



PÁGINAS SELECTAS DE LA CEPAL

Desarrollo inclusivo en América Latina

Textos seleccionados 2009-2016

Ricardo Infante (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones



La colección Páginas selectas de la CEPAL representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final "Documentos incluidos en esta compilación".

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

LC/M.35

ISBN: 978-92-1-058488-3 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, Octubre de 2016
Todos los derechos reservados
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S. 16-00700

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.....	9
Bibliografía.....	13
Capítulo I	
La base analítica.....	15
La teoría estructuralista del desarrollo, El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (CEPAL, 2011), Cap. I, Sec. A y B, pp. 33-55, 23 páginas.	
Bibliografía.....	33
Capítulo II	
Heterogeneidad estructural y desarrollo.....	37
Parte A. 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 (CEPAL, 2011), Cap. II, Sec. A y B, pp. 68-79; 12 páginas.	
Parte B. La estructura económica de Chile, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile (CEPAL, 2009), Cap. II, Sec. 4, pp. 38-55; 18 páginas.	
Parte C. La evolución de la heterogeneidad estructural en Perú, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. I, Sec. A, B, C y D, pp. 41-65; 25 páginas.	
Parte D. La heterogeneidad estructural en Brasil de 1950 a 2009, Por um desenvolvimento inclusivo: O caso do Brasil (CEPAL, 2015), Cap. I, Sec. 1 y 2, pp. 45-62; 18 páginas.	
Parte E. Ciclo económico y heterogeneidad estructural en Uruguay, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay (CEPAL, 2016), Cap. I, Sec. A, B y C, pp. 22-47; 26 páginas.	
Bibliografía.....	115
Capítulo III	
Aspectos estructurales del desempeño laboral y macroeconómico.....	119
Parte A. Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía Argentina, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina (CEPAL, 2013), Cap. I, Sec. A, B y C, pp. 28-61; 34 páginas.	
Parte B. Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. II, Sec. B, C y D, pp. 104-141; 38 páginas.	
Parte C. Mercado laboral y heterogeneidad productiva en Uruguay, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. C y D, pp. 75-97; 23 páginas.	
Parte D. La reducción de la heterogeneidad estructural, ¿explica la menor desigualdad de los ingresos del trabajo?, Por um desenvolvimento inclusivo: O caso do Brasil (CEPAL, 2015), Cap. VII, Sec. 1, 2 y 3, pp. 288-300; 13 páginas.	
Bibliografía.....	202
Capítulo IV	
Trabajo y protección social.....	207
Parte A. El sistema previsional en Argentina: reformas, políticas para la inclusión y sus desafíos, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina (CEPAL, 2013), Cap. III, Sec. D, E, F y G, pp. 205-219; 15 páginas.	
Parte B. Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. A y B, pp. 263-293; 31 páginas.	
Parte C. Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. D, pp. 367-368; 2 páginas.	
Parte D. De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social en Uruguay, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay (CEPAL, 2016), Cap. III, Sec. C, D y E, pp. 137-155; 19 páginas.	
Bibliografía.....	259

Capítulo V

Políticas de desarrollo inclusivo..... 263

Parte A. Objetivos básicos de las políticas de convergencia productiva, El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (CEPAL, 2011), Cap. III, Sec. E, F y G, pp. 110-124; 15 páginas.

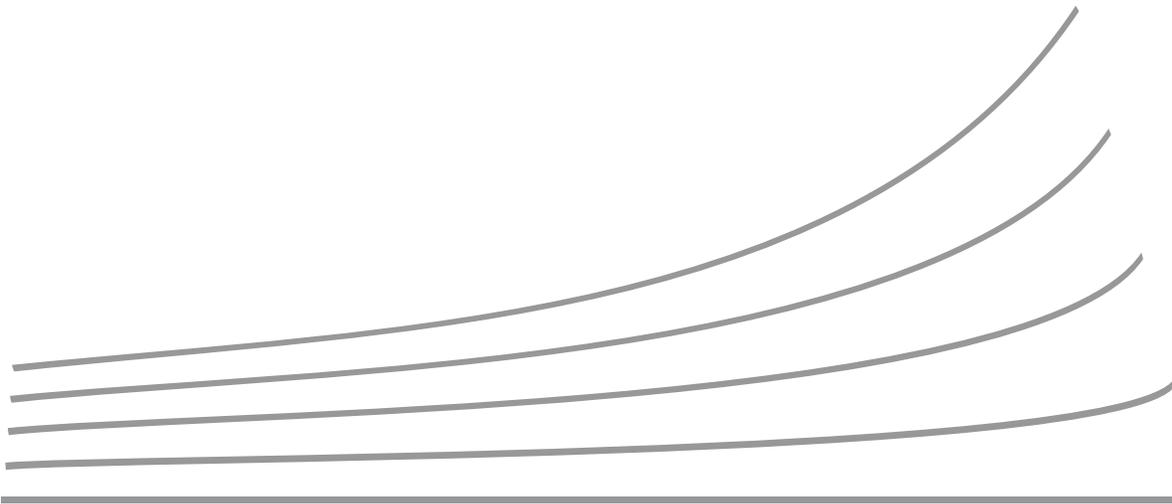
Parte B. Hacia una estrategia de articulación y convergencia productiva, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. I, Sec. E, pp. 65-72; 8 páginas.

Parte C. Elementos para la formulación de políticas de desarrollo inclusivo, Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014), Cap. II, Sec. F, pp. 149-163; 15 páginas.

Parte D. Pensando en políticas, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay (CEPAL, 2016), Cap. I, Sec. D, pp. 47-50; 4 páginas.

Bibliografía 289

Documentos incluidos en esta compilación 293



Prólogo

Este documento es el resultado de una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destinada a ampliar el debate y fortalecer el marco analítico para el diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en los países de la región. El objetivo final es apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva y el crecimiento económico para la igualdad y la justicia social.

El concepto de desarrollo inclusivo está estrechamente vinculado con las ideas fundamentales de las recientes propuestas de la CEPAL, contenidas en la “trilogía de la igualdad”, así como con la visión de “pleno empleo y trabajo decente para todos” de la OIT. La orientación prioritaria de la estrategia presentada consiste en lograr una mayor inserción productiva y social en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso en el momento mismo de su gestación en el proceso productivo. Se trata de adoptar una estrategia renovada, con un crecimiento económico basado en la atenuación de la heterogeneidad estructural y la densificación del sistema productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo y la distribución del ingreso, además de garantizar la inclusión social.

Es en este contexto que se ha concebido la presente publicación, la tercera de la colección “Páginas Selectas de la CEPAL”, que contiene extractos de los libros elaborados entre 2009 y 2016 por el Proyecto Desarrollo Inclusivo, con estudios sobre dicha temática relativos al conjunto de América Latina y el Caribe, así como a los casos nacionales de la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay.

En los ensayos que componen este volumen se comienza abordando el concepto de heterogeneidad estructural con una doble perspectiva. Desde el punto de vista analítico, se analizan los fundamentos de la desigualdad productiva y del ingreso bajo el prisma de la teoría estructuralista del desarrollo. Asimismo, se indaga con esta perspectiva cómo han evolucionado los diferenciales de productividad, con la finalidad de establecer si en los países analizados ha persistido o incluso aumentado el grado de heterogeneidad estructural como resultado del actual funcionamiento económico.

Los siguientes ensayos analizan los obstáculos y retos que supone adoptar un conjunto de políticas destinadas a superar la persistente heterogeneidad estructural con que funcionan nuestras economías y a reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción social en el mundo del trabajo. Al respecto, se muestra la importancia que reviste la estructura productiva para explicar el crecimiento y determinar la viabilidad de los regímenes macroeconómicos, así como el papel fundamental que desempeña el mercado del trabajo en la generación y perpetuación de las desigualdades características de los países de la región. Asimismo, se plantea la necesidad y se analizan las posibilidades de implementar un sistema de protección social integrado, que permita cubrir los riesgos y las vulnerabilidades existentes en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores por efecto de la segmentación laboral y de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural.

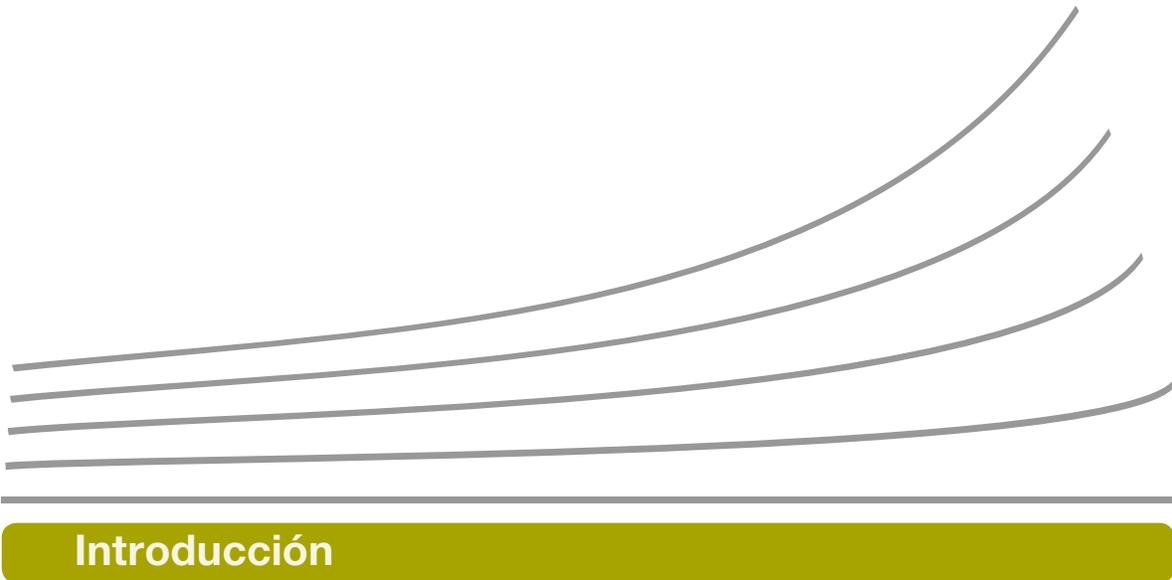
Finalmente, se destaca que la formulación de políticas consecuentes con una estrategia de desarrollo inclusivo requiere de un cambio de enfoque para conjugar dos líneas de actuación fundamentales. Por una parte, un cambio estructural que promueva un crecimiento económico que, como resultado del proceso de convergencia productiva, atenúe la heterogeneidad productiva y haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo. Por otra, el diseño de iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso a los resultados del progreso alcanzado, que contribuyan al logro de mejoras continuas en las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, esto es, la creación de trabajo de calidad con derechos.

La principal conclusión es que, si bien los países han logrado avances en el ámbito distributivo durante la década pasada, aún se mantiene el desafío de promover un cambio estructural progresivo, que coloque en el centro de la dinámica económica a los cambios cualitativos de la estructura productiva, que permita crear más y mejores empleos y que genere un crecimiento sostenible e inclusivo, tanto desde el punto de vista económico como social, que nos acerque al horizonte de la igualdad.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)



El concepto de desarrollo inclusivo se basa en la premisa que la estructura productiva de los países de la región, es en gran medida determinante del crecimiento económico y su impacto sobre la inclusión social.

La orientación prioritaria de este modo de desarrollo¹ es lograr una mayor inserción tanto productiva, como social de las personas en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso arraigada en el proceso productivo mismo. Se trata corregir el actual modelo económico, que descansa en una redistribución a posteriori de una fracción pequeña de los ingresos que genera el crecimiento, porque debido a las características heterogéneas de la estructura productiva, esto implica la reproducción de las desigualdades en el tiempo.

Para romper este círculo vicioso, es preciso encontrar sinergias entre un dinamismo económico que transforme la estructura productiva y la igualdad social. Con este objetivo, se propone adoptar una estrategia renovada de largo plazo, que considere explícitamente la situación diferenciada de los estratos productivos y sociales en la economía. Se trata de promover un crecimiento económico que atenúe la heterogeneidad estructural y, que por tanto, haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo y que genere una inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, asegurando de esta manera una mejor distribución primaria del ingreso desde su gestación.

Lo que se requiere es un cambio de enfoque de las políticas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social de los países, puesto que ésta es la principal restricción para lograr el crecimiento con equidad, así como iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso de los resultados del progreso alcanzado.

¹ CEPAL/OIT (2009)

En suma, el desarrollo inclusivo consiste en lograr un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y en un mayor desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

La visión del desarrollo inclusivo, está estrechamente vinculada con las ideas que fundamentan las propuestas recientes de la CEPAL² en las que se postula que la persistencia de la heterogeneidad estructural en las economías de la región constituye una restricción para un crecimiento dinámico e inclusivo.

De acuerdo a este enfoque, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe tiene una estructura económica caracterizada por la heterogeneidad productiva, en la cual coexisten actividades productivas de punta, que están en la frontera tecnológica mundial, con otras que utilizan prácticas y tecnologías atrasadas y alcanzan niveles de productividad muy bajos, que concentran la mayor parte del empleo³. Las grandes diferencias de productividad se manifiestan entre sectores y su interior, así como entre diferentes tamaños de empresa y regiones dentro de los países. Además, la heterogeneidad estructural se refleja en la diferente capacidad de acción y reacción de los agentes productivos en los diferentes mercados y en las asimetrías de estos agentes en respuesta a la inestabilidad de la actividad económica y de los macro-precios.

A su vez, la heterogeneidad del sistema productivo genera una nítida diferenciación del mercado de trabajo, en el que los trabajadores se insertan en actividades con significativas brechas de productividad. Estas diferencias se reflejan en ingresos muy desiguales entre los trabajadores y entre el capital y el trabajo. Como consecuencia, la permanencia de una elevada proporción de ocupados en actividades de muy baja productividad constituye el principal obstáculo para la superación de la pobreza, dado que sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y, al mismo tiempo, poseen un escaso acceso a las redes de protección social. De allí que se considere que la heterogeneidad estructural está en la base de las marcadas desigualdades de productividad, ingreso y del tipo de relaciones de trabajo que caracterizan el funcionamiento del mercado laboral.

En definitiva, la heterogeneidad estructural constituye el núcleo desde el cual se expande la aguda desigualdad social de la región, ya que las brechas de productividad reflejan y muchas veces refuerzan los diferenciales de capacidades, incorporación del progreso técnico, poder de negociación, de acceso a las redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente durante la vida laboral de las personas.

De estos planteamientos surge la necesidad de poner en vigor una estrategia de desarrollo inclusivo en la región, cuyo éxito depende fundamentalmente de la superación de la heterogeneidad estructural. Con esta finalidad, es imprescindible impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva, las que implican invertir masivamente en la modernización y mejoramiento de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna, puesto que ésta es la principal restricción para lograr el crecimiento con equidad. La homogenización progresiva de la estructura productiva, junto con la reducción del diferencial de productividades inter e intra sectoriales y la densificación del tejido productivo de la economía, permite crear encadenamientos y relaciones de los establecimientos de menor tamaño con aquellos de elevado nivel de productividad, lo que redundará en un mayor crecimiento económico, de la productividad y de la competitividad. Dado que los diferenciales de productividad de los estratos implican inevitablemente diferenciales en el ingreso de los trabajadores ocupados en éstos, una mayor homogeneidad productiva debería estar asociada a una menor pobreza y mayor equidad tanto en la distribución de los ingresos, como en la distribución de los beneficios del cambio productivo dentro de la economía.

² CEPAL (2010), CEPAL (2012) y CEPAL (2014)

³ CEPAL/OIT (2013)

En este proceso, se concibe el cambio estructural como articulador del desarrollo⁴. Ese cambio tiene lugar cuando la oferta corresponde a bienes y servicios de mayor demanda en la economía interna e internacional y a la vez se identifica y fortalece el potencial de distintos tipos de especialización productiva para irradiar el cambio tecnológico y la innovación al conjunto del sistema productivo. La difusión de tecnología y la expansión de la demanda deben impulsar no solo a un pequeño grupo de empresas, sino al conjunto de la economía, por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad, que a la vez torna más densa la matriz productiva. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza desde los sectores de baja productividad hacia los nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia.

Cuando este cambio redunde en la 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 de calidad y mejora la fiscalidad gracias a un crecimiento más sostenido, dinámico e inclusivo. En este contexto, el trabajo debe ser libremente elegido, productivo, adecuadamente remunerado y respaldado por una protección social apropiada—en definitiva, el trabajo decente—y contribuir a la seguridad humana y la paz social⁵. Al respecto, la experiencia muestra que se pueden lograr altos niveles de empleo y crecimiento incluyente a través de una bien elaborada combinación de políticas de apoyo macroeconómico y empleo, y de políticas del mercado laboral y de protección social diseñadas para extender los beneficios del crecimiento.

La adopción de un conjunto de políticas productivas, en coordinación con las macroeconómicas, laborales y sociales que sean consecuentes con los objetivos de la estrategia de desarrollo inclusivo, es fundamental para crecer sostenidamente con igualdad. Al respecto, se considera que tanto el cambio estructural del sistema productivo, como el logro de avances continuos en las condiciones laborales y de protección social, son indispensables para mejorar en forma sostenida la distribución del ingreso y la inserción social.

Las políticas que promuevan cambios cualitativos de la estructura productiva, deben estar en el centro de la dinámica del crecimiento. Estos se refieren a un cambio estructural en el sistema productivo, que transforme la dinámica productiva y de la productividad, elementos centrales para corregir las fuentes primarias de la desigualdad en el largo plazo. Como resultado de la convergencia productiva inherente a este proceso, se tendrá una estructura económica más integrada, compleja y diversificada, que constituya la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad.

En el campo macroeconómico, es necesario aplicar un enfoque que integre explícitamente las políticas con los objetivos del desarrollo. Se trata que las políticas macroeconómicas, junto con las políticas industriales, favorezcan cambios en la estructura productiva, con la finalidad de que la economía crezca con menos heterogeneidad estructural y mayor igualdad. Para ello, se requiere una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extiendan a la esfera real de la producción, incluyendo la magnitud y estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo. Así, la política macroeconómica debe incluir objetivos de mejoría en la distribución del ingreso (igualdad) y del cambio estructural.

Desde esta perspectiva, las políticas monetaria y fiscal además de promover la estabilidad nominal y suavizar el ciclo económico en el corto plazo, pueden incentivar la inversión

⁴ (CEPAL, 2012).

⁵ CEPAL/OIT (2013).

productiva, la diversificación de la estructura de la producción y, muy especialmente, una mayor convergencia productiva de la economía. Al respecto, la inversión pública puede tener un papel clave en la orientación del cambio estructural. Asimismo, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad, constituye un acervo fundamental, por un lado, para blindar a la economía de los choques externos, evitando así la subutilización de la capacidad productiva y los efectos negativos de las oscilaciones de la actividad económica en la productividad, que afectan de distinta forma a los diferentes estratos de la producción y, por otro, para expandir de manera persistente la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso.

La política laboral también es clave, considerando que el mercado del trabajo es el espacio en el que se genera la mayor parte del ingreso de los hogares, y las desigualdades inherentes a su distribución⁶. Esta línea de actuación se basa en iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso a los resultados del progreso productivo alcanzado, que contribuyan a crear el escenario propicio para la mejora de las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales. En este contexto, la institucionalidad laboral juega un papel clave para materializar las oportunidades creadas por la convergencia productiva. Para ello, se requiere de relaciones laborales que estimulen un círculo virtuoso entre la productividad laboral y mejoras en la calidad del empleo. No se trata de fomentar cualquier tipo de empleo, sino uno decente, que se caracterice por mayor productividad y remuneraciones, el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, que sea seguro y saludable, con niveles adecuados de protección social, y que garantice el derecho a la representación y participación en procesos de diálogo social.

Finalmente, en el nuevo patrón de crecimiento inclusivo las políticas de protección social tienen como función, por un lado, apoyar durante la transición hacia una estructura económica más convergente, que atenúe las desigualdades y, por otro, proteger y capacitar a las personas para su incorporación a mercados formales de trabajo moderno, contribuyendo así a impulsar la demanda agregada y el crecimiento.

En este contexto, la protección social debe incluir políticas de corte distributivo con el objetivo de disminuir las desigualdades derivadas de la heterogeneidad productiva que caracteriza al sistema económico. Es decir, se trata de políticas que permitan acortar las diferencias de ingresos que se originan en los diferenciales salariales que produce la asimetría de productividades entre las actividades de punta, competitivas, incluso a nivel mundial, y otras de bajo nivel de productividad, como las micro y pequeñas empresas informales. De esta forma se estaría contribuyendo a la reducción efectiva de la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que conforman la estructura social. En el corto plazo, este tipo de políticas es crucial como mecanismo de emergencia inmediato que atienda sobre todo a los grupos menos favorecidos de la sociedad.

Sin embargo, en el largo plazo el objetivo es avanzar hacia un modelo que institucionalice un piso básico universal de protección compatible, e idealmente complementario a políticas económicas y fiscales que promuevan la convergencia productiva. Tal es el caso del Piso de Protección Social, concepto desarrollado por la OIT, que constituye una “protección social básica” promotora de oportunidades de inclusión y facilitadora de la cohesión social⁷. Este piso social es entendido como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables, incluyendo a los trabajadores de la economía informal y a sus familias, protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida.

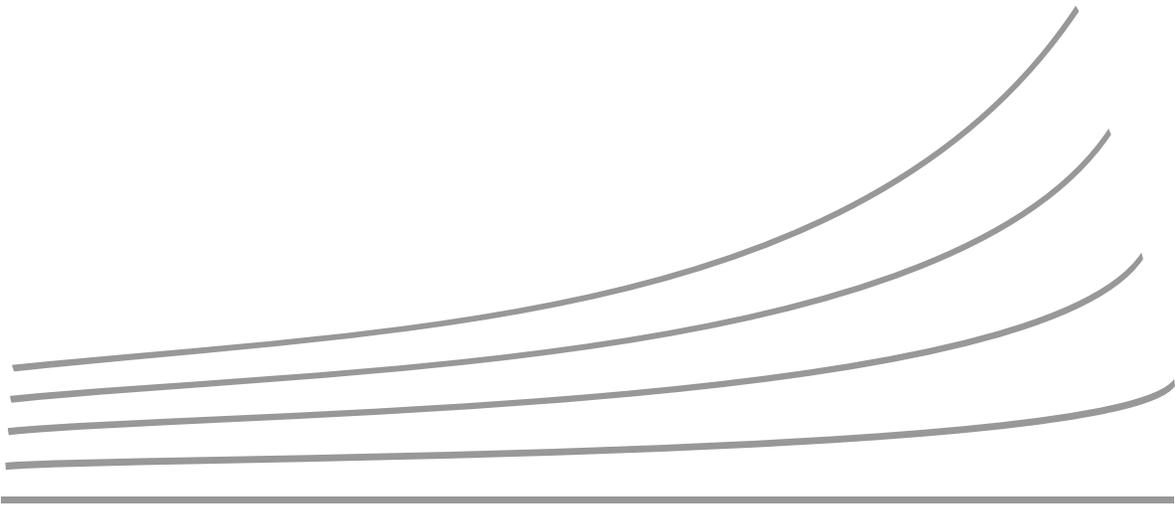
⁶ CEPAL/OIT (2016).

⁷ CEPAL/OIT (2014).

Los textos seleccionados en el presente volumen han sido organizados en cinco partes, que corresponden a los principales componentes analizados en las publicaciones sobre desarrollo inclusivo referidas tanto a América Latina y el Caribe, como a países seleccionados de la región. La primera parte, de carácter analítico, está destinada a mostrar las limitaciones que impone la heterogeneidad estructural al desarrollo. La segunda parte, de corte empírico, contiene mediciones de los diferentes conceptos de heterogeneidad productiva y sus tendencias en el mediano plazo. La tercera parte, se refiere a los aspectos estructurales del desempeño laboral y macroeconómico, destacándose entre éstos la influencia de la estructura productiva sobre el crecimiento económico. La cuarta parte, se relaciona con los temas de trabajo y protección social. Se exploran los vínculos entre las desigualdades productivo-laborales y el rol de las políticas de protección social para garantizar el acceso al bienestar de las personas. La última parte de esta compilación está relacionada con las políticas de desarrollo inclusivo, formuladas para enfrentar los grandes desafíos de superar la persistente heterogeneidad de la estructura productiva de la economía, lograr un crecimiento rápido y balanceado y reforzar las sinergias entre la convergencia productiva, la inserción laboral y la equidad.

Bibliografía

- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.*
- CEPAL (2011) *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad.*
- CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.*
- CEPAL (2014) *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.*
- CEPAL/OIT (2009) *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile.*
- CEPAL/OIT (2013) *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina.*
- CEPAL/OIT (2014) *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú.*
- CEPAL/OIT (2015) *Por um desenvolvimento inclusivo. O caso do Brasil.*
- CEPAL/OIT (2016) *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay.*



Capítulo I

La base analítica

Fuente:

El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (CEPAL, 2011)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/1/S2011288_es.pdf

Presentación

Desde su período fundacional, a fines de la década de los cincuenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha postulado que la heterogeneidad estructural es una dimensión clave para la interpretación del subdesarrollo en la región. Tal interpretación permaneció y fue extendida por otros autores de la vertiente cepalina, como uno de los elementos que identifican el pensamiento latinoamericano en materia de teoría del desarrollo. En efecto, el concepto de heterogeneidad es un componente definitorio de la estructura de relaciones entre la periferia y el centro y, por ende, es explicativo tanto de la condición del subdesarrollo como de su persistencia. Su interacción con las dinámicas tecnológicas y de comercio contribuye a reproducir esta estructura en el tiempo. En otros términos, la heterogeneidad constituye un componente de un sistema dinámico de relaciones que genera y reproduce las estructuras del centro y la periferia.

La preocupación del análisis teórico con la heterogeneidad estructural se deriva de la característica de desigualdad, que es una condición común a muchas economías periféricas y en particular a las de América Latina. Una teoría del desarrollo debería ser capaz de explicar esta singularidad histórica, este rasgo tan marcado en la región, que se origina en la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad e ingresos así como en la existencia de fuertes disparidades de productividad entre y al interior de los sectores.

El texto que se presenta a continuación analiza el tema desde una doble perspectiva. Por un lado, se discute el concepto de heterogeneidad estructural desde el punto de vista de la teoría estructuralista del desarrollo y, por otro, se relaciona la dinámica agregada del centro-periferia descrita por la CEPAL con la microeconomía de la innovación evolucionista, lo que brinda una teoría del cambio técnico consistente con la teoría estructuralista, al mostrar la evolución del crecimiento, el cambio estructural y la heterogeneidad.

La teoría estructuralista del desarrollo

A. Heterogeneidad estructural y desarrollo económico: aspectos teóricos

1. El sistema centro-periferia y la heterogeneidad

Toda teoría se construye a partir de un conjunto de variables relevantes y de la forma en que estas interactúan para producir los resultados que se pretende explicar, definidos en términos de hechos estilizados o regularidades empíricas. En el caso de la teoría estructural del desarrollo el desafío consiste en explicar por qué ciertas regiones o países permanecen rezagados desde el punto de vista de sus ingresos per cápita y por qué ese atraso es acompañado de una marcada desigualdad distributiva, tanto dentro del país como con respecto a otros.

Para explicar las diferencias de grado de desarrollo entre países, en el manifiesto fundacional de la CEPAL, Prebisch (1949) elige como variable principal la difusión “lenta y desigual” del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento dispar emergen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo¹.

Si bien Prebisch desarrolló sus ideas sobre la base de grupos de países, es evidente que estas pueden también aplicarse para representar dinámicas de crecimiento regional dentro de un mismo país. Esto puede ilustrarse con el caso de dos países o regiones sin diferencias tecnológicas y de ingresos significativas, cuyas estructuras económicas son poco diversificadas y con progreso técnico muy débil, y que se reproducen con ajustes pequeños en el tiempo, como se describe en el flujo circular walrasiano de Schumpeter (1911), en su trabajo clásico. En un momento dado, en uno de ellos (el centro), comienza un proceso intenso de cambios técnicos y estructurales con adopción de nuevas tecnologías, aparición de nuevos sectores y diversificación de la estructura económica, que se va tornando más densa, compleja y variada. El resultado es un aumento de la tasa de crecimiento de la productividad en el centro. El progreso técnico, si bien su dinámica no es igual entre sectores y en algunos de ellos la productividad se incrementa más que en otros, tiende a difundirse uniformemente en el sistema y surge así una estructura económica que es tanto diversificada, porque existe en ella un gran número de sectores y un alto grado de división del trabajo, como homogénea, debido a que las diferencias de productividad entre sectores no son elevadas ni tienden a ampliarse en el tiempo.

Es interesante observar la notable similitud entre esta descripción y la definición de Schumpeter (1911) de desarrollo económico, que se identifica plenamente con la idea de innovación y sus efectos sobre la productividad y la estructura productiva a medida que se instalan nuevos sectores y otros desaparecen por el impacto de la “destrucción creadora”. Las aglomeraciones productivas (*clusters*) o agrupamientos de innovaciones generan ciclos largos de crecimiento que alejan la economía del flujo circular walrasiano. La aparición de un gran número de imitadores e innovaciones secundarias garantiza la continuidad del impulso innovador y la difusión de los incrementos de productividad hacia el conjunto del sistema económico. Gradualmente se diluye el lucro monopólico de los pioneros porque la difusión de tecnología va erosionando las asimetrías tecnológicas entre las empresas. La reversión cíclica se produce por un agotamiento del ciclo de innovación, de modo que en forma paulatina el flujo circular walrasiano vuelve a imponer su dinámica de pequeños ajustes.

¹ Esta parte del trabajo se basa en Cimoli y Porcile (2009a y 2009b) y Porcile (2008). Una referencia obligada para el estudio de las ideas de Prebisch es Rodríguez (1980), que analiza en forma rigurosa el papel de las estructuras polares en la teoría del subdesarrollo.

Puede sostenerse que la óptica cepalina del desarrollo coincide con la visión schumpeteriana, dado que ambas lo conciben como un proceso impulsado por la innovación y marcado por desequilibrios, que redefine y hace más densa la estructura productiva². Sin embargo, la teoría estructural del desarrollo aportó una nueva dimensión a esta reflexión: la posibilidad de que el proceso de destrucción creadora ocurra de manera muy desigual entre regiones y que sus efectos se concentren solo en partes localizadas del sistema. Esa es la asimetría fundamental que aborda la teoría del centro-periferia y que se expresa en la afirmación de que la difusión de tecnología ocurre en forma lenta y desigual a nivel internacional.

En efecto, el progreso técnico no se difunde en la periferia de igual manera que en el centro, ya que es absorbido únicamente por ciertas actividades, aquellas más vinculadas a la exportación, mientras que gran parte de la economía permanece inalterada. Esta penetración desigual y localizada del progreso técnico en la periferia genera una estructura especializada y heterogénea. Es especializada porque existen en ella pocos sectores, de manera que solo se alcanza un grado muy modesto de división del trabajo. Y es heterogénea debido a que la elevada productividad de los sectores modernos vinculados a la exportación coexiste con los muy bajos niveles de productividad que muestran los sectores tradicionales o de subsistencia. En las economías periféricas estos últimos sectores concentran buena parte del empleo, inicialmente como subempleo rural y, de modo creciente, bajo la figura de informalidad urbana.

La asimetría entre las estructuras productivas del centro y la periferia se puede observar en los gráficos 1 y 2. Ambos tienen en las abscisas una secuencia de números ($N=1, 2, 3 \dots N^i$), que corresponden a los sectores de la economía dispuestos en orden decreciente según la productividad del trabajo, de modo que el sector 1 es el de mayor productividad y el último sector, designado como N^C o N^P (donde C y P indican, respectivamente, centro y periferia), es el de menor productividad. Como se asume que el centro tiene una estructura más diversificada, entonces el número total de sectores es mayor en el centro que en la periferia (N^C es mayor que N^P). Dado que cada número corresponde a un sector en una clasificación decreciente de productividad, los números no necesariamente representan un mismo sector en el centro y en la periferia. El sector $N=1$, el de mayor productividad en la periferia, posiblemente es intensivo en recursos naturales, mientras que es probable que el sector $N=1$ en el centro sea intensivo en tecnología.

En el gráfico 1 se representa la productividad del trabajo en cada sector (π , cuyo valor en el punto de origen es π^*). La curva de productividad del trabajo resulta negativamente inclinada debido a la forma en que se ordenaron los sectores. Se asume que en el centro esta curva declina a una tasa constante al pasar de un sector a otro, sin “saltos” dentro del sector moderno. En cambio, en la periferia las variaciones de productividad son abruptas o discontinuas cuando N aumenta, y los escalones reflejan una relación no lineal en el comportamiento de la productividad entre sectores, que denota las barreras (tecnológicas y de capital) que dividen marcadamente los estratos de trabajadores.

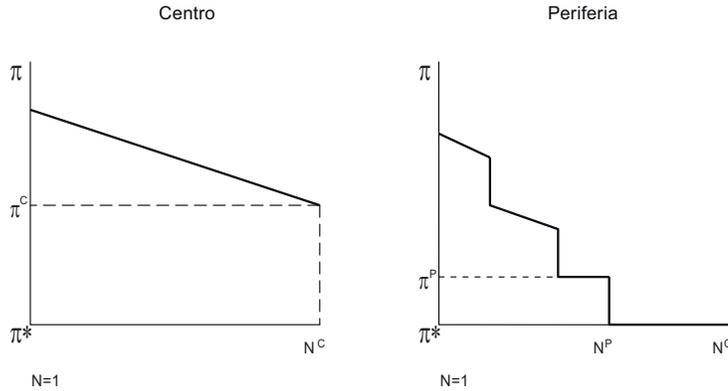
Es así que en el gráfico 1 la inclinación de la curva de productividad es suave en el centro, de modo que la diferencia entre los sectores de mayor ($N=1$) y de menor productividad ($N=N^C$) es pequeña. Lo contrario ocurre en la periferia, donde la productividad decrece muy rápidamente entre un sector y otro, con notorias discontinuidades. Además, en la periferia el conjunto de los sectores modernos se trunca en un valor bajo de N (N^C), a partir del cual se abre el escalón que separa con una amplia brecha la productividad de los sectores modernos de la correspondiente a los de subsistencia. Ese escalón es representado por la diferencia entre p^P (la productividad del último sector moderno de la periferia) y π^* (la productividad del sector de subsistencia). Existen

² Sin embargo, las ideas keynesianas tuvieron una influencia mayor que las schumpeterianas en la formulación del pensamiento de Prebisch y fueron un estímulo más importante para desafiar verdades establecidas y debatir los temas del desarrollo.

sectores en la periferia cuya productividad es mayor que la del centro. Sin embargo, como la curva de productividad de la periferia declina a tasas más elevadas y los sectores modernos absorben solo parte del empleo, la productividad media (producto agregado respecto del total de los trabajadores) tiende a ser bastante inferior a la del centro.

■ **Gráfico 1**

Productividad del trabajo y estructuras del centro y la periferia



Fuente: Elaboración propia.

Variables

π = Productividad del trabajo.

N = Número de sectores de la economía en orden decreciente según productividad.

N^C = Total de sectores en el centro.

N^P = Total de sectores en la periferia.

π^* = Productividad del trabajo del sector de subsistencia de la periferia.

π^P = Productividad del trabajo del sector N^P de la periferia.

