en el turismo, la infraestructura y la biodiversidad marina, el blanqueamiento de los corales, la disminución de la operatividad de las infraestructuras portuarias y de la seguridad de las obras marítimo costeras, así como la inundación de ecosistemas y acuíferos (véase el mapa XV.1).

Mapa XV.1
Resumen de efectos y dinámicas costeras como consecuencia del cambio climático

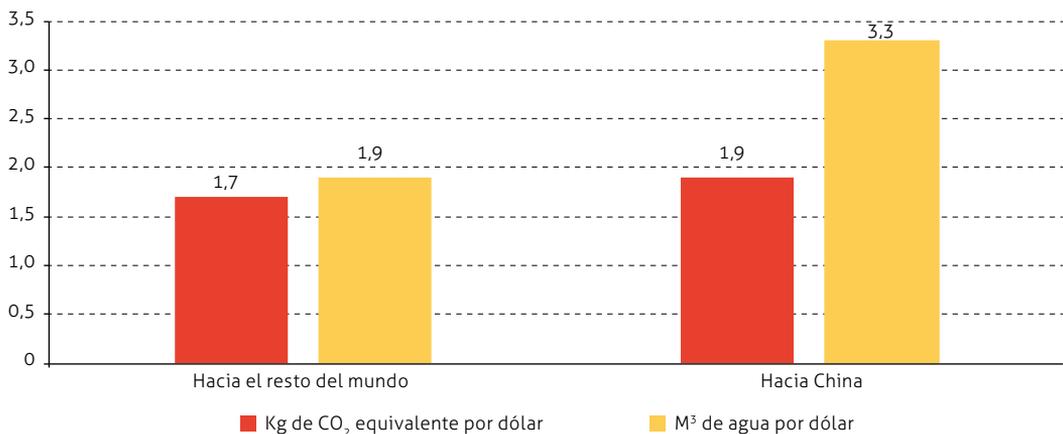


Fuente: G. Magrin y otros, "Chapter 27. Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Si se mantienen las tendencias actuales, los efectos económicos, excluido el de la dinámica marina, podrían representar pérdidas de al menos el 1% del producto anual hasta 2100. Estos costos serían superiores en los países andinos, centroamericanos y del Caribe, y se agregan a los producidos por los fenómenos hidrometeorológicos extremos y la elevación del nivel del mar. Además, en algunos casos, como los que afectan a la biodiversidad o las vidas humanas, habrá consecuencias irreversibles no cuantificables económicamente. En ausencia de medidas globales para frenar el cambio climático, los países de la región deberán hacer frente a los crecientes costos de adaptación y mitigación. La consideración de esta dinámica debe ser central en el diseño de las políticas para reducir la vulnerabilidad y, sobre todo, adaptarse a esta nueva situación estructural (CEPAL, 2010b).

La actuación de China en este escenario ha tenido consecuencias directas sobre el medio ambiente global, asociadas a su crecimiento, y en los países de la región. Al reforzar su especialización en bienes primarios, las exportaciones a China han aumentado el peso de los procesos productivos más contaminantes. Las exportaciones a ese país implican niveles de emisión de carbono y consumo de agua por dólar exportado más altos que las exportaciones hacia el resto del mundo (véase el gráfico XV.4).

Gráfico XV.4
América Latina y el Caribe: impacto ambiental de las exportaciones hacia China y hacia el resto del mundo
(En porcentajes)



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

B. Es necesario un gran impulso ambiental

En los temas medioambientales, se está ante un cambio de época, con el desarrollo de un nuevo consenso en torno a la calidad del crecimiento económico, lo que se refleja

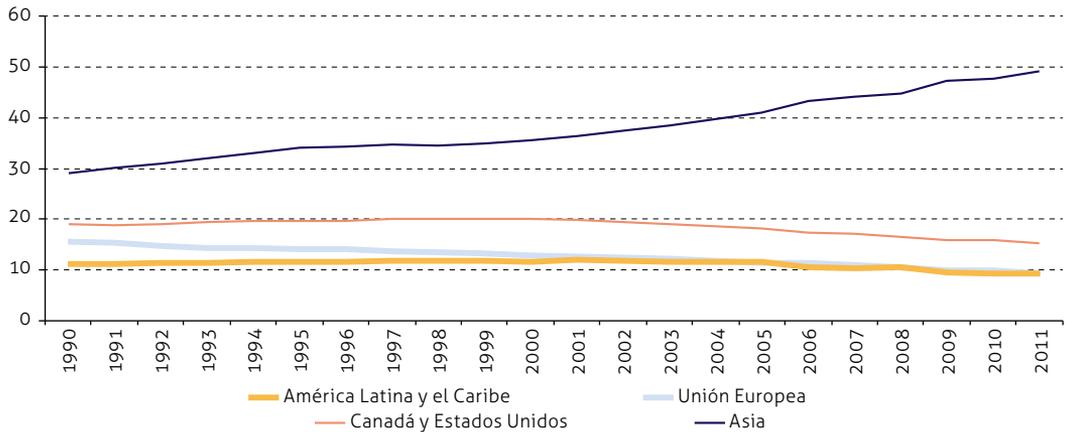
en los ODS. Los intercambios intertemporales son menos aceptables como expresión de la dinámica del crecimiento y la contaminación; se da más espacio a la búsqueda de complementariedades entre crecimiento, igualdad y eficiencia energética, y se enfatiza el crecimiento verde, sin dejar para un hipotético futuro —en que la riqueza sería mayor y la tecnología más eficiente— la compensación de los daños ambientales. Los trabajos de Pindyck (2013, 2015) y Stern (2013) confirman que los modelos económicos más usados subestiman mucho los efectos negativos de la contaminación, que el uso de esos modelos ha generado una percepción equivocada de los riesgos y que es necesario actuar con urgencia para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y la probabilidad de eventos catastróficos asociados al cambio climático.

El consenso científico estima necesario pasar del actual nivel de emisiones, cercano a las 40 gigatoneladas de gases de efecto invernadero anuales, equivalente a un promedio de emisiones mundiales de 7 toneladas per cápita, a un mundo de 2 toneladas per cápita en 2050. El actual acervo es de unas 2.000 gigatoneladas emitidas de CO₂ y se estima que, para no superar la barrera de los 2°C de calentamiento global, es necesario no rebasar las aproximadamente 1.000 gigatoneladas adicionales de gases de efecto invernadero⁹. Con un flujo cercano a 40 gigatoneladas anuales, en 26 años se habría rebasado este umbral y reducido drásticamente el margen de maniobra para adaptar las economías antes de que los mecanismos endógenos de retroalimentación hagan más difícil frenar o revertir este proceso. Ello supone la emisión de no más de 20 gigatoneladas anuales en total, así como concentraciones que no superen las 500 partes por millón de gases de efecto invernadero en la atmósfera (en la era preindustrial había 280 partes por millón).

América Latina y el Caribe se mueve en la dirección opuesta a la deseable, ya que elevó las emisiones a una tasa del 0,6% anual. El consumo energético en la región produce 4,6 toneladas de emisiones per cápita, casi igual al de la Unión Europea, con la diferencia de que Europa está desacoplando las emisiones del crecimiento a un ritmo del -0,9% anual (véase el gráfico XV.5). Alcanzar las 2 toneladas per cápita —con la desigual distribución del ingreso que se verifica en América Latina y el Caribe, donde los sectores de mayor ingreso contribuyen desproporcionadamente a las emisiones— requiere de una considerable mejora en el alcance y la calidad de los servicios públicos urbanos, como el transporte masivo, la infraestructura para el manejo de residuos y la iluminación pública, una mayor penetración y diversificación de las energías renovables (actualmente de un 24% en promedio), y medidas de preservación en la agricultura y la cubierta forestal. Todo lo anterior viene a sumarse, entre otras cosas, a los costos de la adaptación por la subida del nivel del mar, el estrés hídrico y los cambios en la agricultura.

⁹ Para una probabilidad del 33%, el 50% y el 66% queda un presupuesto de 900, 1.010 y 1.300 gigatoneladas, respectivamente, y en el mismo orden quedarían 23, 26 y 33 años para rebasar el umbral de los 2°C. Véase más información sobre el presupuesto de carbono en IPCC (2013) y Le Quéré y otros (2014).

Gráfico XV.5

Emisiones de gases de efecto invernadero, por regiones, 1990-2011*(En porcentajes del total mundial)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0*. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

La brecha tecnológica y la debilidad de las capacidades productivas de la región contribuyen a esta tendencia. Moverse hacia un patrón de crecimiento que combine el progreso técnico, la igualdad y la sostenibilidad ambiental exige construir capacidades para generar las innovaciones requeridas para el desacople entre crecimiento y emisión. Una economía con pocas capacidades tecnológicas y escaso capital humano no será capaz de cuidar el medio ambiente. Estará siempre inclinada a sostener el crecimiento mediante el uso intensivo de sus recursos naturales, que, junto con la mano de obra barata, son su fuente de competitividad internacional. Ante el desempleo, los déficits fiscales o los desequilibrios externos, la respuesta más rápida es aprovechar las ventajas comparativas estáticas. Un ejemplo en el sentido contrario es el de la economía estadounidense, donde las regulaciones ambientales han sido eficaces para generar una creciente demanda de empleo calificado y capacidades en las tecnologías verdes (Vona y otros, 2015).