En el gráfico 2 se ilustra la evolución del empleo acumulado en los sectores modernos como proporción del empleo total (siendo $0 \leq E \leq 1$). Esta participación crece en forma correlativa con el número de sectores modernos N . Para simplificar, se asume que el empleo acumulado aumenta a una tasa constante a medida que lo hace el número de sectores modernos en el centro. En la periferia, en cambio, el empleo acumulado se incrementa rápidamente para los valores más bajos de N , y de manera muy lenta hacia el final, por lo que el grueso de los trabajadores del sector moderno estará empleado en los sectores de productividad más baja (N más alto).

Finalmente, cuando se comparan las curvas del empleo acumulado en los dos polos se comprueba que, en el centro, este se aloja en su totalidad en los sectores modernos. En efecto, cuando se llega al último sector moderno (N^C) del centro, el empleo acumulado es igual a la unidad ($E=1$). En la periferia, en cambio, cuando se llega al último sector moderno (N^P) no se ha absorbido toda la fuerza de trabajo disponible ($E=E^P$ cuando $N=N^P$). Un porcentaje importante de dicha fuerza ($1-E^P$) aún se encuentra en el sector de subsistencia, sea en el medio rural o en la informalidad

- vii) Los puntos i) y iii) explican el carácter especializado de la estructura de la periferia comparada con la diversificación de la del centro, mientras que los puntos iv) a vi) ayudan a entender por qué la heterogeneidad es propia de la condición periférica.

Centro y periferia no son compartimientos aislados, sino que interactúan en el tiempo. Esta interacción contribuye a definir la intensidad del aprendizaje tecnológico, así como los patrones de especialización y crecimiento a largo plazo en los dos polos del sistema. En otras palabras, las estructuras del centro y la periferia emergen y se reproducen a partir de su dinámica conjunta, que requiere ser explicada. Esto conduce a varias preguntas clave. ¿En qué medida tal dinámica podría contribuir a que las diferencias de ingreso por habitante se redujeran en el tiempo? ¿En qué medida podría propiciar una difusión más rápida y uniforme del progreso técnico hacia la periferia, acortando la brecha tecnológica con respecto al centro? Si así fuese, la periferia dejaría de ser especializada y heterogénea para volverse paulatinamente diversificada y homogénea, y se produciría un proceso de convergencia (de estructuras e ingresos) con el centro. La condición periférica sería solamente un estado de transición, como en cierta forma está implícito en el concepto de convergencia usado en la teoría convencional, según el cual el libre acceso a la tecnología y los rendimientos decrecientes del capital garantizan tasas de acumulación más altas en las economías rezagadas que en las centrales.

No obstante, como ya se mencionó, la literatura empírica sugiere que dicha convergencia no se produce, por lo menos no a partir del funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado. Si se deja el sistema librado a su propia dinámica endógena, la tendencia predominante apuntará a la divergencia. Las razones que lo explican, en la perspectiva estructuralista, se examinan a continuación. Primero se representa en forma gráfica el equilibrio del sistema, mostrando cómo se definen simultáneamente especialización, crecimiento, heterogeneidad y salarios. Posteriormente se analiza su dinámica, en particular en lo referido a la evolución conjunta de la heterogeneidad y las capacidades tecnológicas.

2. Crecimiento económico, especialización y heterogeneidad

Para entender la relación entre progreso técnico, especialización, salarios y crecimiento en el centro y en la periferia se puede recurrir a una variación de los gráficos 1 y 2, que se presenta en el gráfico 3, dividido en cuatro cuadrantes, descritos a continuación.

a) Cuadrante A: brecha tecnológica y productividad relativa

En las abscisas del cuadrante A del gráfico 3 se representa el número de sectores en orden decreciente de productividad, como se hizo en el gráfico 1. En las ordenadas, en cambio, en lugar de la productividad del trabajo en cada economía se utiliza como variable la productividad relativa del trabajo en la periferia comparada con la del centro. El sector $N=1$ es ahora aquel en que la razón entre productividad del trabajo en la periferia (ρ_p) y en el centro (π_c) es más alta. En otras palabras, el primer sector es donde la periferia tiene su mayor ventaja comparativa (ρ_p / π_c), que disminuye a medida que N aumenta.

La productividad relativa de la periferia en cada sector (la relación ρ_p / π_c) depende de la brecha tecnológica centro-periferia, esto es, del grado de superioridad tecnológica del centro en cada uno de esos sectores⁴. La superioridad tecnológica del centro es mayor en el caso de los bienes más intensivos en tecnología; por esa razón, a medida que aumenta N y disminuyen las ventajas comparativas de la periferia, implícitamente también se avanza hacia sectores de mayor densidad o complejidad tecnológica.

⁴ Según la visión original del sistema centro-periferia, las diferencias de productividad entre ambas partes se explican principalmente por su disparidad en materia de capacidades tecnológicas (la difusión lenta y desigual de tecnología a escala internacional).

¿En qué sectores se especializa la periferia en el comercio internacional? El precio de los bienes se define como una función del costo unitario de producción que, a su vez, depende de la relación entre el valor del salario y la productividad. La periferia podrá producir competitivamente todos aquellos bienes en los que el costo unitario del salario sea menor que en el centro, o sea, para los que $(W_p/\pi_p^N) < (W_c/\pi_c^N)$, donde W_p y W_c son los salarios en la periferia y el centro, respectivamente, y π_p^N y π_c^N son las productividades del trabajo en el sector N en el centro y la periferia. Esta última producirá en condiciones competitivas hasta el bien $N=N^P$, para el cual se comprueba que el salario relativo (W_p/W_c) es igual a la productividad relativa (π_p/π_c) . Por lo tanto, el patrón de especialización de la periferia queda definido por los bienes comprendidos entre $N=1$ y $N=N^P$, mientras que el centro producirá los bienes entre $N=N^*$ y $N=N^P$. El bien correspondiente a N^P será producido en los dos polos, ya que en ambos el costo de producción es el mismo.

En el cuadrante A del gráfico 3 se puede observar cómo se determina el patrón de especialización de los polos. Dados el salario relativo de equilibrio (representado como W^*), y la curva de productividades relativas, se obtiene fácilmente el grado de diversificación de equilibrio de la periferia (N^P). Cabe notar que como el centro produce los bienes con valores de N más elevados, y dado el supuesto de que estos bienes son más intensivos en tecnología (y con mayor elasticidad ingreso de la demanda), tal patrón de especialización tendrá implicaciones relevantes para la tasa de crecimiento relativa de los dos polos, como se expone a continuación.

b) Cuadrantes B y C: especialización y crecimiento

En el cuadrante B se representa la relación entre el número de sectores modernos y la razón entre la elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones (ε_p) e importaciones (ε_c) en la periferia. Se asume que la razón entre las elasticidades depende de la diversificación productiva hacia sectores con mayor complejidad tecnológica en la periferia, esto es, de la intensidad del cambio estructural en ese polo. La lógica subyacente tras ese supuesto es que si existe un patrón de especialización en que los sectores más intensivos en tecnología tienen mayor peso (un valor más alto de N), esto permite al país generar más innovaciones o imitar con mayor rapidez las que surgen en la economía mundial. Esto posibilita su ingreso en los mercados de crecimiento más dinámico o una ampliación más acelerada de su participación en los mercados externo e interno. Al mismo tiempo, se admite que los patrones de demanda predominantes implican que la demanda de bienes de alta tecnología responde más vigorosamente a los aumentos del ingreso que la demanda de productos básicos (*commodities*) o de bienes de baja tecnología. Si bien es verdad que la llamada lotería de bienes básicos (*commodity lottery*) puede explicar ciclos breves de bonanza exportadora para los países especializados en dichos bienes, ocurre en general que, tanto por el lado de la oferta (capacidad para aprovechar las oportunidades en mercados en crecimiento o evitar pérdidas de participación), como por el de la demanda (patrones de consumo), la elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones del país aumenta a medida que este se especializa en bienes más intensivos en tecnología.

Diversos autores estructuralistas y economistas de escuelas teóricas cercanas al estructuralismo muestran que la tasa de crecimiento con equilibrio externo de la periferia depende de la relación entre las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones y de importaciones, como se expresa en la siguiente fórmula (Rodríguez, 1977; Thirlwall, 1979; Cimoli, 1988; Dosi, Pavitt y Soete, 1990):

$$(1) y_p = \frac{\varepsilon_p}{\varepsilon_c} y_c$$

Baja ciertos supuestos⁵, esta es la tasa de crecimiento del producto a largo plazo con equilibrio externo en los dos polos del sistema: y_p es la tasa de crecimiento de la periferia, y_c la tasa de crecimiento del centro, y $(\varepsilon_p/\varepsilon_c)$ la razón entre las elasticidades. Estas tasas de crecimiento son compatibles con el equilibrio externo porque garantizan que la tasa de crecimiento de las

⁵ Para que esta relación sea válida es preciso que la tasa de cambio real sea constante y que no haya endeudamiento líquido en el largo plazo. También se requiere que no existan restricciones de oferta, de manera que la oferta de trabajo y de capital siempre se ajuste a los estímulos de la demanda.

exportaciones de la periferia ($e_p y_p$) será igual a la de sus importaciones ($e_c y_c$). En un sistema formado por dos regiones, centro y periferia, las exportaciones de una serán las importaciones de la otra y, por eso, la elasticidad ingreso de las exportaciones (importaciones) de la periferia será igual a la elasticidad ingreso de las importaciones (exportaciones) del centro.

Recordando (como se ha argumentado más arriba) que la razón entre las elasticidades es una función del grado de diversificación de la estructura productiva periférica (cambio estructural), entonces la ecuación (1) puede escribirse como sigue:

$$(2) \ y_p = f(N^P) y_c, \ f_1 > 0$$

Como resulta evidente, también a partir de la ecuación (1) es posible encontrar la tasa relativa de crecimiento entre centro y periferia, que será exactamente igual a la relación entre las elasticidades ingreso de las exportaciones y las importaciones de la periferia.

$$(3) \ \frac{y_p}{y_c} = \frac{\varepsilon_p}{\varepsilon_c}$$

Esa igualdad se expresa en el cuadrante C, donde por medio de una línea de 45° la relación entre las elasticidades ingreso de las exportaciones de la periferia y del centro se transforma en una relación entre las tasas de crecimiento de equilibrio de las dos economías. La causalidad teórica va desde las elasticidades hacia el crecimiento, mientras que las elasticidades dependen del progreso técnico y de los patrones de demanda.

Cabe observar que la periferia puede crecer transitoriamente a una tasa superior a la definida por la razón entre las elasticidades, pero esto estaría asociado a un aumento de la deuda externa (las importaciones ascenderían más que las exportaciones). Surge así la posibilidad de ciclos de expansión y recesión vinculados a ciclos de endeudamiento y a la posterior remesa de divisas por concepto de pago de la deuda. Estas políticas de auge y estancamiento (*stop and go*) se han observado con frecuencia en la historia económica de la región (French-Davis y Ocampo, 2001; CEPAL, 2007). Mientras tanto, en el largo plazo y a pesar de las fluctuaciones, la tendencia de las tasas de crecimiento será a mantenerse próximas a aquellas definidas por la condición de equilibrio externo (ecuación 3).

c) Salarios, empleo y heterogeneidad

Finalmente, el cuadrante D permite encontrar el nivel del salario relativo de equilibrio a partir de la dinámica del empleo. La tasa de crecimiento de la demanda de trabajo en la periferia depende de la tasa de crecimiento económico menos la tasa agregada de aumento de la productividad del trabajo. En la medida en que el aumento de la demanda de trabajo supere el de la oferta de trabajo (dado por la tasa de crecimiento de la población), habrá una reducción de la heterogeneidad. Esto ocurre porque una parte de los trabajadores irá siendo gradualmente retirada del segmento de subsistencia para encontrar empleo en los sectores modernos. Inversamente, si los estímulos de la demanda generados por la relación de elasticidades son muy débiles debido a una especialización muy concentrada en bienes con baja elasticidad ingreso de la demanda, entonces la heterogeneidad podría aumentar. Es posible incluso, en aquellos casos en que el principal objetivo del progreso técnico es la racionalización de los procesos productivos y la reducción de costos, sin una paralela expansión del producto, que los aumentos de productividad no se traduzcan en un mayor crecimiento, sino en más desempleo, subempleo o ambos.

En otras palabras, para evaluar correctamente el impacto de los aumentos de productividad y del progreso técnico sobre la heterogeneidad es necesario tomar en cuenta sus repercusiones sobre las elasticidades y la demanda agregada y contrastarlas con las que genera sobre el producto agregado. La reducción de la heterogeneidad implica una tasa de crecimiento del producto en relación con la productividad que garantice la creación de empleos en los estratos de mayor productividad (Infante y Sunkel, 2009).

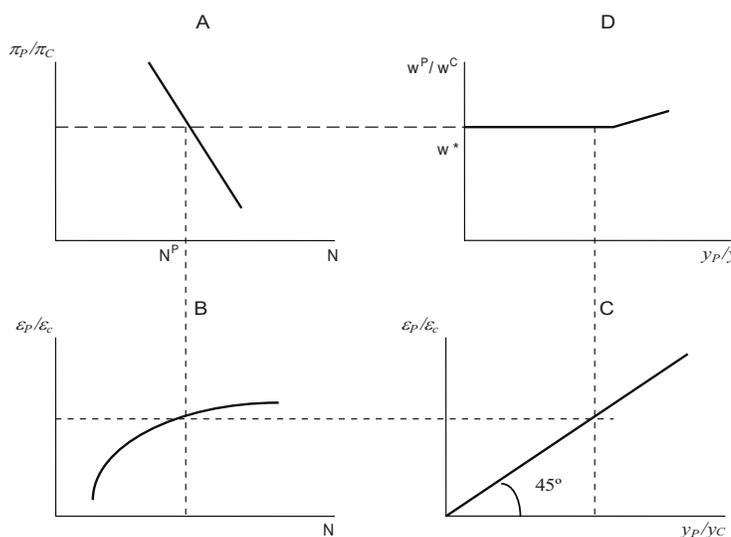
El cuadrante D muestra que el salario relativo periferia-centro responde positivamente al aumento de las tasas de crecimiento en la periferia, que se traduce en una expansión de la demanda de trabajo. Al principio la respuesta del salario relativo es lenta, en vista de que la periferia tiene una amplia reserva de trabajadores en el segmento de subsistencia. Mientras el crecimiento periférico se acelera, es factible esperar que el mercado de trabajo se incline gradualmente a favor de los trabajadores. Cuando ello ocurre, no solo el nivel de empleo en la periferia, sino también el de salarios, muestran una reacción positiva.

El peso de la heterogeneidad y las tasas de crecimiento del empleo en la periferia, inferiores a las del centro, implican que el salario relativo tenderá a ser más bajo en la primera. Este es un factor adicional que acentúa la desigualdad en la economía periférica. Es verdad que el diferencial de salarios podría aumentar la competitividad de dicha economía y esto, a su vez, favorecería su diversificación. Sin embargo, si las diferencias de productividad entre los polos son muy marcadas, la respuesta de la diversificación al menor nivel de salarios será muy pequeña⁶. Este efecto corresponde al concepto de competitividad espuria de Fajnzylber (1990): la periferia se vuelve más competitiva al aceptar salarios inferiores, pero esto no tiene efectos significativos sobre el aprendizaje. La competitividad auténtica solo deriva de una reducción de las brechas tecnológica y de productividades, en cuyo caso el salario relativo aumenta en respuesta al cambio estructural en la periferia.

El gráfico 3 permite visualizar la forma en que las diferentes variables (tecnología, especialización, crecimiento, empleo y heterogeneidad) se combinan en equilibrio. Hasta ahora la preocupación ha sido mostrar cómo se da esta articulación en un momento dado. A continuación es importante observar más detenidamente la dinámica y las fuerzas que alimentan ese proceso, tema al que se dedica la próxima sección.

■ Gráfico 3

Especialización, salarios y crecimiento en el sistema centro-periferia^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Cuadrante A: Ventajas comparativas; cuadrante B: Elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones; cuadrante C: Crecimiento económico relativo; cuadrante D: Tasa de salario relativo.

⁶ Gráficamente, si la declinación de la curva de productividades relativas es muy marcada, una gran caída del salario relativo solo produce un leve cambio del patrón de especialización.

B. Dinámica del progreso técnico y la heterogeneidad

¿Por qué el progreso técnico no se difunde en la periferia del mismo modo que en el centro? Entender la dinámica asimétrica de la innovación y la generación de empleo entre el centro y la periferia, así como dentro de la estructura periférica, es la clave para explicar la persistencia de la heterogeneidad y la extrema desigualdad en la región. En esta sección se estudia cuáles son las fuerzas que acentúan o diluyen la polarización. Para ello es necesario entender mejor la microeconomía del progreso técnico y los mecanismos de retroalimentación entre lo micro y lo macro.

En clara oposición a lo que se afirmaba en la teoría del crecimiento predominante hasta mediados de los años ochenta, en la teoría estructural del desarrollo no se suponía que el progreso técnico fuese un bien libre, y mucho menos exógeno, dado “por Dios y los ingenieros” según la conocida frase de Joan Robinson. En buena medida esta última teoría (junto con otras escuelas heterodoxas), anticipó muchas de las conclusiones a las que la llamada teoría del crecimiento endógeno neoclásica solo llegaría décadas más tarde (Hounie y otros, 1999). Sin duda, la comprensión que se tenía de la dinámica del progreso técnico en los años cincuenta y comienzos de los sesenta era muy limitada. En particular, no existía una teoría microeconómica del aprendizaje y la innovación a la que Prebisch y los autores cepalinos pudieran recurrir para fundamentar en forma más sólida su (correcta) percepción de la dinámica macro de la tecnología. Sin embargo, eso cambió a partir de fines de los años setenta con las teorías evolucionistas sobre el cambio técnico (Rosenberg, 1993; Dosi, 1988; Narula, 2004; Cimoli y Dosi, 1995; Cimoli y Porcile, 2009).

Esta sección está dividida en tres partes. En primer lugar se recuperan sucintamente los argumentos pioneros de la CEPAL y de Prebisch sobre los factores que entonces limitaban la difusión tecnológica en la periferia. Se muestra que esta percepción es compatible con la literatura evolucionista que, a partir de mediados de los años setenta, ofrece una nueva teoría micro sobre el cambio técnico. En segundo término se examinan distintas formas en las que la heterogeneidad afecta a la dinámica del aprendizaje. En la sección anterior, la heterogeneidad aparecía como el resultado de una dinámica tecnológica que no permitía a la periferia crecer a tasas lo bastante altas como para absorber el subempleo (lo que en la bibliografía cepalina se denominaba insuficiencia dinámica). En esta sección, la heterogeneidad se analiza como un factor que retroalimenta la debilidad del progreso técnico y la acumulación en la periferia. La heterogeneidad deja de ser el mero subproducto de la dinámica de otras variables, sino que pasa a actuar sobre ellas y a ser parte importante en la reproducción del sistema centro-periferia.

1. Aprendizaje y desarrollo: la teoría estructural del desarrollo y los neoschumpeterianos

Durante muchos años la economía convencional consideró la difusión de tecnología como un proceso relativamente simple, que consistía en la elección por parte de las empresas de aquellas tecnologías más convenientes en función del costo de los factores de producción (selección dentro de un conjunto infinito de posibilidades a lo largo de la isocuanta). La tecnología era libre (como un bien público), y la innovación un proceso lineal que se originaba exógenamente a partir de los descubrimientos de algún inventor, antes de ser introducida al mercado y a la dinámica de la competencia por el empresario innovador.

Esta percepción de la dinámica tecnológica es lógicamente incompatible con el surgimiento de un sistema centro-periferia, que solo podría constituir una situación transitoria, ya que el aumento de la productividad marginal del capital en el país pobre gradualmente haría que se salvaran las distancias en cuanto a niveles de capital y de producto por trabajador entre los países. Prebisch, en sus primeros trabajos, ofreció diversos argumentos que cuestionaban la idea de que la periferia pudiera

acceder sin barreras a la tecnología. Para él, en el centro la tecnología se había ido desarrollando junto con la acumulación de capital y en cada momento se adecuaba a las escalas y a la dotación de factores predominantes. En la periferia, en cambio, la tecnología era importada con un “código genético” (en las palabras de Jorge Sábato) diferente del que definía el funcionamiento del resto de la economía. Las escalas eran menores, la fuerza de trabajo menos calificada y el costo del capital más elevado. En otros términos, el progreso técnico generado en los centros y difundido hacia la periferia nace con un fuerte sesgo a favor de un uso más intenso de capital. Cuando se adopta en la periferia agudiza dos de sus problemas clave: las bajas tasas de acumulación (porque el ahorro en la periferia es reducido en comparación con la gran densidad de capital de las nuevas técnicas), y la débil absorción de la fuerza de trabajo (dado que la tecnología deprime la demanda de trabajo para una misma tasa de inversión), con su correspondiente corolario en términos de exclusión social y heterogeneidad.

A lo largo de los años cincuenta y sesenta la literatura sobre desarrollo económico fue incorporando progresivamente esta percepción de los problemas de la difusión de tecnología, el aprendizaje y su adecuación a contextos diferentes⁷. De modo paulatino se preparó así el terreno para un debate más amplio sobre los factores determinantes de la innovación y la difusión tecnológica, debate que se daría con más fuerza desde fines de los años setenta.

En gran medida, en los trabajos originales de la CEPAL, se pensaba que la industrialización bastaría para inducir la absorción de tecnología y el cierre de la brecha⁸. Junto con la protección brindada a la industria se estaría amparando el proceso de aprendizaje. Sin embargo, esta percepción mostró ser claramente insuficiente. Desde finales de los años setenta la literatura evolucionista fue identificando algunas características del proceso de aprendizaje que han permitido entender mejor los casos de éxito y los muchos de fracaso en los esfuerzos de los países periféricos por dar alcance a los países centrales (*catching up*) (CEPAL, 2007; Cimoli y Porcile, 2009 y 2010). En términos sintéticos:

- i) El aprendizaje es localizado y las empresas aprenden en el ámbito de las competencias y capacidades tecnológicas existentes.
- ii) El aprendizaje muestra un fuerte componente tácito, de manera que en muchos casos la tecnología no puede ser copiada o transferida en forma codificada (como manuales o instrucciones), sino que el factor crucial en la producción es la experiencia.
- iii) El progreso técnico muestra marcados elementos de dependencia de trayectoria (*path-dependency*), lo que implica que la sombra del pasado se proyecta hacia la evolución futura de las capacidades.
- iv) Los aspectos anteriores sugieren que los procesos de innovación y difusión de tecnología deben verse como estrechamente relacionados, ya que no hay difusión sin el esfuerzo de las firmas imitadoras por adaptar y mejorar la tecnología extranjera a la luz de las condiciones específicas de sus mercados y capacidades. De hecho, la difusión viene acompañada de una secuencia de innovaciones menores, las que si bien individualmente tienen un impacto muy pequeño, a lo largo de varios años generan aumentos de productividad y de competitividad internacional. Los casos exitosos de equiparación (*catching up*) se caracterizan precisamente por ese esfuerzo continuo, marco en el que la tecnología extranjera se usa como una base para el aprendizaje local, y no como un sustituto.

⁷ La idea de un aprendizaje localizado, en torno a una cierta base tecnológica que la empresa ya domina, se debe a Atkinson y Stiglitz (1969), entre otros.

⁸ La visión de Steindl según la cual el progreso técnico acompaña “como una sombra” a la acumulación de capital, podría describir en forma aproximada la idea cepalina sobre la relación entre industria y tecnología. En su último libro, Prebisch (1981) destaca también el papel de lo que se llamaría el capital humano: “La productividad depende de la acumulación de capital físico, así como de formación humana. En el capital físico se concretan las innovaciones tecnológicas que redundan en mayor productividad y en superior calidad y eficacia de los bienes; en tanto que el mismo progreso tecnológico exige una formación cada vez mayor y más compleja de las calificaciones de la fuerza de trabajo, sin lo cual se malogrará en parte el crecimiento de la productividad que acompaña al capital físico”

- v) En el aprendizaje hay elementos muy marcados de retornos crecientes que, por un lado, explican fenómenos de acumulación de capacidades y, por el otro, de rezago creciente. Las empresas que innovan en un cierto período son las que más probabilidades tienen de innovar en el período siguiente. Los retornos crecientes se asocian a distintos tipos de complementariedad entre activos productivos y tecnológicos, así como a varias formas de sinergia a nivel meso y macroeconómico. Estas sinergias pueden generar ciclos virtuosos de aprendizaje, inversión y crecimiento. Este argumento extiende así la llamada ley de Verdoorn-Kaldor —según la cual los aumentos de producción inducen aumentos de productividad— para incluir la influencia de distintos tipos de aprendizaje identificados en la literatura neoschumpeteriana (como, por ejemplo, aprendizaje mediante la acción y el uso (*learning by doing, learning by using, learning by interacting*)) (León-Ledesma, 2002; Arthur, 1989 y 1994).
- vi) El patrón de especialización de la periferia (cuadrantes A y B del gráfico I.3), determina que su crecimiento sea tendencialmente más bajo y que, además, fluctúe en mayor medida que en el centro debido a la restricción externa, al comportamiento de los términos de intercambio y a los avatares del flujo de capitales y del endeudamiento externo (Frenkel, 2004; Kregel, 2009). Todo esto deprime la inversión en el marco de lo que antes se llamó insuficiencia dinámica y —de acuerdo con la ley de Verdoorn-Kaldor— también debilita el aprendizaje. En la medida en que la combinación de menor dinamismo con mayor incertidumbre se refleja directamente en el comportamiento inversor, se abre una trampa no solo de bajo crecimiento, sino también de aprendizaje, en la que los retornos crecientes alimentan un círculo vicioso de rezago tanto tecnológico como productivo.
- vii) El progreso técnico no se distribuye uniformemente en todos los sectores, ya que en algunos de ellos las tasas de innovación y los efectos sobre la difusión son mucho más vigorosos que en otros. Hay una clara relación entre el esfuerzo agregado de investigación y desarrollo en una economía y el peso que en ella tienen los sectores intensivos en tecnología, como el electro-electrónico, el farmacéutico, el aeroespacial o partes del metal-mecánico. Como ya lo observara Pavitt (1984) en su clasificación de los sectores industriales, algunos de ellos son creadores de innovaciones, mientras que otros simplemente las adquieren de los primeros. En todos los sectores hay potencial de aprendizaje, pero su magnitud difiere marcadamente. En la sección anterior se asumió que dicho potencial aumentaba con N , esto es, con la diversificación de la estructura hacia sectores intensivos en tecnología.
- viii) El progreso técnico emerge de un proceso de interacción, de ensayo y error y de intercambio de información en el que participa un conjunto amplio y heterogéneo de agentes, muchas veces con objetivos, reglas y estructuras organizativas muy diversas (por ejemplo, empresas, universidades y centros de investigación). La existencia de un marco institucional adecuado, formal o informal, que coordine la interacción de esos agentes e induzca comportamientos cooperativos propicios a la innovación y la difusión es clave para determinar la intensidad del progreso técnico.
- ix) No hay una trayectoria predeterminada para el progreso técnico: su propio carácter tácito, idiosincrásico, específico a una cierta realidad, hace posibles distintas trayectorias y bifurcaciones. Más aún, el diseño institucional y de las políticas industrial y tecnológica (incluida la política educacional), puede afectar considerablemente su rumbo, de tal modo que hay espacios para que la sociedad tome decisiones estratégicas sobre cuáles son los senderos deseables. Cada sendero tecnológico implica, a la vez, una cierta trayectoria de cambio estructural y, por tanto, de evolución del empleo y la distribución. Algunos de ellos serán más favorables que otros para la reducción de la heterogeneidad, y el camino que hay que seguir no está predeterminado y tampoco es inevitable, sino el fruto de decisiones que se reflejan en las instituciones y las políticas. La posibilidad de senderos alternativos de desarrollo tiene una larga tradición en el pensamiento cepalino, como el propuesto por Aníbal Pinto con el concepto de estilos de desarrollo.

El conjunto de factores señalados define la tasa de innovación y difusión a escala internacional y, específicamente, en cada país, a partir de las características de sus estructuras productivas y sus configuraciones institucionales. Dichos factores son los que, en última instancia, constituyen el trasfondo de la acumulación de capacidades tecnológicas a lo largo del tiempo. Diversos autores (Freeman, 1987; Nelson, 1993; Metcalfe, 2001), acuñaron el término “sistema nacional de innovación” para referirse a las distintas formas en que el marco institucional (incluidas las políticas tecnológica e industrial y la macroeconómica), la estructura productiva y los esfuerzos de I+D de las empresas se conjugan en cada país. Tal combinación es clave para definir la intensidad y la dirección de la innovación (Lall, 1997; Patel y Pavitt, 1998). La diversidad de combinaciones posibles, con sus distintos ambientes institucionales, subyace tras los diferentes estilos de desarrollo observados en cada país y en cada período histórico.

2. Heterogeneidad y aprendizaje: la causalidad inversa

Se han analizado hasta aquí las fuerzas que configuran el aprendizaje y la acumulación de capacidades, que a su vez inciden en el crecimiento, el empleo y la heterogeneidad. Ahora bien, la propia heterogeneidad y la desigualdad son, al mismo tiempo, responsables, por lo menos en parte, de la baja absorción de tecnología. Las relaciones de causalidad actúan en ambos sentidos. Varias son las razones que explican la retroalimentación desde la estructura hacia el aprendizaje.

Un primer argumento se relaciona con el tamaño de los mercados y los retornos crecientes. La desigualdad reduce las dimensiones del mercado interno, lo que implica menores escalas y, también, menos oportunidades de inversión, con sus efectos negativos sobre la tasa de progreso técnico. Se resalta aquí el argumento kaldoriano de que el aprendizaje y el incremento de la productividad responden positivamente al propio crecimiento económico (puntos v) y vi) ya expuestos). Para ser válido, este argumento exige que se reconozca al mercado interno un papel especialmente importante en el aprendizaje, ya que en una economía abierta las exportaciones muy bien podrían compensar los problemas de escala. El argumento no parece irrelevante, sin embargo, puesto que en parte de la moderna literatura sobre progreso técnico se destaca la importancia de la proximidad geográfica y cultural en el desarrollo de las innovaciones. El tema de la proximidad geográfica ha sido subrayado también por la nueva geografía económica. En particular en las etapas iniciales de la innovación, cuando el riesgo es alto y mayor la necesidad de un flujo muy rápido de información entre productores, consumidores y usuarios, un mercado interno dinámico puede desempeñar una función considerable. Es posible que en economías muy desiguales, con una amplia franja de población fuera del mercado consumidor (o por lo menos del de bienes más sofisticados), haya menos incentivos para buscar nuevos productos y procesos. De todas maneras, en una economía crecientemente globalizada, donde cada vez hay más bienes y servicios transables y las empresas actúan en cadenas globales de valor, el argumento referido a la dimensión del mercado interno pierde parte de su poder explicativo.

Un segundo argumento se funda en los efectos de la desigualdad sobre el tipo de instituciones que se crean en las sociedades periféricas. La desigualdad afecta al comportamiento innovador y el aprendizaje por la vía de las instituciones o, en el lenguaje de la escuela evolucionista, la desigualdad deja su marca en el sistema nacional de innovación, comprometiendo su alcance y eficacia. Esto ocurre por varios motivos que se describen a continuación.

- i) Para que haya aprendizaje y esfuerzos de innovación es preciso que los agentes económicos tengan la percepción de que podrán captar parte de sus beneficios o, por lo menos, de que sus ingresos y empleos no serán amenazados por el cambio tecnológico (Fajnzylber, 1990). En un estudio clásico, Katzenstein (1985) observó que en las pequeñas economías abiertas de Europa el sistema de seguridad social desempeñaba precisamente ese

papel⁹. En otras palabras, la red de educación, entrenamiento y protección social que ofrece el Estado benefactor en esos países permite una respuesta flexible de los agentes (especialmente de los trabajadores), y reduce la resistencia a la necesidad de adaptarse y enfrentar creativamente un mercado internacional en rápida mudanza. De modo paradójico, la aparente rigidez del Estado benefactor estimula la innovación, al igual que —parafraseando la frase de Schumpeter acerca de la relación entre las prácticas monopolistas y la innovación— son los frenos los que hacen posible que los autos puedan ir a velocidades más altas. La propia idea de que en la batalla competitiva existe una retaguardia que se ocupa de quienes transitan entre tecnologías y empleos fortalece el compromiso de los actores con la innovación.

- ii) A la idea anterior se asocia una concepción de cohesión social, en el sentido de que los agentes perciben el cambio técnico como complementario y no como opuesto a la ampliación del empleo. Esto, naturalmente, difiere de patrones de aumento de la productividad presentes con frecuencia en la región, en cuyo marco el progreso técnico localizado coexiste con la exclusión o con formas de integración social basadas solo en el asistencialismo (Infante y Sunkel, 2009).
- iii) En la misma línea del argumento anterior, se puede sostener que en las sociedades más desiguales, en las que los costos y beneficios de la innovación se distribuyen muy asimétricamente, el foco del conflicto social se sitúa en la distribución y no en la “política de la productividad”. Si las diferencias de riqueza e ingresos son muy amplias y la innovación se percibe mayormente como una amenaza y no como una oportunidad, los agentes menos favorecidos van a definir sus demandas redistributivas en términos estáticos y no en los de un sistema productivo cada vez más eficiente.
- iv) La alta concentración de la riqueza en una sociedad implica simultáneamente una notoria concentración del poder político (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En sociedades de este tipo, la capacidad que tienen los agentes más poderosos para definir la asignación de recursos será usada para reforzar su posición de dominio. Esto ocurrirá por distintas vías, todas las cuales deprimen el aprendizaje. Por un lado, el sistema educativo tenderá a ofrecer una educación de alto nivel a los propios grupos dominantes, mientras que el grueso de la población permanecerá excluido. Ese es un patrón muy difundido en América latina, donde las asimetrías en el acceso a la educación son muy evidentes. El deterioro general de la educación pública y la aparición de centros educativos privados de elite acusan ese camino, que contrasta con el seguido por sociedades más igualitarias, como las nórdicas en particular, y las europeas en general, que aseguran el acceso universal a una educación de calidad. La experiencia latinoamericana también se compara desfavorablemente con la de los países de mejor desempeño en Asia oriental, como la República de Corea o Singapur.
- v) Por otra parte, al limitar el acceso a la educación de amplios segmentos de población se pone en jaque la propia cohesión social del sistema. La educación transmite no solo conocimientos, sino también pautas culturales y de comportamiento, comunes y aceptadas por toda la sociedad, que aportan la base para la ampliación de los comportamientos cooperativos entre actores heterogéneos. La segmentación cultural impone barreras entre los estratos de la sociedad no menos infranqueables que los diferenciales de productividad y de capacidad tecnológica.
- vi) Otra consecuencia de la desigualdad es que los grupos más poderosos pueden hacer uso de los recursos para frenar el cambio estructural cuando este amenace su posición en una jerarquía social muy estratificada. La imposición de distintos tipos de barreras monopólicas y de privilegios que impiden a otros actores locales establecer nuevas actividades alimenta una especialización estrecha. Prebisch se refirió en distintos momentos a estas barreras que frenaban el ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad

⁹ Véase también Kindleberger (1978 y 2000).

(Porcile, 2010). A diferencia de las aparentes rigideces del sistema de bienestar social —cuyo foco de negociación es la dinámica comparativa del ajuste a niveles más elevados de capacidades tecnológicas y no la estática comparativa de la redistribución con una estructura dada— las que surgen de la desigualdad son como arena en el mecanismo de la destrucción creadora schumpeteriana, congelan el aprendizaje y también la estructura productiva (Engerman y Sokoloff, 1997).

De la exposición anterior surge un cuadro complejo, con numerosas interrelaciones entre variables sociales, económicas y tecnológicas. A continuación se ofrece una descripción gráfica bastante simple de esa dinámica, esperando que ayude a esclarecer el modo en que contribuye a reproducir en el tiempo las estructuras del centro y la periferia.

3. La dinámica de la heterogeneidad y el cambio estructural

En esta sección se analiza la evolución conjunta de las dos variables clave que definen la condición periférica: la heterogeneidad estructural (h) y la debilidad del cambio estructural (que determina bajos valores de N ; cabe recordar que N es la relación entre el número de sectores en la periferia y su número en el centro).

Los cambios de h se representan por medio de flechas verticales en el cuadrante A del gráfico 4 (hacia arriba indican que la heterogeneidad aumenta en el tiempo). Para que la heterogeneidad se reduzca es necesario que la demanda de empleo en los sectores modernos aumente a una tasa superior a la del crecimiento de la población, de manera tal que se creen empleos no solo para los nuevos trabajadores que ingresan al mercado de trabajo, sino también para aquellos ocupados en actividades de subsistencia. La demanda de empleo, a su vez, depende de la estructura productiva. Una estructura muy especializada, concentrada en pocos sectores con baja elasticidad ingreso de la demanda, no tendrá la capacidad de generar los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante necesarios para lograr una expansión vigorosa de las demandas externa e interna (véanse las ecuaciones 2 y 3). Como resultado, el empleo crecerá poco y la heterogeneidad aumentará. Formalmente:

$$(4) \frac{dh}{dt} = h(N), h_1 > 0$$

Existe un punto de diversificación mínima de la estructura productiva, a partir del cual se consigue evitar que aumente la heterogeneidad. Con esa estructura productiva, representada en el gráfico 1.4 por N^* (marcada con la línea vertical hh), el empleo crece exactamente a la misma tasa que la oferta efectiva de trabajo (dada por el incremento de la población más la tasa de progreso técnico). Para valores inferiores a N^* (a la izquierda de hh), el dinamismo de la demanda de trabajo será insuficiente para acompañar el aumento de la oferta de trabajo y h aumenta. Lo inverso ocurre cuando $N > N^*$ y el sector de subsistencia se reduce (h descende).

Sin embargo, lo que ocurre con la heterogeneidad h es solo parte de la historia. La estructura productiva N (que representa el grado de diversificación relativo de la periferia con respecto a la estructura del centro), no puede considerarse estática, como tampoco lo es la del centro. La evolución de la estructura productiva de los polos se ilustra en el cuadrante B del gráfico 1.4 por medio de flechas horizontales. Dicha evolución está sujeta a dos tipos de influencias, ya analizadas, que conviene revisar muy brevemente:

- i) Por una parte existen efectos acumulativos (círculos virtuosos), que derivan de la propia diversificación, ya que una estructura más compleja favorece la instalación de nuevos sectores, el desborde de conocimientos y la creación de capacidades tecnológicas que se difunden al resto de la economía y promueven el cambio estructural.
- ii) Por la otra, cuanto más se reduce el peso del sector de subsistencia en el empleo total, más fácil se vuelve el cambio estructural, puesto que la heterogeneidad deprime la cohesión social y el aprendizaje.

Formalmente:

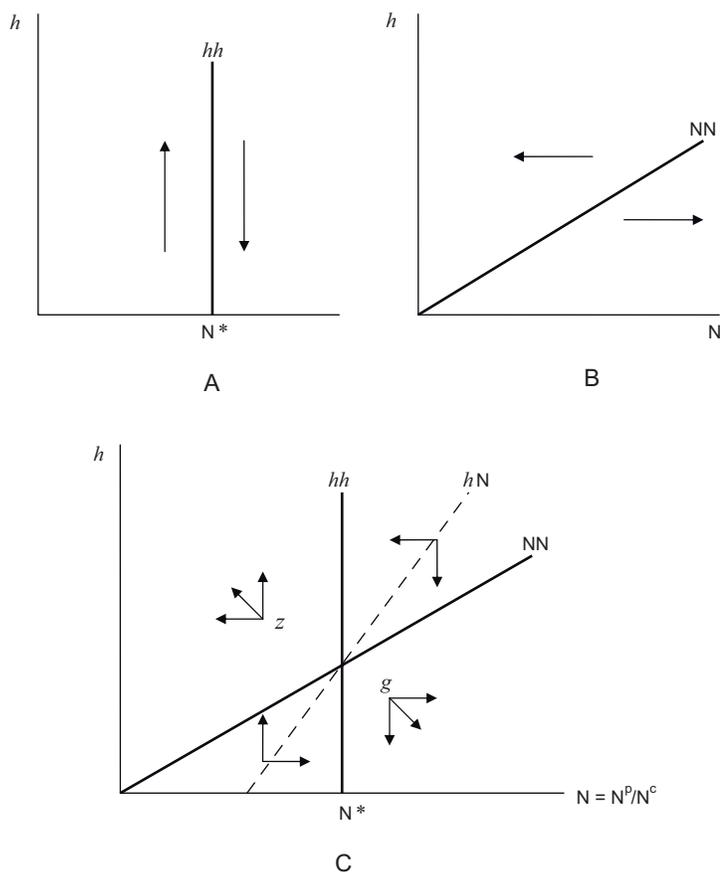
$$(5) \frac{dN}{dt} = N(N, h), \quad N_1 > 0, N_2 < 0$$

En otras palabras, el cambio estructural se hará más intenso cuanto más diversificado sea el sector moderno (mayor sea N), y más baja la participación del sector de subsistencia en el empleo total (menor sea h). Interesa señalar que siempre es posible encontrar un par de valores de h y N que estabilizan la estructura productiva, esto es, que equilibran exactamente las fuerzas que favorecen la diversificación con las que la deprimen. Tales pares están representados en la línea NN , que es ascendente porque el equilibrio exige que a un h más elevado se le contraponga un N más alto. A la derecha de esa línea el efecto positivo de los retornos crecientes, vinculados a la estructura productiva, supera el efecto negativo del peso de la heterogeneidad, por lo que la estructura tiende a diversificarse cada vez más. Lo opuesto ocurre con las combinaciones que están a la izquierda de NN , tal como lo indican las flechas que señalan el movimiento de la estructura hacia una menor diversificación.

¿Qué resultados surgen de la combinación de los efectos anteriores en lo que respecta a los cambios de la heterogeneidad (cuadrante A) y la estructura productiva (cuadrante B)? Esos resultados se muestran en el cuadrante C del gráfico I.4. En forma simplificada, se puede sostener que si en el momento inicial la economía se encuentra en un punto como z , con alta heterogeneidad y baja diversificación productiva, la trayectoria resultante será de heterogeneidad y rezago creciente de la estructura. Ese es justamente el escenario que se esperaría encontrar en el caso de una economía periférica. Los propios mecanismos espontáneos vinculados a los retornos crecientes tienden a reproducir la condición periférica en forma agravada. En lugar de aproximarse al centro, la periferia se aleja progresivamente de él. Para escapar de esta trampa de bajo crecimiento se necesitan políticas que posibiliten cambios coordinados de la estructura y del nivel de heterogeneidad, para así conducir la economía, por ejemplo, al punto g . A partir de ahí las fuerzas acumulativas de la inversión y el aprendizaje tecnológico darían lugar a un proceso autosostenible de cambio estructural que, eventualmente, llevaría la heterogeneidad a cero.

■ Gráfico 4

Dinámica del cambio estructural y la heterogeneidad^a



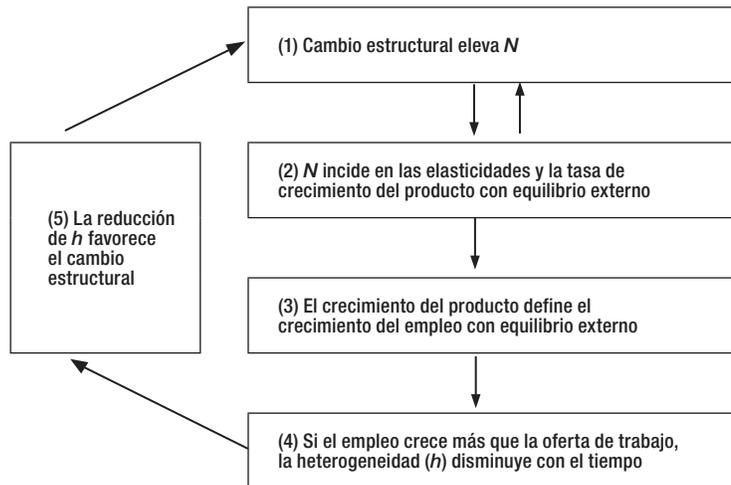
Fuente: Elaboración propia.

^aLas flechas indican la dirección del movimiento de las variables h y N . Puede observarse que la tendencia es a la convergencia o a la divergencia dependiendo de la combinación inicial de las variables. Esto se debe a la intensidad de los fenómenos acumulativos en el aprendizaje tecnológico y el cambio estructural.

En el gráfico 5 se muestra en forma esquemática el círculo virtuoso de cambio estructural y reducción de la heterogeneidad. El cambio estructural impulsa el crecimiento al modificar las elasticidades (y el crecimiento, a su vez, retroalimenta ese cambio, como lo indican las flechas en las dos direcciones entre (1) y (2)). Dado el aumento de la productividad, el crecimiento del producto con equilibrio externo define el del empleo (3). Si este supera el incremento de la oferta efectiva de trabajo, entonces habrá migración desde la heterogeneidad al sector moderno y la magnitud de esta disminuirá (4). Esta reducción de la heterogeneidad fortalece, a su vez, el cambio estructural (a raíz de sus efectos sobre la cohesión social y la capacidad de aprendizaje).

■ Gráfico 5

Círculo virtuoso de cambio estructural y reducción de la heterogeneidad^a



Fuente: Elaboración propia.

^a La heterogeneidad se reduce cuando la estructura permite un crecimiento del empleo superior al de la oferta efectiva de trabajo (aumento vegetativo del número de trabajadores más tasa de aumento de la productividad debido al progreso técnico).

Bibliografía

- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in Economics*, Michigan University Press/Ann Arbor.
- ____ (1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, vol. 99, N° 1.
- Atkinson, A. y J. Stiglitz (1969), "A new view of technological change", *Economic Journal*, vol. 79, N° 315.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *documentos de proyectos*, N° 176 (LC/W.176), Santiago de Chile, octubre.
- 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.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2010), "Specialization, wage bargaining and technology in a multigoods growth model", *Metroeconomica*, vol. 61, N° 1.
- ____ (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap to development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), "Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, marzo.
- Dosi, G. (1988), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Brighton, Wheatsheaf.

- Engerman, S.L. y K.L. Sokoloff (1997), "Factor endowments, institutions, and differential path of growth among new world economies", *How Latin America Fell Behind*, S. Harber (ed.), Stanford University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench-Davis, R. y J.A. Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en economías emergentes 'exitosas'*, R. Ffrench-Davis (ed.), Washington, D.C., Brookings Institution Press/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Francis Pinter.
- Frenkel, R. (2004), "From the boom in capital inflows to financial traps", *Capital Markets Liberalization and Development*, J.A. Ocampo y J. Stiglitz, (eds.), IPD Book Series, Oxford University Press.
- Hounie, A., Gabriel Porcile y Fabio Scatolin (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento endógeno", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Infante, R. (2010), "Indicadores de heterogeneidad estructural", *Documento de trabajo*, N° 13, proyecto Desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Kindleberger, C.P. (2000), *Comparative Political Economy: A Retrospective*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- _____(1978), *Government and International Trade*, Princeton, Essays in International Finance.
- Kregel, J. (2009), "Managing the impact of volatility in international capital markets in an uncertain world", *Economics Working Paper Archive*, N° 558, The Levy Economics Institute.
- Lall, S. (1997), "Technological change and industrialisation in the Asian NIEs: achievements and challenges", documento presentado al Simposio internacional sobre innovación y desarrollo en los países de reciente industrialización de Asia, Seúl, mayo.
- León-Ledesma, M.A. (2002), "Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26.
- Metcalfe, J.S. (2001), "Institutions and progress", *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, N° 3, Oxford University Press, septiembre.
- Narula, R. (2004), "Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth", *DRUID Working Paper*, N° 04-02, diciembre.
- Patel, P. y K. Pavitt (1998), "Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries: evidence and a framework of explanation", *Technology, Organization and Competitiveness*, G. Dosi, D.J. Teece y J. Chytry (eds.), Oxford University Press.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technological change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6.
- Porcile, G. (2008), "Una introducción al pensamiento estructuralista latinoamericano", *Realidades y desafíos del desarrollo económico de América Latina*, J. Déniz, O. De León, A. Palazuelos (coords.), Madrid, Catarata.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 50. II.G. 2.

Rodríguez, Octavio (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

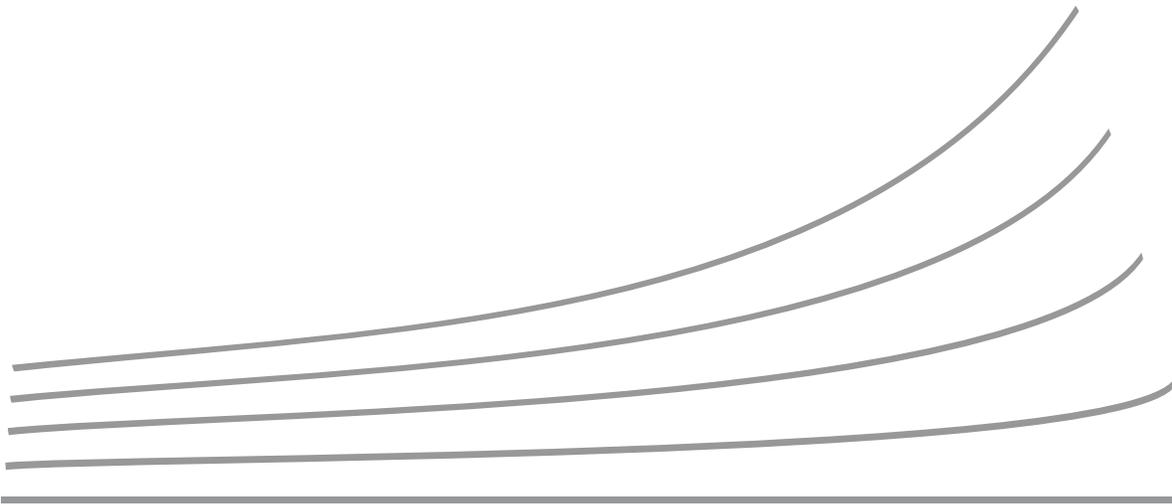
_____(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI.

_____(1977), “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, *Revista de la CEPAL*, N° 3, primer semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rosenberg, Nathan (1993), *Dentro de la caja negra: tecnología y economía*, Barcelona, Lallar del Llibre.

Schumpeter, J. A. (1911), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Thirlwall, A. P. (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol.32, N° 128.



Capítulo II

Heterogeneidad estructural y desarrollo

Fuente:

Parte A. *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (CEPAL, 2011)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/1/S2011288_es.pdf

Parte B. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (CEPAL, 2009)

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1384/5/lcl3126.pdf>

Parte C. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf

Parte D. *Por um desenvolvimento inclusivo: O caso do Brasil* (CEPAL, 2015)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37823/1/S1420736_pt.pdf

Parte E. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf

Presentación

La heterogeneidad estructural puede definirse como una situación en la que existen amplias diferencias de niveles de productividad del trabajo, tanto entre los sectores de la economía como al interior de ellos. Tales diferencias deben ser lo suficientemente ostensibles como para que se genere una nítida segmentación del sistema productivo y del mercado laboral en capas diversas, con condiciones tecnológicas y de remuneración muy asimétricas.

Para analizar la evolución de la heterogeneidad productiva de los países en el período reciente, se utilizaron tres métodos para la medir el diferencial de productividades. Esto, con el objetivo de distinguir si se trata de asimetrías de productividad entre sectores, en el interior de cada uno de ellos o una combinación de ambas.

De acuerdo al método “sectorial”, los diferentes estratos de la producción se definen a partir del nivel del producto por ocupado de las diferentes ramas de actividad económica. Desde el punto de vista de la productividad, esta diferenciación es observable entre sectores de la economía, que presentan fuertes asimetrías en materia de aporte al producto y generación de empleo.

La noción de “estructura empresarial”, se refiere específicamente a la coexistencia de estratos de distinta productividad al interior de cada sector. En este contexto, se considera que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con fuertes diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes del proceso de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra el grueso del empleo.

Finalmente, en el enfoque de los “estratos de productividad” se combinan las dos metodologías precedentes. El análisis se basa en la estimación de una matriz que refleja la productividad de los ocupados por rama de actividad y tamaños de empresa,

En los textos incluidos a continuación se presenta las mediciones de la heterogeneidad productiva de acuerdo a los métodos “sectorial” (Brasil), de “estructura empresarial” (Chile y Perú) así como el de “estratos de productividad” (Uruguay)

Parte A

Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008

A. El grado de heterogeneidad estructural en el largo plazo

El período analizado comprende los años 1960 a 2007 y, según Bielschowsky (2009), en él se distingue claramente el predominio de dos modelos de política económica. Desde 1960 y hasta comienzos de la década de 1970 se mantuvo vigente un modelo “estadocéntrico”, cuyo origen se remonta a los años cuarenta, orientado fundamentalmente hacia la integración del mercado interno mediante cuantiosas inversiones en infraestructura y capital social básico, promoción de la industrialización y políticas sociales.

A mediados de los años setenta comienza a emerger un modelo “mercado-céntrico”, dirigido en forma prioritaria al mercado externo, que ha sido considerablemente revisado y modificado a partir de 1990. Cabe señalar que el reemplazo de un modelo por otro exigió importantes cambios de tipo estructural e institucional.

En el período 1960-2007 se combinaron no solo diferentes esquemas de política económica con profundos cambios estructurales e institucionales, sino también fases de rápido crecimiento económico con otras de bajo desempeño, debido a las políticas de ajuste adoptadas por los países para enfrentar las numerosas crisis que debieron soportar en esos años.

En cuanto al desempeño agregado de las economías de la región, los datos muestran que el producto tuvo un crecimiento promedio anual de un 3,9%, en tanto que la expansión del empleo fue de un 2,6%. Como resultado, la productividad aumentó en un 1,4% en el período analizado.

Junto con el crecimiento económico se registraron importantes modificaciones de la estructura productiva de los años sesenta. Estas transformaciones se tradujeron en un desempeño diferenciado de los estratos productivos que comprende la economía, tanto en materia de crecimiento del producto, como del empleo y de la productividad. A continuación se intenta ilustrar los cambios experimentados por el grado de heterogeneidad estructural en el período 1960-2007. Con este fin se utiliza una definición de estructura económica constituida por estratos diferenciados en función del tamaño de las empresas y su nivel de productividad.

1. La estructura económica en los años sesenta

Tanto en CEPAL (1964a y 1964b), como en Pinto (1965 y 1970), se postula que la heterogeneidad estructural de América Latina se manifiesta en niveles diferenciados de productividad de los ocupados en los diversos estratos productivos, lo que caracteriza el funcionamiento económico de la región y, además, es un factor que origina una desigual distribución del ingreso¹.

Estas diferencias son lo suficientemente marcadas como para segmentar claramente el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, con condiciones tecnológicas y de remuneración muy asimétricas (Porcile, 2010). En este contexto, la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad e ingresos constituye una fuente muy importante de desigualdad en la región.

El carácter heterogéneo de la estructura productiva de los países se puede representar de manera esquemática según la modalidad de inserción productiva y el tamaño de las empresas que

¹ Al respecto véase también Slavinsky (1964).

la configuran. Por lo tanto, la estructura económica estaría integrada por tres estratos, con diversos grados de acceso a la tecnología y a los mercados, cuya evolución se diferencia en la década de 1960.

En primer lugar figura el *estrato moderno* que comprende actividades de exportación y grandes empresas industriales y de servicios de amplia envergadura operativa; estas captan una fracción determinante del mercado local y su productividad por ocupado se sitúa a un nivel semejante al promedio de las economías desarrolladas. Este estrato aporta el 54% del PIB y absorbe solo un 13% de los ocupados (véase el cuadro 1).

■ Cuadro 1

América Latina: producto, empleo y productividad por estrato en los años sesenta
(En porcentaje e índices)

Estrato productivo	PIB	Empleo	PIB por ocupado
Moderno	54,0	13,0	415,0
Intermedio	36,0	40,0	90,0
Tradicional	10,0	47,0	21,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina* (E/CN.12/711/Rev.1), Nueva York, 1964; y *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile, 1964.

El *estrato intermedio* incluye sectores cuyo producto por ocupado es similar al del promedio de los países de la región y que generan una parte apreciable tanto del PIB (36%), como del empleo (40%).

El *estrato tradicional* tiene un nivel ínfimo de productividad, dado que su contribución al PIB es de solo un 10%. No obstante, ocupa un 47% de los trabajadores de la región.

En estas condiciones, la heterogeneidad del aparato productivo se refleja en el hecho de que el producto por ocupado del estrato moderno supera en 4,2 veces el promedio, en 20 veces el del estrato tradicional y en 4,6 veces el intermedio (véase el cuadro II.1). A su vez, la productividad de este último estrato es 4,2 veces más alta que la del tradicional. Un aspecto importante vinculado a las notorias diferencias de productividad mencionadas es que estas se transmiten a las remuneraciones de los ocupados y constituyen, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso en América Latina².

2. La situación actual

La situación de la estructura económica a fines de la década pasada puede ilustrarse a partir de datos sobre producción y empleo por estratos en países seleccionados de América Latina en 2007³.

Ese año, el *estrato de productividad alta* o moderno aportaba el 62% del PIB y generaba solo un 12,2% del empleo. El *estrato de productividad intermedia* o intermedio contribuía con una parte significativa, tanto del PIB (28,5%), como del empleo (35,8%). Por su parte, el *estrato de productividad baja* o tradicional, en el que laboraba más de la mitad (52%) de los ocupados, participaba apenas con un 9,5% del PIB de la región (véase el cuadro 2).

² La relación entre heterogeneidad estructural y distribución del ingreso se trata ampliamente en Pinto (1976 y 1982) y en Pinto y Di Filippo (1974).

³ Los países incluidos son nueve: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú. En 2007 el conjunto de estos países representaba un 82% del PIB y un 74% del empleo de América Latina y el Caribe.

■ Cuadro 2

América Latina y el Caribe (9 países): niveles de productividad según estrato, 2007 (En porcentajes)

Estrato productivo	PIB	Empleo	PIB por ocupado
Productividad alta	62,0	12,2	508,2
Productividad intermedia	28,5	35,8	79,6
Productividad baja	9,5	52	18,3
Total	100,0	100	100,0

Fuente: Estimaciones sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito; R. Infante, “Notas sobre desarrollo inclusivo”, Santiago de Chile, proyecto Desarrollo inclusivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2009; y C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, No 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.

A fines de la década pasada, la heterogeneidad de la estructura económica se manifiesta en diferenciales de productividad entre los estratos más significativos que los registrados en los años sesenta. En efecto, el producto por ocupado del estrato alto supera en 5,1 veces el promedio, en 28 veces el del estrato bajo y en 6,4 veces el del intermedio. Además, la productividad de este último es 4,3 veces mayor que la del estrato bajo (véanse los cuadros 1 y 2).

A partir de la información reseñada es posible sostener que la estructura productiva ha experimentado tres cambios de gran magnitud en las últimas cinco décadas⁴. En primer término, ha aumentado la concentración de la producción en el estrato moderno, cuya contribución al producto global fue considerablemente mayor en 2007 (62%) que en 1960 (54%), aunque ha persistido, con leves modificaciones, su baja capacidad de creación de empleo (12,2% y 13%, respectivamente).

Este tipo de crecimiento económico de naturaleza concentradora y con escasa generación de empleo es atribuible a la tendencia a que la incorporación del progreso técnico se localice en las actividades modernas de las grandes empresas, nacionales y extranjeras, con acceso a la tecnología y a los mercados, y un nivel de productividad muchas veces cercano al de la frontera internacional. Sin embargo, tales actividades generan escasos encadenamientos con el resto de los estratos productivos, lo que limita el proceso de difusión tecnológica y, por tanto, la convergencia de las productividades dentro de la economía.

En segundo lugar, el estrato intermedio sufrió un deterioro significativo. En efecto, su importancia se ha reducido tanto en lo que respecta a su participación en el producto (de un 36% en los años sesenta a un 28,5% en 2007), como en el empleo (de un 50,6% a un 35,8% en el mismo período).

Este deterioro se origina en las dificultades que históricamente han enfrentado las empresas pequeñas y medianas que integran este estrato para acceder a los recursos necesarios, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar su capacidad competitiva.

Asimismo, y en tercer término, se observa una marcada concentración del empleo en los estratos de baja productividad. Estos absorbían un 52% de las ocupaciones en 2007, en comparación con un 47% en los años sesenta, en tanto que su contribución al producto se mantuvo en un nivel extremadamente bajo (9,5% y 10%, respectivamente).

Aun cuando este último estrato generó la mayor parte de los nuevos empleos en el período, las microempresas y los trabajadores por cuenta propia informales que lo componen registran la productividad relativa más baja y, además, operan en un contexto de escasos vínculos con los otros estratos productivos, lo que restringe sus oportunidades de desarrollo y aprendizaje.

⁴ Se refiere al período 1960-2007.

Este considerable porcentaje de los ocupados, tanto urbanos como rurales, tiene enormes dificultades para generar ingresos laborales adecuados, lograr estabilidad ocupacional, acceder a redes de protección social que permitan salir de la pobreza y satisfacer necesidades básicas. Sin duda, tal conjunción de factores afecta significativamente a la distribución del ingreso y la inclusión social.

Como resultado de los cambios señalados, durante el período bajo análisis se acentúa la diferenciación de productividades entre los estratos de producción. La productividad relativa⁵ del estrato alto, que en los años sesenta era 4,2 veces el promedio, 4,6 veces la productividad del estrato intermedio y 20 veces la del estrato bajo, aumentó en 2007 a 5,1 veces, 6,4 veces y 28 veces, respectivamente.

En suma, los indicadores examinados muestran que en las últimas cinco décadas el estrato alto ha concentrado una parte significativa del aumento del producto, con escasa participación en la generación de nuevas ocupaciones. Ante la insuficiencia del estrato intermedio para generar empleo, la mayor parte de este ha sido absorbido por los sectores de baja productividad, cuya participación en el producto es ínfima. Estos cambios se traducen en un mayor grado de heterogeneidad estructural, considerando que ha aumentado marcadamente la diferenciación entre las productividades de los estratos que configuran la estructura económica de los países de la región. Asimismo, y dado que la productividad es un determinante básico del ingreso del trabajo, es previsible que esa creciente asimetría entre estratos conduzca a una mayor desigualdad de ingresos entre los ocupados.

B. Evolución de la heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente

Este análisis de la evolución de la heterogeneidad productiva cubre el período 1990-2008. Al respecto, en Bielschowsky (2009) se señala que a fines de los años ochenta casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban aceleradamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en la economía⁶.

En los años noventa y hasta 2002, el problema de la vulnerabilidad externa persistió en la región, en tanto que la volatilidad de los flujos de financiamiento se convirtió en una poderosa fuente exógena de inestabilidad macroeconómica. Así lo confirman las crisis en México y la Argentina, agravadas por la crisis asiática hacia fines de los años noventa. Por el contrario, el desarrollo en el período 2003-2008 ha tenido lugar en un escenario de bonanza internacional, con mejora de los términos de intercambio, aumento de los recursos provenientes de remesas y una mayor liquidez externa⁷.

En el período analizado la región experimentó una recuperación económica moderada: el crecimiento promedio del PIB alcanzó a un 3,4% y el del empleo a un 2,5%, en tanto que la productividad aumentó a razón de un 0,9% anual entre 1990 y 2008.

1. Especificación del grado de heterogeneidad estructural

Para ilustrar la evolución del grado de heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente (1990-2008) se utiliza un concepto de estructura económica distinto del aplicado en la sección anterior. En efecto, los diferentes estratos de la producción se definieron a partir del producto por ocupado en las diferentes ramas de actividad económica (Infante, 2009). Con este nuevo enfoque, la participación de cada

⁵ La productividad relativa corresponde a la relación entre la productividad de un estrato y la productividad promedio.

⁶ Véase también CEPAL (2004).

⁷ La recuperación económica de la región se vio interrumpida por la crisis financiera que afectó a la economía mundial entre 2008 y 2009.

estrato en el producto y el empleo, así como los diferenciales de productividad obtenidos difieren de los registrados previamente (véanse los cuadros 1 y 2).

A continuación se realiza un análisis de corte longitudinal del crecimiento económico en condiciones de heterogeneidad estructural en el período 1990-2008. Con esta finalidad se construyeron diferentes estratos de productividad mediante la aplicación del concepto de PIB por ocupado según rama de actividad económica en una muestra significativa de países⁸. Se configuraron así los estratos de productividad alta, mediana y baja, evaluándose posteriormente su contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo en el período estudiado (véase el cuadro 3).

■ Cuadro 3

América Latina (11 países)^a: niveles de productividad y composición del empleo y el PIB por sectores, 2008
(En cifras en dólares y porcentajes)

Estratos productivos/sectores	PIB por ocupado ^b	Empleo	PIB
Alto	28 027,25	13,9	35,4
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	17 478,59	5,9	9,3
Electricidad, gas y agua	57 785,61	0,4	2,3
Establecimientos financieros, seguros	30 152,88	7,1	19,4
Explotación de minas y canteras	91 778,23	0,5	4,4
Mediano	9 506,37	45,2	38,9
Comercio al por mayor y al por menor	7 119,71	23,9	15,4
Construcción	9 273,03	7,1	6,0
Industrias manufactureras	13 657,32	14,2	17,5
Bajo	6 956,35	40,9	25,7
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	3 706,41	16,1	5,4
Servicios comunales, sociales	9 060,42	24,8	20,3
Total	11 047,04	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Datos de producto, empleo y productividad para 11 países de América Latina", Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 85% del empleo de América Latina y el Caribe.

^b Producto anual en dólares constantes del año 2000.

El *estrato alto*, que incluye los sectores de transporte, electricidad, finanzas y minería, y que puede ser asimilado al estrato moderno, concentra a las empresas formales de gran tamaño. Genera poco más de un tercio del producto (35,4%), con una fracción bastante reducida del empleo (13,9%), según datos correspondientes a 2008 (véase el cuadro 3).

El *estrato bajo*, que incluye los sectores de la agricultura y los servicios, se asemeja al sector tradicional. Los datos muestran que este estrato genera una parte importante del empleo (40,9%) y una modesta fracción del producto (25,7%). De allí que su productividad promedio sea baja.

Entre ambos se ubica el *estrato mediano*, integrado por los sectores del comercio, la construcción y la industria, que puede asimilarse al estrato intermedio e incluye el segmento de pequeñas y medianas empresas formales. Aunque absorbe la mayor parte del empleo (45,2%), aporta un porcentaje menor del producto (38,9%).

⁸ Incluye 11 países, que representan 89,2% del PIB y 85% del empleo de la región.

2. Tendencias de la heterogeneidad productiva

A partir de la estratificación del producto por ocupado en los países seleccionados fue posible identificar las siguientes tres tendencias de la heterogeneidad productiva entre 1990 y 2008.

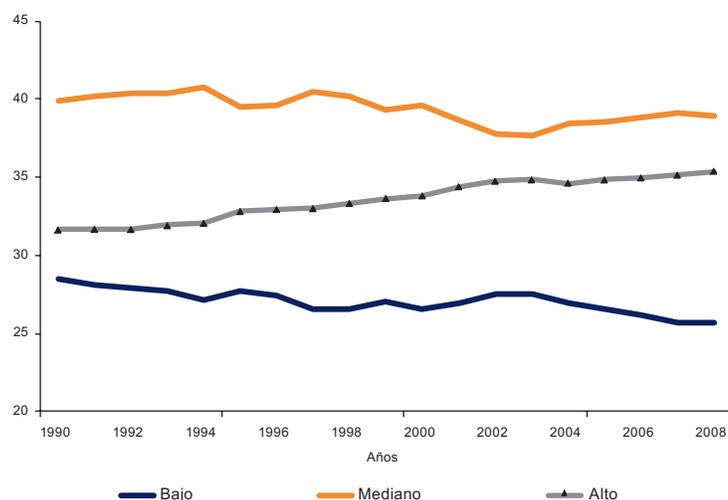
En primer lugar, la participación del estrato de alta productividad en el PIB aumenta de un 31,7% en 1990 a un 35,4% en 2008 (véanse el gráfico 1 y el cuadro 4). Lo opuesto ocurre con los estratos de productividad mediana y baja, cuyo aporte al producto se reduce entre ambos años.

En segundo término, en el período se registran importantes cambios en la composición del empleo. La contribución del estrato de alta productividad al empleo se mantiene casi constante (13%-14%) y la del estrato bajo se reduce de un 44,3% en 1990 a un 40,9% en 2008, en tanto que la del estrato mediano sube de un 42,9% a un 45,2% entre ambos años (véanse el gráfico 2 y el cuadro 4).

Por último, los marcados diferenciales de productividad que caracterizan el funcionamiento de las economías de la región se amplían durante el período analizado⁹ (véase el gráfico 3). La relación entre la productividad del estrato alto y el promedio (productividad relativa), que era de 2,46 en 1990, aumenta a 2,55 en 2008 (véase el cuadro 4). Por el contrario, la productividad relativa de los estratos mediano y bajo disminuye, la primera de 0,93 a 0,86 y la segunda de 0,64 a 0,63 entre ambos años¹⁰. Por lo tanto, el grado de heterogeneidad estructural, esto es, el diferencial de productividad entre los estratos de producción, aumenta durante el período.

■ Gráfico 1

América Latina (11 países)^a: composición del PIB según estrato de productividad, 1990-2008
(En porcentajes)



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

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.

⁹ La dispersión de las productividades aumenta entre 1990 y 2002. Sin embargo, se reduce levemente con la expansión económica entre 2003 y 2008 (véase el gráfico 3).

¹⁰ Cálculos basados en las cifras que aparecen en la columna "Productividad" del cuadro 4.