La comunidad internacional ha aumentado sus ambiciones en cuanto a la consecución de los objetivos climáticos. A enero de 2016, 187 países habían presentado sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN), en las que establecen sus compromisos nacionales de mitigación y adaptación a 2030¹⁰. Por ejemplo, la Unión Europea asumió el compromiso de reducir al menos un 40% sus emisiones con respecto a los niveles de 1990, los Estados Unidos se comprometieron a una reducción de entre el 26% y el 28% en 2025 con respecto a las emisiones de 2005, y China se comprometió a una reducción de su intensidad carbónica de entre el 60% y el 65% en 2030 con respecto al nivel de 2005.

¹⁰ Hasta el momento, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha sido ratificada por 196 partes. Puede consultar la información [en línea] sobre los compromisos nacionales en <http://cait.wri.org/indc/>.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, estima que el agregado de las contribuciones reduciría las emisiones globales per cápita en un 8% en 2025 y un 9% en 2030 con respecto a las emisiones per cápita de 1990 (CMNUCC, 2015). Aunque estos compromisos implicarían una significativa desaceleración del aumento de las emisiones, son insuficientes para evitar que la temperatura global se eleve por arriba de los 2°C con respecto a la temperatura prevaleciente antes de la revolución industrial.

El consenso emergente en torno a la urgencia de desacoplar producción y emisiones es de enorme significación, y se trata de un área donde se han registrado importantes avances y negociaciones. Constituye una señal positiva el hecho de que se haya fortalecido la cooperación internacional en torno a los objetivos de protección ambiental y de descarbonización de la producción y el consumo. Mientras tanto, los logros y compromisos de los países son insuficientes para reducir la probabilidad de un desastre ambiental a niveles razonables. Un desafío que permanece es la plena inclusión de la dimensión del desarrollo económico en el debate sobre el cambio climático. Las economías en desarrollo deben acelerar su crecimiento para reducir las brechas de ingreso con respecto a las economías desarrolladas, pero esto solo sería sostenible con un cambio profundo del estilo de desarrollo. Ello supone un proceso simultáneo de construcción de nuevas capacidades y acortamiento de la brecha tecnológica, sin el cual es imposible conciliar empleo, crecimiento y protección ambiental. Esas capacidades no surgirán espontáneamente; en realidad, tendrán que surgir de distorsiones generadas por las políticas públicas, tanto positivas (incentivos) como negativas (desincentivos), sobre la estructura de rentabilidades que favorece el estilo de desarrollo dominante (véase el recuadro XV.2). Ese esfuerzo debe centrarse en la revolución tecnológica.

Recuadro XV.2 Un gran impulso ambiental

Los grandes temas de la teoría del desarrollo reaparecen con intensidad cuando se trata del medio ambiente. Un movimiento hacia la sostenibilidad no ocurre sin un paquete de inversiones complementarias, lo que agudiza los típicos problemas de coordinación. Son los procesos que Rosenstein-Rodan, un pionero de teoría del desarrollo, llamó de *gran impulso* (*big push*), donde cada inversión debe coordinarse con inversiones paralelas en otros sectores para que cada una de ellas sea rentable y viable. El problema de coordinación está presente en el esfuerzo por avanzar hacia un sendero de crecimiento bajo en carbono. No habrá inversiones en nuevas fuentes de energía sin inversiones en la industria y el consumo que permitan que las primeras operen de forma eficiente. Tampoco se crea un nuevo sistema de transporte sin una expansión simultánea de la infraestructura vial, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, y la capacidad de operar, mantener, reparar y, en algunos casos, producir los equipos y vehículos necesarios. No hay cambios en los patrones de consumo y producción si la estructura de costos y precios (incluidos subsidios e impuestos ambientales) no penaliza los procesos y bienes contaminantes. Implementar un paquete de inversiones en torno a un nuevo estilo de desarrollo sostenible puede ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre de 1943.

La seguridad climática y la implementación del Acuerdo de París de 2015*

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, las Naciones Unidas pasaron a desempeñar un papel central en el esfuerzo para generar bienes públicos globales en los aspectos ambientales. El concepto de desarrollo sostenible se consolidó y ganó una dimensión institucional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la llamada Cumbre para la Tierra¹¹, donde se gestó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor en 1994 y cuenta con la adhesión de 195 países. La Conferencia de las Partes (COP) se reúne anualmente desde 1995 con el objetivo de avanzar en la implementación de los acuerdos de la Convención.

Un importante hito fue el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP3), en 1997, en que se aprobó el Protocolo de Kyoto, vigente hasta 2020, momento en que entrará en vigor el Acuerdo de París, que abarcará casi todas las emisiones mundiales. En esa ocasión, un grupo de países industrializados asumieron compromisos de reducción de emisiones y se establecieron mecanismos para facilitar su consecución¹². También se reconoció la necesidad de apoyar financieramente a los países en desarrollo en sus esfuerzos por adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático. En el Protocolo de Kyoto se reconoce el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en virtud del cual los países hoy industrializados (los principales responsables por los problemas ambientales) deben soportar en mayor medida los costos del cambio hacia un patrón de desarrollo menos contaminante. En el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP15) (Copenhague, 2009), las negociaciones, que no llegaron a buen término, se dirigieron a expandir el control de las emisiones a países en desarrollo. En el decimosexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP16), en 2010, se formalizaron los compromisos de los países en desarrollo.

A pesar de los múltiples foros y discusiones que se han llevado a cabo, la problemática de las emisiones de carbono —y, en general, el tema ambiental— no ha estado en el centro de las decisiones sobre la economía política internacional, regional y nacional. Los acuerdos

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 148-150.

¹¹ En esta conferencia se modificó la forma de negociar los acuerdos, al reconocerse que para alcanzar el desarrollo sostenible se necesita la participación activa de todos los sectores de la sociedad. Se integró así a la ciudadanía y a la sociedad civil en el multilateralismo socioambiental, a través del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

¹² Estos mecanismos son el comercio internacional de emisiones (consistente en que países que han sobrepasado las metas de reducción pueden vender su derecho a emitir a países que no las han alcanzado), el mecanismo para un desarrollo limpio (asociado a inversiones de un país desarrollado con efectos ambientales positivos en países en desarrollo) y las iniciativas conjuntas (inversiones con efectos ambientales positivos entre países).

ambientales multilaterales carecen de instrumentos de penalización, como multas u otras sanciones, para garantizar su aplicación. Su cumplimiento se ha sostenido en mecanismos asociados a la pérdida de beneficios potenciales como el acceso al financiamiento climático. Un ejemplo es el comercio de reducciones de emisiones en el marco del Protocolo de Kyoto, que facilita el cumplimiento de las metas de los países desarrollados mediante inversiones con impacto ambiental positivo en los países en desarrollo.

El Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP21), en 2015, ha sido un paso positivo en la construcción de una nueva gobernanza ambiental. Dado que 185 países han asumido compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC), prácticamente todas las emisiones mundiales están cubiertas¹³. El reconocimiento de la gravedad del problema se refleja en el objetivo de limitar el incremento de la temperatura a menos de 2°C, incluso a 1,5°C, con relación al nivel preindustrial. Se establece además la aspiración de que hacia 2050 se compensen las emisiones con las absorciones, es decir, se alcance la neutralidad en carbono.

Este acuerdo universal que involucra compromisos de los países desarrollados y en desarrollo, aunque reconociendo sus diferentes capacidades, expresa el paso del régimen marcadamente diferenciado del Protocolo de Kyoto (países desarrollados con obligaciones absolutas de reducción), con un débil elemento en común (los países en desarrollo solo se comprometerían con lo que quisieran o pudieran hacer), a un régimen común (todos deben efectuar reducciones) y con menor diferenciación (distinto esfuerzo según el grado de desarrollo)¹⁴. Asimismo, se amplían los fondos de asistencia a los países en desarrollo para la mitigación y adaptación¹⁵ y se enfatiza la necesidad de transferir y construir capacidades tecnológicas e institucionales sobre la base de un mecanismo semejante al Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero más flexible.

Sin embargo, el Acuerdo tiene aspectos menos positivos. En primer lugar, si bien la mayoría de los países se comprometieron a reducir sus emisiones, las contribuciones determinadas a nivel nacional se establecen mediante leyes nacionales. Así, aunque esta legislación obligará a los países, al no ser internacionalmente vinculante, un cambio de

¹³ Hay dos procesos en curso. El primero se originó en 2010 sobre la base de las decisiones tomadas en la COP16 y siguientes, en que algunos países en desarrollo (Brasil, Chile, Costa Rica y México, en la región) asumieron compromisos de mitigación que vencen en 2020. Además, como parte del Acuerdo de París, casi la totalidad de los países (excepto, en la región, Nicaragua y Panamá, según la información a enero de 2016) asumieron compromisos que rigen a partir de 2020 y que serán revisados de forma periódica, para hacerlos gradualmente más estrictos. La primera revisión de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, antes de su entrada en régimen, será en 2018.

¹⁴ En el Protocolo de Kyoto se incluyen compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que siguen vigentes. Sin embargo, la renuncia de los Estados Unidos a su ratificación y el rechazo de otros países a su aplicación han reducido su efectividad. Como resultado de los acuerdos de Copenhague (2009) y Cancún (2010), se convocó a otros países en desarrollo a sumarse al esfuerzo de reducción de emisiones, entre ellos el Brasil, Chile, Costa Rica y México.