■ Cuadro 4

América Latina (11 países)^a: cambios en la estructura económica (PIB, empleo y productividad), 1990 y 2008
(En porcentajes)

Estrato de productividad ^b	1990			2008		
	PIB	Empleo	Productividad ^c	PIB	Empleo	Productividad ^c
Alto	31,7	12,9	245,8	35,4	13,9	254,7
Mediano	39,9	42,9	93,0	38,9	45,2	86,1
Bajo	28,5	44,3	64,3	25,7	40,9	62,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

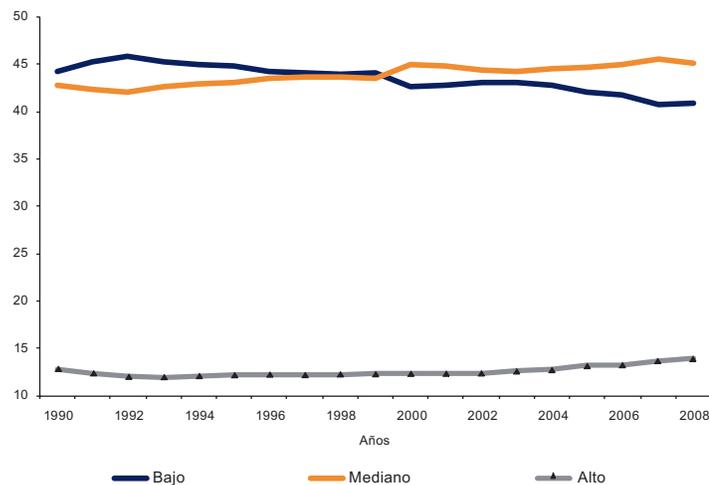
^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.

^b Los estratos de productividad se estiman sobre la base de los datos sobre PIB por ocupado de las ramas de actividad económica. Resulta así que en la mayoría de los países el estrato de baja productividad comprende los sectores de la agricultura y los servicios. Forman parte del estrato alto los sectores de finanzas, electricidad, gas y agua, minería y transporte. Finalmente, pertenecen al estrato medio los sectores de la industria, la construcción y el comercio.

^c Corresponde a un índice de productividad. El nivel de productividad promedio es igual a 100.

■ Gráfico 2

América Latina (11 países)^a: composición del empleo según estrato de productividad, 1990-2008
(En porcentajes)

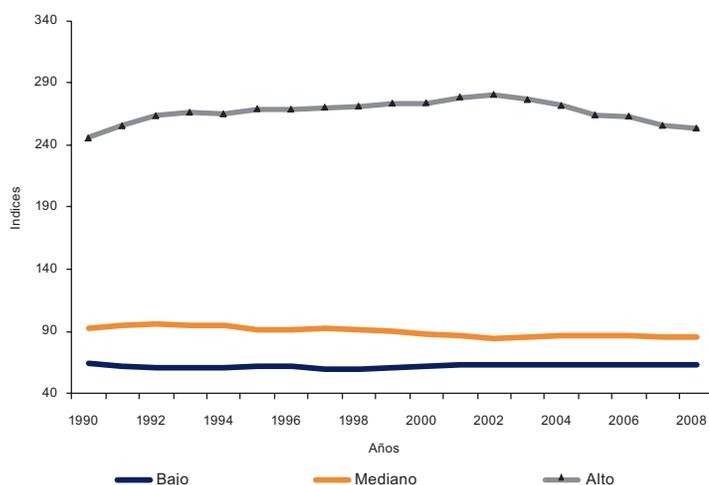


Fuente: Estimación, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.

■ Gráfico 3

América Latina (11 países)^a: relaciones de productividad según estrato, 1990-2008
(Promedio=100)



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

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.

3. Crecimiento diferenciado de los estratos productivos

Durante el período analizado se acentúa la heterogeneidad de la estructura económica de los países de la región, fundamentalmente debido a que el estrato alto encabeza el crecimiento económico y también el de la productividad.

Las cifras muestran un aumento diferenciado del producto de los estratos en el período considerado (véase el cuadro 5). La tasa anual de aumento del PIB del estrato alto (3,8%) es superior al del promedio de la región¹¹, en tanto que la del estrato bajo alcanza a un 3,1% y la del mediano a un 2,6% entre 1990 y 2008.

¹¹ Como se indicó, el PIB de la región creció a una tasa del 3,4% anual entre 1990 y 2008.

■ Cuadro 5

América Latina (11 países)^a: crecimiento del empleo, la productividad y el PIB según estrato de productividad, 1990-2008
(En tasas de crecimiento anual)

Estrato de productividad ^b	1990-2008		
	Empleo	Productividad	PIB
Alto	2,9	0,9	3,8
Mediano	2,8	0,3	3,1
Bajo	2,0	0,6	2,6
Total	2,5	0,7	3,2

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

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.

^b Los estratos de productividad se estiman sobre la base de los datos sobre PIB por ocupado de las ramas de actividad económica. Resulta así que en la mayoría de los países el estrato de baja productividad comprende los sectores de la agricultura y los servicios. Forman parte del estrato alto los sectores de finanzas, electricidad, gas y agua, minería y transporte. Finalmente, pertenecen al estrato medio los sectores de la industria, la construcción y el comercio.

^c Corresponde a un índice de productividad. El nivel de productividad promedio es igual a 100.

El crecimiento económico fue acompañado de una gran expansión del empleo en todos los estratos de producción¹² (véase el cuadro 5). Fue así que el crecimiento de la ocupación del estrato alto (2,9%), no solo superó el promedio, sino también el registrado por los estratos mediano (2,8%) y bajo (2%).

Debido al diferente ritmo de crecimiento del producto y de absorción de empleo de los estratos (véase el cuadro II.5), el aumento de la productividad del estrato alto (0,9%) resultó ser mayor que el de los estratos bajo (0,6%) y mediano (0,3%) en el período 1990-2008. Este crecimiento disímil de la productividad de los estratos originó un aumento del diferencial de productividades en favor del estrato alto y en detrimento de los otros dos entre 1990 y 2008.

Como ya se indicó, este tipo de desarrollo repercute en la distribución del ingreso y agrava los problemas de empleo. En la medida en que una buena parte del crecimiento económico y de la productividad tiende a concentrarse en el sector alto, disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral, así como para reducir las brechas de ingreso que abre el diferencial de productividades. De allí que la heterogeneidad productiva se traduzca en considerables diferencias de ingreso del trabajo entre los ocupados y, por ende, en una distribución no equitativa del ingreso de las personas.

¹² El crecimiento promedio del empleo en la región fue de un 2,5% en el período analizado. Esto significa que la elasticidad empleo-producto alcanzó a 0,73 entre 1990 y 2008, valor que supera la elasticidad de 0,66 registrada en el período 1960-2007.

Parte B

La estructura económica de Chile

A. La estructura económica de Chile

A continuación se presenta un análisis basado en los resultados empíricos de un estudio reciente sobre las relaciones entre producción y empleo según estratos productivos (Lagos M., 2008), elaborado con datos de la última matriz de insumo-producto del Banco Central, 2003, y del Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2007.

La heterogeneidad de la economía chilena queda de manifiesto al examinar los diferentes niveles de productividad de los diversos estratos de producción, el tipo de relaciones intersectoriales, la generación de valor agregado y la distribución primaria del ingreso, así como la incidencia de cada estrato productivo en la dinámica de la estructura económica. Finalmente, se muestra cómo se ha invertido parcialmente la desigualdad generada por la heterogeneidad productiva mediante una política focalizada de gasto social.

1. Diferencias de productividad según ramas de actividad y tamaño de la empresa

Para ilustrar el carácter heterogéneo de la economía chilena se utilizan los datos de producción y empleo según ramas de actividad económica y tamaño de las empresas correspondientes al año 2003¹.

Los sectores (ramas de actividad económica) se han organizado en tres grupos, representativos de tres niveles marcadamente diferentes de productividad: baja, intermedia y alta (Cuadro 1). Se incluyen también los datos de productividad de las empresas según si son pequeñas, medianas o grandes, por sectores². Finalmente, se muestran los índices de productividad según el tamaño de las empresas en cada sector, los que permiten apreciar la heterogeneidad intrasectorial (dentro de cada sector) e intersectorial (entre sectores) de la economía.

Al comparar los niveles de productividad por sectores, se observa que el promedio de la minería es 15 veces superior al registrado en la agricultura, en tanto que el de la construcción y la industria lo duplica y cuadruplica, respectivamente. En cuanto a las diferencias intrasectoriales se aprecia, por ejemplo, que en la agricultura la productividad de los establecimientos grandes es siete veces superior a la de los pequeños, relación que aumenta a 12 veces en el caso de la construcción y más aún, a 40 veces, en el de la minería. En suma, los datos muestran que las diferencias intrasectoriales de la productividad son significativamente superiores que las intersectoriales.

Por otra parte, las cifras de empleo muestran que las ramas de actividad económica con mayor capacidad de retención de mano de obra de los establecimientos pequeños³ (incluye actividades informales y microempresas) son las que tienen menor nivel de productividad en comparación con el resto (Cuadro 2). Tal es el caso de los sectores de la agricultura, los servicios comunales y el comercio, que contienen entre un 47% y un 59% de los ocupados en empresas pequeñas y actividades de baja productividad.

¹ Para realizar esta estimación se utilizó una matriz de insumo-producto (2003) con nueve sectores, según tamaño de las empresas. Al respecto, véase Lagos M. (2008).

² Se aproxima al concepto original de estratos tradicional, intermedio y moderno.

³ En los establecimientos pequeños, la mayor parte del empleo corresponde a actividades informales. De ahí en adelante, estos establecimientos se asimilan al sector informal.

■ Cuadro 1

Producción por ocupado según sectores y tamaño de las empresas^a, 2003 (Índice establecimientos pequeños, agricultura = 100)

Sector	Tamaño de la empresa			Total nacional
	Pequeña	Mediana	Grande	
Productividad baja				
Agricultura	100,0	114,8	718,2	100,0
Servicios comunales	100,0	146,6	408,4	103,5
Comercio	100,0	102,5	914,8	139,7
Productividad mediana				
Construcción	100,0	246,7	1 270,5	217,7
Transporte-comercio	100,0	435,0	1 761,1	356,8
Manufactura	100,0	262,1	2 458,9	426,2
Productividad alta				
Establecimientos financieros	--	--	--	636,0
Electricidad, gas, agua	--	--	--	1 503,3
Minería	100,0	427,6	3 976,3	1 509,7
Total nacional	100,0	189,2	1 383,8	238,5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

^a Corresponde al valor bruto de la producción por ocupado.

■ Cuadro 2

Distribución de los ocupados según sectores y tamaño de las empresas, 2003 (En porcentajes)

Sector	Tamaño de la empresa			Total
	Pequeña	Mediana	Grande	
Productividad baja				
Agricultura	51,8	34,3	13,9	100,0
Servicios comunales	46,7	25,7	27,6	100,0
Comercio	59,1	21,2	19,7	100,0
Productividad mediana				
Construcción	46,8	36,4	16,8	100,0
Transporte-comercio	45,4	30,7	24,1	100,0
Manufactura	40,5	34,0	25,5	100,0
Productividad alta				
Establecimientos financieros	--	69,5	30,5	100,0
Electricidad, gas y agua	--	--	100,0	100,0
Minería	10,6	19,6	69,8	100,0
Total	45,1	31,0	23,9	100,0

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

En cambio, el nivel de productividad de los sectores aumenta en la medida en que mejora su capacidad de absorción de empleo formal en establecimientos de tamaño mediano y grande (Cuadro 2). Así, en el estrato de productividad intermedia, formado por los sectores de la construcción, el transporte y la industria, la proporción de ocupados formales como proporción del empleo total⁴, o tasa de formalidad, se sitúa entre el 53,2% y el 59,5%; en el segmento de productividad alta, al

⁴ Corresponde al porcentaje de los ocupados en empresas medianas y grandes sobre el total de cada sector.

que pertenecen los sectores de electricidad, finanzas y minería, dicha tasa alcanza al 89%. Esto indica que en la medida en que aumente la productividad media de estos sectores, mayor será la absorción de empleo formal.

2. Las relaciones intersectoriales en condiciones de heterogeneidad productiva

La identificación de las articulaciones económicas según niveles de productividad se basa en la información de las matrices de insumo-producto publicadas por el Banco Central de Chile (2003)⁵.

Los resultados se lograron a partir de una matriz sectorial de la economía chilena que considera nueve ramas de actividad desagregadas en tres niveles de productividad (baja, media y alta), la distribución del valor agregado y la demanda final de estas actividades o sectores. A nivel de esta última, el consumo interno incluye el consumo de bienes y servicios nacionales de los hogares y del gobierno. Por su parte, el consumo de los hogares se descompone en estratos alto, medio y bajo según su nivel de ingreso per cápita⁶.

a) La matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa

A partir de la metodología indicada se obtuvo una matriz resumida para el año 2003, que incluye las relaciones económicas entre los tres estratos definidos en función del tamaño de las empresas, esto es, de su nivel de productividad.

Mientras que el análisis de las diferencias en materia de productividad por rama de actividad económica muestra la heterogeneidad intra e intersectorial, en lo que sigue solo se examina las diferencias de productividad según el tamaño de la empresa.

Los datos muestran que en 2003 la economía chilena generó una producción de 97.400 millones de pesos (Cuadro 3). Desde el punto de vista del destino de la producción se observa que 38.000 millones corresponden a producción intermedia, 25.700 millones a consumo de los hogares, 6.100 millones a consumo del gobierno, 8.200 millones a inversión bruta y 17.500 millones a exportaciones.

Al considerar el origen de la producción (97.400 millones de pesos), se observa que el valor agregado alcanza a 48.800 millones (incluye 2.100 millones en impuestos, 21.100 millones en salarios y 25.600 millones en remuneración del capital), más el consumo intermedio que asciende a 48.600 millones (38.200 millones en insumos nacionales y 10.500 millones en insumos importados). Como lo indican los datos (véase el cuadro 3), la mayor parte de la generación de la producción total (97.400 millones) corresponde al sector o estrato de empresas grandes (77.900 millones). Algo semejante ocurre con la producción intermedia. Por otra parte, la mayor parte del consumo de los hogares corresponde al de los estratos de altos ingresos, a cuya producción concurren con una fracción significativa los estratos de empresas pequeñas y medianas.

No obstante que la producción y el consumo se concentran en los sectores de alta productividad e ingresos, respectivamente, la mayor parte del empleo es generada por los estratos de productividad baja y media, esto es, 4,3 millones sobre un empleo total de 5,6 millones. De ahí que los datos muestren marcados desniveles de productividad intersectorial (Cuadro 3).

⁵ Véase su Compilación de Referencia 2003, de aquí en adelante "CdR" (Banco Central de Chile, 2003).

⁶ El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella. El consumo de los hogares a nivel agregado lo proporciona la CdR 2003. Sin embargo, para su apertura a nivel de deciles (necesaria para la agrupación realizada), y a falta de información más actualizada, se utilizó la información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 1998) sobre el presupuesto familiar. Como se sabe que esta encuesta tiene un sesgo de subestimación de los ingresos a nivel de los hogares, se ajustó el consumo según decil de acuerdo con la distribución por el decil de ingreso autónomo que proporciona la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2003).

■ Cuadro 3

Matriz de transacciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003
(En millones de pesos corrientes y miles de ocupados)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia				Demanda final				Total	VBP				
		P	M	G	Total	Hogares bajo	Hogares medio	Hogares alto	Gobierno			Cuenta de capital	Flujo de stock	Exportaciones	Sifimi ^a
	P	428	336	3 124	3 888	519	1 377	2 739	59	542	25	1 133	0	6 394	10 282
	M	572	391	3 935	4 898	193	534	1 469	22	510	117	1 490	0	4 335	9 233
	G	2 465	2 440	24 534	29 439	2 170	5 912	10 794	6 041	6 690	330	14 926	1 558	48 421	77 860
Consumo intermedio	Total nacional	3 465	3 167	31 593	38 225	2 882	7 823	15 002	6 122	7 742	472	17 549	1 558	59 150	97 375
	Importaciones	693	786	9 039	10 518										
	Total nacional	4 158	3 953	40 452	48 563										
	Remuneraciones	4 361	3 222	13 518	21 101										
	Capital	1 657	1 854	22 122	25 633										
Valor agregado	Impuestos	106	204	1 768	2 078										
	VA	6 124	5 280	37 408	48 812										
Producción	VBP	10 282	9 233	77 860	97 375										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. *Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción
^a Corresponde a imputaciones bancarias.

b) La producción intermedia: escasa integración productiva

En la matriz estructural (véase el cuadro 4) se observa el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a la economía chilena. A nivel de las relaciones intermedias, se aprecia que los sectores de productividad elevada producen un 83,3% de los bienes y servicios intermedios, cifra que alcanza solamente al 8,6% en el caso de las empresas de baja productividad y al 8,1% en las de productividad media.

Por otra parte, el gasto en insumos de las empresas de productividad baja y mediana proviene de las empresas de alta productividad, ya que un 71% y un 77%, respectivamente, de su consumo intermedio nacional es suministrado por ellas (Cuadro 7).

En suma, casi la totalidad de la producción intermedia es generada por las grandes empresas, mientras que la participación de las empresas pequeñas y medianas es muy reducida. Asimismo, la demanda de bienes y servicios intermedios se concentra en las empresas de productividad elevada, lo que revela la limitada capacidad de las empresas pequeñas y medianas de proveer insumos de manera competitiva.

De ahí el diverso grado de participación del consumo intermedio en el valor bruto de la producción, que en el caso de los sectores de productividad baja y mediana se aproxima al 40% y en el de las empresas de alta productividad al 52% (véase el cuadro 5).

Estos datos revelan la falta de integración de la economía, que afecta especialmente a las empresas de productividad baja y mediana. La falta de densidad del tejido productivo se manifiesta en relaciones intersectoriales muy incompletas en materia de articulación de la producción intermedia.

■ Cuadro 4

Matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003 (En porcentajes horizontales)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia					Demanda final					Total	VBP		
		P	M	G	Total	Hogares bajo ^a	Hogares medio ^b	Hogares alto ^c	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de stock			Exportaciones	Sifmi ^d
	P	4,2	3,3	30,4	37,8	5,0	13,4	26,6	0,6	5,3	0,2	11,0	0,0	62,2	10 282
	M	6,2	4,2	42,6	53,0	2,1	5,8	15,9	0,2	5,5	1,3	16,1	0,0	47,0	9 233
	G	3,2	3,1	31,5	37,8	2,8	7,6	13,9	7,8	8,6	0,4	19,2	2,0	62,2	77 860
Consumo intermedio	Total nacional	3,6	3,3	32,4	39,3	3,0	8,0	15,4	6,3	8,0	0,5	18,0	1,6	60,7	97 375
	Importaciones	6,6	7,5	85,9	100,0										
	Total nacional	8,6	8,1	83,3	100,0										
	Remuneraciones	20,7	15,3	64,1	100,0										
Valor agregado	Capital	6,5	7,2	86,3	100,0										
	Impuestos	5,1	9,8	85,1	100,0										
	VA	12,5	10,8	76,6	100,0										
Producción	VBP	10,5	9,5	80,0	100,0										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción

^a Nivel de ingreso inferior al 60% del ingreso familiar mediano.

^b Nivel de ingreso superior al 60% del ingreso familiar mediano e inferior al medio.

^c Nivel de ingreso superior al ingreso familiar medio.

^d Corresponde a imputaciones bancarias.

■ Cuadro 5
Matriz de relaciones intersectorial I es según tamaño de la empresa, 2003
(En porcentajes verticales)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia				Demanda final				Total	VBP				
		P	M	G	Total	Hogares bajo ^a	Hogares medio ^b	Hogares alto ^c	Gobierno			Cuenta de capital	Flujo de stock	Exportaciones	Sifmi ^d
	P	4,2	3,6	4,0	4,0	18,0	17,6	18,3	1,0	7,0	5,3	6,5	0,0	10,8	10,5
	M	5,6	4,2	5,1	5,0	6,7	6,8	9,8	0,4	6,6	24,8	8,5	0,0	7,3	9,5
	G	24,0	26,4	31,5	30,2	75,3	75,6	72,0	98,7	86,4	69,9	85,0	100,0	81,9	80,0
Consumo intermedio	Total nacional	33,7	34,3	40,6	39,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Importaciones	6,7	8,5	11,6	10,8										
	Total nacional	40,4	42,8	52,0	49,9										
	42,4	34,9	17,4	21,7											
	Remuneraciones	16,1	20,1	28,4	26,3										
	Capital	1,0	2,2	2,3	2,1										
Valor agregado	Impuestos	59,6	57,2	48,0	50,1										
	VA	100,0	100,0	100,0	100,0										
Producción	VBP	10,5	9,5	80,0	100,0										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. *Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

^a Nivel de ingreso inferior al 60% del ingreso familiar medio no b

^b Nivel de ingreso superior al 60% del ingreso familiar mediano e inferior al medio.

^c Nivel de ingreso superior al ingreso familiar medio.dd

^d Corresponde a imputaciones bancarias .

c) El consumo: concentración de la producción y del ingreso

En esta materia se consideran dos aspectos diferentes. Por una parte, se examina la participación de los distintos estratos de productividad en la producción de los bienes y servicios de consumo y, por otra, se evalúa la importancia de los hogares con diferente nivel de ingreso (bajo, medio y alto) en el consumo total y, por tanto, en la determinación de los niveles de producción de los diversos tamaños de empresa.

Los datos muestran que una proporción elevada del consumo de los hogares (73,4%) corresponde a bienes proporcionados por establecimientos de gran tamaño. Esto se debe a que, independientemente de su nivel de ingreso (bajo, medio o alto), los hogares destinan la mayor parte del gasto a bienes y servicios producidos por los sectores de alta productividad (Cuadro 3d). En este contexto, la participación de las empresas pequeñas y medianas en el consumo total de los hogares solo alcanza al 18,1% y al 8,5%, respectivamente.

Por otra parte, y como consecuencia de la concentración de los salarios elevados y de parte del excedente bruto en los sectores de alta productividad, el gasto de los hogares de ingreso alto representa un 58,4% del consumo total, cifra que se reduce al 30,4% en el caso de aquellos de ingreso medio y al 11,2% en el de los hogares de ingreso bajo⁷ (Cuadro 6).

Los datos también muestran que el consumo del gobierno es aun más concentrado que el de los hogares, dado que un 98,7% de los bienes y servicios consumidos por las entidades públicas —prácticamente la totalidad— es producido por el segmento de empresas de alta productividad (Cuadro 5).

■ Cuadro 6

Matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, horizontal)

Componente VBP	Sectores/tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	11,1	8,6	80,3	100,0	11,2	29,7	59,1	100,0
	Mediano (M)	11,6	8,0	80,4	100,0	8,8	24,3	66,9	100,0
	Grande (G)	8,2	8,0	83,8	100,0	11,5	31,3	57,2	100,0
	Total	9,1	8,3	82,6	100,0	11,2	30,4	58,4	100,0

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. *Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

■ Cuadro 7

Matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, vertical)

Componente VBP	Sectores/tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	12,4	10,6	9,9	10,2	18,0	17,6	18,3	18,1
	Mediano (M)	16,5	12,3	12,0	12,9	6,7	6,8	9,7	8,5
	Grande (G)	71,1	77,1	78,1	76,9	75,3	75,6	72,0	73,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. *Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

⁷ El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella.

d) La inversión y las exportaciones: dinámica concentradora

La heterogeneidad productiva también es elevadísima en materia de inversiones y exportaciones. El 86,4% de la producción de bienes de capital se concentra en empresas grandes, limitándose al 7% la participación de las empresas pequeñas y al 6,6% la de las empresas medianas.

Por otra parte, las empresas de alta productividad producen un 85% de las exportaciones totales, cifra que alcanza al 6,5% en el caso de las empresas pequeñas y a un 8,5% en el de las medianas (Cuadro 5).

Sobre la base de estos antecedentes es posible comprender por qué la apertura comercial que ha logrado el país no se ha traducido en beneficios directos para las empresas pequeñas y medianas: i) el conjunto de las empresas de tamaño reducido (pequeñas y medianas) tiene escasa participación en el total de las exportaciones (15%), ii) si llegaran a aumentar las exportaciones de estos sectores, la debilidad del tejido productivo conduciría a que solo un 26% del consumo intermedio de las empresas pequeñas y medianas provendría del sector de empresas de igual tamaño y el restante 74% de las empresas grandes y iii) cuando aumenta la producción de las empresas de alta productividad —por ejemplo, para abastecer al mercado externo—, su demanda de insumos recae preferentemente en empresas de igual tamaño (78,1%).

En estas condiciones, si se desea convertir a las empresas pequeñas y medianas en proveedoras de las empresas grandes orientadas al mercado externo, será preciso asignar importantes recursos de inversión para mejorar sustancialmente la integración del aparato productivo. Cuando la estructura productiva es heterogénea, la estrategia de crecimiento centrado en las exportaciones (export-led growth), en un caso muy exitoso, ha demostrado ser claramente insuficiente para lograr un desarrollo equilibrado y equitativo.

3. Valor agregado y distribución primaria del ingreso

La heterogeneidad económica que se aprecia a nivel de las relaciones intermedias y de la demanda final se expresa también en el ámbito del trabajo, esto es, en el empleo y los salarios.

Una elevada proporción del valor agregado (descontados los impuestos) de los sectores de baja productividad corresponde al pago de remuneraciones al trabajo, que representa un 72,5% del valor agregado de las empresas pequeñas y un 63,5% del de las medianas (véase el cuadro 3b). Sin embargo, en estos sectores ambas remuneraciones representan solo un 20,7% y un 15,3%, respectivamente, del total de los salarios. Asimismo, se observa que las actividades de baja productividad (empresas pequeñas y medianas) demandan un 47,6% y un 28,8%, respectivamente, del empleo total de la economía⁸.

En cambio, en las empresas de alta productividad las remuneraciones al trabajo constituyen un 37,9% del valor agregado (descontados los impuestos) y representan un 64,1% del total de salarios de la economía, en tanto que el empleo generado alcanza solo al 23,6% de este (Cuadro 3).

En este contexto, las diferencias de salario se explican en gran medida por la desigual productividad del trabajo de los diferentes estratos de la economía. En términos agregados, mientras que en los sectores de bajo rendimiento la productividad del trabajo es de 3,8 millones de pesos, en los de alto rendimiento ella se eleva a 58 millones. Esto es, la productividad por trabajador de los sectores de alto rendimiento es casi 15 veces superior a la que registran los de bajo rendimiento. Esta diferencia en materia de productividad conduce a que la remuneración bruta por ocupado

⁸ Ello se debe a las diferencias del salario promedio de los ocupados en los distintos sectores. Estas reflejan, por una parte, las marcadas diferencias de productividad entre las empresas pequeñas y medianas y las grandes (Cuadro 3) y, por otra, que los trabajadores de estas últimas tienen un mayor grado de organización.

de las empresas pequeñas y medianas sea entre seis y cinco veces inferior a la que perciben los trabajadores de las empresas de alta productividad y explica, en gran medida, la inequidad distributiva de la economía chilena y su persistencia en el tiempo.

Por otra parte, la participación del excedente bruto de capital en el valor agregado alcanza al 63,1%. El grueso del pago al capital es percibido por las empresas de alta productividad, que concentran aproximadamente un 86,3% del excedente bruto de capital de la economía. La elevada participación de los establecimientos grandes en los salarios y en el excedente bruto significa que generan la mayor parte (76,6%) del valor agregado de la economía.

En suma, se observa una alta concentración de los salarios y del excedente bruto de capital en las grandes empresas, en circunstancias de que la gran mayoría de la población que trabaja en las empresas de tamaño pequeño y mediano (76,4%) percibe una porción muy reducida del valor agregado (23,3%).

4. La dinámica de la estructura económica: el dominio de las empresas grandes

Una de las ventajas del uso de matrices de insumo-producto es la posibilidad de simular la reacción de la economía ante diferentes escenarios. Los coeficientes económicos de una de estas matrices permiten identificar cuál es el aporte de cada uno de los factores productivos (insumos, capital y trabajo) a la producción de un bien que es finalmente ofrecido en la economía.

Si la producción aumenta, se incrementará proporcionalmente la demanda de factores productivos⁹. Este proceso es iterativo para cada sector económico que es a la vez oferente y demandante de bienes, servicios o ambos. De este modo, el uso de los mecanismos de las matrices inversas de insumo-producto permite simular impactos estáticos de diferentes cambios de la demanda agregada en la economía y comprobar cómo varía la producción total en una economía heterogénea, como es el caso de la chilena.

A continuación se miden los efectos que tendría, por ejemplo, un aumento del 10% de la demanda final en la producción de los diferentes estratos productivos de la economía. Al respecto, una cuestión interesante es determinar cuánto crecería la economía si: i) la demanda agregada de las empresas pequeñas y medianas aumentara en la tasa indicada y ii) si la demanda agregada de las empresas de alta productividad experimentara el mismo incremento.

Las estimaciones muestran que si la demanda final del conjunto de las empresas pequeñas aumentara un 10%, la producción de la economía solo se elevaría un 1%. Esto obedece a la escasa ponderación de los sectores de baja productividad en las relaciones intermedias y en la demanda final.

Por otra parte, si la demanda de las empresas de alta productividad se incrementara un 10%, ello arrastraría al resto de los sectores a aumentar su producción (mediante la demanda de insumos), estimulando de preferencia a los sectores de igual nivel de productividad¹⁰, cuya producción crecería un 9,4%.

Por último, las estimaciones destacan la escasa importancia de los sectores de mediana productividad en los resultados obtenidos. Al respecto, es preciso tener presente que el conjunto de los sectores de mediana y baja productividad representan un 17% del consumo intermedio y un 23% del valor bruto de la producción. Si la demanda de bienes y servicios de estos sectores creciera un 10% (por ejemplo, mediante un plan de inversiones, el fomento de las exportaciones o el aumento del gasto privado), la producción total de la economía solo se elevará un 1,7%¹¹.

⁹ En el supuesto de que la tecnología es fija (lo que a corto plazo es razonable).

¹⁰ Las empresas de alta productividad producen un 64% del total de las transacciones intermedias.

¹¹ Cabe recordar que en iguales condiciones la producción de las empresas de baja productividad (pequeñas) consideradas aisladamente aumentaría un 1%.

En suma, la economía de Chile, y por consiguiente la sociedad chilena, se encuentran divididos en mundos diferenciados y escasamente articulados. El primero, de alta productividad, es el que impulsa a la economía y paga buenos salarios, mientras que los restantes, de mediana y baja productividad, no influyen mayormente en el crecimiento por mucho que absorben la mayor parte del empleo. Por tanto, y como se ha postulado, la heterogeneidad se reproduce aun en condiciones de crecimiento económico acelerado.

5. Las políticas redistributivas y distributivas: limitaciones del gasto social

La mala distribución del ingreso generada en el mercado laboral como resultado de la heterogeneidad productiva que caracteriza el funcionamiento de la economía, ha sido sistemáticamente corregida por la política de gasto social.

Se considera que la política social es uno de los mecanismos redistributivos que tienen por finalidad mejorar el nivel de vida de las personas, especialmente el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares agrega subsidios entre los que cabe destacar los relativos a salud, educación y vivienda, además de transferencias monetarias. Sin embargo, esta clase de política entraña varios riesgos. El primero es que la expansión de esta política redistributiva depende de la situación fiscal, sobre todo de la carga tributaria. En segundo lugar, la elevada incidencia que han alcanzado los recursos del gasto social en el ingreso de los hogares más pobres hace que los ingresos del trabajo tengan escasa importancia y que, por tanto, el nivel de vida de las familias y de las personas dependa cada vez más de los recursos públicos antes que los del trabajo (Infante, 2007a).

Los datos muestran que en los hogares pertenecientes al primer quintil solo un 28,8% del ingreso total proviene del trabajo (véase el cuadro 8). Esta cifra se eleva al 52,3% en el caso de los hogares del segundo quintil. Al considerar ambos quintiles (40% de la población) se comprueba que solo una parte (40,5%) del ingreso total de estos hogares se origina en el trabajo, en tanto una fracción mayoritaria (59,5%) proviene del gasto social.

En estas condiciones, la inserción social de un gran número de personas se consigue básicamente proporcionándoles un nivel de ingresos que posibilita un nivel mínimo aceptable de consumo, pero que no se articula con la sociedad por medio del trabajo, que es el principal factor de integración social y de ciudadanía.

■ Cuadro 8

Chile: origen del ingreso total de los hogares según quintiles, 2006
(En porcentajes)

Ingresos y subsidios	Quintil autónomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
Ingreso del trabajo en el hogar	28,8	52,3	66,0	77,2	86,4	78,5
INGRESO PROMEDIO AUTÓNOMO (a)	35,0	61,6	78,2	90,2	99,2	91,2
Pensiones asistenciales (PASIS)	7,3	2,5	1,2	0,5	0,1	0,7
Subsidio familiar (SUF)	1,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,2
Bono Chile solidario (CHS)	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Subsidio al consumo de agua potable (SAP)	0,6	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1
Subsidios focalizados	10,2	3,6	1,8	0,7	0,1	1,0
Asignación familiar	1,5	1,5	0,9	0,4	0,1	0,3
Subsidio de cesantía	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Subsidios no focalizados	1,6	1,6	1,0	0,4	0,1	0,3
TOTAL SUBSIDIOS (b)	11,8	5,2	2,8	1,1	0,2	1,3
INGRESOS MONETARIOS (a+b)	46,7	66,9	80,9	91,3	99,3	92,5
Alquiler imputado	5,1	5,1	5,4	5,0	3,2	4,6
Educación parvularia	3,7	2,5	1,7	0,9	0,2	0,6
Educación Básica	20,0	12,2	7,6	4,3	0,9	3,1
Educación Media	7,8	6,3	3,9	2,2	0,4	1,4
Educación de adultos	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
TOTAL EDUCACIÓN (c)	31,9	21,4	13,4	7,5	1,5	5,2
Subsidio por atenciones	20,6	11,3	5,3	1,0	-0,9	2,1
Programa de alimentación complementaria	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
Programa de alimentación del adulto mayor	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
TOTAL SALUD (d)	21,4	11,8	5,6	1,2	-0,9	2,2
INGRESO TOTAL (a+b+c+d)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN, N° 2, Santiago de Chile, 2006; y "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", Casen 2006, Santiago de Chile, 2006.

Por su parte, los bajos niveles de ingreso per cápita de los hogares obedecen a la débil inserción laboral de las personas en condiciones de trabajar. En efecto, los datos indican que el 48,3% de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil I trabaja en actividades de baja productividad y un 14,5% lo hace en sectores de productividad media-baja (Cuadro 9). Esto es, un 62,8% corresponde a estratos de reducida productividad, cifra que alcanza al 56,7% en el caso de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil II. En suma, cerca de un 60% de los trabajadores que pertenecen a los hogares menos favorecidos del país carece de un trabajo que tenga un buen nivel de productividad y una remuneración digna. A menos que cambie esta situación, habrá que destinar permanentemente —vía gasto social— un volumen importante y creciente de recursos a la transferencia de ingresos a los sectores de menores recursos para que alcancen un nivel de vida aceptable. Sin embargo, este tipo de política podría depender de la disponibilidad de recursos fiscales debido, entre otros motivos, a la carga impositiva.