¹⁵ En la COP16, en Cancún, se oficializó la creación del Fondo Verde para el Clima, que cuenta con 6.000 millones de dólares (a diciembre de 2015). En el Acuerdo de París se prevé aumentarlo hasta 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020, para financiar la mitigación y la adaptación. La magnitud del fondo será revisada al alza antes de 2025.

gobierno podría traducirse en la modificación de las políticas e incluso de las metas (el único costo para el país sería el daño de su reputación).

Un segundo problema es que la suma de las metas nacionales comprometidas es insuficiente frente al objetivo de evitar un aumento de 2° C de la temperatura global con respecto a los niveles de la era preindustrial, pues se estima que las emisiones anuales llegarán a 55 gigatoneladas en 2030, lo que redundaría en un aumento de la temperatura cercano a 3°C. Por ese motivo, se acordó realizar una primera revisión para ajustar las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional en 2018, así como revisar las metas cada cinco años a partir de 2020.

En tercer lugar, si bien se menciona la importancia de la adaptación y de las pérdidas y los daños ocasionados por el calentamiento global, no se establecen mecanismos de compensación ni compromisos de adaptación. Este es el principal reto para muchos países de la región (afectados, por ejemplo, en su agricultura o su acceso al agua), sobre todo del Caribe (donde se prevén desastres naturales y una subida del nivel del mar). A pesar de ello, solo se da a este tema un espacio reducido, asociado al financiamiento climático, por ejemplo, mediante el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación. Aunque el Acuerdo de París no incluye metas de adaptación, sería técnicamente posible acordarlas¹⁶, considerando que hay fenómenos inequívocamente atribuibles al calentamiento global, como el aumento del nivel del mar, el retroceso de los glaciares y la disminución del nivel y la extensión de la criosfera.

Finalmente, los fondos climáticos son recursos etiquetados, no adicionales a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que no modifican las prácticas bancarias y son insuficientes para atender a la magnitud del cambio climático. Son canalizados como préstamos concesionales o garantías mediante los bancos nacionales e internacionales de desarrollo y no son capaces de neutralizar las tendencias desfavorables que se observan en la AOD a partir de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba.

El mayor mérito del Acuerdo de París es que da una señal de largo plazo de que las economías deberán moverse hacia la descarbonización¹⁷, aunque carece de medidas para reducir la oferta de combustibles fósiles, tema resistido por la industria del petróleo, los

¹⁶ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) emitió un pronunciamiento en este sentido, a través del Ministro del Ambiente del Ecuador, en la COP21. Tanto la CEPAL, en el marco de la Reunión Regional de Jefes Negociadores de Cambio Climático de América Latina y el Caribe, en 2013, como el Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDR, 2014) han presentado sugerencias al respecto.

¹⁷ Por ejemplo, el lunes siguiente a la aprobación del Acuerdo de París una coalición de fabricantes de autos y sus partes anunció la futura descarbonización de su industria (*El País*, 2015) y la Unión Internacional de Arquitectos comprometió la neutralidad en carbono de los diseños constructivos para 2050 (Stott, 2014). Hay indicaciones de que algunos inversionistas institucionales están abandonando gradualmente los activos en combustibles fósiles (el grupo Allianz lo anunció antes de la COP21).

países dependientes de esas exportaciones y los grupos inversionistas con intereses en ese sector. Los bancos, incluidos los de desarrollo, son uno de los actores más rezagados en cuanto al ajuste de sus políticas pues han mantenido sus prácticas de financiamiento y la exposición de sus carteras a los sectores intensivos en carbono.

Además de los ajustes financieros y tecnológicos, están pendientes pasos importantes en la gobernanza ambiental, como los impuestos a las emisiones de carbono (*carbon taxes*), para cambiar los precios relativos en favor de los bienes y procesos más sostenibles, y el etiquetado de bienes menos contaminantes que oriente al consumidor. La gobernanza ambiental no ha avanzado en lo referente al vínculo entre las dimensiones ambientales de la fiscalidad, el financiamiento, las compras públicas, las políticas tecnológicas y comerciales, y la discusión de sus implicaciones para los países en desarrollo. Más aún, la dinámica de los acuerdos comerciales ha avanzado de forma paralela, a veces contradictoria, con los temas ambientales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en los acuerdos bilaterales de comercio, campo en que la coordinación global y regional debe evitar la competencia entre países basada en la reducción o eliminación de estándares. Se constata nuevamente una disociación entre el mundo normativo y el mundo económico, que no trata estos temas de forma integrada.

Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental*

El debate sobre la política industrial y tecnológica resurgió con fuerza en América Latina y el Caribe en la década de 2000, luego de una larga ausencia de la agenda de política económica. En ese momento, la síntesis estructural evolucionista schumpeteriana proveyó una base analítica para repensarla (Peres y Primi, 2009), yendo más allá de las ventajas comparativas estáticas (eficiencia ricardiana), a favor de actividades con fuerte potencial de desarrollo a largo plazo (eficiencias keynesiana y schumpeteriana). Posteriormente, se agregó la preocupación por el cuidado del medio ambiente como un componente central de la sostenibilidad en un sentido amplio (social, económico y ambiental).

El cambio estructural progresivo implica que la economía avance por un sendero de crecimiento bajo en carbono, en que producción y emisiones se desacoplen gradualmente. Esto demanda el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones con foco en la sostenibilidad. La construcción de capacidades para la mitigación y la adaptación al cambio climático no es espontánea; exige un paquete integrado de inversiones, el gran impulso ambiental. Los problemas de coordinación tratados por Rosenstein-Rodan (1943)¹⁸ y los problemas de aprendizaje analizados por la economía evolucionista son particularmente agudos en este caso. Por ejemplo, un cambio simultáneo hacia fuentes de energía más limpias, la expansión de sistemas eficientes de transporte urbano, el control de la contaminación a lo largo de las cadenas productivas, la articulación entre las nuevas fuentes de energía y la producción, la articulación de la demanda de trabajo con la oferta de capacidades, habilidades, entrenamiento y educación, implican políticas dirigidas a coordinar esfuerzos en ámbitos muy diversos. Se deben combinar los esfuerzos del lado de la oferta para redefinir los senderos de innovación y la matriz energética con procesos de educación que promuevan el uso de los bienes públicos y modifiquen el estilo de desarrollo. El gran impulso ambiental es, así, un esfuerzo concentrado de inversiones coordinadas para redefinir los patrones de producción y consumo, basado en el aprendizaje y la innovación.

A. Gran impulso ambiental y diversificación productiva

Las políticas ambientales son frecuentemente percibidas por las empresas, sobre todo las de menor tamaño, como restricciones a sus posibilidades de producir o de insertarse en el comercio internacional. Sin embargo, las innovaciones ambientales pueden transformarse

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 164-168

¹⁸ En su artículo "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", apoyó la implementación de planes de inversión de gran escala para impulsar la industrialización (Rosenstein-Rodan, 1943).

en activos competitivos de la firma: las regulaciones en esta materia terminan favoreciendo su competitividad. Por ello, la CEPAL considera que la problemática ambiental abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad. La creación de centros nacionales de análisis, seguimiento y evaluación de la implementación de los compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional facilitarían la consecución de estos objetivos. Estos centros deberían contar con capacidades técnicas y de gestión a nivel sectorial.

El sector energético desempeñará un papel clave en la redefinición del estilo de desarrollo. El cambio técnico ha disminuido los costos de las energías renovables a niveles que las hacen competitivas con las energías fósiles, aun en ausencia de medidas de promoción. La región tiene ventajas en la generación de energías renovables, particularmente hidráulica, solar y eólica en tierra. Si bien los precios de algunas de ellas ya son menores que los de las energías convencionales, persiste el reto de reducir su intermitencia para hacerlas confiables como energías de base¹⁹. Un apoyo más decidido a la incorporación de las energías renovables mediante la reducción de los subsidios a las energías fósiles, los impuestos a la emisión de carbono y las adecuaciones regulatorias para la compra, generación y transmisión facilitarían un tránsito más rápido hacia fuentes más limpias. Las energías renovables tienen, además, el potencial de generar encadenamientos productivos hacia atrás, como ha sucedido con la energía solar y la geotérmica.

Nuevas oportunidades de diversificación productiva surgen de la aplicación de las tecnologías de la información a la producción y del aumento de la densidad del tejido industrial al redefinir las tecnologías en uso y la matriz energética. Algunos ejemplos son la gestión de ciudades inteligentes, la expansión del transporte masivo, el procesamiento de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la bioeconomía, los productos con etiquetados ambientales y las fuentes renovables de energía, así como la producción de energías renovables, con el consiguiente desarrollo de sus cadenas de valor. Cada una de estas actividades es una opción de diversificación productiva para una agenda de cambio estructural progresivo.

En la región ha aumentado la inversión en sistemas de transporte masivo de calidad menos contaminantes, pero cuya cobertura y calidad deben aún mejorarse. En esta materia, hay un amplio espacio para incorporar más tecnologías de la información, en particular la analítica de los grandes datos, para optimizar el uso de la infraestructura y aumentar su eficiencia. Transformar radicalmente el transporte urbano sería un proyecto estructurante e igualador, que podría cumplir un papel equiparable al que jugó en los países industrializados el desarrollo del sector aeroespacial o el de las telecomunicaciones, movilizándolo recursos y organismos estatales, e incluyendo a las empresas privadas y a los trabajadores.

¹⁹ Los desarrollos recientes en materia de almacenamiento, como las baterías trimetálicas, la fusión de sales como complemento de la energía solar concentrada y el almacenaje mediante depósitos hídricos permiten avances importantes, como es evidente en Chile, el Ecuador, Nicaragua y el Uruguay.

Las biotecnologías y las tecnologías basadas en la imitación de comportamientos desarrollados por los organismos para adaptarse a diferentes condiciones ambientales y procesar sus desechos (la inteligencia biológica) expanden la utilización sostenible de los recursos biológicos. La bioeconomía —en la medida en que su objetivo principal es eliminar el uso de energía y recursos fósiles (von Braun, 2015)— representa una estrategia eficaz para la descarbonización de la economía y para promover el gran impulso ambiental. Es un ámbito en que interactúan estrechamente las dimensiones ambiental, tecnológica y de creación de nuevos sectores de la política industrial.

La bioeconomía abarca numerosas cadenas de valor interconectadas: la totalidad de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y de acuicultura, las industrias de alimentos y bebidas, y de pulpa y papel, así como segmentos de las industrias química, farmacéutica, cosmética, textil y energética. La región tiene ventajas para su desarrollo, por su riqueza en biodiversidad (potencial genético), su capacidad de producir biomasa sin afectar los bosques naturales y las grandes cantidades de desechos agrícolas y agroindustriales que no se utilizan. La bioeconomía puede generar opciones para el desarrollo rural y la creación de empleos mediante la agricultura para la producción de biomasa, el desarrollo de cadenas de valor a partir del uso de biomasa no alimentaria y desechos (bioinsumos para la agricultura) y el desarrollo de pymes basadas en el conocimiento e incorporadas en esas cadenas de valor.

Muchos países de la región han desarrollado marcos de política que, si bien no han sido denominados explícitamente como tales, están en línea con los requisitos para el desarrollo de estrategias nacionales de bioeconomía. Los casos más destacados son los del Brasil en bioenergía y la Argentina, que cuenta con una estrategia discutida a nivel nacional y regional. Para aprovechar el potencial de la bioeconomía se requiere: i) desarrollar marcos regulatorios en ámbitos como la bioseguridad y los biorriesgos, la protección de la biodiversidad y el acceso a los recursos genéticos; ii) articular políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en las áreas de energía limpia no fósil, aplicación de la biotecnología en la agricultura y la salud humana y animal, el desarrollo agrícola bajo en carbono y los pagos por servicios ambientales, y iii) fomentar las pymes de base bioeconómica mediante creación de capacidades, reducción de barreras de entrada a mercados concentrados y financiamiento.

Estos cambios encauzados a reorientar la innovación y la inversión en la dirección de la descarbonización de las economías deben articularse en un sistema coherente de incentivos y regulación. Este sistema, por una parte, debe abarcar al sector financiero, aumentando el uso de instrumentos, como las evaluaciones de riesgo ambiental en las carteras de inversión (por ejemplo, índices de riesgo carbónico y activos irrealizables o activos en desuso (*stranded assets*)), fondos de capital de riesgo (como los fondos climáticos internacionales), garantías (como las que se utilizan en algunas cooperaciones financieras

bilaterales para inversiones climáticas) y seguros (como los que operan en el Caribe); por otra parte, debe redireccionar inversiones hacia sectores de larga maduración, como los de infraestructura. Las instituciones financieras públicas tienen un papel importante que cumplir para conducir esos cambios y retirar gradualmente el apoyo a prácticas que contribuyen a la degradación del medio ambiente y generan desigualdades.

El esfuerzo de coordinación implícito en el gran impulso ambiental requiere de una nueva generación de políticas y un nuevo sistema institucional. Las experiencias latinoamericanas de más de un decenio han generado un conjunto de lecciones, no todas debidamente conocidas y aprendidas por los responsables de la formulación de políticas.

B. Lecciones para una nueva política industrial

A continuación se describen algunas de las lecciones de política industrial que se derivan de las experiencias de éxitos y fracasos de la región.

En primer lugar, es necesario diseñar políticas cuya puesta en marcha sea posible con las capacidades institucionales de que disponen los países o las que puedan desarrollar en el corto plazo. Muchas experiencias en la región no han superado la etapa de formulación debido a que su complejidad excedía ampliamente la capacidad de las estructuras institucionales (normas y organizaciones) nominalmente encargadas de su implementación.

En segundo término, las políticas se deben encarar desde una perspectiva operativa, superando debates como el que puede darse en torno a la disyuntiva entre selectividad y no selectividad. Una trayectoria de acción recomendable sería desarrollar, en primera instancia, políticas para aumentar la productividad de las empresas existentes mediante instrumentos ampliamente conocidos en la región, en particular en las áreas de difusión tecnológica, acceso al financiamiento, apoyo a las empresas de menor tamaño y capacitación. Estas políticas pueden ser mejor formuladas mediante enfoques de cadena productiva, que garantizan la interacción con el sector empresarial, la incorporación de la dimensión territorial y la articulación entre distintos sectores, como la agricultura y los servicios.

Las políticas de modernización muchas veces inciden en porcentajes ínfimos del universo de empresas, por lo que deben complementarse con políticas para el desarrollo de nuevas actividades. Hay un debate en la región sobre si la estrategia más eficiente es avanzar hacia actividades tecnológicamente cercanas a las existentes o centrarse en desarrollar capacidades menos vinculadas a las ventajas competitivas dominantes, pero más próximas a las tendencias productivas en curso en la economía internacional. Estos saltos son posibles, como lo muestra la experiencia de la República de Corea, pero es necesario que se diseñen mecanismos de consenso social en un contexto democrático para sostener las políticas por décadas.

En tercer lugar, la dinámica empresarial exige poner en marcha firmes políticas de defensa de la competencia combinadas con instituciones orientadas a fortalecer buenas

prácticas en los gobiernos corporativos. Un modelo de gobierno corporativo que, además de responder a la gestión interna, proteja los intereses de los inversionistas internos y externos, privados y estatales, incentivará a estos a pagar más por las acciones y bonos de las empresas, y disminuirá las prácticas de corrupción. Sin embargo, ese modelo no es suficiente para resolver los problemas originados por estructuras de propiedad concentradas en grupos familiares o en el gobierno, el aumento del poder de los agentes (gerentes) en la toma de decisiones y las asimetrías de información (falta de transparencia y de difusión de la información relevante para el mercado). Estos problemas deben ser manejados con políticas de competencia que penalicen las prácticas anticompetitivas (colusión) más que la existencia de estructuras concentradas, necesarias en mercados pequeños en función de la escala mínima determinada por la tecnología. La defensa de la competencia adquiere perfiles especialmente complejos en los sectores tecnológicos de frontera, en los que es necesario evitar distorsiones que frenen la innovación.

Las experiencias de política para impulsar la economía digital en la región proveen algunas enseñanzas adicionales. Esta política ha sido una de las más exitosas en la historia de la región en la medida en que ha permitido que, en menos de un decenio, la mitad de la población use Internet, porcentaje que sigue aumentando pese a la pérdida de dinamismo del crecimiento económico, y que existan 700 millones de conexiones a telefonía móvil, con 320 millones de usuarios únicos. Más aún, la inversión privada en telecomunicaciones se duplicó entre 2005 y 2013.

Un primer aspecto que es preciso destacar es la importancia de contar con políticas que se adecuen a los diferentes contextos nacionales y estén acompañadas de liderazgos eficaces. El avance en la economía digital se ha basado en marcos regulatorios que reconocen distintos esquemas de relación entre mercado, Estado y sociedad. En la mayoría de los países hay un virtual duopolio de una empresa española y una mexicana, mientras que en otros se observa el peso dominante o total de empresas estatales. En casi todos los casos (25 de 28 países de la región), el esquema regulatorio de las telecomunicaciones se basa en un regulador independiente. La política pública siempre ha estado presente, particularmente mediante los planes nacionales para expandir la banda ancha, que incluyen legislación, marcos normativos y mecanismos de financiamiento, y las agendas digitales para impulsar el acceso y el uso de esa tecnología. Frecuentemente, la formulación y la implementación de esos planes han estado a cargo de organismos creados *ad hoc*, por ejemplo, agencias de gobierno electrónico, que han asumido el liderazgo.

Otra enseñanza se refiere a la utilidad de contar con políticas sectoriales para impulsar la adopción de esas tecnologías, particularmente relevantes en los ámbitos de la salud, la educación y el gobierno. En este último, por lo general considerado renuente al cambio y la modernización, los programas de gobierno electrónico muestran lo contrario. Normas del sector público, como la obligación de realizar las declaraciones de impuestos en línea o la posibilidad de reservar horas en los hospitales públicos de la misma manera,

obligaron a empresas e individuos a incorporar las nuevas tecnologías. Actualmente, 7 países latinoamericanos están entre los 50 mejores del mundo en materia de gobierno electrónico, situación que se repite muy poco en otras variables tecnológicas.