■ Cuadro 9

Chile: ocupados según tamaño de la empresa y quintiles de ingreso, 2006
(En porcentajes)

Productividad/tamaño de empresa	Quintil autónomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
PRODUCTIVIDAD ALTA	17,2	21,3	26,9	27,7	35,8	27,2
Empleados y obreros (empresas de 200 personas y más)	16,6	20,7	25,7	26,1	29,2	24,7
Empleadores (empresas de 200 personas y más)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	0,6	0,6	1,2	1,6	6,3	2,4
PRODUCTIVIDAD MEDIA	34,6	37,1	33,6	32,3	29,4	33,0
Media baja	20,1	21,9	19,1	18,0	16,3	18,8
Media alta	14,5	15,2	14,5	14,3	13,1	14,2
PRODUCTIVIDAD BAJA	48,2	41,5	39,5	39,9	34,9	39,8
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	7,8	6,1	6,3	4,4	3,2	5,2
Empleadores (empresas de 6 a 9 personas)	0,1	0,1	0,2	0,3	1,8	0,6
Informal	40,3	35,3	33,0	35,2	29,9	34,0
Empleadores (empresas de 5 personas o menos)	0,3	0,5	1,0	1,8	5,0	2,0
Empleados y obreros (empresas de 5 personas o menos)	15,3	13,0	10,5	7,2	4,7	9,3
Cuenta propia (no prof. y técnicos) y fam. no rem.	24,7	21,8	21,6	26,2	20,1	22,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

Por consiguiente, sería imperioso ir complementando progresivamente las políticas redistributivas con otras de carácter distributivo, de modo de poder reducir las brechas de productividad y, por ende, mejorar el ingreso primario (autónomo) de los sectores menos favorecidos. Las políticas distributivas contribuirían así a disminuir efectivamente la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social, según se indica más adelante.

Parte C

La evolución de la heterogeneidad estructural en Perú

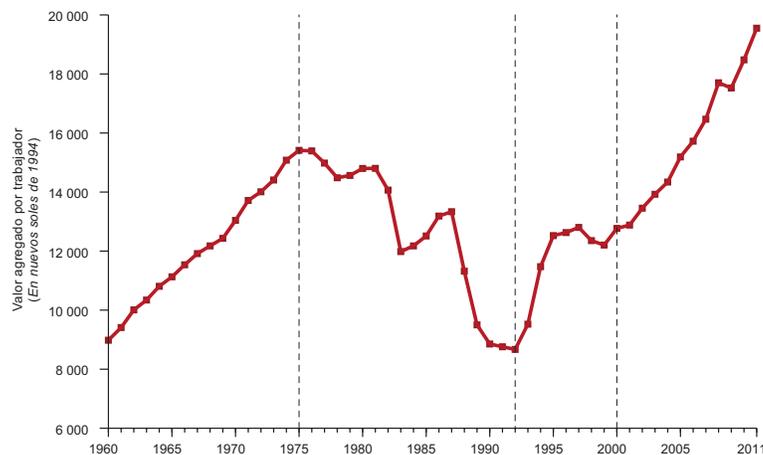
A. La evolución de la heterogeneidad estructural

La evolución de la productividad agregada para el período 1960-2011 registra tres etapas o fases bien diferenciadas (véase el gráfico 1)¹. La primera corresponde al período 1960-1975, durante el cual la productividad creció de manera significativa e ininterrumpida. Después vino la etapa de estancamiento y crisis, desde mediados de los años setenta hasta 1992, pasando por “la década perdida” de 1980. En estos años, la productividad disminuyó de manera tan pronunciada que regresó al nivel registrado en 1960. La tercera y última etapa fue de crecimiento, salvo durante cortos períodos de recesión a fines de los años noventa y en 2008, provocados por la crisis asiática y la crisis financiera en las economías estadounidense y europea, respectivamente. Al empezar el nuevo milenio, la productividad agregada comenzó a crecer nuevamente a tasas elevadas.

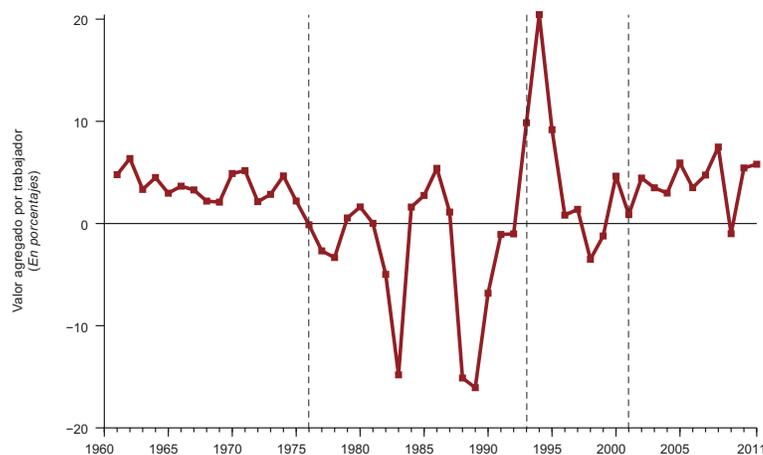
■ Gráfico 1

Perú: evolución de la productividad agregada, 1960-2011

A. Niveles



B. Crecimiento



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹ En el anexo metodológico se exponen los aspectos relevantes relacionados con la construcción de los indicadores de productividad agregada y productividad sectorial.

Es posible descomponer la productividad agregada en tres grupos de sectores o actividades: alto, medio y bajo². En el cuadro 1 se identifican estos tres grupos y se estiman los índices de productividad para cada año como la proporción del índice agregado medio, cuyo valor es 100 (primera fila del cuadro). Puede apreciarse que en 1960, el sector con la productividad laboral más alta era el de minería, con un índice 17 veces mayor que el sector con productividad más baja (agricultura, pesca y silvicultura). En el último año del período (2011), el sector con mayor productividad es el de electricidad y agua, con un índice 30 veces mayor que el de productividad más baja (nuevamente, agricultura, pesca y silvicultura).

■ Cuadro 1

Perú: evolución del índice de productividad, según actividades, 1960-2011

	Índice (valor agregado total=100) ^a					
	1960	1970	1980	1990	2000	2011
Total	100	100	100	100	100	100
Productividad alta						
Electricidad y agua	252	475	423	639	755	1 010
Minería	452	481	362	384	689	337
Finanzas, seguros e inmuebles	213	199	315	241	225	180
Subtotal	304	404	563	291	459	512
Productividad media						
Construcción	121	88	106	121	196	183
Manufacturas	137	142	169	145	173	170
Transporte y comunicaciones	236	169	185	153	161	139
Subtotal	149	199	263	141	246	352
Productividad baja						
Venta al por mayor y menor	268	258	175	104	97	103
Servicios sociales, personales y de gobierno	145	116	96	99	86	69
Agricultura, pesca y silvicultura	26	23	18	31	32	33
Subtotal	74	109	112	71	92	143

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Valores expresados como ratio del valor agregado del sector respecto del total, por 100.

En el gráfico 2 se muestra la evolución del índice de productividad medio para cada uno de estos tres grupos de sectores. Puede apreciarse que durante la fase de expansión (1960-1975), e incluso hasta 1980, las brechas de productividad se ensancharon. Durante la etapa de estancamiento y crisis, las brechas se redujeron debido a que el grupo de sectores con mayor productividad registró una disminución mayor, seguido del grupo de productividad media. Posteriormente, al empezar la fase de expansión en 1992, las brechas volvieron a aumentar. Si se consideran las tres etapas en su conjunto (1960-2011), la curva inferior del gráfico muestra que la productividad más baja correspondiente al tercer grupo —comercio al por mayor y menor, servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura— se mantiene prácticamente estancada.

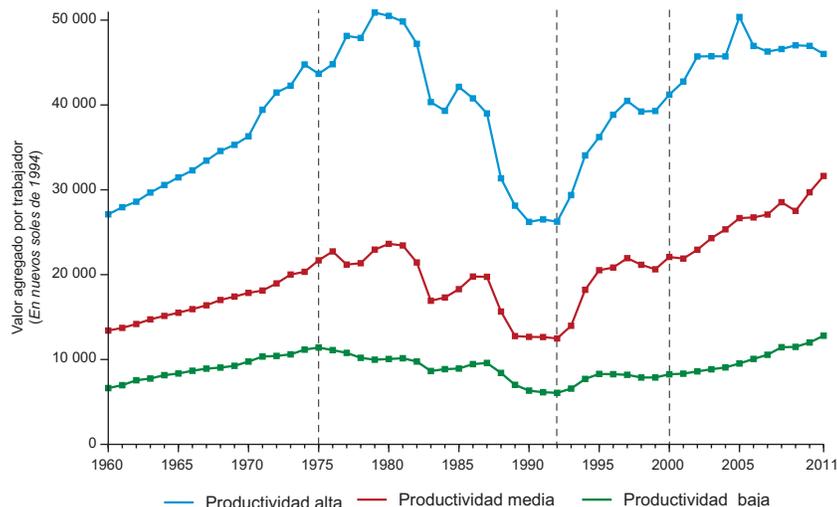
² La descomposición de las actividades por grupos de productividad se hizo a partir de las series históricas del valor agregado y el empleo. Para tal efecto, para cada actividad, se dividió la sumatoria del valor agregado por la sumatoria del número del trabajadores de la serie de tiempo usada (1960-2011). Así, para cada actividad se realizó:

$$\frac{\sum_{i=1960}^{2011} VA_i}{\sum_{i=1960}^{2011} L_i} \times 1,000$$

A continuación, los resultados para cada actividad se ordenaron de mayor a menor, según su productividad, y agrupados por tercios, como se muestra en el cuadro 1.

■ Gráfico 2

Perú: evolución de la productividad por grupos de sectores, 1960-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y venta al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

También se advierte que la contribución de estos tres últimos sectores al crecimiento de la productividad agregada disminuyó a lo largo del período de análisis (véase el cuadro 2). Durante la primera etapa (1960-1975), los sectores de alta productividad solamente contribuyen con el 10% al crecimiento de la productividad agregada, mientras que los de media y baja productividad aportaron el 42% y el 48%, respectivamente. En contraste, entre 1992 y 2011, la contribución de los sectores de alta productividad al crecimiento de la productividad agregada casi se duplicó, en desmedro de la contribución de los sectores de media y baja productividad. Por último, cabe destacar que más de la mitad de la contracción de la productividad agregada, registrada entre 1975 y 1992, se explica por los sectores de baja productividad, que son los que sufren con mayor intensidad el impacto del estancamiento y la crisis económica, y al mismo tiempo son los que más empleo generan³.

■ Cuadro 2

Perú: contribución de los diferentes grupos de sectores al crecimiento total, 1960-2011 (En porcentajes)

	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta	10,2	9,2	20,5	21,4
Productividad media	41,6	34,4	36,8	41,3
Productividad baja	48,2	56,4	42,7	37,3
Crecimiento total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y venta al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

³ La contribución de cada grupo de sectores al crecimiento total de la productividad se calcula como el cambio en la productividad de dicho grupo, ponderado por su participación en el empleo total. Así, la contribución comparativamente elevada del grupo de sectores de baja productividad (véase el cuadro 1.2) se explica por su alta participación en el empleo total (véase el gráfico 4).

Es oportuno advertir que estas estimaciones no solamente reflejan los cambios en la productividad que tienen lugar en cada sector, sino también los que resultan de la migración de trabajadores de un sector a otro. Al respecto, es posible descomponer los cambios en la productividad agregada para cada grupo de sectores utilizando el método conocido como análisis de cambios en la participación (*shift share analysis*) (Fagerber, 2000; Maudos, Pastor y Serrano, 2008; Peneder, 2003; Singh, 2004). El primer componente, asociado al cambio estructural, es el resultado de la migración o transferencia intersectorial de trabajadores y puede descomponerse, a su vez, en dos efectos: uno estático y otro dinámico. El efecto estático expresa el cambio que resulta de la transferencia intersectorial de trabajadores, dado el nivel de productividad al inicio del período, mientras que el efecto dinámico mide la parte que también está asociada a la migración intersectorial de trabajadores, pero ponderada por el cambio en la productividad de cada sector. El segundo componente, que captura el efecto intrasectorial del cambio en la productividad, es el que resulta exclusivamente de los cambios en la productividad de cada sector, dada la estructura sectorial del empleo al inicio del período.

Esta descomposición con el método de análisis de cambios en la participación tiene, como punto de partida, la ecuación de la productividad agregada expresada como la suma ponderada de las productividades sectoriales $P = \sum_{i=1}^S [P_i \cdot s_i]$, donde P_i es la productividad y s_i es la participación del empleo del sector i en cada grupo. La diferenciación total de esta ecuación permite expresar el cambio de la productividad como la suma de tres componentes.

$$\Delta P = \sum_{i=1}^S [P_{i0} \cdot \Delta s_i + \Delta P_i \cdot s_i + s_{i0} \cdot \Delta P_i]$$

$$\Delta P = \sum_{i=1}^S [P_i^0 \cdot (s_i^T - s_i^0) + (P_i^T - P_i^0) \cdot (s_i^T - s_i^0) + S_i^0 \cdot (P_i^T - P_i^0)]$$

$$\frac{\Delta P}{P^0} = \frac{\sum_{i=1}^S [P_i^0 \cdot (s_i^T - s_i^0) + (P_i^T - P_i^0) \cdot (s_i^T - s_i^0) + S_i^0 \cdot (P_i^T - P_i^0)]}{P^0}$$

$$\frac{\Delta P}{P^0} = \frac{\sum_{i=1}^S [I_i + II_i + III_i]}{P^0}$$

Los dos primeros términos ($I_i + II_i$) dan cuenta, respectivamente, de los efectos estático y dinámico del cambio estructural. El tercer término se corresponde con el segundo componente del cambio en la productividad y da cuenta del efecto intrasectorial de dicho cambio, como se expuso en las líneas anteriores.

Si consideramos todo el período en su conjunto (1960-2011), los resultados de la estimación realizada revelan que la contribución del efecto intrasectorial y del cambio estructural fue muy similar en el grupo de sectores de baja productividad. Considerando el crecimiento agregado de la productividad para este grupo (alrededor del 37%), un 19% se debe al efecto intrasectorial y un 18% al efecto del cambio estructural. En contraste, en los grupos de productividad alta y media, el componente intrasectorial tuvo una gravitación mucho mayor, especialmente en el segundo, donde el componente que expresa el aumento en la productividad sectorial fue cuatro veces mayor que el componente resultante de la reasignación o migración intersectorial de trabajadores, que en el modelo de estimación utilizado denominamos “cambio estructural”.

■ Cuadro 3

Perú: efecto del cambio estructural y la intraactividad en el crecimiento de la productividad, según estratos, 1960-2011
(En porcentajes)

	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta				
Efecto intrasectorial	14,29	10,90	12,85	14,65
Efecto del cambio estructural	-4,15	-1,71	7,63	6,74
Efecto dinámico	-2,67	-5,99	4,90	3,97
Efecto estático	-1,48	4,27	2,73	2,77
Subtotal	10,14	9,19	20,48	21,39
Productividad media				
Efecto intrasectorial	24,53	32,56	39,69	32,62
Efecto del cambio estructural	17,09	1,80	-2,84	8,72
Efecto dinámico	12,28	1,44	-0,63	7,97
Efecto estático	4,81	0,36	-2,22	0,75
Subtotal	41,62	34,36	36,85	41,34
Productividad baja				
Efecto intrasectorial	28,50	68,31	42,86	19,03
Efecto del cambio estructural	19,74	-11,86	-0,18	18,24
Efecto dinámico	13,26	-55,44	0,61	33,34
Efecto estático	6,48	43,58	-0,79	-15,10
Subtotal	48,24	56,45	42,68	37,27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center.

En términos generales, puede observarse que el efecto intrasectorial explica la mayor parte de la contribución al crecimiento de la productividad en cada uno de los grupos de sectores considerados, para los tres subperíodos mostrados en el cuadro 3. Cabe destacar que en el grupo de sectores de alta productividad, el crecimiento registrado en los períodos 1960-1975 y 1975-1992 se explica exclusivamente por los aumentos en la productividad sectorial (un 14,3% y un 10,9%, respectivamente). De hecho, el efecto de cambio estructural por sí solo habría generado más bien un descenso de la productividad en ambos períodos. Recién durante el período 1992-2011, que se inicia con el ajuste estructural inspirado en el Consenso de Washington, la migración intersectorial de trabajadores tuvo una contribución positiva al crecimiento de la productividad en ambos grupos.

En el grupo de sectores de baja productividad se observa también una contribución negativa del efecto del cambio estructural durante el período 1975-1992 y en menor medida durante el período siguiente (1992-2011). El primer período estuvo caracterizado por agudas crisis y un estancamiento económico, lo que dio lugar a la reasignación intersectorial de trabajadores. La contracción en los sectores primario y secundario trajo consigo una migración significativa de trabajadores hacia actividades cuya productividad estaba disminuyendo. La reconcentración de empleos poco productivos en estas actividades tuvo un impacto negativo en la productividad de este grupo, que, sin embargo, se contrarrestó con el aumento en la productividad intrasectorial.

Finalmente, los resultados que se presentan en el cuadro 3 revelan que no existe un patrón muy claro sobre la predominancia de los efectos estático o dinámico del cambio estructural en los tres períodos considerados. No obstante, tomando todo el período en su conjunto (1960-2011), puede afirmarse que la contribución del efecto dinámico fue positiva, mientras que la del efecto estático fue negativa. Esto sugiere que el impacto neto positivo del cambio estructural se explica por la migración de trabajadores hacia sectores cuya productividad aumentó en el período de análisis, y no así por los cambios en la estructura sectorial del empleo, dados los niveles de productividad al inicio de dicho período.

Al considerar la economía peruana en su conjunto, es posible analizar la evolución de la heterogeneidad intersectorial a lo largo de todo el período estimando el coeficiente de variación del

valor agregado por trabajador. Para estimar este coeficiente se utilizan los índices de productividad para los nueve sectores considerados hasta ahora (véase el cuadro 1). En el gráfico 3 se muestra la evolución de este coeficiente entre 1960 y 2011⁴. La tendencia general ascendente de dicho coeficiente coincide con la hipótesis de que la heterogeneidad intersectorial tiende a agudizarse durante los últimos 50 años. También se advierte que la heterogeneidad aumenta con mayor intensidad durante la etapa de estancamiento y crisis (1987-1991) y, por el contrario, disminuye durante el corto período de reformas estructurales que tuvo lugar entre 1970 y 1975, bajo el régimen militar de Velasco. En contraste, las reformas de signo opuesto que se ponen en marcha en 1992 no revierten la tendencia, de manera que la heterogeneidad, si bien disminuye temporalmente hasta 1995, continúa aumentando durante los últimos años.

■ Gráfico 3

Perú: evolución de la heterogeneidad intersectorial, 1960-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011.

En última instancia, la evolución anterior se explica por la expansión progresiva de las brechas de productividad entre los distintos sectores o actividades económicas. En un extremo tenemos actividades como electricidad, minería y finanzas, que elevan significativamente su productividad, y en el otro se ubican actividades como agricultura, comercio y servicios, que se estancan y quedan rezagadas respecto de las primeras.

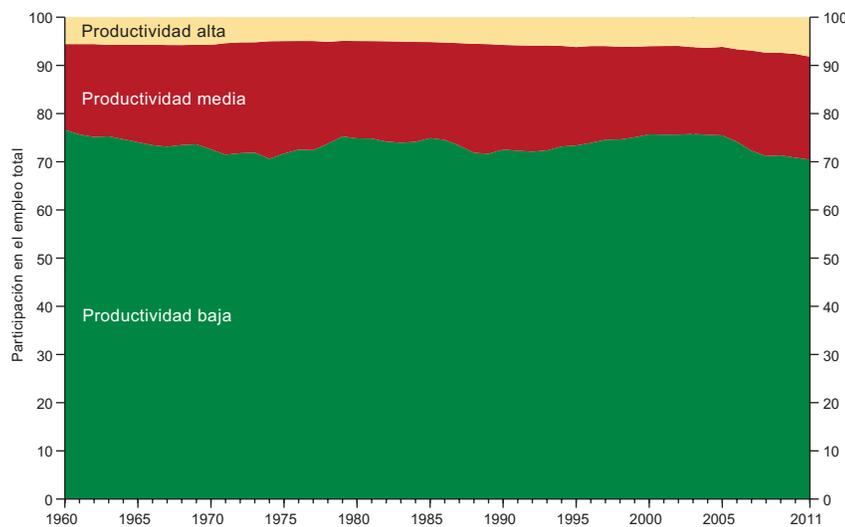
⁴ El coeficiente de variación se define como el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética de las observaciones de una variable. Así, mientras más bajo sea el valor obtenido del coeficiente de variación, existe una mayor concentración de las observaciones alrededor de la media.

B. Productividad, empleo y salarios

A pesar del aumento de la heterogeneidad intersectorial, la estructura o distribución del empleo en la economía peruana muestra una notable estabilidad durante todo el período de análisis, considerando los mismos grupos de alta, media y baja productividad (véase el gráfico 4). Los sectores de alta productividad generan menos del 10% del empleo total, mientras que los de baja productividad dan cuenta del 70% al 80%. Si bien estos últimos han reducido su participación en el empleo en cinco puntos porcentuales durante los últimos siete años, aún no se advierte un cambio significativo en la estructura del empleo desde una perspectiva de largo plazo.

■ Gráfico 4

Perú: evolución de la estructura del empleo, 1960-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y ventas al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

En el cuadro 4 se puede examinar esta estructura con mayor detalle, sobre la base de la información del cuadro de insumo-producto correspondiente a 2007⁵. Cabe señalar que el ordenamiento o la clasificación de productividades sectoriales que se deriva de este cuadro —de mayor a menor— está de acuerdo con los resultados del análisis realizado hasta ahora. Puesto en otros términos, el cuadro de insumo-producto revela una estructura similar a la descrita en la sección anterior. Lo más destacado del cuadro, sin embargo, es que la brecha de productividades no se traduce en una brecha de salarios de la misma magnitud: mientras que el producto por trabajador es 48 veces mayor en minería e hidrocarburos que en agricultura, caza, silvicultura y pesca, el salario por trabajador es solamente 12 veces mayor.

⁵ Aun cuando los órdenes de magnitud son muy cercanos, las cifras del gráfico 4 no coinciden exactamente con las del cuadro 4, pues las fuentes de información son distintas, como se explica en el anexo metodológico. Según el gráfico 4, el grupo de sectores de alta productividad da cuenta de alrededor del 6% del empleo en 2007, mientras que en el cuadro 4 la cifra es de solo un 2,5%.

■ Cuadro 4

Perú: productividad y empleo, según sectores, 2007

	Producto por trabajador (en soles corrientes)	Salario medio anual (en soles corrientes)	Participación en el empleo (en porcentajes)
Productividad alta	203 305	48 109	2,53
Minería y extracción de hidrocarburos	224 546	50 786	1,33
Finanzas, seguros e inmuebles	202 861	48 883	0,88
Electricidad y agua	114 366	32 931	0,31
Productividad media	26 952	14 989	22,74
Industria	30 136	14 546	11,43
Construcción	23 816	14 467	4,47
Transporte y comunicaciones	23 682	16 786	6,84
Productividad baja	10 511	11 049	74,73
Servicios sociales y personales	18 701	14 489	19,99
Ventas al por mayor y menor	11 107	9 848	24,48
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4 620	4 048	30,27

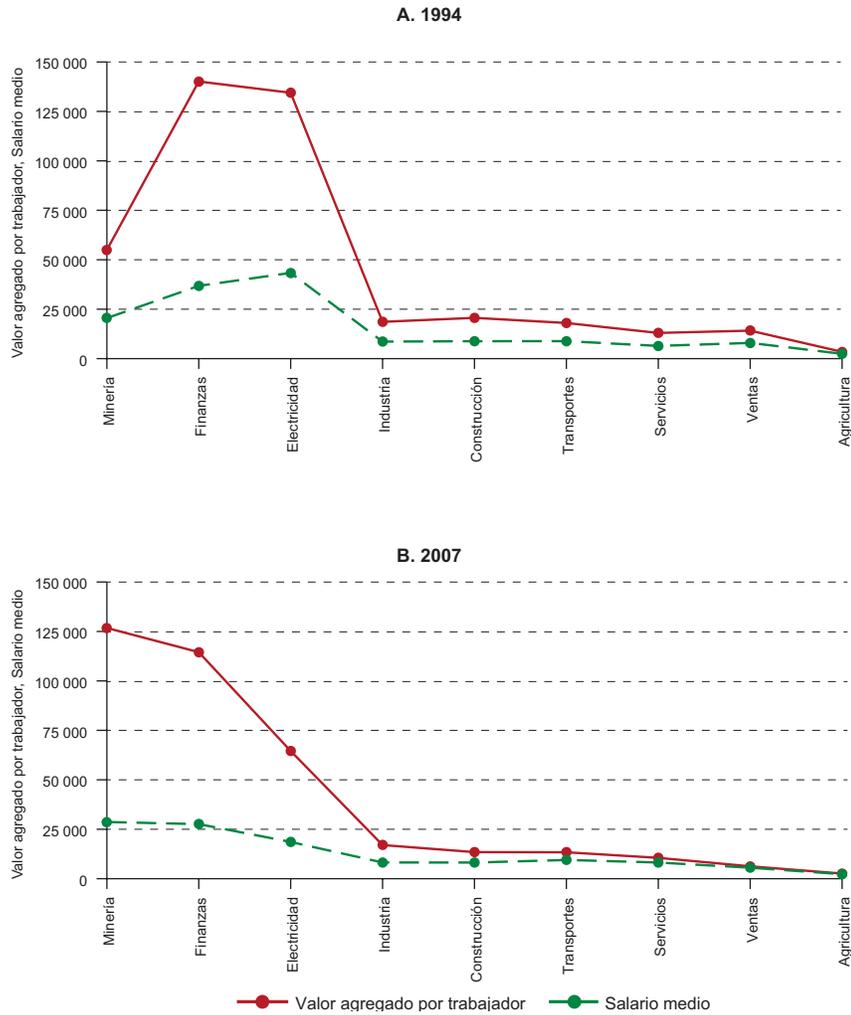
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tabla Insumo-Producto 2007.

La magnitud de estas brechas y las diferencias en las productividades y los salarios medios por sector se ilustran en el gráfico 5. La distancia vertical entre la línea del valor agregado por trabajador y la línea del salario medio representa la magnitud que corresponde a rentas, ganancias y otros componentes del valor agregado sectorial, incluidos los impuestos. En el gráfico 5 se pone claramente en evidencia que los sectores que concentran la generación de excedentes son los de minería, finanzas y electricidad, en ese orden. La distancia vertical es mucho menor para la industria, la construcción, el transporte y los servicios. En el gráfico 5 también se muestra que el comercio y la agricultura generan poco o ningún excedente.

Es oportuno recordar, sin embargo, que los sectores de menor productividad son los que generan la mayor parte del empleo, lo que constituye un problema estructural, que no parece haber cambiado. En el gráfico 6 se observa este contraste. El eje horizontal muestra la magnitud de la contribución de cada sector al empleo, mientras que el eje vertical mide el valor agregado por trabajador en dicho sector.

■ Gráfico 5

Perú: brechas productividad-salario medio, 1994 y 2007
(En soles constantes de 1994)

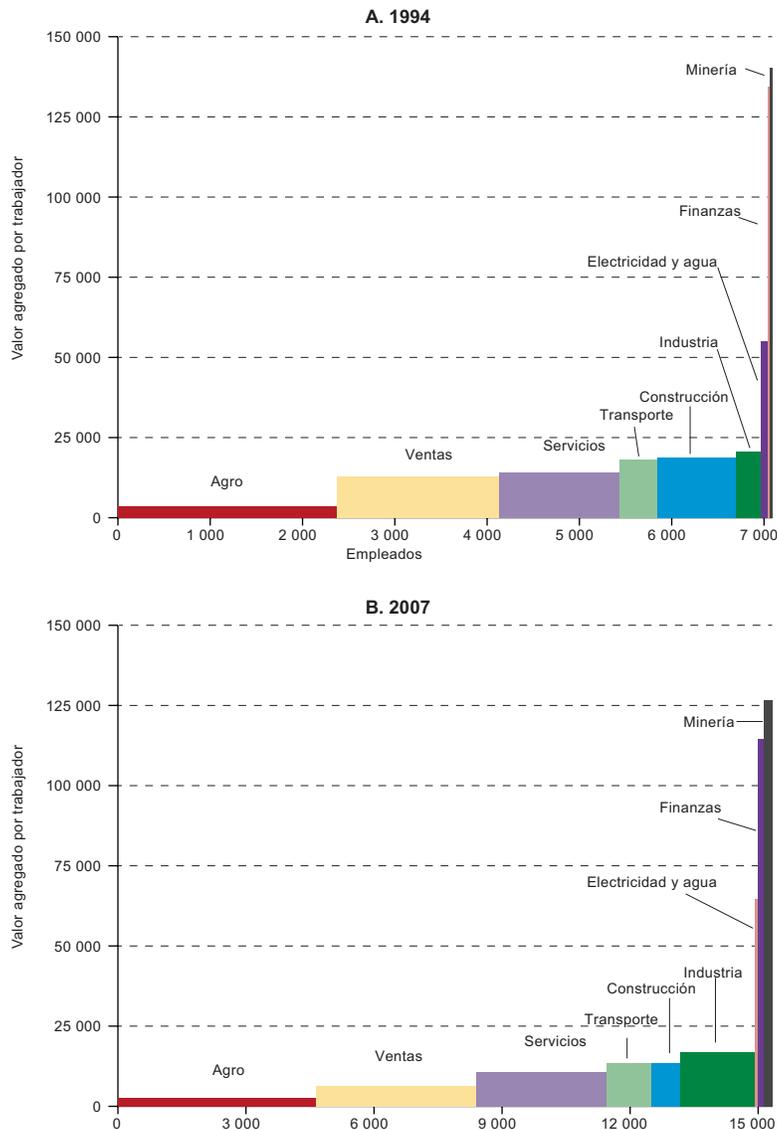


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Valores deflactados (en nuevos soles de 1994). Sectores ordenados de manera ascendente, según productividad.VA/L= Valor agregado por trabajador. Minería incluye extracción de petróleo crudo y gas natural. Transporte incluye almacenamiento. Ventas incluye ventas al por mayor y menor, y hoteles y restaurantes. Agricultura incluye caza, silvicultura y pesca.

■ Gráfico 6

Perú: diferencias en productividad sectorial, 1994 y 2007
(En soles constantes de 1994 y miles de empleados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: VA/L= valor agregado por trabajador.

Por último, debe señalarse que los sectores con mayor productividad son precisamente aquellos en los cuales el empleo asalariado tiene una mayor participación en el empleo total. En el cuadro 5 se presenta la evidencia relevante para los nueve sectores considerados en el análisis. Puede apreciarse que cuanto menor es la productividad, mayor es la importancia del empleo no asalariado (es decir, de los trabajadores por cuenta propia o autoempleados). Una excepción es el sector de servicios sociales y personales que, si bien se encuentra clasificado entre los sectores de baja productividad, incluye a los trabajadores de las entidades públicas (salud, educación y gobierno en general), y por ello registra un alto porcentaje de empleo asalariado. La participación del empleo no asalariado es elevada en el sector transporte y comunicaciones, lo que se explica por el carácter informal y poco estructurado del servicio de transporte público urbano e interurbano.

■ Cuadro 5

Perú: composición del empleo, según sectores, 2007

	Nivel			<i>(En porcentajes)</i>	
	Total	Empleo asalariado	Empleo no asalariado	Empleo asalariado	Empleo no asalariado
Productividad alta					
Minería y extracción de hidrocarburos	204 377	174 557	29 820	85,4	14,6
Finanzas, seguros e inmuebles	135 147	103 716	31 431	76,7	23,3
Electricidad y agua	48 135	36 075	12 060	74,9	25,1
Subtotal	387 659	314 348	73 311	81,1	18,9
Productividad media					
Industria	1 752 266	1 083 564	668 702	61,8	38,2
Construcción	685 135	465 943	219 192	68,0	32,0
Transporte y comunicaciones	1 048 876	402 003	646 873	38,3	61,7
Subtotal	3 486 277	1 951 510	1 534 767	56,0	44,0
Productividad baja					
Servicios sociales y personales	3 063 829	2 572 717	491 112	84,0	16,0
Ventas al por mayor y menor	3 752 683	1 240 706	2 511 977	33,1	66,9
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4 640 013	1 051 502	3 588 511	22,7	77,3
Subtotal	11 456 525	4 864 925	6 591 600	42,5	57,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tabla Insumo-Producto 2007.

Puede observarse, además, que en términos absolutos, el mayor número de trabajadores no asalariados se concentra en agricultura, caza, silvicultura y pesca, y en ventas al por mayor y menor. En total son seis millones de trabajadores, es decir cuatro veces más que el número total de no asalariados en los sectores de productividad media (industria, construcción, y transporte y comunicaciones). En este orden de ideas, puede inferirse que las políticas orientadas a promover la expansión de la producción y el empleo asalariado en estos sectores de productividad media, y a reducir la brecha que afecta a los sectores de baja productividad, pueden facilitar la transición hacia una estructura menos heterogénea y más integrada, que coincida con un patrón de desarrollo más inclusivo. Para ello será necesario poner en marcha políticas sectoriales de inversión y calificación de la fuerza de trabajo.

C. Cambio estructural y desarticulación productiva: 1994-2007

La información disponible en los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007 ofrece la posibilidad de identificar y analizar los cambios más destacados en la estructura productiva peruana en este período. Los indicadores más utilizados son los multiplicadores de producción (conocidos también en la literatura como índices de eslabonamientos hacia atrás o *backward linkages*)⁶. Ellos pueden definirse como el aumento de la producción, a nivel de toda la economía, que resulta de un aumento exógeno en la demanda de un sector determinado. Los multiplicadores expresan la importancia de las interdependencias sectoriales y, en esa medida, permiten identificar los sectores cuya expansión tiene mayor impacto en términos del valor de la producción total generada a través de la economía.

A partir de estos multiplicadores de producción, pueden estimarse también multiplicadores de empleo y de importaciones. Como su nombre lo indica, los multiplicadores de empleo son una medida del impacto total en el empleo, generado por un aumento exógeno en la demanda de un sector determinado. Se obtienen multiplicando los coeficientes de empleo directo por unidad de producto en cada sector, por los multiplicadores de producción. Análogamente, los multiplicadores de importaciones nos indican en qué proporción aumenta el requerimiento de insumos importados, como consecuencia de un aumento exógeno de la demanda de un sector, y se obtienen multiplicando los coeficientes sectoriales directos de importaciones por unidad de producto, por los multiplicadores de producción. En el anexo metodológico se incluye una breve explicación de la derivación algebraica y de la estimación de estos multiplicadores.

En los cuadros 6 y 7 se muestra la magnitud de los multiplicadores de producción e importaciones, y los cambios porcentuales registrados entre 1994 y 2007. Lamentablemente, debido a diferencias metodológicas sustantivas en la estimación del empleo en los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007, no es posible realizar comparaciones a partir de los cambios en los multiplicadores de empleo⁷. En la mayoría de los 33 sectores considerados, los multiplicadores de producción disminuyen, como se muestra en la última columna del cuadro 6⁸. Casi la totalidad de los 20 sectores industriales registran una reducción en la magnitud de estos multiplicadores y solo en los sectores de harina de pescado y maquinaria se advierte un ligero aumento.

Por ejemplo, el multiplicador de producción del sector textil disminuye de 2,08 a 1,75, lo que implica una considerable reducción, del orden del 16%, del impacto productivo total asociado a un aumento exógeno de la demanda de productos textiles. Análogamente, la reducción registrada en las industrias de cuero y calzado y de metales no ferrosos fue del orden del 12% y el 23%, respectivamente.