Las lecciones relevadas se resumen en cinco principios que deben permear las políticas industriales y tecnológicas: adecuación a las capacidades institucionales, continuidad, flexibilidad, involucramiento de los interesados y asunción de los costos. Estos principios son la base sobre la que se pueden desarrollar políticas de corto plazo y propuestas estratégicas ambiciosas, como el gran impulso ambiental.

C. Hacia el gran impulso ambiental

En los próximos años, la economía mundial enfrentará un período difícil con señales de alerta desde la economía, lo social, la política y lo ambiental. En las propuestas de políticas se debe tener presente este escenario. Si bien el desafío es enorme, efectos de sinergia permitirían que los avances en una dirección reforzaran los procesos positivos emergentes en otras. Es importante que las políticas propuestas se articulen para dar lugar a un proceso virtuoso de cambio de estructuras productivas. Se enfrentarán dos amenazas particularmente serias para la continuidad de estas políticas: la vulnerabilidad externa y las tensiones en el frente social, que se agudizarán por el sesgo recesivo de la economía mundial y la posibilidad de una nueva crisis financiera.

El bien público global de una economía estable y comprometida con el empleo requerirá de políticas fiscales más activas en todos los países para asegurar que el gran impulso ambiental en cada uno de ellos apoye el logro de los objetivos definidos en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21); en caso contrario, la aceleración del crecimiento será ambientalmente insostenible. Un horizonte schumpeteriano de inversiones de largo plazo en torno a ese impulso simultáneamente actuaría como un estabilizador de la inversión —una política anticíclica— y posibilitaría un sendero de cambio tecnológico y creación de empleos de calidad —una política de inclusión.

Un sendero de este tipo será intensivo en inversiones y tecnología, lo que redundará en elevadas importaciones que podrían frenar el crecimiento y comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren, y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente que lleven a abandonar la senda de crecimiento. El manejo del tipo de cambio real puede apoyar el logro de este equilibrio, aunque con efectos negativos sobre la distribución, al mismo tiempo que su peso como factor de competitividad no sería decisivo en los sectores impactados por la revolución tecnológica. Por ello, no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva

de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos puede también contribuir a reducir la vulnerabilidad externa. Así, las políticas macroeconómica, industrial, comercial y tecnológica deben actuar conjuntamente para que el gran impulso ambiental sea viable y no se frustre por la emergencia de desequilibrios comerciales.

Otro objetivo que estará en tensión en un contexto de crisis es el de la igualdad, pues habrá fuertes presiones para reducir el gasto social. Por ello, las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo. Considerarla como tal es olvidar la frase de Schumpeter (1942) de que los vehículos viajan más rápido por tener frenos que si no los tuvieran.

Así, la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental.



Bibliografía

Capítulo I

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), "Prólogo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ___(2014), "Prólogo", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- ___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- ___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

Capítulo II

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004), *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework* (HR/PUB/04/1), Nueva York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/L.3580), Santiago.
- ___(2013b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago.
- ___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- ___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago.
- ___(2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago, CEPAL/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Courtis, C. y N. Espejo (2007), "Por un "contrato de cohesión social": apuntes exploratorios", *serie Políticas Sociales*, N° 129 (LC/L.2699-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fukuda-Parr, S., T. Lwason-Remer y S. Randolph (2009), "An index of economic and social rights fulfillment: concept and methodology", *Journal of Human Rights*, N° 8.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- ___(1981), *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Holmes, S. y C.R. Sunstein (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Lechini, G. (ed.) (2008), *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Maldonado, C.F. y A.F. Palma (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore, M. (2008), "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O.H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgado Valenzuela, E. (2010), "Lineamientos para un diálogo socio-laboral exitoso", presentación en el seminario Bases y perspectivas del diálogo sociolaboral. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Perú, Santiago, 11 y 12 de agosto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) [en línea] http://www.cepal.cl/de/agenda/2/40322/Emilio_Morgadom.pdf.

- Pinto, A. y A. Flisfisch (2011), *El estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Scartascini, C. y otros (eds.) (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sen, A. (2010), *La idea de la justicia*, Ciudad de México, Santillana.

Capítulo III

- Calderón, F. M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- ___(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- ___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- ___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

Capítulo IV

- Alkire, S. y J. Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, Nº 7-8.
- ___(2007), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper*, Nº 7 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf>.
- Alkire, S. y M. E. Santos (2010), "Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries" [en línea] http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/acute_multidimensional_poverty.pdf.
- Angulo, R., B. Díaz y R. Pardo Pinzón (2013), "A counting multidimensional poverty index in public policy context: the case of Colombia", *OPHI Working Paper*, Nº 62 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/accounting-multidimensional-poverty-index-in-public-policy-context-the-case-of-colombia/>.
- Atkinson, A. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Bárcena, A. (2010), Discurso en ocasión de la inauguración del Seminario Internacional Medición Multidimensional de la Pobreza en América Latina, Santiago, 13 y 14 de mayo [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/speech/files/39502-13y14de-mayo2010DiscursoSeminariointernMedimultidiPobrAL.pdf>.
- Basu, K. y J. E. Foster (1998), "On measuring literacy", *Economic Journal*, vol. 108, Nº 451.
- Beccaria, L. y A. Minujín (1985), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", *Documentos de Trabajo*, Nº 6, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Boltvinik, J. (1992), "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, Nº 4.
- ___(1990), "Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición", Proyecto RLA/86/004, Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bradshaw, J. y N. Finch (2003), "Overlaps in dimensions of poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 32, Nº 4.
- Cecchini, S. e I. Azócar (2007), "Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, Nº 53 (LC/L.2767-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580-P), Santiago.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México) (2010), *Informe de pobreza multidimensional en México 2008* [en línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=.
- Duflo, E. y otros (2008), "Indoor air pollution, health and economic well-being", *Sapiens*, vol. 1, Nº 1 [en línea] <http://sapiens.revues.org/130>.
- Feres, J. C. y X. Mancero (2001), "El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, Nº 7 (LC/L.1491-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyectos* (LC/W.431), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- _____(2010), "La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina", *La cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1988), "La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional" (LC/MVD/R.12/Rev.1(Sem.44/7)), documento presentado en el Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la Pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (DGEC)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo, 11 a 14 de abril.
- Naciones Unidas (2013), *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (A/HRC/25/54) [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/images/stories/docs/2014-principios-rectores-seguridad-tenencia-a-hrc-25-54.pdf>.
- Nussbaumer, P. y otros (2011), "Measuring energy poverty: focusing on what matters", *OPHI Working Paper*, Nº 42 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/measuring-energy-poverty-focusing-on-what-matters/>.
- Ruggeri Laderchi, C. (1997), "Poverty and its many dimensions: The role of income as an indicator", *Oxford Development Studies*, vol. 25, Nº 3.
- Santos, M. E. (2013), "Measuring multidimensional poverty in Latin America: previous experience and the way forward", *OPHI Working Paper*, Nº 66 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/measuring-multidimensional-poverty-in-latin-america-previous-experience-and-the-way-forward/>.
- Santos, M. E. y otros (2015), "A multidimensional poverty index for Latin America", *Ophi Working Paper*, Nº 79, Universidad de Oxford, enero.
- _____(2010), "Refining the basic needs approach: a multidimensional analysis of poverty in Latin America", *Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting*, John Bishop (ed.), Bingley, Emerald.
- Stewart, F. y otros (2007), "Alternative realities? Different concepts of poverty, their empirical consequences and policy implications: Overview and conclusions", *Defining Poverty in a Developing World*, F. Stewart, R. Saith y B. Harriss-White (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Taccari, D. y P. Stockins (2013), "Tipologías de discrepancias y medidas de conciliación estadística de los indicadores ODM. Marco general y aplicación en áreas temáticas e indicadores seleccionados", *serie Estudios Estadísticos*, Nº 81 (LC/L.3686), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living, 1967-1969*, Harmondsworth, Penguin Books.
- UNICEF/OMS (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud) (2012), *Progress on Drinking Water and Sanitation. 2012 Update* [en línea] <http://www.unicef.org/media/files/JMPPreport2012.pdf>.
- Villatoro, P. (2007), "Hacia la ampliación del segundo Objetivo del Milenio: una propuesta para América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 132 (LC/L.2712-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Whelan, C., R. Layte y B. Maître (2004), "Understanding the mismatch between income poverty and deprivation: A dynamic comparative analysis", *European Sociological Review*, vol. 20, N° 4.

Capítulo V

- Amarante, V. y J. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (2015), *Inequality. What Can Be Done?*, Nueva York, Harvard University Press.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- ___(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- ___(2016c), "Panorama social de América Latina 2015. Documento informativo", Santiago.
- ___(2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- ___(2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago, abril.
- ___(2012a), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- ___(2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- ___(2011a), *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe Anual 2011*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (LC/W.436), Santiago.
- ___(2011b), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- ___(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- ___(2010b), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- ___(2008), "Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar", *Documentos de Proyectos* (LC/G.2391), Santiago, noviembre.
- ___(2004a), "Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999", *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago, marzo.
- ___(2004b), "Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género", *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- ___(1998), *Panorama Social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago, febrero.
- De Ferranti, P. y otros (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial/Alfaomega.

- Di Filippo, A. y S. Jadue (1976), "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", *El Trimestre Económico*, vol. 43, N° 169, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Escotto, T. (2015), "Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social", *Documentos de Proyectos* (LC/W.666), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Franco, R. (ed.) (2001), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo E. Solari*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI.
- Morris, A. (2000), "Building blocks of social inequality: a critique of *Durable Inequality*", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, abril.
- Naciones Unidas (2013), *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (A/HRC/25/54) [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/images/stories/docs/2014-principios-rectores-seguridad-tenencia-a-hrc-25-54.pdf>.
- Pinto, A. (1976), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Reygadas, L. (2004), "Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional", *Política y Cultura*, N° 22, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tilly, C. (1999), *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), "Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Capítulo VI

- Bárcena, A. (2008), "Innovación para el desarrollo. Reflexiones desde América Latina y el Caribe", documento presentado en el Panel 2008-2009 de la Comisión de Naciones Unidas de la Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD), Santiago, 12 de noviembre [en línea] <http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/Innovacionparaeldesarrollo.pdf>.
- Benavente, M. y A. Valdés (2014), "Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres", *Libros de la CEPAL*, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Bitrán, E. (2014), "Innovación pública", documento presentado en el seminario Innovación Pública: Mucho Ruido ¿y las Nueces?, Santiago, Universidad de Chile/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 3 de octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo* (LC/PUB.2017/1-P), Santiago, marzo.
- _____(2017b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, septiembre.
- _____(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- _____(2016b), "Panorama social de América Latina 2015. Documento informativo", Santiago.
- _____(2016c), "La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción" (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago, agosto.
- _____(2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, febrero.

- ___(2015b), *Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago, junio.
- ___(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- ___(2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- ___(2013), "El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: un avance para garantizar la autonomía de las mujeres", Santiago, agosto [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres_en_mexico_esp.pdf.
- ___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- ___(2011), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago, octubre.
- ___(2010a), ¿Qué Estado para qué igualdad? (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- ___(2010b), "Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica", documento presentado en el Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, San Salvador, 22 y 23 de julio [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/40358/DocumentoMarcoIIFIBEMYD.pdf>
- ___(2010c), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- ___(2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago, mayo.
- Franco, F. (2016), "Elementos clave para el diseño e implementación de políticas públicas", documento presentado en la reunión de especialistas Estado Inclusivo e Igualdad de Género: Políticas Públicas en el Marco de los ODS, Montevideo, 19 y 20 de mayo.
- Franco Chuaire, M. y C. Scartascini (2014), "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-220, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Guzmán, V. (2001), "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 32 (LC/L.1511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera, E. (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2011), "El rol del Estado: micro, meso, macro", documento presentado en el VI Congreso de Administración Pública, Resistencia, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública/Asociación de Administradores Gubernamentales, 7 de julio [en línea] <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Prado, N. (2016), "Desmontando un sujeto idéntico a sí mismo para cohabitar con el otro un nosotros", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rayo, A. (2013), "Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo público-privadas: una guía metodológica" (LC/MEX/L.1113), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México, octubre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27169/1/M20130025_es.pdf.

Capítulo VII

- Banco Mundial (2016), *Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change*, Washington, D.C.
- Binstock, G. y E. Pantelides (2006), "La fecundidad adolescente hoy: diagnóstico sociodemográfico", documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina

- y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 14 y 15 de noviembre [en línea] <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/27255/binstock.pdf>.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- ___(2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- ___(2015b), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)), Santiago, septiembre.
- ___(2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- ___(2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, noviembre.
- ___(2013a), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* (LC/L.3641(CRPD.1/4)), Santiago, julio.
- ___(2013b), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, septiembre.
- ___(2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, enero.
- ___(2010a), *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos* (LC/L.3216(CEP.2010/3)), Santiago, mayo.
- ___(2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- ___(2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago, marzo.
- ___(2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago, junio.
- ___(2006), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago, marzo.
- Del Popolo, F., A. Oyarce y B. Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Cesare, M. (2011), "El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones", *Documentos de Proyectos* (LC/W.395), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- González, A. (2015), "More Mexicans leaving than coming to the U.S.", Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 19 de noviembre [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>.
- Guzmán, J. M. y otros (2001), *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes de América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), enero.
- Huenchuan, S. (2014), "'¿Qué más puedo esperar a mi edad?' Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado", *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas adultas mayores* (LC/L.3942), S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Marco, F. y M. Rico (2013), "Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional", *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), BuenosAires, Editorial Biblos.

- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Miller, T. y H. C. Castanheira (2013), "The fiscal impact of population aging in Brazil: 2005-2050", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 30, suplemento, São Paulo, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP).
- Miller, T., C. Mason y M. Holz (2011), "Impacto fiscal del cambio demográfico en 10 países de América Latina: proyecciones del gasto público en educación, salud y pensiones", *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?*, D. Cotlear (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Naciones Unidas (2015), "World Population Prospects: The 2015 Revision. Key findings and advance tables", *Working Paper*, N° ESA/P/WP.241, Nueva York.
- Oliveira, M. C. y J. Melo (2010), "Gravidez na adolescência e bem-estar infantil: evidências para o Brasil em 2006", *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 3, N° 6, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).
- Rendall, M. y otros (2009), "Universal versus economically polarized change in age at first birth: a French-British comparison", *Population and Development Review*, vol. 35, N° 1, Nueva York, Consejo de Población, marzo.
- Rico, M. y C. Robles (2017), "El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146, R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Rodríguez, J. (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyectos* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Stern, C. (1997), "El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica", *Salud Pública de México*, año/vol. 39, N° 2, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública, marzo-abril.

Capítulo VIII

- Agosin, M. (2007), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. French-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agosin, M. y R. French-Davis (2001), "Managing capital inflows in Chile", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, S. Griffith-Jones, M. Montes y A. Nasution (eds.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Blanchard, O. y F. Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", *CEPR Discussion Paper*, N° 4220, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago
- _____(1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago
- _____(1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1), Santiago.
- Easterly, W. y L. Servén (2003), *Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento en América Latina*, Palo Alto, Stanford University Press/Banco Mundial.

- Eichengreen, B. (2008), "The real exchange rate and economic growth", Working Paper, N° 4, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Freedman, C. y otros (2009), "The case for global fiscal stimulus", *IMF Staff Position Note (SPN/09/03)*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ffrench-Davis, R. (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973*, Santiago, JC Sáez Editor.
- ___(2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Kaplan, E. y D. Rodrik (2001), "Did the Malaysian capital controls work?", *NBER Working Papers*, N° 8142.
- Krugman, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Nueva York, W.W. Norton and Company, Inc.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2003), "El encaje y la entrada neta de capitales: Chile en el decenio de 1990", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lucioní, L. (2004), "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 31 (LC/L.2213-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mahani, Z., K. Shin e Y. Wang (2005), "Ajustes macroeconómicos y la economía real en Corea y Malasia: la respuesta a la crisis asiática", *Investigación económica*, vol. 64, N° 254, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ocampo, J.A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Parrado, E. y A. Velasco (2002), "Alternative monetary rules in the open economy: a welfare-based approach", *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, N. Loayza y R. Soto (eds.), Santiago, Banco Central de Chile.
- Rodrik, D. y A. Velasco (1999), "Short-term capital flows", *NBER Working Papers*, N° W7364, septiembre.
- Stallings, B. y R. Studart (2005), *Finance for Development: Latin America's Banks and Capital Markets after Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Williamson, J. (2003), "Overview: an agenda for restarting growth and reform", *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- ___(2000), "Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option", *Policy Analyses in International Economics*, N° 60, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Zahler, R. (2005), "Estabilidad macroeconómica e inversiones de los fondos de pensiones: el caso de Chile", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, R. Ffrench-Davis (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.

Capítulo IX

- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2015a), "BIS Quarterly Review" [en línea] https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1509.htm.
- ___(2015b), "When the financial becomes real", *85th Annual Report: 1 April 2014–31 March 2015*, Basilea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.2650-P), Santiago.
- ___(2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/L.3766), Santiago.

- ___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- ___(2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C. [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/whd/eng/wreo0415.htm>.
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales) (2015), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C.
- Jiménez, L. F. y S. Manuelito (2011), "América Latina: sistemas financieros y financiamiento de la inversión. Diagnósticos y propuestas", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, V., H. Galperin y W. Peres (coords.) (2010), "Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe" (LC/R.2167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JP Morgan (2015), JP Morgan Emerging Market Bond Index (EMBI) [en línea] <https://datamarket.com/data/set/1dme/jp-morgan-emerging-markets-bond-index-emb#!ds=1dme!x88=7.k.b.9.a.i.4.c.f.g.e.m.2.d.5.h.8.n&display=choropleth&map=world&classifier=natural&numclasses=5>.
- Mills, T. (2001), "Business cycle asymmetry and duration dependence: An international perspective", *Journal of Applied Statistics*, vol. 28, N° 6.
- Sichel, D.E. (1993), "Business cycle asymmetry: a deeper look", *Economic Inquiry*, N° 31.

Capítulo X

- Atkinson, A. (1997), "Bringing income distribution in from the cold", *Economic Journal*, vol. 107, N° 441, Royal Economic Society.
- Banco Mundial (2008), *Caribbean: Accelerating Trade Integration. Policy Options for Sustainable Growth, Job Creation, and Poverty Reduction*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- ___(2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- ___(2010), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- ___(2008a), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- ___(2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago.
- ___(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago.
- ___(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, marzo.
- ___(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago.
- ___(2003), *The impact of FDI on patterns of specialization in the Caribbean* (LC/CAR/G.718), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- ___(2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- ___(1998), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- ___(1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago, abril.