El debilitamiento de los vínculos intersectoriales también afecta a sectores extractivos y actividades primarias, como minerales, pesca y agricultura. En el caso de la pesca, un aumento de 100 unidades monetarias en la demanda final generaba en 1994 un incremento del orden de 173 unidades monetarias en la producción de todos los sectores de la economía. En 2007, el mismo aumento de 100 generaba 155 unidades de producción agregada (un 10% menor).

⁶ Véase Hirschman (1962).

⁷ De acuerdo con la explicación ofrecida por José Robles Franco, Director de Cuentas Nacionales del INEI, la estimación del empleo que se registra en el cuadro de insumo-producto 2007 es más rigurosa y exhaustiva que la realizada en 1994. Es decir, en términos comparativos, las cifras registradas en el cuadro de insumo-producto 1994 en realidad subestiman el empleo sectorial. Esto implica que las mediciones de la productividad sectorial a partir de dicho cuadro sobreestiman esa productividad. De hecho, la comparación de productividades sectoriales entre 1994 y 2007 arroja resultados inconsistentes. Esto no invalida, sin embargo, la estimación de los cambios en los multiplicadores de producción y de importaciones, que no se ve afectada por esta limitación. Por otra parte, durante el taller de presentación de estos resultados, un funcionario del INEI llamó la atención sobre la incidencia de los cambios en los precios relativos entre 1994 y 2007, y sobre diferencias metodológicas en la estimación de la producción de los sectores de minería y finanzas. Pero también sostuvo que, a su juicio, dichas diferencias no invalidan el análisis realizado.

⁸ Conclusión a la que llega también Gonzales (2013).

■ Cuadro 6

Multiplicadores de producción, 1994 y 2007 (matrices nacionales 33x33)

	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos			
Petróleo crudo	1,51	1,51	0,09
Minerales	1,45	1,41	-2,98
Finanzas, seguros e inmuebles			
Finanzas y seguros	1,52	1,46	-3,77
Alquiler de vivienda	1,12	1,19	5,48
Electricidad y agua			
Electricidad y agua	1,44	1,66	15,03
Industria			
Otros alimentos	1,96	1,93	-1,42
Harina de pescado	1,93	2,05	5,87
Azúcar	2,09	1,99	-4,43
Bebidas y tabaco	1,88	1,73	-8,02
Textiles	2,08	1,75	-15,95
Vestidos	1,97	1,93	-1,94
Cuero y calzado	2,16	1,90	-11,99
Maderas	1,99	1,88	-5,93
Papel	1,82	1,69	-7,56
Imprenta	1,75	1,59	-9,28
Químicos	1,69	1,62	-4,05
Derivados del petróleo	1,95	1,64	-16,09
Caucho y plásticos	1,51	1,34	-11,46
Productos minerales no metálicos	1,73	1,70	-1,84
Siderurgia	1,77	1,69	-4,56
Metales no ferrosos	2,30	1,76	-23,30
Productos metálicos diversos	1,67	1,55	-7,25
Maquinaria	1,78	1,81	1,75
Materiales de transporte	1,98	1,65	-16,57
Otras manufacturas	1,77	1,76	-0,09
Construcción			
Construcción	1,78	2,23	24,98
Transporte y comunicaciones			
Transporte y comunicaciones	1,64	1,74	5,99
Servicios sociales y personales			
Servicios diversos	1,57	1,61	2,36
Educación y salud	1,49	1,39	-6,64
Servicios de gobierno	1,46	1,56	6,49
Comercialización			
Comercialización	1,52	1,63	7,19
Agricultura, caza, silvicultura y pesca			
Agropecuaria	1,39	1,33	-4,51
Pesca y productos	1,73	1,55	-10,47

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los valores del cuadro se interpretan como el impulso de la producción en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

■ Cuadro 7

Coefficientes directos y multiplicadores de bienes importados, 1994 y 2007 (Matrices nacionales 33x33)

	Coefficientes directos			Multiplicadores simples		
	1994	2007	Cambio (en porcentajes)	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos						
Petróleo crudo	0,08	0,07	-16	0,12	0,13	8
Minerales	0,04	0,06	69	0,07	0,12	62
Finanzas, seguros e inmuebles						
Finanzas y seguros	0,06	0,05	-10	0,09	0,09	0
Alquiler de vivienda	0,00	0,01	216	0,01	0,03	164
Electricidad y agua						
Electricidad y agua	0,03	0,05	55	0,06	0,13	98
Industria						
Otros alimentos	0,10	0,15	53	0,15	0,26	73
Harina de pescado	0,02	0,03	53	0,08	0,19	120
Azúcar	0,01	0,05	264	0,07	0,17	140
Bebidas y tabaco	0,11	0,20	75	0,18	0,32	73
Textiles	0,09	0,18	106	0,17	0,28	70
Vestidos	0,07	0,10	38	0,14	0,23	59
Cuero y calzado	0,06	0,08	43	0,15	0,22	42
Maderas	0,10	0,09	-5	0,17	0,21	21
Papel	0,15	0,25	70	0,20	0,37	82
Imprenta	0,13	0,22	69	0,19	0,34	76
Químicos	0,16	0,24	53	0,22	0,33	53
Derivados del petróleo	0,12	0,46	278	0,19	0,53	171
Caucho y plásticos	0,32	0,51	57	0,37	0,57	55
Productos minerales no metálicos	0,14	0,11	-18	0,20	0,20	1
Siderurgia	0,14	0,27	88	0,20	0,35	76
Metales no ferrosos	0,07	0,05	-26	0,14	0,12	-17
Productos metálicos diversos	0,15	0,33	117	0,21	0,42	98
Maquinaria	0,17	0,19	10	0,23	0,28	24
Materiales de transporte	0,13	0,21	60	0,22	0,31	44
Otras manufacturas	0,14	0,06	-55	0,19	0,15	-21
Construcción						
Construcción	0,05	0,08	71	0,12	0,26	114
Transporte y comunicaciones						
Transporte y comunicaciones	0,08	0,09	22	0,12	0,20	66
Servicios sociales y personales						
Servicios diversos	0,04	0,04	-1	0,08	0,11	35
Educación y salud	0,02	0,03	55	0,05	0,07	24
Servicios de gobierno	0,04	0,05	10	0,07	0,12	58
Comercialización						
Comercialización	0,02	0,06	258	0,05	0,14	159
Agricultura, caza, silvicultura y pesca						
Agropecuario	0,04	0,09	161	0,06	0,13	122
Pesca y productos	0,05	0,10	90	0,11	0,21	86

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los multiplicadores simples del cuadro se interpretan como el valor total de bienes importados generados en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

Otros sectores que muestran signos positivos al comparar los multiplicadores de producción de 1994 con los de 2007 son comercio (7,2%), servicios de gobierno (6,5%), transporte y comunicaciones (6%), alquiler de vivienda (5,5%) y, sobre todo, construcción (25%). El sector de la construcción registra el valor más alto del multiplicador de producción: un aumento en la demanda de 100 unidades de construcción genera un aumento en la producción por un valor de 223 unidades en toda la economía (en 1994 este último aumento era solo de 178). Esto implica una mejora importante en el grado de articulación e integración de la industria de la construcción con las industrias proveedoras de insumos (fierro, cemento, ladrillos y demás). Cabe destacar que la construcción de viviendas y oficinas ha crecido a tasas de dos dígitos durante los últimos años, lo que sin duda ha tenido un impacto favorable en la generación de empleo, directa e indirectamente.

Una expresión del debilitamiento de los vínculos intersectoriales en la mayoría de los sectores, y en particular en las actividades industriales, es el aumento generalizado de los multiplicadores de importaciones⁹. En el cuadro 7 se muestran los coeficientes directos de importaciones en cada sector y los valores estimados para dichos multiplicadores (que incorporan tanto los efectos directos como los indirectos). Por ejemplo, por cada 100 soles de demanda adicional de productos textiles, en 1994 las importaciones totales de insumos se elevaban 17 soles. En 2007, los insumos importados que se utilizaron para atender esta misma demanda adicional aumentaron a 28 soles, es decir un 70%. En muchos sectores, el aumento porcentual del valor de los multiplicadores de importaciones se encuentra por encima del 50%. En el sector agropecuario, el aumento registrado fue del orden del 122%. Incluso el sector de la construcción también registra un incremento significativo, tanto en el coeficiente directo como en el multiplicador de importaciones.

La caída de prácticamente todos los multiplicadores de valor agregado entre 1994 y 2007 confirma el debilitamiento de los vínculos entre los sectores de la economía en términos de las retribuciones o los pagos a los factores de producción (véase el cuadro 8). De los 20 sectores que componen el grupo de sectores industriales, en 17 se registra un descenso de los multiplicadores de valor agregado. Esto implica, por ejemplo, que mientras que en 1994 el sector de derivados del petróleo generaba 81 soles en pagos a los factores de producción ante un estímulo de 100 soles en su demanda (una vez que se consideran los efectos directos e indirectos), el mismo impulso en 2007 generaba solo 47 soles de retribución total a dichos factores. De hecho, los únicos dos sectores industriales donde los impulsos de la demanda han generado un efecto mayor en el valor agregado son los de metales no ferrosos y otras manufacturas. Esta reducción en la capacidad de generación de valor agregado también se observa en los sectores de servicios, cuyos multiplicadores también se contraen, especialmente en el caso del sector comercialización (11%).

La evidencia presentada está cerca de la hipótesis de la desindustrialización de la economía peruana (Jiménez, Aguilar y Kapsoli, 1999). Puede afirmarse que, en comparación con 1994, en 2007 la economía del Perú mostraba un menor grado de articulación intersectorial, con interdependencias productivas más débiles entre los distintos sectores. Al mismo tiempo, este último año, el sistema productivo registró un mayor grado de articulación con los mercados internacionales en el abastecimiento de insumos.

Al respecto, debe señalarse que este resultado también concuerda con evidencia más reciente sobre la evolución del comercio intraindustrial en las cadenas de valor, en un contexto de globalización marcado por la difusión acelerada de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Baldwin, 2012). En un estudio de Lopez Gonzales y Holmes (2011) se muestran dos patrones bien diferenciados en esta evolución. Por una parte, el contenido importado de los insumos y bienes intermedios utilizados en los sectores de exportación tiende a elevarse (como porcentaje de las exportaciones) hasta llegar a un umbral de PIB per cápita cercano a los 25.000 dólares. Pasado dicho umbral, este porcentaje disminuye y se configura un patrón en forma de U invertida.

⁹ De los 33 sectores considerados, las únicas dos excepciones a dicho aumento son metales no ferrosos y otras manufacturas.

■ Cuadro 8

Coefficientes directos y multiplicadores de valor agregado, 1994 y 2007 (Matrices nacionales 33x33)

	Coefficientes directos			Multiplicadores simples		
	1994	2007	Cambio (en porcentajes)	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos						
Petróleo crudo	0,60	0,61	1	0,88	0,87	-1
Minerales	0,69	0,68	-1	0,93	0,88	-5
Finanzas, seguros e inmuebles						
Finanzas y seguros	0,62	0,66	6	0,91	0,91	0
Alquiler de vivienda	0,92	0,87	-5	0,99	0,97	-2
Electricidad y agua						
Electricidad y agua	0,71	0,55	-22	0,94	0,88	-6
Industria						
Otros alimentos	0,29	0,24	-15	0,85	0,74	-13
Harina de pescado	0,43	0,30	-30	0,92	0,81	-11
Azúcar	0,24	0,30	24	0,93	0,83	-11
Bebidas y tabaco	0,35	0,34	-2	0,82	0,68	-16
Textiles	0,31	0,35	14	0,83	0,71	-14
Vestidos	0,40	0,36	-10	0,86	0,77	-10
Cuero y calzado	0,32	0,39	21	0,85	0,78	-8
Maderas	0,32	0,38	18	0,83	0,79	-5
Papel	0,38	0,33	-13	0,80	0,63	-21
Imprenta	0,43	0,42	-3	0,81	0,66	-18
Químicos	0,43	0,37	-14	0,78	0,66	-15
Derivados del petróleo	0,26	0,12	-52	0,81	0,47	-41
Caucho y plásticos	0,36	0,28	-24	0,63	0,43	-32
Productos minerales no metálicos	0,42	0,44	6	0,80	0,80	0
Siderurgia	0,40	0,31	-22	0,80	0,65	-19
Metales no ferrosos	0,19	0,45	138	0,86	0,88	3
Productos metálicos diversos	0,45	0,33	-26	0,79	0,58	-26
Maquinaria	0,38	0,33	-13	0,77	0,72	-7
Materiales de transporte	0,31	0,39	28	0,78	0,69	-12
Otras manufacturas	0,41	0,47	15	0,81	0,85	5
Construcción						
Construcción	0,49	0,47	-4	0,88	1,02	16
Transporte y comunicaciones						
Transporte y comunicaciones	0,54	0,46	-15	0,88	0,79	-9
Servicios sociales y personales						
Servicios diversos	0,61	0,59	-4	0,92	0,89	-3
Educación y salud	0,69	0,73	6	0,95	0,93	-1
Servicios de gobierno	0,68	0,62	-9	0,93	0,89	-4
Comercialización						
Comercialización	0,67	0,54	-19	0,95	0,84	-11
Agricultura, caza, silvicultura y pesca						
Agropecuario	0,71	0,69	-3	0,94	0,87	-8
Pesca y productos	0,53	0,57	6	0,89	0,79	-11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los multiplicadores simples del cuadro se interpretan como el valor total de valor agregado generado en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

Por otra parte, la participación de las exportaciones de bienes intermedios en las exportaciones totales tiende a disminuir a niveles bajos del PIB per cápita hasta llegar a un umbral del orden de los 15.000 dólares, por encima del cual, dicha participación empieza a elevarse, lo que configura un patrón en forma de U¹⁰. El nivel actual de PIB per cápita del Perú (alrededor de 11.400 dólares, en términos de paridad de poder de compra) lo ubica claramente por debajo de ambos umbrales, es decir en el rango donde el peso relativo de las importaciones de insumos tiende a elevarse y la participación de las exportaciones de bienes intermedios tiende a disminuir.

Puede afirmarse entonces que, en términos generales, la apertura de la economía peruana al comercio y las finanzas internacionales —en el contexto de las reformas estructurales que se pusieron en marcha a comienzos de la década de 1990— ha traído consigo cambios sustantivos en la estructura de producción que, de alguna manera, debilitan la efectividad de las políticas de estímulo a la demanda, en términos de impacto en la producción, el empleo doméstico y el valor agregado generados por la economía.

Como señala Gonzales (2013), el ajuste estructural neoliberal ha llevado a una suerte de “restitución de importaciones” como requisito para el funcionamiento de toda la economía, lo que en general explicaría el condicionamiento de las interrelaciones sectoriales a las importaciones y, por ende, la reducción de los efectos multiplicadores. Esto podría estar en el origen de las dificultades de la creación de empleos con mayor productividad y del menor crecimiento relativo de las remuneraciones.

D. Heterogeneidad entre estratos empresariales

En las secciones anteriores se ha examinado la heterogeneidad concentrando la atención en las diferencias de productividad entre industrias y sectores específicos. Sin embargo, tan importante como la heterogeneidad intersectorial es la heterogeneidad que se observa dentro de dichos sectores, como expresión de la coexistencia de estratos empresariales distintos en cada uno de ellos¹¹. La importancia de esta dimensión intrasectorial de la heterogeneidad es más difícil de determinar con los indicadores convencionales, en buena medida debido a la ausencia de información estadística desagregada por tamaño y tipo de establecimiento.

Es oportuno destacar, sin embargo, que la coexistencia de distintos estratos empresariales en una misma industria o sector ha sido efectivamente documentada en diversos estudios (Villarán, 2000, 2007). En un extremo tenemos a las empresas de mayor tamaño, que suelen contar con estructuras organizacionales comparativamente eficientes y una dotación de capital por trabajador elevada, lo que les permite operar con cierta automatización y sofisticación tecnológica, y alcanzar niveles de productividad cada vez mayores. En el otro extremo hay empresas más pequeñas, con productividad muy baja, que con frecuencia recurren a fuerza de trabajo familiar, son muy poco intensivas en capital y utilizan tecnologías más rudimentarias, que requieren de mucho trabajo. Entre

¹⁰ Por ejemplo, “a medida que China se desplaza desde la producción de textiles y confecciones hacia el ensamblaje de productos electrónicos y maquinaria, el contenido importado de sus exportaciones tiende a elevarse. En el otro extremo, en una nación como Finlandia, que ha dejado de lado las actividades manufactureras, el contenido de valor agregado doméstico en sus exportaciones tiende a ser mayor”, es decir el contenido de insumos importados en dichas exportaciones tiende a disminuir. En relación con el segundo patrón (en forma de U), se advierte que algunas naciones con alto PIB per cápita y dominio de las tecnologías avanzadas, como Alemania y el Japón, tienden a especializarse cada vez más en la producción de componentes sofisticados, que se exportan para ensamblar en otro lugar (Baldwin, 2012, pág. 28).

¹¹ Si bien en la mayoría de los sectores coexisten empresas de distinto tamaño, es preciso tener en cuenta que en algunas industrias los requerimientos de inversión son muy altos y la escala mínima eficiente también es elevada en relación con el tamaño absoluto del mercado, de manera que no hay espacio para pymes. Este es el caso de algunas industrias, como las de cemento, siderurgia y refinación de petróleo, cuyas escalas de producción y tecnologías solo se justifican a partir de cierto tamaño y teniendo en cuenta el tamaño de la demanda nacional y no de regiones o de provincias.

ambos extremos se ubica el estrato de la mediana empresa, que opera con niveles intermedios de desarrollo organizativo y tecnológico.

Es necesario señalar que las empresas de diferentes estratos no necesariamente compiten en los mismos segmentos del mercado. En realidad, la segmentación que caracteriza a los mercados tiene como correlato una demanda heterogénea, que de alguna manera expresa la diversidad sociocultural y las desigualdades en los ingresos. En este contexto, se observan características y desempeños diferenciados entre las empresas clasificadas en un mismo sector industrial, y una de las dimensiones de esta diferenciación se presenta en el espacio de la calidad de los bienes producidos. Se trata de un rasgo distintivo de la estructura económica, asociado a la diversidad de las condiciones tecnológicas en que operan las empresas de distintos estratos, que precisamente se traduce en la heterogeneidad estructural que se analiza en este capítulo.

En el cuadro 9 se presenta una nueva versión de la matriz de insumo-producto correspondiente a 2007, con una desagregación intrasectorial, donde se distinguen los flujos que corresponden a los estratos de pequeña, mediana y gran empresa¹². No existe un método riguroso e inequívoco que permita desagregar los flujos intersectoriales de los productores según la escala de su producción, su tecnología y el tamaño del mercado al que se dirigen. La manera más convencional y sencilla es la que se basa en el número de trabajadores de cada empresa, pero no está exenta de posibles errores. Por ejemplo, una empresa monopólica, cuya demanda es de origen nacional y cuenta con tecnología sofisticada, puede operar con menos de 100 trabajadores y, en consecuencia, estar clasificada entre las empresas intermedias. Sin embargo, esta estratificación ha de revelar, sin duda alguna, características sectoriales que relacionan oferta con demanda, productividad y empleo, y puede ayudar a diagnosticar con mayor precisión el problema de la heterogeneidad, con miras a orientar la acción del Estado y del sector privado.

Pese a nuestro empeño en presentar la información relevante sobre estratificación productiva de manera apropiada, no fue posible desagregar las columnas de la matriz (compras de insumos o bienes intermedios) por tamaño de establecimiento, dentro de los plazos contemplados para este estudio. Por ello, las filas de la matriz corresponden a las ventas totales que los ocho grupos de sectores básicos realizan y dirigen a los tres estratos empresariales indicados (pequeña, mediana y grande)¹³.

Las cifras registradas en cada una de las celdas expresan la magnitud de los flujos totales, dado que tampoco fue posible desagregar los componentes nacionales e importados de la demanda intermedia y la demanda final. Por este motivo, la información contenida en el cuadro 9 debe analizarse con cautela, ya que las observaciones e inferencias realizadas tienen un carácter tentativo y provisional. Una manera de interpretar el significado de esta matriz de sector-estrato es tomándola como una variante de la matriz de absorción, donde no son las industrias sino los estratos los que absorben, es decir, compran y procesan los insumos o bienes intermedios producidos por los ocho grupos de sectores.

¹² Los autores agradecen la cooperación de los funcionarios de la Dirección de Cuentas Nacionales del INEI en la construcción de esta matriz. Las estimaciones han sido realizadas a precios de comprador bajo los siguientes supuestos y definiciones: pequeña empresa es la que tiene de 1 a 10 trabajadores, mediana empresa es la que tiene de 11 a 100 trabajadores, y gran empresa es la que tiene 101 trabajadores o más.

¹³ Los ocho grupos de sectores son: agricultura, ganadería y pesca; extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos; manufactura; construcción; comercio, mantenimiento y reparación de vehículos; transporte, almacenamiento, correo y mensajería; alojamiento y restaurantes; y otros servicios.

■ Cuadro 9

Cuadro de insumo-producto 8 x 3 a precios corrientes, 2007
(En millones de nuevos soles y empleos)^a

	Matriz de producción			Oferta			Total Oferta
	P	M	G	Producción	Importaciones	Impuestos	
Agricultura, ganadería y pesca	26 007	3 147	2 022	31 176	3 237	10 044	44 457
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	1 358	1 170	62 581	65 109	9 455	1 348	75 912
Manufactura	31 479	31 178	105 750	168 407	55 267	57 160	280 834
Construcción	13 638	11 743	12 679	38 060	390	796	39 246
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	20 009	13 030	19 420	52 459	5	-47 995	4 469
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	19 751	3 371	14 447	37 569	2 078	-685	38 962
Alojamiento y restaurantes	13 051	4 919	3 016	20 986	1 047	899	22 932
Otros servicios	31 221	29 443	89 698	150 362	5 778	4 936	161 076
Total	156 514	97 278	310 336	564 128	77 257	26 503	667 888

Descripción	Demanda intermedia (DI)			Total demanda intermedia	Demanda final (DF)					Total demanda	
	Total				Hogares	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de stock	Exportaciones		Total demanda final
	P	M	G								
Agricultura, ganadería y pesca	11 541	4 483	11 644	27 668	12 561	2	1 066	1 002	2 158	16 789	44 457
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	728	737	27 840	29 305	0	0	3 101	462	43 044	46 607	75 912
Manufactura	37 154	27 931	59 102	124 187	81 802	267	21 848	5 089	47 641	156 647	280 834
Construcción	369	227	1 516	2 112	150	0	36 935	49	0	37 134	39 246
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	1 879	306	1 321	3 506	958	0	0	0	5	963	4 469
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	3 815	3 837	12 686	20 338	15 719	0	0	0	2 905	18 624	38 962
Alojamiento y restaurantes	139	414	1 623	2 176	18 146	0	0	0	2 610	20 756	22 932
Otros servicios	6 120	13 505	42 021	61 646	62 980	33 155	942	-58	2 411	99 430	161 076
Total	61 745	50 988	158 205	270 938	192 316	33 424	63 892	6 544	100 774	396 950	667 888
VAB	94 769	46 561	151 860	293 190							
Remuneración asalariados	18 371	17 838	61 918	98 127							
Otros impuestos sobre la producción	33	189	1 295	1 517							
Ingresos de explotación	76 365	28 534	88 647	193 546							
Excedente bruto de explotación	10 908	28 534	88 647	128 089							
Ingreso mixto	65 457	0	0	65 457							
Producción bruta	156 514	98 001	309 613	564 128							
Población activa ocupada	11 449 067	1 645 963	2 235 431	15 330 461							
Remunerado	3 249 389	1 645 963	2 235 431	7 130 783							
No remunerado	8 199 678	0	0	8 199 678							

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática, Tabla Insumo-Producto 2007.

Nota: P: pequeña empresa (1 a 10 trabajadores); M: mediana empresa (11 a 100 trabajadores); G: gran empresa (101 trabajadores o más).

^a La información se presenta a un nivel de actividades y estratos de unidades productivas.

La importancia relativa de cada estrato puede apreciarse en el cuadro 10, donde se muestran algunos rasgos básicos de la estructura económica y se destaca el peso relativo del consumo intermedio, el valor agregado bruto y el empleo (población activa ocupada), en cada uno de ellos. Más de la mitad del valor agregado generado en la economía procede del estrato de empresas grandes, las cuales también absorben o procesan la mayor parte de los insumos o bienes intermedios (58%). Sin embargo, las grandes empresas solo dan cuenta del 15% del empleo total (población activa ocupada). En contraste, las empresas pequeñas generan las tres cuartas partes del empleo, aunque su contribución al valor agregado es poco menos que la tercera parte del total. El estrato intermedio de empresas medianas registra los porcentajes más bajos en las tres variables, lo que pone en evidencia su poca significación económica respecto del conjunto. Este resultado pone de relieve uno de los rasgos estilizados de la estructura económica que destaca la literatura especializada sobre el desarrollo, conocido como el “vacío intermedio” (*the missing middle*). Puede observarse que la participación en el empleo del estrato de la pequeña empresa (75%) es la misma que la participación en el empleo del grupo de sectores de productividad baja (véase el cuadro 4). Esta coincidencia debe tomarse con cautela, ya que no todas las empresas que operan con bajos niveles de productividad son pequeñas (y no todas las empresas pequeñas operan con un bajo nivel de productividad). Sin embargo, cabe mencionar que una elevada proporción de las unidades productivas familiares y de los trabajadores por cuenta propia —clasificados como pequeña empresa— se concentra, precisamente, en sectores de baja productividad (agricultura, caza y silvicultura, ventas al por menor y servicios personales). Por otra parte, el 15% del empleo en la gran empresa es seis veces mayor que el 2,5% del empleo en los sectores de alta productividad. Puesto en otros términos, solo una fracción de las empresas con más de 101 trabajadores —consideradas de tamaño grande según la definición utilizada— alcanza los elevados niveles de productividad que en el cuadro 1.4 se registran para las industrias extractivas y otros sectores, como finanzas, seguros e inmuebles, y electricidad y agua.

■ Cuadro 10

Perú: consumo intermedio y población ocupada por estratos, 2007

	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Total
Consumo intermedio				
(en millones de soles)	61 745	51 440	157 753	270 938
(en porcentajes)	23	19	58	100
Valor agregado bruto				
(en millones de soles)	94 769	46 290	152 131	293 190
(en porcentajes)	32	16	52	100
Remuneración asalariados				
(en millones de soles)	18 371	17 838	61 918	98 127
(en porcentajes)	19	18	63	100
Ingreso de explotación				
(en millones de soles)	76 365	28 318	88 863	193 546
(en porcentajes)	39	15	46	100
Excedente bruto de explotación	10 908	28 318	88 863	128 089
(en porcentajes)	9	22	69	100
Ingreso mixto	65 457	65 457
(en porcentajes)	100	0	0	100
Población activa ocupada	11 449 067	1 645 963	2 235 431	15 330 461
(en porcentajes)	75	10	15	100
Trabajadores remunerados^a	3 249 389	1 645 963	2 235 431	7 130 783
(en porcentajes)	46	23	31	100
Trabajadores no remunerados^b	8 199 678	0	0	8 199 678
(en porcentajes)	100	0	0	100
Valor agregado bruto/ Población activa ocupada	8 277	28 527	67 353	
(en soles por persona)				
Remuneración asalariados/ Valor agregado bruto	19	38	41	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la matriz proporcionada por la Dirección de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Nota: Los valores son anuales.

^a La denominación de esta categoría proviene del INEI y se refiere a trabajadores dependientes asalariados.

^b Entre los trabajadores no remunerados se incluyen trabajadores familiares no remunerados, trabajadores independientes y empleadores.

En el cuadro 10 también se presenta la participación de las remuneraciones de los trabajadores asalariados en el valor agregado bruto. Puede observarse que en el estrato de la pequeña empresa, solo 3,25 millones de personas reciben una remuneración. Las 8,2 millones de personas registradas como “no remunerados” son empresarios individuales, trabajadores por cuenta propia y ayudantes familiares, que, sin embargo, de alguna manera participan en la distribución del excedente de explotación. Esto explica, en parte, el hecho de que las remuneraciones en la pequeña empresa solo representen el 19% del valor agregado bruto, mientras que los porcentajes correspondientes a las empresas de tamaño mediano y grande ascienden al 38% y al 41%, respectivamente. También debe destacarse que la mayor parte del valor agregado generado en la economía se distribuye como excedente de explotación, que básicamente corresponde a ganancias empresariales, sobre todo en la mediana y gran empresa.

De conformidad con los resultados presentados anteriormente, las diferencias de productividad entre estratos empresariales también son significativas. La productividad de las empresas grandes —medida con el ratio valor agregado bruto/población activa ocupada— es, en promedio, ocho veces mayor que la de las empresas pequeñas. Por su parte, las empresas medianas tienen, en promedio, una productividad 3,5 veces mayor que la de sus contrapartes pequeñas.

Por último, si nos concentramos en el vector de producción de cada estrato (véase el cuadro 11), es decir en la estructura (vertical) de los insumos que utiliza cada uno de ellos, encontramos que la mayor proporción de los bienes intermedios procesados proviene de la manufactura, sobre todo en la pequeña y la mediana empresa (un 60% y un 54%, respectivamente). El porcentaje correspondiente a la gran empresa es menor, debido a que las empresas de mayor tamaño también procesan un volumen significativo de insumos provenientes de otros sectores, incluidos los servicios. La pequeña empresa también absorbe una proporción comparativamente elevada de insumos provenientes de la agricultura, ganadería y pesca, que alcanza incluso el mismo orden de magnitud, en términos absolutos, que la gran empresa, y que resulta más de dos veces mayor que el valor de los insumos de esos mismos sectores que procesa la mediana empresa. En contraste, casi la totalidad de la producción (e importaciones) de petróleo, gas, minerales y servicios conexos es procesada por la gran empresa. La participación de la pequeña y la mediana en el procesamiento de estos bienes es marginal.

■ Cuadro 11

Perú: demanda intermedia por estrato, 2007
(En millones de soles)

Descripción	Estrato		
	Pequeño	Mediano	Grande
Agricultura, ganadería y pesca	11 541	4 483	11 644
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	728	737	27 840
Manufactura	37 154	27 931	59 102
Construcción	369	227	1 516
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	1 879	306	1 321
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	3 815	3 837	12 686
Alojamiento y restaurantes	139	414	1 623
Otros servicios	6 120	13 505	42 021
Total	61 745	51 440	157 753
	Porcentajes		
Agricultura, ganadería y pesca	19	9	7
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	1	1	18
Manufactura	60	54	37
Construcción	1	0	1
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	3	1	1
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	6	8	8
Alojamiento y restaurantes	0	1	1
Otros servicios	10	26	27
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática, Tabla Insumo-Producto 2007.

Además, la pequeña empresa compra pocos bienes intermedios de sectores como transporte y otros servicios (incluidos telecomunicaciones y servicios financieros, entre otros), en comparación con la mediana empresa y, sobre todo, con la gran empresa. De hecho, las magnitudes registradas en el cuadro 11 revelan que la mayor parte de estos flujos tiene como principal mercado la gran empresa. Este resultado concuerda con la importancia que generalmente se atribuye al déficit en el acceso al crédito y a los servicios de desarrollo empresarial, como factor explicativo de la baja productividad de la pequeña empresa.

El análisis precedente sugiere que la reducción de las brechas de productividad pasa por una promoción activa y eficaz de los eslabonamientos entre sectores y estratos empresariales. Por ejemplo, hemos destacado la debilidad de los eslabonamientos de la pequeña y la mediana empresa con la producción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos, lo que podría atribuirse al hecho de que las escalas mínimas de producción en estas industrias son relativamente elevadas, y por ello solo las empresas grandes son viables desde el punto de vista económico. Sin embargo, este no es un argumento válido para el caso de los insumos producidos por el sector de agricultura, pesca y ganadería. Como se indicó, y en contraste con las empresas pequeñas, el estrato de la mediana empresa aún no ha logrado eslabonarse con estas actividades. La gran empresa también registra una participación relativamente limitada en el procesamiento de estos insumos, aunque es probable que el proceso de concentración de tierras que se viene registrando en los últimos años haya elevado esta participación. Por último, hemos destacado la escasa participación de los servicios en el vector de producción que caracteriza al estrato de la pequeña empresa, lo que parece explicar los bajos niveles de productividad registrados por dicho estrato.

Parte D

La heterogeneidad estructural en Brasil de 1950 a 2009

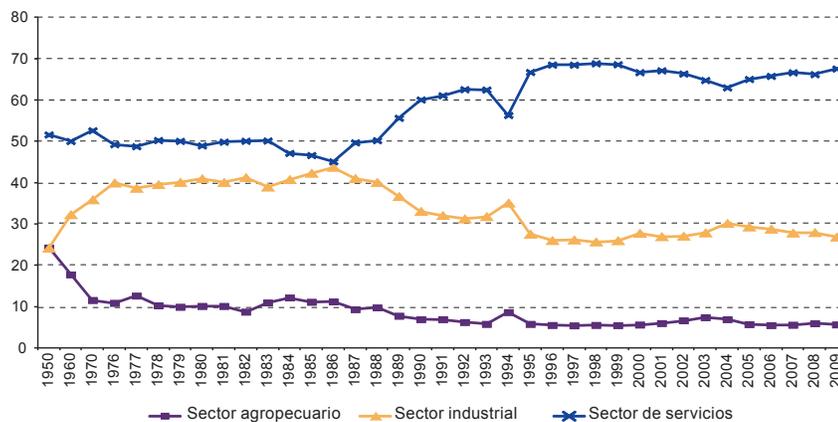
A. Evolución de la productividad

Para comprender adecuadamente la evolución de la productividad laboral y, por consiguiente, de la heterogeneidad estructural del Brasil entre 1950 y 2009, se deben examinar los cambios registrados por la estructura productiva del país, que en este contexto se entiende como la composición del valor agregado (VA) total y del total de la población ocupada (PO)¹.

En el gráfico 1 se observan marcadas variaciones en la composición del valor agregado. La participación del sector agropecuario, que en 1950 generaba más del 24% de dicho valor, registró un evidente descenso, por lo que en 2009 representaba apenas el 5,63% del total. Los sectores industrial y de servicios registraron en general una evolución de signo opuesto a lo largo del período. Entre 1950 y 1986, la participación del primero aumentó, tanto en respuesta al desempeño de la actividad agropecuaria como a la leve reducción de la participación de los servicios, por lo que en 1986 la de la industria llegó a su máximo nivel (43,71%). Ese mismo año el sector de servicios registró un considerable incremento de su participación, que en 2009 representa el 67,54%, lo que va unido a la disminución de la correspondiente al sector industrial.