- ___(1990), *Transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 5, Santiago.
- ___(2009), "Crisis y mercado laboral", *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago.
- Cimoli, M. y otros (2009), "Crisis económica, tecnología y producción. ¿Otra odisea para América Latina?", *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, Documentos de Proyectos, N° 264 (LC/W.264), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, R. (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2.175-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Daudey, E. y C. García Peñalosa (2007), "The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries", *Journal of Development Studies*, vol. 43, N° 5.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.
- Hirschman, A. (1977), "A generalized linkage approach to development, with special reference to staples", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25.
- Infante, R. (2011), "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- ___(2009), "Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL", Santiago, inédito.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. y G. Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2.150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kida, M. P. (2005), "Caribbean small states-growth diagnostics" [en línea] www.siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources - 2008-04-02.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, marzo.
- Lora, E. (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", *serie Documentos de trabajo*, N° 348, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. y U. Panizza (2003), "The future of structural reform", *Journal of Democracy*, vol. 14, N° 2.
- Montaño, S. (2010), "El cuidado en acción", *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (LC/G.2454-P), S. Montaño y C. Calderón (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Panorama Laboral 2000. América Latina y el Caribe*, Lima.
- Oliner, S., D. Sichel y K. Stiroh (2007), "Explaining a productive decade", *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 38, N° 2007-1.
- Perry, G. y otros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Peirano, F., A. Tavosnanska y E. Goldstein (2010), "El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes", *Consenso progresista. Política económica de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Red de Fundaciones Progresistas.

- Pinto, A. (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ___(1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- ___(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 32(1), N° 125, enero-marzo.
- Rodríguez, O. (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Weller, J. (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°122 (LC/L.3516), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ___(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- ___(1998), "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas Económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo XI

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Alleyne, D. y A. Francis (2008), "Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective", *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de proyecto*, N° 136 (LG/W. 136), Santiago de Chile, octubre.
- Chang, H.J. (2003), *Kicking Away the Ladder: How the Economic and Intellectual History of Capitalism Have been Rewritten to Justify neo-Liberal Capitalism*, Cambridge University Press.
- Cimoli, M. (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M. y G. Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3, Springer.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- Díaz Alejandro, C.F. (1983), "Stories of the 1930s for the 1980s", *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, P. Aspe Armella, R. Dornbusch y M. Obstfeld (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economic of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- McCombie, J.S.L. y A.P. Thirlwall (1999), "Growth in an international context: A Post-Keynesian view", *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez y J. Harvey (eds.), Londres, Routledge.

- Moreno-Brid, J. (2003), "Capital flows, interest payments and the balance of payments constrained growth model: a theoretical and empirical analysis", *Metroeconomica*, vol. 54, N° 3.
- Moreno-Brid, J. y E. Pérez (1999), "Balance-of-payments-constrained growth in Central America: 1950-1996", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 1.
- Reinert, E. S. (2000), "Full circle: economics from scholasticism through innovation and back into mathematical scholasticism. Reflections on a 1769 Price essay: Why is it that economics so far has gained so few advantages from physics and mathematics", *Journal of Economic Studies*, vol. 27, N° 4/5, septiembre.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Transaction Publishers.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.

Capítulo XII

- Barrantes, R., V. Jordán y F. Rojas (2013), "La evolución del paradigma digital en América Latina", *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), V. Jordán, H. Galperín y W. Peres (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI), febrero.
- Bold, W. y W. Davidson (2012), "Mobile broadband: redefining Internet access and empowering individuals", *The Global Information Technology Report 2012: Living in a Hyperconnected World*, S. Dutta y B. Bilbao-Osorio (eds.), Ginebra, Foro Económico Mundial.
- De León, O. (2013), "La conectividad regional e internacional", *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), V. Jordán, H. Galperín y W. Peres (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI), febrero.
- Flores-Roux, E. (2013), "Banda ancha móvil: la urgencia de acelerar su despliegue", *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), V. Jordán, H. Galperín y W. Peres (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI), febrero.
- Katz, Raúl L. y H. Galperín (2013), "La brecha de demanda: determinantes y políticas públicas", *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), V. Jordán, H. Galperín y W. Peres (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI), febrero.

Capítulo XIII

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2002), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 4, Oxford, Oxford University Press, noviembre.
- Acquatella, J. y otros (2013), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 72 (LC/L.3645), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Centro de Cambio Global/EcoSecurities Consulting (2010), "Relación entre agua, energía y cambio climático: estudio de alto nivel sobre el impacto económico del cambio climático en la industria minera de Argentina, Chile, Colombia y Perú", Santiago, enero [en línea] http://cambioglobal.uc.cl/en/component/docman/doc_download/1-impactos-del-cambio-climatico-en-la-industria-minera-en-sudamerica.html.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago, diciembre.
- (2013b), *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago, mayo.
- (2013c), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe*, 2012 (LC/G.2564), Santiago, abril.
- (2012), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal", documento presentado en el seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Desafíos de Política Pública, Manejo de Rentas y Desarrollo Inclusivo, Santiago, 24 y 25 de abril [en línea] https://documentop.com/rentas-de-recursos-naturales-no-renovables-en-alc-cepal_59fcd39f1723dd8fc51a3993.html.
- Collier, P. (2010), *The Plundered Planet: Why We Must—and How We Can— Manage Nature for Global Prosperity*, Nueva York, Oxford University Press.
- Collier, P. y B. Goderis (2012), "Commodity prices and growth: an empirical investigation", *European Economic Review*, vol. 56, N° 6, Amsterdam, Elsevier, agosto.
- (2007), "Commodity prices, growth, and the natural resource curse: reconciling a conundrum", *CSAE Working Paper series*, N° 2007-5, Oxford, Universidad de Oxford, Agosto.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- limi, A. (2007), "Escaping from the resource curse: evidence from Botswana and the rest of the world", *IMF Staff Papers*, vol. 54, N° 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Ismail, K. (2010), "The structural manifestation of the 'Dutch disease': the case of oil exporting countries", *IMF Working Paper*, N° 10/103, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Lederman, D. y W. Maloney (eds.) (2007), *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press.
- Mehlum H., K. Moene y R. Torvik (2006), "Institutions and the resource curse", *The Economic Journal*, vol. 116, N° 508, Hoboken, Wiley, enero.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Robinson, J., R. Torvik y T. Verdier (2006), "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, vol. 79, Amsterdam, Elsevier.
- Ross, M. (1999), "The political economy of the resource curse", *World Politics*, vol. 51, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, enero.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N° 5398, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), diciembre.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Van der Ploeg, F. (2011), "Natural resources: curse or blessing?", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Wilmsmeier, G. y R. Sánchez (2011), "Liner shipping networks and market concentration", *International Handbook of Maritime Economics*, K. Cullinane (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.

Capítulo XIV

- Aguilar, E. y otros (2005), "Changes in precipitation and temperature extremes in Central America and Northern South America, 1961-2003", *Journal of Geophysical Research*, vol. 110, N° D23, Hoboken, Wiley, diciembre.
- Aravena, C. y J. Fuentes (2013), "El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 140 (LC/L.3725), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Baker, P., R. Blundell y J. Micklewright (1989), "Modelling household energy expenditures using micro-data", *The Economic Journal*, vol. 99, N° 397, Hoboken, Wiley, septiembre.
- Banco Mundial (2013), *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, Washington, D.C.
- Brundtland, G. (1987), *Nuestro Futuro Común*, Nueva York, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD)/Oxford University Press, abril.
- Bustillo, I. y H. Velloso (2013), "La montaña rusa del financiamiento externo: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de bonos desde la crisis de la deuda, 1982-2012", *Libros de la CEPAL*, N° 119 (LC/G.2570-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago, agosto.
- ___ (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago, octubre.
- ___ (2010a), "La economía del cambio climático en el Uruguay: síntesis", *Documentos de Proyectos* (LC/W.330), Santiago, octubre.
- ___ (2010b), "La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2010" (LC/MEX/L.978), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México.
- ___ (2010c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010*, (LC/G.2474), Santiago, noviembre.
- ___ (2009), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago, noviembre.
- Céspedes, L. y S. Poblete (2011), "Política fiscal en países exportadores de bienes primarios: la experiencia chilena", *Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas*, J. Fanelli, J. Jiménez y O. Kacef (comps.), *Documentos de Proyectos* (LC/W.396), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Chen, P. Y., S. T. Chen y C. C. Chen (2012), "Energy consumption and economic growth. New evidence from meta analysis", *Energy Policy*, vol. 44, Amsterdam, Elsevier, mayo.
- Church, J. y N. White (2006), "A 20th century acceleration in global sea-level rise", *Geophysical Research Letters*, vol. 33, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Cifuentes, L. y otros (2005), *Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- De la Torre, A., S. Pienknagura y E. Levy (2013), *América Latina y el Caribe sin vientos a favor: en busca de un crecimiento mayor*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Escudero, J. y S. Lerda (1996), "Implicancias ambientales de los cambios en los patrones de consumo en Chile", *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, O. Sunkel (ed.), Santiago, Universidad de Chile.
- Ferrer-i-Carbonell, A. y J. van den Bergh (2004), "A micro-econometric analysis of determinants of unsustainable consumption in The Netherlands", *Environmental and Resource Economics*, vol. 27, N° 4, Berlín, Springer, abril.