■ Gráfico 1

Composición del valor agregado por macrosectores, 1950-2009
(En porcentajes y precios corrientes)



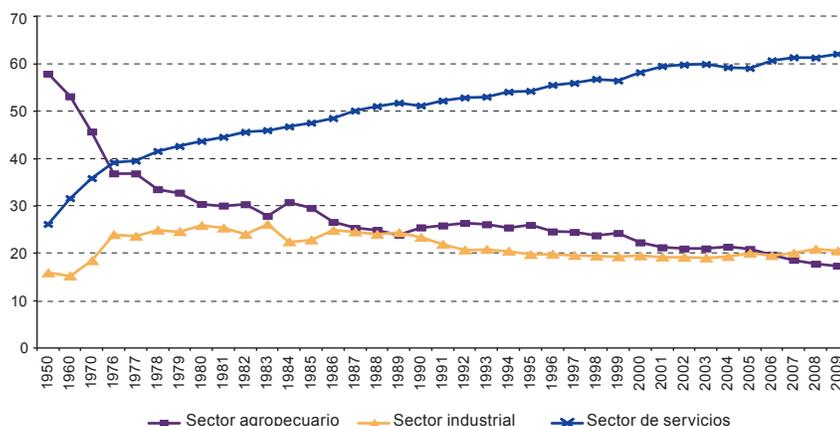
Fuente: Elaboración propia, basada en datos de Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Ipeadata; e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

La composición de la población ocupada también registró notables variaciones (véase el gráfico 2). La participación del sector agropecuario sufrió un descenso acelerado, del 57,92% en 1950 al 17,36% en 2009. Por el contrario, la de los servicios aumentó significativamente, del 26,18% al 62,10% en el mismo período. Después de llegar a su máximo en 1983 (26,14%), la participación de la industria se redujo a algo menos del 20% en 1992, para luego estabilizarse en ese nivel hasta 2009.

¹ Véase una descripción detallada de estos indicadores en el anexo.

■ Gráfico 2

Composición de la población ocupada por macrosectores, 1950-2009 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Censo Demográfico y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Por consiguiente, tanto en términos del valor agregado como de la población ocupada, se produjeron profundos cambios en la estructura productiva del país. Sin embargo, eso no supuso una notoria reducción de la heterogeneidad estructural. Como se demuestra en las siguientes secciones, este fenómeno se observa incluso en el ámbito intrasectorial.

En el cuadro 1 se presenta la evolución de la productividad laboral, por décadas y a precios de 2000, entre los años 1950 y 2009². En ese período, la productividad laboral del conjunto de la economía aumentó a una tasa media anual del 2,01%, lo que representa un incremento total de la productividad del orden del 223%. Esto se debió al alza de la productividad de los tres macrosectores de la economía: el agropecuario, que registró una expansión media anual del 2,88%, la más significativa; el industrial, que tuvo un incremento del 1,51%, y el de servicios, que mostró la menor tasa de crecimiento, de un 0,71%. Lo anterior muestra que solo la productividad del sector agropecuario creció a una tasa media superior a la del conjunto de la economía, a pesar del profundo proceso de industrialización por el que atravesó el país en ese período.

■ Cuadro 1

Variación anual por macrosectores de la productividad laboral media^a, 1950-2009 (En porcentajes)

Período	Sector agropecuario	Sector industrial	Sector de servicios	Total
1950-1960	2,542973	6,625818	2,771379	4,817028
1960-1970	2,826136	2,418087	2,139552	3,563773
1970-1979	3,768344	1,636758	3,031973	4,699707
1980-1989	1,976538	-1,95813	-2,62456	-1,35111
1990-1999	1,31462	1,02461	-2,0218	-0,90124
2000-2009	4,26037	-0,63075	0,472503	0,875188
1950-2009	2,883571	1,511765	0,705705	2,009671

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Ipeadata; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales, Censo Demográfico y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

^a A precios de 2000.

² En rigor, las décadas de 1950 y de 1960 concluyen con los años 1959 y 1969, respectivamente. Dada la falta de datos anuales sobre las tasas de ocupación del período, se utilizaron los datos de los censos; por lo tanto, el intervalo considerado para esas décadas comprende los 11 años transcurridos entre 1950 y 1960 y entre 1960 y 1970.

El análisis por décadas permite identificar tres etapas en la evolución de la productividad laboral. La primera abarca las décadas de 1950, 1960 y 1970, y coincide con el proceso de industrialización en el Brasil, caracterizado por la influencia de la ideología desarrollista. En este contexto destacan el registro de tasas positivas de aumento de la productividad laboral en todos los macrosectores y en el conjunto de la economía.

Llama la atención el desempeño de la industria en el período 1950-1960, en el que este sector presentó una notable tasa media de expansión de la productividad laboral, del orden del 6,63% anual, superior a la de todas las demás categorías sectoriales. Aunque este dinamismo se moderó en las décadas posteriores, la industria siguió creciendo a tasas positivas, pero, “curiosamente”, en los períodos 1960-1970 y 1970-1979 la tasa más alta de variación de la productividad laboral correspondió a la economía en su conjunto.

A primera vista, la constatación de que la tasa de aumento de la productividad total fue superior a las tasas registradas por cada macrosector de la economía parecería contradictoria. No obstante, estos datos, así como los consignados para el período 1970-1979, en el que se observó una situación similar, son correctos. Esto obedece a que el incremento de la productividad de un determinado sector influye en la productividad total, debido a la participación del valor agregado y del empleo de este en toda la economía³.

La segunda etapa de evolución de la productividad laboral abarca las décadas de 1980 y 1990, la primera de las cuales se define comúnmente como “la década perdida”. Con excepción del sector agropecuario, cuya variación de la productividad sigue siendo muy inferior a la de la primera etapa sin dejar de ser positiva, el sector industrial en los años ochenta y los servicios y el conjunto de la economía en ambas décadas presentaron tasas negativas.

Aunque no se realizó un análisis a fondo de las causas subyacentes de estos procesos, por no ser el objetivo de este estudio, cabe destacar la crisis de solvencia externa, la elevada inflación, las contradicciones del modelo desarrollista y el “salto hacia adelante”, el proceso no coordinado y precipitado de liberalización comercial y financiera.

En la tercera etapa se observa una leve inflexión en este proceso, aunque la positiva y reducida tasa de crecimiento de la productividad laboral total, de un 0,88% anual, no haya respondido al dinamismo del sector industrial como en la primera etapa. El sector que encabezó esta fase del proceso fue el agropecuario, cuya productividad registró una tasa media de aumento interanual del 4,26%, la más alta desde 1950. Los factores que explican esta situación son la labor de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) –que se dedica a la investigación, y a actividades de desarrollo e innovación–, y la favorable alza del precio de los productos básicos de la agricultura y la minería, especialmente a partir de 2004. En ese período, la industria volvió a presentar tasas medias negativas de variación de la productividad (de -0,63% interanual), en tanto que los servicios se mantuvieron prácticamente estancados (0,47% interanual).

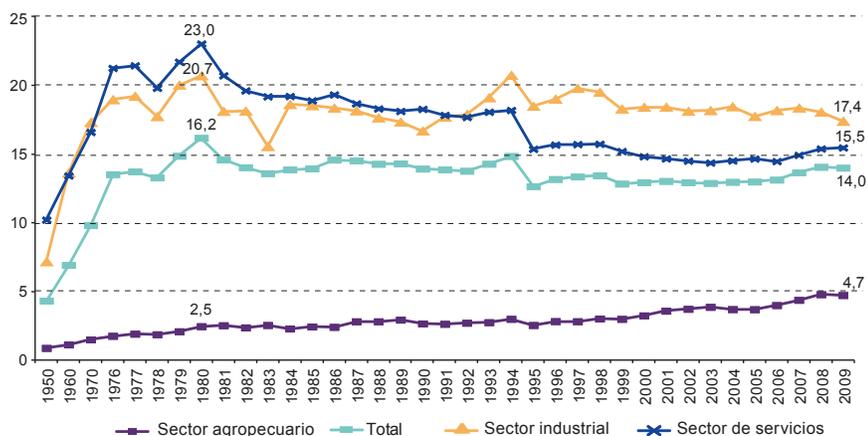
A partir de este sucinto análisis por décadas, conviene analizar las características de la productividad laboral año a año, con el fin de identificar los rasgos relevantes para entender la

³ Para ilustrar este argumento, se puede suponer que en el año t una economía presentó un valor agregado de 33.000 reales, dividido en solo tres sectores: el sector A con 1.000, el sector B con 2.000 y el sector C con 30.000. El total de puestos de trabajo es 260: 20 en A, 40 en B y 200 en C. Por consiguiente, la productividad laboral de los tres sectores es 50 reales (1.000 dividido por 20), 50 reales (2.000 dividido por 40) y 150 reales (30.000 dividido por 200), respectivamente; la productividad del conjunto de la economía es 127 reales (33.000 dividido por 260). En el período siguiente ($t+1$), la economía presenta un valor agregado de 49.200 reales, que corresponde a 1.600 del sector A, 2.600 del sector B y 45.000 del sector C. La nueva población ocupada en los sectores A, B y C está integrada, respectivamente, por 30, 50 y 280 trabajadores, lo que da un total de 360. Por lo tanto, la productividad laboral de los sectores considerados y del conjunto de la economía en $t+1$ es de 53, 52, 161 y 137 reales. De esto se deduce que el incremento de la productividad de toda la economía (7,7%) fue superior al registrado por los sectores (6,7% en A, 4% en B y 7,1% en C). Esto significa que la productividad de la economía se vio influida tanto por el aumento de la productividad en cada uno de los sectores que la integran como por el cambio estructural que favoreció al sector más productivo.

persistencia de la heterogeneidad estructural del Brasil. En el gráfico 3 se ilustra la evolución de la productividad laboral de los macrosectores económicos en el período 1950 y 2009, a precios de 2000 y con información anual detallada a partir de 1976⁴.

■ Gráfico 3

Evolución de la productividad laboral media por macrosectores, 1950-2009^a
(En miles de reales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Ipeadata; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales, Censo Demográfico y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

^a A precios constantes de 2000.

En primer término, cabe destacar que la productividad laboral de todos los sectores y como promedio de la economía muestra un aumento sostenido hasta 1980. En ese año, y con la excepción del sector agropecuario, se registraron los valores más altos del período analizado: 23.000 reales en el sector de servicios, 20.700 en el sector industrial y 16.200 en el conjunto de la economía. Este fenómeno obedeció en parte a las políticas basadas en la ideología desarrollista y, en particular, al inicio de la maduración de las inversiones realizadas en el contexto del II Plan Nacional de Desarrollo (II PND).

En la literatura, el sector de servicios se destaca por presentar un escaso dinamismo⁵. Por lo tanto, llama la atención que, en el largo período transcurrido entre 1976 y 1991, la productividad laboral de este sector haya sido superior a la de los demás, especialmente el industrial. Esto se debió fundamentalmente a que en los años ochenta este sector absorbía “escasa” mano de obra, como ya se ha indicado⁶.

A partir de entonces, tanto la productividad de los servicios como de la industria presentan una clara tendencia decreciente. Sin embargo, como en el primero de estos la disminución fue más acentuada que en el segundo, en 1992 la productividad laboral de la industria se convierte en la más elevada de todos los sectores. Si bien se produjo una convergencia productiva, esta podría calificarse de “perniciosa”, porque el aumento de la productividad industrial no se dio en el sector más productivo sino al contrario.

⁴ No se pudo calcular la productividad anual entre 1950 y 1976, debido a la falta de datos primarios sobre la población ocupada. Hasta 1976 solo se registran datos correspondientes a los años en que se realizaron censos demográficos. En el anexo se presenta información más detallada al respecto.

⁵ La caracterización y la identificación de la industria como un sector dinámico, de elevada productividad y generador de externalidades positivas para el crecimiento económico sostenido, por una parte, y de los servicios como un sector de bajo dinamismo y baja productividad, por otra, se remonta al estudio seminal de Kaldor (1966). Entre otros autores, Rowthorn y Ramaswamy (1997) van aún más lejos al considerar que el sector de servicios se caracteriza por estar “estancando desde el punto de vista tecnológico”.

⁶ De hecho, en 1980 la población ocupada en el sector de servicios representaba el 43,7% del total, mientras que en 2009 ascendía al 62,1%.

Aunque no hay consenso sobre las causas de este fenómeno, Palma (2010) ofrece una explicación plausible pese a ser insuficiente. El autor sostiene que las reformas realizadas en el marco de la liberalización comercial y financiera de las décadas de 1980 y 1990 son el factor que explica el escaso dinamismo de las economías latinoamericanas en los últimos años. A modo de ejemplo, el autor indica que, entre 1980 y 2009, la relación entre la productividad del sector manufacturero del Brasil y la productividad de la República de Corea disminuyó un 75%.

En todo caso, a fines de los años 2000 la productividad laboral de todos los sectores, con excepción del agropecuario, era muy inferior a la registrada casi treinta años antes. En 2009, esta ascendía a 4.700 reales en el sector agropecuario, a 17.400 en el industrial, a 15.400 en el sector de servicios y a 14.000 en el conjunto de la economía. En comparación con el nivel máximo alcanzado en 1980, la disminución de la productividad de la industria (16%), de los servicios (33%) y de toda la economía (13%) muestra trayectorias diametralmente opuestas a la del sector agropecuario, cuyo valor agregado por trabajador casi se duplicó durante el período.

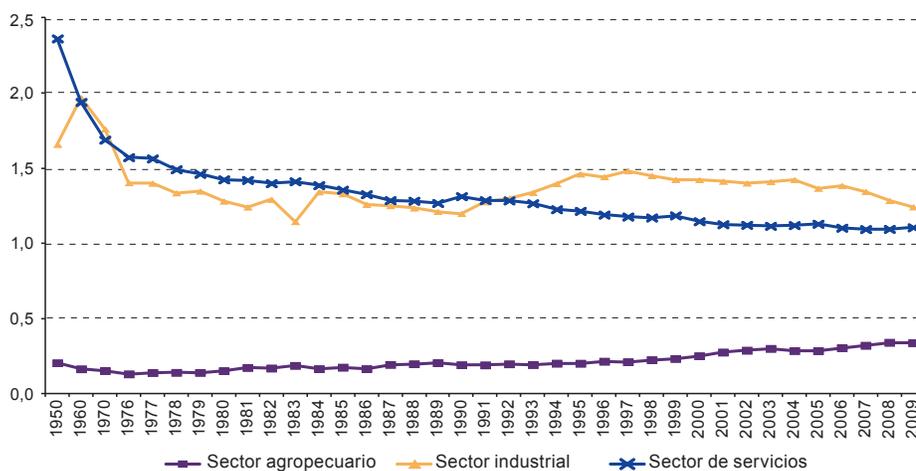
Cabe destacar además que, aunque sigue siendo muy insuficiente, a partir de 2004 se produce una leve inflexión de la tendencia de descenso generalizado de la productividad. Sin embargo, este proceso incipiente se ve frustrado por la crisis financiera internacional que se inicia en 2008 y cuyos efectos se sienten con particular intensidad en 2009. Ese año todos los sectores, con excepción del sector de servicios, registran una disminución de la productividad en comparación con el anterior.

Por último, antes de examinar en detalle lo ocurrido en el ámbito intrasectorial, a continuación se presentan las relaciones de productividad entre los macrosectores y el conjunto de la economía. Este enfoque permite determinar si se produjo una convergencia productiva de los sectores de más baja productividad y la media de la economía, y cuál fue su magnitud.

Este es un tema estrechamente relacionado con el enfoque empleado por la CEPAL para analizar la heterogeneidad estructural, dado que una de las críticas formuladas por esta escuela de pensamiento a las teorías clásicas sobre crecimiento económico es, precisamente, la falta de validez del concepto de convergencia a largo plazo. Además, como señaló Pinto (2000) ya en 1969, una estrategia adecuada de desarrollo exige que el sector más productivo “arrastre” a los demás, de tal modo que la productividad media de toda la economía se eleve.

■ Gráfico 4

Relación entre la productividad laboral media por macrosector y la productividad laboral media total, 1950-2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IPEA), Ipeadata; e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales, Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

En el gráfico anterior la línea punteada representa la productividad media de la economía, adoptada como referencia para cada año, y permite observar la existencia de una convergencia productiva “perniciosa”.

En el gráfico 4 también se observa que hasta 1985 los sectores más productivos —la industria y los servicios— se aproximan a la línea punteada, lo que revela una convergencia, y que a partir de 1980 la productividad de ambos entra en una fase decreciente (véase el gráfico 3), por lo que la convergencia se manifiesta “hacia abajo”. Lo anterior significa que el sector más productivo (el de servicios hasta 1991 y el industrial a partir de ese año) es incapaz de “dar un impulso” a la productividad de toda la economía.

Por su parte, el sector agropecuario presentó una convergencia “positiva” con la productividad media de la economía, pero el proceso no concuerda con los postulados de la CEPAL ni siquiera en este caso. Esto puede deberse a que, según ese marco teórico (Prebisch, 2000), este sector no encabezaría el desarrollo económico a largo plazo o a que la población ocupada en él se redujo en términos absolutos y relativos, especialmente a partir de 2006 (véase el gráfico 2), lo que suele definirse como una contracción (*downsizing*).

Por lo tanto, pese a los drásticos y evidentes cambios estructurales registrados entre 1950 y 2009 en lo que respecta al total del valor agregado y de la población ocupada, se comprobó que la heterogeneidad estructural del Brasil se caracteriza por una gran rigidez o, haciendo uso de un juego de palabras, que la heterogeneidad estructural del país es un fenómeno marcadamente estructural.

Con el fin de entender la dinámica de ese fenómeno en el contexto de la economía, en las dos secciones siguientes se presentan análisis minuciosos de la heterogeneidad sectorial en el Brasil. Se eligió el período 2002-2009 debido a la limitada disponibilidad de datos más detallados, especialmente de los relativos a las características de la mano de obra (renta, nivel de escolaridad y grado de formalidad), que son elementos esenciales para comprender cómo se manifiesta la heterogeneidad estructural en el Brasil.

B. Examen minucioso de los cuartiles, en términos temporales y de detalle

En la presente sección se examinan la productividad laboral y las características de las ocupaciones en forma más desagregada. En primer lugar, las 55 actividades económicas incluidas en las cuentas nacionales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) se agruparon en 48 sectores, con el propósito de compatibilizar la clasificación con la utilizada en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)⁷. A continuación, esas actividades se clasificaron en orden decreciente de productividad laboral y se agruparon en los siguientes cuartiles: nivel de productividad alto, medio-alto, medio-bajo y bajo. Específicamente, el cuarto cuartil (productividad baja) está integrado por las 12 actividades que presentan las relaciones más bajas entre valor agregado y ocupación (VA/PO), mientras que el cuartil de alta productividad está integrado por los sectores que presentan las relaciones más altas entre las dos variables. Lo anterior significa que en el análisis se supone que la dinámica de los

⁷ El Sistema de Cuentas Nacionales de 2000, administrado por el IBGE, estaba integrado por 56 actividades económicas, pero se excluyeron del análisis las correspondientes a la administración pública y la seguridad social, debido a que la participación de la renta (salario más renta mixta) en el correspondiente valor agregado es muy alta (cerca al 60% entre 2000 y 2009), la productividad laboral de esa actividad es muy sensible a la política salarial de los gobiernos federal, estatales y municipales, lo que dificulta la determinación precisa de su dinámica. Además, como el análisis se basó en un cruce de la información contenida en las cuentas nacionales y la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), se restringió el recorte temporal al período 2002-2009 en función de las limitaciones metodológicas de esta última en comparación con las cuentas nacionales de 2000. En el Anexo se presenta una descripción más detallada de la metodología aplicada.

cuartiles corresponde a un conjunto de actividades, que se consideran en bloque, sin un desglose de las incluidas en cada cuartil⁸.

El propósito del análisis por cuartiles es determinar si el conjunto de actividades más productivas presenta tasas de variación de la productividad superiores a las de todas las actividades menos productivas, como indicaría el enfoque teórico de la CEPAL sobre heterogeneidad estructural. Asimismo, se procura determinar la participación de cada cuartil en el valor agregado total y en el total de ocupaciones, así como sus características ocupacionales. Para los fines de este estudio, se considera que estas obedecen al nivel de escolaridad, al grado de formalidad y a la renta del trabajo. Debido a las restricciones metodológicas mencionadas, el análisis abarca el período 2002-2009⁹.

Para facilitar el análisis de los datos, la presente sección se divide en dos partes. En la subsección 2.1 se analizan los cuartiles desde el punto de vista de la evolución de la productividad y de la participación en el valor agregado total y el total de ocupaciones. En la siguiente se presentan las características ocupacionales de los cuatro niveles de productividad laboral.

1. Análisis de la productividad laboral por cuartiles

Tal como sucede con el enfoque analítico aplicado en la sección A, la evolución de la productividad laboral por niveles (cuartiles) de productividad se puede entender mejor a partir del análisis conjunto de su comportamiento dentro de un determinado nivel a lo largo de los años, y de la relación entre el nivel de productividad de los cuartiles y la productividad total de la economía en cada año.

En el cuadro 2 se muestra la enorme diferencia de productividad entre los cuartiles. En 2009 la productividad media del primer cuartil (productividad alta) fue de 133.700 reales, en tanto que en el cuartil de menor productividad fue de apenas 6.700. Además, se observó que los cuartiles de baja y alta productividad presentaron tasas medias positivas de incremento de la productividad laboral entre 2002 y 2009 (de un 1,5% y un 1,7% interanual, respectivamente), mientras que en los cuartiles intermedios se registraron variaciones negativas. En cambio, la productividad “del conjunto de la economía”¹⁰, aumentó de 12.300 a 13.400 reales, lo que se tradujo en un crecimiento interanual medio del 1,2%.

■ Cuadro 2

Evolución de la productividad laboral media por nivel (cuartil) de productividad, 2002-2009
(En miles de reales constantes de 2000)

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación ^a
Primero	Alto	120,2443	119,8899	123,6477	122,7016	124,4597	125,1351	130,5458	133,6529	0,015218
Segundo	Medio-alto	34,82281	35,37726	34,57542	33,68392	32,83232	33,13916	33,83515	33,68412	-0,00474
Tercero	Medio-bajo	14,67503	14,4998	14,24704	14,41874	14,13403	14,07611	13,92943	13,53809	-0,01145
Cuarto	Bajo	5,960086	5,906383	5,963818	5,976287	6,112866	6,478111	6,811435	6,724226	0,017382
Total		12,31651	12,26049	12,35606	12,38756	12,53302	13,07424	13,50326	13,41844	0,012317

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

^a Variación porcentual media anual entre 2002 y 2009.

Debido a la rigidez estructural observada en el ámbito macrosectorial, las diferencias entre

⁸ En la siguiente sección se analizan las actividades económicas correspondientes a los cuartiles definidos por nivel de productividad.

⁹ Este tema, así como la definición de escolaridad, grado de formalidad y renta del trabajo se presentan en el Anexo.

¹⁰ Se emplea la expresión “conjunto de la economía” para señalar que se excluye de este total la actividad correspondiente a la administración pública y la seguridad social (véanse la nota 7 y el Anexo), por lo que los valores consignados en esta sección y en la siguiente difieren levemente de los presentados en la sección 2 de este capítulo.

cuartiles de las tasas de variación de la productividad no fueron suficientes para dar origen a cambios sustantivos en la relación entre estos. Como se indica en el cuadro 3, en 2002 la productividad media de los sectores más productivos equivalía a 9,76 veces la productividad media de la economía nacional, mientras que siete años después la relación había aumentado a 9,96. Algo similar ocurrió con el cuartil de baja productividad, cuya relación con la productividad total de la economía se incrementó de 0,48 a 0,50 en el período considerado. Lo anterior significa que este cuartil es casi diez veces más productivo que la media de la economía, mientras que la productividad de los sectores menos dinámicos equivale a la mitad del total.

■ Cuadro 3

Relación entre la productividad laboral media por cuartil y la productividad laboral media total, 2002-2009

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primero	Alto	9,762859	9,778559	10,00705	9,905231	9,930545	9,571117	9,667724	9,960389
Segundo	Medio-alto	2,827329	2,88547	2,798256	2,719174	2,619665	2,53469	2,505703	2,510286
Tercero	Medio-bajo	1,191493	1,182644	1,153041	1,16397	1,127743	1,076629	1,031561	1,008917
Cuarto	Bajo	0,48391	0,481741	0,482663	0,482443	0,487741	0,495486	0,504429	0,501118

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

Aunque los sectores menos productivos presenten un incremento de la productividad superior al de los demás sectores en conjunto, no se podría afirmar que se dé un proceso explícito de convergencia entre los distintos niveles de productividad, debido a lo siguiente: i) que el cuartil de mayor productividad se expande más que el conjunto de la economía, ii) que los cuartiles de productividad media muestran variaciones negativas de la productividad y iii) que la diferencia porcentual entre la tasa de crecimiento de la productividad de los cuartiles de baja y alta productividad es reducida, teniendo en cuenta que el nivel de productividad del primero es mucho mayor que el del segundo¹¹.

Como se explica en la sección A, la dinámica de la productividad laboral se entiende más fácilmente en el contexto de la composición del valor agregado y la población ocupada. En el cuadro 4 se observa que el cuartil más productivo fue el único que presentó un aumento de la participación en el valor agregado total. En las demás categorías, cuya participación se redujo, destaca la del cuartil de productividad media-baja, que disminuyó del 28,45% al 27,09% entre 2002 y 2009.

■ Cuadro 4

Composición del valor agregado por nivel (cuartil) de productividad, 2002-2009 (En porcentajes)

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primero	Alto	28,17255	27,83937	27,61358	28,75644	28,9406	29,24661	29,31067	30,15154
Segundo	Medio-alto	9,574418	10,34332	11,43135	9,757699	9,56625	9,623166	9,72491	9,517265
Tercero	Medio-bajo	28,45293	28,24826	27,50667	27,96394	28,0553	27,74614	27,41386	27,09304
Cuarto	Bajo	33,80011	33,56905	33,4484	33,52192	33,43785	33,38408	33,55056	33,23816

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

¹¹ Solo para ilustrar este argumento, suponiendo que las tasas medias anuales de crecimiento de la productividad se mantengan iguales a las prevalecientes entre 2002 y 2009, se necesitarían 1.403 años para que la productividad del cuarto cuartil se igualara a la del primero.

En lo que respecta a la composición de las ocupaciones (véase el cuadro 5), cabe destacar el descenso de 3,52 puntos porcentuales en el cuartil inferior. Esta es la única categoría en la que se observa una baja de la participación. En el extremo opuesto, destaca el cuartil medio-bajo, cuya participación en el total aumentó del 23,88% al 26,85%.

■ Cuadro 5

Composición del empleo por nivel (cuartil) de productividad, 2002-2009
(En porcentajes)

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primero	Alto	2,885686	2,846981	2,759412	2,903157	2,914302	3,055716	3,031806	3,027145
Segundo	Medio-alto	3,386383	3,584623	4,085169	3,588479	3,651708	3,796585	3,88111	3,791307
Tercero	Medio-bajo	23,88007	23,88567	23,85577	24,02463	24,87739	25,77132	26,57513	26,85359
Cuarto	Bajo	69,84786	69,68272	69,29964	69,48373	68,5566	67,37638	66,51196	66,32796

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

A modo de conclusión de esta subsección, se presenta un examen conjunto de la información contenida en los cuadros 2, 3, 4 y 5. El cuartil de productividad baja presenta la mayor tasa media de crecimiento de la productividad en el período, pero un descenso de su participación en el valor agregado y en el total de ocupaciones. Este hecho, considerado en forma aislada, podría interpretarse como positivo, puesto que es deseable que parte de la producción y del empleo se desplace a los sectores más dinámicos de la economía; sin embargo, la absorción de mano de obra en los cuartiles de productividad media no estuvo vinculada a un aumento de igual magnitud del valor agregado de estos sectores, dado que presentaron tasas negativas de variación de la productividad. Por lo tanto, por exclusión, el sector más productivo fue el que presentó el mejor desempeño en todos los sentidos; de hecho, la productividad del cuartil superior aumentó a una tasa media mayor que la del conjunto de la economía y su participación en el valor agregado de todas las ocupaciones se incrementó. No obstante, si se considera que las relaciones de productividad no mostraron variaciones sustanciales con la excepción del descenso observado en los cuartiles de productividad media, cabe afirmar que se produjo una cierta variación en la composición del valor agregado y en la estructura de las ocupaciones, lo que no supuso un mayor dinamismo del conjunto de la economía ni de los cuartiles de productividad.

2. Análisis de las ocupaciones por cuartiles (escolaridad, formalidad y renta)

En lo que respecta a la renta laboral media¹², se observó que, como se indica en el cuadro I.6, existe una relación inversa entre el nivel de productividad y la renta laboral. El cuartil de alta productividad fue la categoría que presentó un menor incremento de esta renta (1,9% interanual.), mientras que el cuarto cuartil fue el que registró un mayor incremento (3,4% interanual). Al respecto, cabe destacar que todos los cuartiles presentaron tasas positivas de crecimiento, lo que concuerda con otros indicadores que revelan un aumento de los salarios reales¹³. Estas cifras se compararon con las del cuadro 2, lo que permitió concluir que, tanto en las cuatro categorías propuestas en esta sección como en “el conjunto de la economía”, el aumento porcentual del salario real fue superior a la variación de la productividad laboral.

¹² Este concepto se define en el Anexo.

¹³ Según datos de Ipeadata, el salario mínimo real mostró un incremento anual medio del 6,4% entre enero de 2002 y diciembre de 2009.

■ Cuadro 6

Renta laboral media por nivel (cuartil) de productividad, 2002-2009 (En miles de reales constantes de 2000)

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación ^a
Primero	Alto	22,0	21,7	21,9	22,3	23,5	24,1	25,2	25,1	1,9
Segundo	Medio-alto	11,9	12,0	12,1	12,1	12,4	13,0	13,4	14,3	2,7
Tercero	Medio-bajo	8,8	9,2	8,6	9,0	9,5	9,8	10,2	10,4	2,4
Cuarto	Bajo	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,3	4,6	4,8	3,4
Total		5,8	5,9	5,8	5,9	6,2	6,7	7,1	7,3	3,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

^aVariación porcentual media anual entre 2002 y 2009.

En el cuadro 7 se observa que la categoría de bajo nivel de productividad fue la única en la que se produjo un aumento, aunque reducido, de la relación entre la renta laboral media y la renta media de la economía entre 2002 y 2009.

El conjunto de observaciones realizadas apunta a una evolución positiva de la distribución de la renta en la última década, lo que corrobora en general lo observado.

■ Cuadro 7

Relación entre la renta laboral media por cuartil y la renta media total de la economía, 2002-2009

Cuartil	Nivel de productividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primero	Alto	3,8	3,7	3,8	3,8	3,8	3,6	3,6	3,4
Segundo	Medio-alto	2,1	2,0	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0
Tercero	Medio-bajo	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Cuarto	Bajo	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales.

Aparte de lo señalado, la observación más importante es la relacionada con la comparación de la brecha de la renta laboral y la brecha de productividad de los cuartiles. Mientras que en el cuadro 3 se observa que la productividad media del cuartil de mayor productividad se ha mantenido en un nivel que equivale a alrededor de diez veces la productividad media de la economía, en el caso de la renta laboral la relación siempre ha sido inferior a cuatro y ha presentado una tendencia decreciente (véase el cuadro 7), pero esta disparidad no se manifiesta en los demás cuartiles. En realidad, en los cuartiles de productividad media-baja y baja ocurre exactamente lo contrario, dado que sus relaciones de productividad son inferiores a las de renta (véanse los cuadros 3 y 7).

Este hecho, que es muy interesante y ha sido poco explorado en otros estudios sobre la productividad laboral, permite varias inferencias. Entre ellas destaca la comprobación de que la heterogeneidad estructural del Brasil es más acentuada que la muy deficiente distribución de la renta en el país¹⁴. Lo anterior significa que los loables esfuerzos desplegados para mejorar la distribución de la renta deberían complementarse con medidas igualmente enérgicas, o más incluso, para reducir los diferentes, y poco convergentes, niveles de productividad laboral.

Asimismo, se observa un vínculo inequívoco entre la remuneración al trabajo y la generación de valor agregado. Aunque es difícil determinar el sentido preponderante de la causalidad, es innegable que se trata de un vínculo no lineal. Los trabajadores de los sectores menos productivos

¹⁴ Es importante destacar que en los estudios sobre distribución de la renta se emplean otras fuentes de datos, especialmente los recopilados en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) (Soares, 2012).

ganan menos y generan un bajo valor agregado, en una proporción igual e incluso inferior a uno. En cambio, en los sectores mejor remunerados los trabajadores generan un valor adicional más que proporcional a su renta.

Como queda en evidencia en la sección subsiguiente, la comparación de las relaciones entre productividad y renta permite sacar otras conclusiones interesantes.

A modo de complemento, también es importante analizar el nivel de escolaridad y el grado de formalidad de las ocupaciones mencionadas, aunque en lugar de presentar series temporales, como se ha hecho hasta ahora, se optó por mostrar la composición de las ocupaciones en 2002 y 2009, a fin de que la exposición sea más clara y objetiva. En ese contexto, cabe destacar que no hubo grandes fluctuaciones en los años intermedios, por lo que la comparación entre el primer año y el último no constituye una burda simplificación ni un error analítico¹⁵.

Por consiguiente, la dotación de trabajadores de cada cuartil se dividió en dos grandes categorías: “escolaridad alta” y “escolaridad baja”. En función de la relación laboral, estas categorías se subdividieron en “empleador”, “asalariado con contrato”, “asalariado sin contrato”, “trabajador por cuenta propia” y “marginal” (solo aplicable a la categoría “escolaridad baja”)¹⁶. Para cada año, se indican la composición y el nivel de escolaridad de los trabajadores por cuartil de productividad, de modo que las columnas suman 100% en una misma línea.

Los resultados se exponen en el cuadro 8. Por tratarse de un gran volumen de información, los datos se presentan por separado y gradualmente, a fin de que la exposición sea más didáctica y que el análisis no sea general sino específico.

En primer término, se analiza el comportamiento de toda la economía desglosado por subtotales correspondientes a los niveles de escolaridad de los trabajadores. A continuación, se examina la distribución de los tipos de empleo, también en toda la economía, y posteriormente se repite el ejercicio en relación con los cuartiles de productividad. En último término, al final del cuadro 8 se indica la relación entre la participación en los años 2009 y 2002, para identificar los tipos de empleo que registraron una mayor variación en ese período. En 2002, el 10,4% de las ocupaciones correspondía a trabajadores con escolaridad alta, en particular trabajadores con contrato que equivalían a más de la mitad de ese porcentaje (6,0%). Aunque la mayor parte de los trabajadores con escolaridad baja, que constituyen la mayoría de la población empleada (89,6%), corresponde a asalariados con contrato (29,1%), los asalariados sin contrato y los trabajadores por cuenta propia tienen una participación relevante, del 22,8% y el 21,9%, respectivamente. Otro hecho importante es que el número de empleadores con baja escolaridad equivale a más de dos veces el de los empleadores con alta escolaridad.

Desde mediados de los años 2000, se produjo un marcado aumento de los empleos formales pero, como se observa en la parte inferior del cuadro 8, este se concentró en los trabajadores con alta escolaridad, dado que la participación de los asalariados con contrato se incrementó 1,58 veces, la de los asalariados sin contrato mostró un alza equivalente a 1,39 veces y la de los trabajadores con alta escolaridad por cuenta propia fue de 1,27 veces.

¹⁵ El lector interesado puede solicitar a los autores los cuadros correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

¹⁶ En el Anexo se presentan las definiciones de estos términos.