- Galindo, L. (coord.) (2009), *La economía del cambio climático en México. Síntesis*, Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)/Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Hausmann, R. y M. Gavin (1996), "Asegurar la estabilidad y el crecimiento en una región propensa a las sacudidas: los retos de políticas para América Latina", Documento de Trabajo, N° 315, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- Hepburn, C. y N. Stern (2008), "A new global deal on climate change", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013a), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____(2013b), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T.F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____(2007a), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, S. Solomon y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____(2007b), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, M. Parry y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, T. y N. Marks (1999), "Consumption, sustainable welfare and human needs: with reference to UK expenditure patterns between 1954 and 1994", *Ecological Economics*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Kiktev, D. y otros (2003), "Comparison of modeled and observed trends in indices of daily climate extremes", *Journal of Climate*, vol. 16, N° 22, Boston, American Meteorological Society (AMS), noviembre.
- Le Quéré, C. y otros (2014), "Global carbon budget 2014", *Earth System Science Data*, vol. 7, N° 2, Gotinga, Copernicus Publications, septiembre.
- Madden, R. y J. Williams (1978), "The correlation between temperature and precipitation in the United States and Europe", *Monthly Weather Review*, vol. 106, Boston, American Meteorological Society (AMS), enero.
- Magrin, G. y otros (2014), "Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Manuelito, S. y L. Jiménez (2013a), "La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 129 (LC/L.3603), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- _____(2013b), "Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 136 (LC/L.3704), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Marengo, J. y otros (2010), "An intercomparison of observed and simulated extreme rainfall and temperature events during the last half of the twentieth century. Part 2: historical trends", *Climatic Change*, vol. 98, N° 3-4, Berlín, Springer, febrero.
- _____(2009), "Future change of temperature and precipitation extremes in South America as derived from the PRECIS regional climate modeling system", *International Journal of Climatology*, vol. 29, N° 15, Hoboken, Wiley, diciembre.

- Nordhaus, W. (2008), *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*, New Haven, Yale University Press.
- NSIDC (Centro Nacional de Datos de Hielo y Nieve) (2010), "Arctic Sea Ice News and Analysis" [en línea] <http://nsidc.org/arcticseaicenews/index.html>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), "Calidad del aire ambiente (exterior) y salud", *Nota Descriptiva*, N° 313, Ginebra [en línea] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/index.html>.
- ___ (2006), *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005*, Ginebra.
- OPS/BID/AIDIS (Organización Panamericana de la Salud/Banco Interamericano de Desarrollo/ Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental) (2011), *Informe Regional del Proyecto "Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en ALC 2010"*, Washington, D.C.
- Ozturk, I. (2010), "A literature survey on energy-growth nexus", *Energy Policy*, vol. 38, N° 1, Amsterdam, Elsevier, enero.
- Pineda-Salazar, R. y R. Cárcamo-Díaz (2013), "Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo: volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 142 (LC/L.3733), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2013), *The Emissions Gap Report 2013*, Nairobi, noviembre.
- Polyak, L. y otros (2010), "History of sea ice in the Arctic", *Quaternary Science Reviews*, vol. 29, N° 15-16, Amsterdam, Elsevier, julio.
- Sachs, J. (2009), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*, Nueva York, Penguin.
- Samaniego, J. y otros (2009), "La economía del cambio climático en Chile: síntesis" (LC/W.288), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de Chile, noviembre.
- Sánchez, R. y D. Perrotti (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Siegenthaler, U. y otros (2005), "Stable carbon cycle-climate relationship during the late Pleistocene", *Science*, vol. 310, N° 5752, Washington, D.C., Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia, noviembre.
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models", *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, septiembre.
- ___ (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.
- Sunkel, O. y N. Gligo (eds.) (1980), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Lecturas*, N° 36, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, W. y otros (2014), *El desafío climático y de desarrollo en América Latina y el Caribe: opciones para un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vermeer, M. y S. Rahmstorf (2009), "Global sea level linked to global temperature", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 106, N° 51, Washington, D.C., Academia de Ciencias de los Estados Unidos, diciembre.
- Vincent, L. y otros (2005), "Observed trends in indices of daily temperature extremes in South America 1960-2000", *Journal of Climate*, vol. 18, N° 23, Boston, American Meteorological Society (AMS), diciembre.
- Wolfram, C., O. Shelef y P. Gertler (2012), "How will energy demand develop in the developing world?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, febrero.

Capítulo XV

- Barbier, E. (2011), "A global green recovery and the lessons of history", *The European Financial Review*, Londres, febrero-marzo.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), "La economía del cambio climático en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/W.640), Santiago, diciembre.
- ___(2014b), "La economía del cambio climático en el Estado Plurinacional de Bolivia", *Documentos de Proyectos* (LC/W.627), Santiago, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago, febrero.
- ___(2015b), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática", *Documentos de Proyectos* (LC/W.447/Rev.1), Santiago, septiembre.
- ___(2014a), "La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación", *Documentos de Proyectos* (LC/W.567), Santiago, enero.
- ___(2014b), "La economía del cambio climático en el Paraguay", *Documentos de Proyectos* (LC/W.617), Santiago, agosto.
- ___(2012), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: impactos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.484), Santiago, julio.
- ___(2010a), "La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2010" (LC/MEX/L.978), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México, noviembre.
- ___(2010b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago, noviembre.
- ___(2008), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2401-P), Santiago, diciembre.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2015), "Synthesis report on the aggregate effect of intended nationally determined contributions (INDCS)", Bonn [en línea] https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf
- De Miguel, C. y O. Sunkel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J. Ocampo y J. Ros (eds.), Oxford, Oxford University Press, julio.
- DNP/CEPAL/BID (Departamento Nacional de Planeación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Síntesis 2014* (LC/L.3851), Bogotá.
- El País* (2015), "Carta abierta de la industria del automóvil", 14 de diciembre [en línea] https://elpais.com/economia/2015/12/13/actualidad/1450036278_460151.html.
- Gosden, E. (2015), "Four-fifths of global coal reserves 'must stay in ground' to tackle climate change", *The Telegraph*, Londres, 7 de enero.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- ___(2007), *Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Bruselas.
- Le Quéré, C. y otros (2015), "Global carbon budget 2014", *Earth System Science Data*, vol. 7, Nº 1, Gotinga, Copernicus Publications, mayo.

- Magrin, G. y otros (2014), "Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V.R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Peres, W. y A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience", *serie Desarrollo Productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Pindyck, R. (2015), "The use and misuse of models for climate policy", *NBER Working Paper*, N° 21097, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), abril.
- _____(2013), "Climate change policy: what do the models tell us?", *NBER Working Paper*, N° 19244, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), julio.
- Prebisch, R. (1980), "Hacia una teoría de la transformación", *Revista CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, Hoboken, Wiley.
- Samaniego, J. (2010), "Presentación", documento preparado para el seminario La Vulnerabilidad del Comercio Internacional frente a la Huella de Carbono, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2 y 3 de septiembre.
- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper.
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models", *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, septiembre.
- _____(2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.
- Stott, R. (2014), "UIA commits to zero carbon emissions with '2050 imperative'", ArchDaily, 14 de agosto [en línea] <http://www.archdaily.com/537377/uia-commits-to-zero-carbon-emissions-with-2050-imperative/>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2010), "Background note prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications" (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Ginebra, 7 y 8 de octubre [en línea] www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Vona, F. y otros (2015), "Green skills", *NBER Working Paper*, N° 21116, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), abril.
- Von Braun, J. (2015), "Bioeconomía: nuevas oportunidades para la agricultura", *serie Desarrollo Productivo*, N° 200 (LC/L.4032), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Winkelmann, R. y otros (2015), "Combustion of available fossil-fuel resources sufficient to eliminate the Antarctic ice sheet", *Science Advances*, vol. 1, N° 8, Washington, D.C., Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia, septiembre.

En este libro se presenta una selección de textos elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante su séptimo decenio de existencia (2008-2018) y se da continuidad a las obras *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (1998) y *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008* (2010).

Los trabajos aquí reproducidos recogen las nuevas ideas que la CEPAL ha aportado al pensamiento latinoamericano y muestran una clara continuidad conceptual respecto de las formulaciones de decenios anteriores. Se agrupan en cuatro dimensiones: desarrollo social, macrofinanzas, desarrollo productivo y sostenibilidad medioambiental. Se incluye también un conjunto de textos de carácter interdimensional basados en la centralidad de la igualdad en el proceso de desarrollo, los pactos para la igualdad y la economía política, y la cultura del privilegio.

En estas páginas el lector encontrará una muestra de las contribuciones más importantes de la CEPAL a los debates sobre los problemas contemporáneos del desarrollo en América Latina y el Caribe y las políticas recomendadas para superarlos. En una detallada introducción se invita a recorrer los principales aspectos del estructuralismo y neoestructuralismo cepalinos, enfatizando su más reciente refinamiento analítico: la incorporación de una visión que sitúa al principio de la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y que fortalece el enfoque de derechos adoptado destacadamente por la CEPAL en los últimos decenios.