Cuadro 8
Escolaridad y grado de formalidad de los trabajadores en 2002 y 2009 y relación temporal
(En porcentajes)

Cuartil	Nivel de productividad	2002										
		Escolaridad alta					Escolaridad baja					
		Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 1	Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 2	Total general
			Con contrato	Sin contrato				Con contrato	Sin contrato			
Primero	Alto	1,5	26,3	4,0	2,1	34,0	1,8	45,4	12,0	6,0	66,0	100,0
Segundo	Medio-alto	1,8	19,2	3,8	3,5	28,2	2,3	45,6	15,4	7,4	71,8	100,0
Tercero	Medio-bajo	2,3	14,5	3,6	3,7	24,1	2,3	45,0	15,1	11,7	75,9	100,0
Cuarto	Bajo	0,9	1,6	0,6	0,9	3,9	3,7	22,2	26,3	26,8	96,1	100,0
Total		1,3	6,0	1,5	1,7	10,4	3,2	29,1	22,8	21,9	89,6	100,0
Cuartil	Nivel de productividad	2009										
		Escolaridad alta					Escolaridad baja					
		Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 1	Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 2	Total general
			Con contrato	Sin contrato				Con contrato	Sin contrato			
Primero	Alto	2,0	29,9	3,5	2,8	38,2	1,9	44,2	9,5	5,1	61,8	100,0
Segundo	Medio-alto	1,8	23,1	2,9	3,8	31,6	2,3	47,0	10,3	8,0	68,4	100,0
Tercero	Medio-bajo	2,3	20,7	4,6	3,8	31,4	1,8	43,1	10,8	11,5	68,6	100,0
Cuarto	Bajo	1,0	3,1	1,0	1,3	6,5	3,7	26,8	24,8	24,1	93,5	100,0
Total		1,4	9,4	2,1	2,1	15,1	3,1	32,5	20,1	19,6	84,9	100,0
Cuartil	Nivel de productividad	Relación porcentual: participación en 2009 dividida por la participación en 2002										
		Escolaridad alta					Escolaridad baja					
		Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 1	Empleador	Asalariados		Por cuenta propia	Subtotal 2	Total general
			Con contrato	Sin contrato				Con contrato	Sin contrato			
Primero	Alto	1,3	1,1	0,9	1,3	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	1,3	0,9
Segundo	Medio-alto	1,0	1,2	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0	0,7	1,1	0,7	1,0
Tercero	Medio-bajo	1,0	1,4	1,3	1,0	1,3	0,8	1,0	0,7	1,0	0,7	0,9
Cuarto	Bajo	1,2	2,0	1,6	1,5	1,7	1,0	1,2	0,9	0,9	0,8	1,0
Total		1,1	1,6	1,4	1,3	1,4	1,0	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), Sistema de Cuentas Nacionales y Pesquisas Nacionales por Amostra de Domicilios (PNAD).

Como es obvio, la participación de los trabajadores con baja escolaridad se redujo, con la única excepción de los asalariados con contrato, categoría que mostró un aumento de apenas 1,12 veces. Cabe señalar que los trabajadores “marginales” integran la categoría que registró una mayor disminución en 2009 en comparación con 2002.

En lo que respecta a los cuartiles, se observó que, como era previsible, los sectores más productivos muestran una mayor participación de trabajadores con escolaridad alta (34,0%). Además, se observó un aumento general de su participación, con excepción de los asalariados sin contrato, cuya proporción se redujo del 4,0% al 3,5% entre 2002 y 2009. Curiosamente, incluso en la categoría de escolaridad alta los mayores incrementos se registraron en el contingente de trabajadores por cuenta propia y, sobre todo, de empleadores, cuyas relaciones porcentuales fueron de 1,29 y 1,31, respectivamente. Esto significa que en los sectores más dinámicos se produjo un marcado incremento del número de emprendedores y, como es lógico, entre los trabajadores con escolaridad baja también hubo una variación positiva de los empleadores, cuya relación fue levemente superior a uno.

Este fenómeno puede deberse a diversos motivos, especialmente a dos. El primero sería que la existencia de un entorno económico más dinámico y más estable desde el punto de vista institucional, apoyado por políticas generales de desarrollo económico y políticas enfocadas en el fomento de la actividad de los emprendedores, habría creado condiciones propicias para la manifestación de iniciativas de emprendimiento. En el extremo opuesto, existiría una situación en la que los procesos de reducción de las empresas habría “empujado” a los trabajadores —especialmente a los que tenían alta escolaridad— a convertirse en emprendedores como una forma de “autoempleo”. En todo caso, este es un tema que merecería ser objeto de estudios específicos y detallados.

Los cuartiles de productividad media-alta y media-baja presentan una distribución similar de trabajadores con escolaridad alta y baja. De manera similar a lo observado en el cuartil más productivo y en el conjunto de la economía, entre 2002 y 2009 se produjo un aumento de la escolaridad de la mano de obra y de la formalidad de las relaciones de trabajo. Efectivamente, la participación del total de trabajadores con escolaridad alta en el cuartil de productividad media-alta se incrementó 1,12 veces, mientras que en el cuartil con productividad media-baja esta se expandió 1,30 veces. Sin embargo, el fenómeno más destacado que se observa en estos cuartiles es la considerable disminución registrada por la categoría de escolaridad baja; de hecho, los asalariados sin contrato y los trabajadores clasificados como “marginales” presentan las mayores pérdidas de participación. Por último, en el cuadro I.8 también se observa que el cuartil de baja productividad es el que muestra una mayor participación de los trabajadores con escolaridad baja, aunque en el período considerado el porcentaje que estos representaban (93,5%), haya disminuido casi 3 puntos porcentuales. Pese a lo anterior, este grupo registra las mayores variaciones positivas entre los años 2002 y 2009 en la categoría de trabajadores con escolaridad alta; las relaciones más elevadas se encuentran en las categorías de empleo denominadas “asalariados con contrato”, “asalariados sin contrato” y “trabajadores por cuenta propia”, así como en el subtotal pertinente (subtotal 1).

Parte E

Ciclo económico y heterogeneidad estructural en Uruguay

A. Crecimiento y ciclos económicos: una mirada de largo plazo

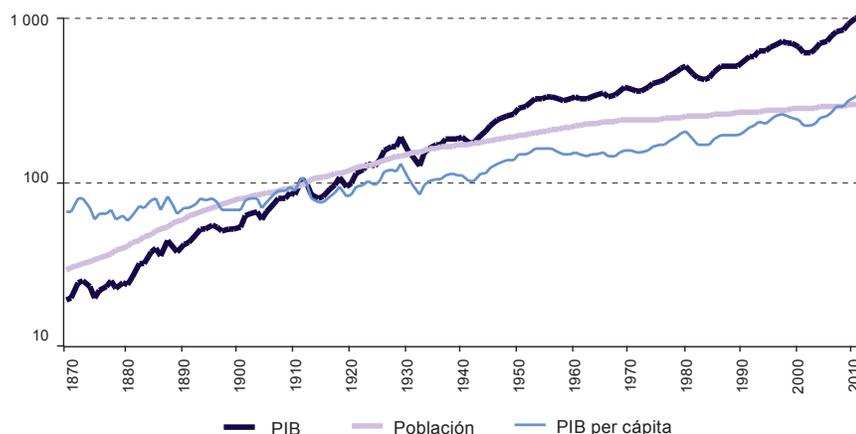
De acuerdo con las estimaciones disponibles, el Uruguay ha mostrado un crecimiento relativamente estable, levemente superior al 1% anual. Sin embargo, detrás de esta aparente estabilidad se esconden tres situaciones altamente cambiantes (véase el gráfico 1).

A pesar de su escaso tamaño, el Uruguay muestra una aguda pérdida de dinamismo demográfico. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, presentaba una alta tasa de crecimiento natural de la población y un saldo migratorio marcadamente positivo. Más tarde, registró un crecimiento natural más lento y un corte del flujo inmigratorio, para luego convertirse, ya a partir de los años sesenta, en un país de emigración. Detrás del crecimiento estable del PIB per cápita se esconde, por lo tanto, una economía que pierde dinamismo económico: el PIB del Uruguay se ha ido desacelerando a medida que se ha ralentizado el aumento de la población.

■ Gráfico 1

Uruguay: PIB, población y PIB per cápita, 1870-2012

(Índice base 100=1913)



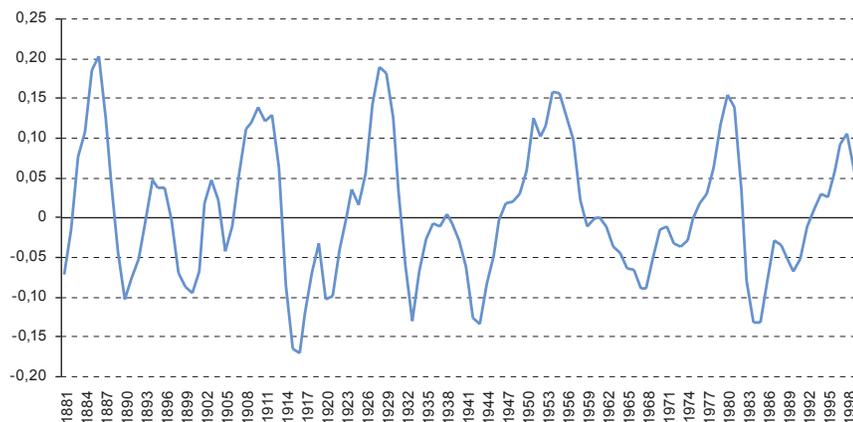
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Bértola y otros, *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-Facultad de Ciencias Sociales, 1999, y datos del Banco Central del Uruguay.

La economía uruguaya se ha mostrado muy volátil (véase el gráfico 2), rasgo que el Uruguay comparte con el conjunto de las economías latinoamericanas. La alta volatilidad de América Latina no guarda relación con el nivel de ingreso per cápita (no ha tendido a disminuir con el tiempo) ni con el ritmo de crecimiento económico (no es resultado de la aceleración económica). Este fenómeno parece más bien vinculado a las características de la estructura productiva y a la alta correlación positiva existente entre los empujes de expansión económica y los movimientos de capital (Bértola y Ocampo 2012). En este sentido, Pérez, Titelman y Minzer (2008) y la CEPAL (2012) agregan que los ciclos de las economías latinoamericanas también se diferencian por la brevedad de sus fases de alza. América Latina no da muestras de una incapacidad para crecer, sino para mantener el crecimiento económico más allá de empujes que a menudo culminan en profundas crisis.

El ejemplo uruguayo está bien documentado (Bértola y Lorenzo, 2004). Más allá de la ocurrencia de ciclos más breves, se observa un patrón que se ajusta a los llamados ciclos de Kuznets, de una duración de entre 15 y 25 años. En las economías desarrolladas, estos ciclos se manifestaron con nitidez hasta el período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial y luego tendieron a desaparecer. Nunca existió una teoría sólida para explicarlos, pero se llegaron a relacionar con los cambios demográficos y con ciclos de inversión en el sector residencial. Se identificaron, incluso, ciclos simétricos en ambos márgenes de la economía atlántica. En América Latina, estos ciclos no se han estudiado en profundidad, a pesar de aparecer como un hecho estilizado pronunciado en numerosos países. En estos casos, la explicación apunta al movimiento de los términos de intercambio.

■ Gráfico 2

Uruguay: componente cíclico^a del PIB, 1880-2000



Fuente: L. Bértola y F. Lorenzo, "Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s", *The Experience of Economic Growth*, J.L. van Zanden y S. Heikenen (eds.), Aksant, Amsterdam, 2004.

^a Componente cíclico estimado a través de modelos estructurales univariados de series de tiempo.

Estas bruscas fluctuaciones económicas dejan huellas muy profundas en el conjunto del tejido social: empujes emigratorios, cierres de empresas, cambios drásticos en las reglas del juego, falta de previsibilidad de la situación económica y muchos otros efectos adversos. Todo ello inhibe la toma de decisiones de largo plazo y genera falta de credibilidad institucional y cambios frecuentes de las orientaciones políticas. Como se muestra en el cuadro 1, las crisis recurrentes que sobrevienen durante estos ciclos van acompañadas de cambios políticos de importancia. A menudo, las crisis económicas son profundas y los cambios políticos ocurren en los primeros cuatro o cinco años posteriores a las crisis. Excepcionalmente, la crisis de mediados de la década de 1950 no condujo a una fuerte contracción económica, sino a un prolongado estancamiento durante el cual se acumularon tensiones que, unos 15 años después, habrían de desembocar en la dictadura militar. Esto no quiere decir que las crisis generen de por sí estos cambios políticos. En la vida social y política, es normal que se produzca la coexistencia de diversos intereses, partidos políticos e ideologías en estado de conflicto más o menos abierto. No obstante, cabe afirmar que las crisis agravan dichos conflictos y a menudo pueden acelerar o generar grandes cambios.

■ Cuadro 1

Uruguay: características de los ciclos de la economía, 1872-2003

	Caída del PBI (en porcentajes)	Caída del PBI per cápita (en porcentajes)	Años de caída	Años de recuperación hasta el nivel precrisis	Años hasta la siguiente crisis	Años por encima del nivel precrisis	Crecimiento sobre el nivel precrisis (en porcentajes)	Cambios políticos asociados a la crisis
1872-1875	19	26	3	15	16	1	4	Militarismo
1888-1890	15	21	2	19	25	6	29	Aparición del estatismo
1912-1915	23	30	3	15	19	4	23	Interrupción de las reformas
1930-1933	33	36	3	17	27	10	24	Dictadura de Terra
1954-1957/59	6	9	2-5	18	27	9	25	Dictadura militar
1981-1984	16	17	3	11	17	6	30	Democratización
1998-2003	14	16	5	9			32	Primer triunfo de la izquierda

Fuente: Elaboración propia.

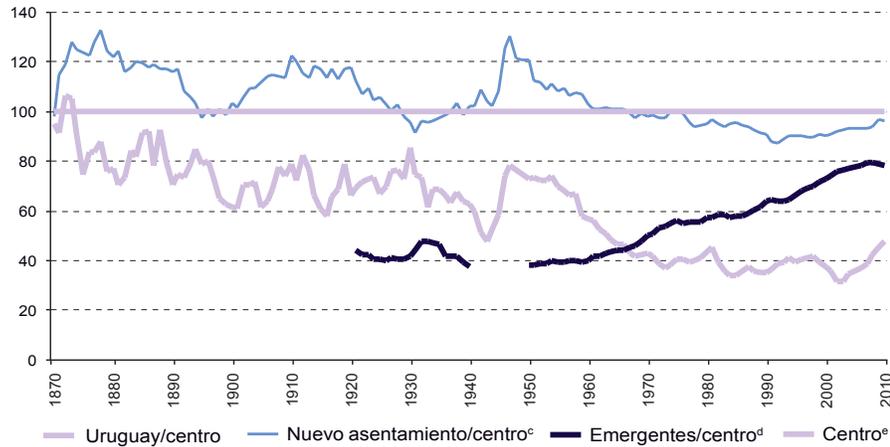
A largo plazo, el Uruguay muestra una tendencia de divergencia con respecto a los niveles de ingreso per cápita de los países más desarrollados (véase el gráfico 3). En algunos análisis se ubica el inicio de esta tendencia en las primeras décadas del siglo XX, cuando el modelo agroexportador de lo que se considera la primera globalización comienza a agotarse y finalmente colapsa, en la crisis de 1929 (Bértola y otros, 1999; Bértola y Porcile, 2006; Gerchunoff y Llach, 2010). En otros estudios, se postula que este proceso se inicia con las leyes proteccionistas de la década de 1870 (Díaz, 2003). Oddone (2010), por su parte, a partir de una muestra más amplia de países que no se limita a las principales economías mundiales, sino que incluye otras economías que aceleraron su desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, entiende que es justamente en dicho período cuando se produce esta tendencia del Uruguay a retrasarse en el concierto mundial. En el gráfico 3 se muestra el desempeño de distintos grupos de países y del Uruguay en relación con los principales países de la economía mundial. Se aprecia una tendencia de largo plazo del Uruguay a divergir de los países centrales e incluso de las otras sociedades de nuevo asentamiento, como Australia y Nueva Zelanda. La divergencia no es permanente, sino que muestra fluctuaciones cíclicas similares a las ya mencionadas en el caso de la economía uruguaya. En las fases de expansión, la tendencia de largo plazo parece revertirse y circunstancialmente se acortan las distancias con las economías líderes. En tales momentos se generan expectativas de una posible reversión de las tendencias de largo plazo, pero, hasta la fecha, las crisis en las que han culminado dichos períodos expansivos siempre han dejado el país en un escalón relativo más bajo.

Es interesante observar también los largos ciclos de convergencia y divergencia de los países de nuevo asentamiento con respecto a los centrales, dada la importancia de los recursos naturales para el desarrollo de los países de nuevo asentamiento, al igual que en el caso uruguayo. Dichos ciclos tienden a ser coincidentes con los del Uruguay. Si bien los países de nuevo asentamiento muestran igualmente una tendencia de divergencia con las principales economías, esta es más tenue y parte de niveles superiores. No obstante, llama la atención que, tanto en el caso de los países de nuevo asentamiento como en el Uruguay, la alta ciclicidad del período 1870-1950 dé paso a una tendencia de retraso continua a partir de los años cincuenta que no muestra signos de revertirse hasta principios del siglo XXI. En cuanto al futuro, es incierto: es posible que se esté volviendo al patrón cíclico anterior al deterioro permanente, es decir, que se alternen períodos de convergencia y divergencia sin una marcada tendencia al deterioro a largo plazo; podría reducirse en gran medida o superarse finalmente el patrón cíclico, como ha sucedido, a pesar de las crisis, en las economías

desarrolladas en los últimos 60 años, o, en el peor de los casos, puede ser que tras este ciclo expansivo la economía del Uruguay vuelva al patrón de deterioro permanente.

■ Gráfico 3

PIB^a per cápita^b relativo entre diferentes grupos de países, 1870-2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto Maddison [en línea] <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.

^a Promedio ponderado del PIB per cápita en dólares internacionales de Geary-Khamis, según datos del proyecto Maddison.

^b Población de acuerdo con la base de datos del proyecto Maddison.

^c Países de nuevo asentamiento: Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

^d Países emergentes: España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y República de Corea.

^e Países centrales: Alemania, Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

Por otra parte, destaca el contraste entre el desempeño uruguayo y el de un grupo de países emergentes en distintos contextos. Este grupo está integrado por España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y la República de Corea. El Uruguay muestra un permanente deterioro relativo con respecto a este grupo y, a partir de los años setenta, queda por debajo de sus niveles absolutos. Es más, mientras estos países experimentaban rápidos procesos de convergencia con las principales economías mundiales, la economía del Uruguay continuaba cayendo en términos relativos. Cabe señalar, sin embargo, que algunos de estos países han enfrentado crisis muy severas en años más recientes.

En resumen, el PIB per cápita del Uruguay ha seguido una tendencia relativamente estable de crecimiento a largo plazo, si bien esta estabilidad aparente esconde una pérdida de dinamismo económico debido al más lento crecimiento de la población, la existencia de un pronunciado patrón de fluctuaciones cíclicas y una frecuente divergencia, no solamente de las economías centrales, sino también de un amplio grupo de países emergentes.

La cuestión que se plantea es si en la actualidad estas tendencias están cambiando, teniendo en cuenta el proceso expansivo del último decenio o si, por el contrario, el Uruguay va camino de una fuerte desaceleración que volvería a aproximar el país a su pauta histórica. Se trata de una pregunta que solo el tiempo podrá responder. Sin embargo, dado que se asocia la pérdida de dinamismo histórico de la economía uruguayo a la limitada transformación estructural de su base productiva, en la siguiente sección el foco se sitúa no solamente en el desempeño agregado, sino, especialmente, en el estudio de la heterogeneidad de la estructura productiva. Esto permitirá vislumbrar las condiciones en que el país enfrentará el futuro.

B. Evolución de la heterogeneidad estructural

La heterogeneidad de la estructura productiva es uno de los conceptos fundamentales del pensamiento de la CEPAL. En este concepto se destaca que las economías latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de estructuras productivas altamente diferenciadas en términos de sus niveles de productividad, lo que refleja los diversos grados y velocidades con que absorben el progreso técnico proveniente de los países industrializados. Estas diferencias segmentan el sistema productivo y el mercado de trabajo en diferentes capas, con una fuerte asimetría en lo que respecta a las condiciones tecnológicas y de remuneración. Así, la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy bajos ingresos y productividad es una de las principales causas de la aguda y persistente desigualdad de la región.

Para analizar la evolución de la estructura económica del Uruguay y su heterogeneidad productiva en el período reciente se utilizan tres métodos: el referente al diferencial de productividades entre sectores, o enfoque sectorial; el intrasectorial, o enfoque “de estructura empresarial”, y el enfoque de los estratos de productividad, que constituye una combinación de ambos. En el anexo metodológico se presentan detalles acerca de la generación de información para este último enfoque.

A continuación se analiza la evolución de la heterogeneidad estructural utilizando los métodos mencionados¹.

1. El enfoque sectorial de la estructura productiva

Según el enfoque sectorial, la diferenciación productiva se define a partir del nivel del producto por ocupado de las diferentes ramas de actividad económica. Desde el punto de vista de la productividad, esta diferenciación es observable entre sectores de la economía que presentan fuertes asimetrías en materia de aporte al producto y generación de empleo.

Para realizar este análisis y obtener medidas de productividad del trabajo, se ha utilizado información de la producción y el empleo de 19 ramas de actividad económica (véase el anexo metodológico).

En el cuadro 2 se muestra el desempeño de la economía por sectores de actividad entre 2001 y 2014. Se desprende que el valor agregado bruto (VAB) creció en gran medida: un 4,4% anual. Sin embargo, la ocupación también creció de forma pronunciada (3,8%), por lo que el VAB por ocupado solamente creció un 0,6% anual. Las horas trabajadas semanalmente experimentaron cierta reducción, lo que hace que el crecimiento de la productividad, medido como el VAB por horas totales trabajadas, fuera ligeramente mayor: un 0,8% anual.

¹ La información sobre ocupación y valor agregado por sectores y estratos de actividad se presenta en el anexo metodológico de esta publicación.

■ Cuadro 2

Uruguay: tasas anuales de crecimiento de la ocupación, el VAB^a y el VAB por ocupado y por hora trabajada (a precios de 2005), 2001-2003 y 2012-2014

(En porcentajes)

	VAB	Ocupación	VAB/ ocupado	Horas	VAB/hora
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,9	11,0	-7,3	-0,7	-6,7
Explotación de minas	7,2	9,3	-2,0	-0,7	-1,3
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	5,6	3,0	2,5	0,1	2,4
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-5,1	-2,2	-3,0	0,1	-3,1
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	12,2	2,7	9,3	0,1	9,2
Industria química	5,5	3,0	2,4	0,1	2,3
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	1,1	3,7	-2,5	0,1	-2,6
Suministro de electricidad, gas y agua	-1,3	5,2	-6,1	-0,3	-5,9
Construcción	4,8	4,5	0,3	0,4	-0,1
Comercio al por mayor	5,7	3,0	2,7	-0,4	3,1
Transporte y almacenamiento	4,3	3,5	0,8	-0,2	1,0
Alojamiento y servicios	3,0	7,3	-4,0	0,0	-4,0
Información y comunicación	20,3	6,0	13,5	0,2	13,3
Actividades financieras	3,2	1,8	1,4	-0,2	1,6
Actividades inmobiliarias	2,0	5,1	-2,9	-0,4	-2,5
Administración pública	1,0	1,3	-0,3	-0,4	0,1
Enseñanza	2,6	4,3	-1,6	-0,3	-1,3
Servicios sociales y de salud humana	2,8	4,2	-1,4	-0,3	-1,1
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	3,0	1,5	1,5	-0,3	1,8
Total	4,4	3,8	0,6	-0,2	0,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

De 2001-2003 a 2009-2011 el VAB y la ocupación crecieron a la par, por lo que el aumento de productividad se concentra en los últimos años del período estudiado, en los que parece haber crecido por encima del 3% anual. Ahora bien, la reducción de las horas semanales trabajadas se produjo por primera vez durante la crisis; después se va produciendo en menor medida hasta 2007, año a partir del cual el indicador se mantiene estable.

Existen dos sectores que destacan positivamente por su desempeño: el de la información y las comunicaciones y el de la industria papelera. El VAB de ambos crece a tasas de dos dígitos y la tasa de crecimiento de la productividad los alcanza en el primero y se acerca a ellos en el segundo.

En el extremo opuesto se sitúa la producción de textiles, vestimenta y cuero, con una caída tanto de la productividad como del VAB. Además, existe un conjunto de actividades (principalmente relacionadas con los servicios tradicionales) en las que el empleo ha crecido más que el producto, lo que aparece reflejado como una caída de la productividad.

Un caso especial es el del sector agropecuario, que en los primeros años registra una enorme expansión del empleo y, por ende, una gran caída de la productividad. Este cambio podría responder a la expansión del sector de la soja, que emplea más personal que el ganadero, pero también puede deberse a problemas de medición de la ocupación en el sector. Al margen de las posibles limitaciones a la hora de cuantificar la productividad en el sector agropecuario, y sin contradecir lo anterior, la caída de la productividad por trabajador puede ser compatible con el aumento de la productividad de la tierra: la mecanización de la producción de soja y otro tipo de innovaciones han conducido efectivamente a un voluminoso aumento de la producción por hectárea (véase Bértola, Isabella y Saavedra, 2014). En cualquier caso, la información de este sector debe manejarse con cautela.

En el cuadro 3 se muestra otro aspecto de esta información. Como se puede observar, el principal cambio de la estructura del valor agregado a precios constantes es la gran expansión del sector de la información y las comunicaciones, que pasa del 2,6% al 12,5%. Sin embargo, cabe destacar un elemento que resulta relevante y paradójico. Este es el sector que muestra el comportamiento más moderno de toda la economía: registra el mayor crecimiento de la productividad, pero ha experimentado una fuerte caída de los precios, por lo que el aumento de su participación en el producto no es tan marcado si se mide en precios corrientes. Esto queda evidenciado también por el imperceptible cambio de la ocupación de dicho sector, que sube del 1,6% al 2%. La media del VAB por ocupado del sector despega desde un 1,7% en el primer período estudiado hasta un 6,4% en el último. En el caso de otros sectores que han experimentado un fuerte crecimiento, este se ha debido a un aumento de los precios, especialmente los de exportación. Esto les ha permitido mantener una participación elevada en el VAB medido en precios corrientes, a pesar del débil desempeño que muestra su productividad.

■ Cuadro 3

Uruguay: composición del VAB^a y la ocupación y productividad relativa por rama de actividad, 2001-2003, 2009-2011 y 2012-2014

(En porcentajes)

	VAB			Ocupación			VAB/Ocupación (promedio=1)		
	2001-2003	2009-2011	2012-2014	2001-2003	2009-2011	2012-2014	2001-2003	2009-2011	2012-2014
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	8,9	7,7	7,6	4,3	11,1	9,0	2,05	0,69	0,84
Explotación de minas	0,3	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2	2,27	2,39	1,80
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	4,8	6,2	5,5	4,8	4,4	4,4	1,01	1,41	1,25
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	2,3	1,2	0,8	3,1	2,6	1,6	0,73	0,45	0,49
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	1,4	3,3	3,1	1,3	1,3	1,1	1,12	2,51	2,80
Industria química	2,7	3,4	3,0	1,4	1,2	1,3	1,96	2,81	2,41
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	3,3	2,8	2,3	3,4	3,6	3,4	0,97	0,77	0,69
Suministro de electricidad, gas y agua	4,3	2,4	2,3	1,1	0,9	1,3	4,06	2,65	1,87
Construcción	6,0	6,0	6,3	7,4	7,2	8,0	0,81	0,84	0,78
Comercio al por mayor	11,7	12,9	13,4	20,0	18,7	18,3	0,58	0,69	0,73
Transporte y almacenamiento	5,8	5,9	5,7	5,0	4,5	4,9	1,15	1,30	1,18
Alojamiento y servicios	2,8	2,6	2,4	2,2	3,0	3,2	1,25	0,85	0,75
Información y comunicación	2,6	9,9	12,5	1,6	1,9	2,0	1,69	5,07	6,37
Actividades financieras	7,8	5,8	6,9	2,0	1,7	1,6	3,85	3,47	4,21
Actividades inmobiliarias	15,6	12,9	12,0	6,6	6,1	7,5	2,38	2,13	1,62
Administración pública	5,7	4,4	4,0	8,4	6,0	6,4	0,68	0,74	0,62
Enseñanza	3,9	3,4	3,2	5,8	5,8	6,1	0,68	0,59	0,53
Servicios sociales y de salud humana	5,7	4,9	4,8	11,8	11,4	12,4	0,48	0,43	0,39
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	4,3	4,0	3,7	9,6	8,4	7,4	0,45	0,48	0,50
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

En el cuadro 4 puede apreciarse la importancia del comportamiento de los precios. Se observa la diferencia entre sectores como el agropecuario y el inmobiliario, cuyo peso ha aumentado más en precios corrientes que en precios constantes, y las actividades que muestran un mayor aumento de la productividad, como el sector de la información y las comunicaciones, cuya participación pierde seis unidades porcentuales al pasar de precios constantes a corrientes.

■ Cuadro 4

Uruguay: cambios de la composición del VAB^a a precios corrientes y constantes y de la productividad relativa, de 2001-2003 a 2010-2011

(En porcentajes)

	Cambio de la estructura			Cambio de la productividad en relación con la media
	Precios corrientes	Precios constantes	Diferencia	
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,2	-1,2	3,4	-1,36
Explotación de minas	0,3	0,1	0,2	0,12
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	2,6	1,4	1,3	0,40
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-0,4	-1,1	0,7	-0,28
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	0,9	1,9	-1,0	1,39
Industria química	-0,2	0,7	-0,9	0,84
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	-1,2	-0,5	-0,7	-0,19
Suministro de electricidad, gas y agua	-1,8	-2,0	0,2	-1,41
Construcción	4,1	0,0	4,1	0,03
Comercio al por mayor	-0,6	1,2	-1,8	0,11
Transporte y almacenamiento	0,5	0,1	0,5	0,14
Alojamiento y servicios	-4,9	-0,2	-4,6	-0,40
Información y comunicación	1,2	7,2	-6,0	3,38
Actividades financieras	-3,0	-2,0	-1,0	-0,38
Actividades inmobiliarias	-0,2	-2,7	2,5	-0,26
Administración pública	-0,6	-1,3	0,6	0,06
Enseñanza	0,4	-0,6	1,0	-0,09
Servicios sociales y de salud humana	0,3	-0,8	1,1	-0,05
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	0,3	-0,3	0,5	0,03
Total	0,0	0,0	0,0	0,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

En el cuadro 4 se muestran también las amplias disparidades sectoriales. Además de los grandes cambios ya señalados que se han producido en el período estudiado, esta desigualdad presenta elementos persistentes de naturaleza estructural: algunos sectores, como los servicios tradicionales (relacionados con el hogar, la enseñanza o la administración) y también la industria de los productos textiles, las prendas y los cueros, se ubican permanentemente por debajo de la media. Por el contrario, el sector forestal, la industria química, los servicios de comunicaciones, el suministro de electricidad, gas y agua y las actividades financieras e inmobiliarias se mantienen siempre por encima. En el cuadro 4 se observan igualmente los cambios de la productividad relativa entre los ciclos 2001-2003 y 2010-2011. En este ámbito destacan también la industria química y la de elaboración de alimentos y bebidas.

2. El enfoque de la estructura empresarial

El concepto de estructura empresarial se refiere específicamente a la coexistencia de segmentos de distinta productividad en el interior de cada sector de actividad. En este estudio se identifican tres tamaños de empresas: de menos de 10 empleados, de 10 a 49 y de 50 o más. Este es el nivel máximo de desagregación que fue posible construir de manera coherente para todo el período. En el cuadro 5 se muestran los cambios de la estructura productiva de acuerdo con estos criterios.

■ Cuadro 5

Uruguay: comportamiento de la estructura productiva según el tamaño de las empresas, 2001-2014

(En porcentajes)

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Estructura 2001-2003				
VAB ^a /ocupado	93	147	95	100
VAB	46	17	38	100
Ocupación	55	12	33	100
Estructura 2012-2014				
VAB/ocupado	42	120	159	100
VAB	27	20	53	100
Ocupación	49	14	37	100
Cambios de estructura de 2001-2003 a 2012-2014				
VAB/ocupado	-51	-26	64	0
VAB	-19	4	15	0
Ocupación	-6	2	4	0
Tasa de crecimiento				
VAB/ocupado	-5,1	0,1	6,8	0,6
VAB	-0,6	6,4	7,7	4,4
Ocupación	2,6	5,5	4,9	3,8
Contribución al crecimiento				
VAB/ocupado	-173	9	429	100
VAB	-5	27	78	100
Ocupación	36	18	45	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

En lo que se refiere al empleo, se observan dos rasgos bastante estables: las pequeñas empresas emplean aproximadamente a la mitad de la mano de obra, y las grandes empresas, a la tercera parte. Las empresas medianas son el grupo que menos empleo genera. Por otro lado, si bien la mediana empresa es la que más crece a lo largo del período en estudio, no gana mucho terreno, ya que parte de una posición limitada. Se observa un crecimiento destacado del empleo de las empresas grandes: dado su importante peso original, gana el mayor número de puntos porcentuales (4). Las pequeñas empresas, por su parte, experimentan el menor crecimiento y su participación en el total cae 6 puntos porcentuales.

En cuanto a la participación en el VAB, se produjeron cambios muy importantes durante el período estudiado, principalmente entre las empresas pequeñas y las grandes. Mientras que las primeras se redujeron hasta casi la mitad, las segundas aumentaron cerca de un 50%. Las empresas medianas crecieron de forma moderada. Al final del período, las pequeñas empresas aportaban la cuarta parte del VAB con la mitad del empleo, y las grandes, más de la mitad del VAB con un tercio del empleo.

La variable correspondiente al VAB por ocupado ofrece alguna sorpresa. Al inicio del período, las empresas con la mayor productividad relativa no eran las más grandes, sino las medianas. Las

grandes mostraban una productividad similar a las pequeñas, lo que resulta paradójico. Sin embargo, hacia el final del período la estructura se comporta de forma más previsible: el valor agregado por ocupado de las empresas grandes es un 30% mayor que el de las medianas y casi cuadruplica el de las pequeñas. Estos cambios pueden explicarse, en parte, por el diferente grado de dinamismo de los distintos tamaños de empresas. Las empresas pequeñas registraron una caída de la productividad, probablemente debido a que aquellas con mayor productividad crecieron en empleo y pasaron a formar parte de las medianas, de tal forma que el grupo de pequeñas empresas quedó circunscrito a aquellas con actividades de baja productividad. La productividad de las empresas medianas creció muy poco; las empresas más grandes fueron las únicas cuya productividad se incrementó con relación a la media, con un crecimiento cercano al 7% anual. El crecimiento dispar de la productividad de las empresas también puede deberse, en parte, a los cambios del desempeño de los diferentes sectores productivos, que pertenecen a distintas estructuras empresariales. A modo de ejemplo, el sector de la información y la comunicación es el de mayor crecimiento y presenta una alta concentración del empleo en empresas grandes.

En el período estudiado, se observa que las empresas grandes muestran las mayores tasas de crecimiento del VAB y de la productividad, además de un incremento considerable de la ocupación. Así, estas empresas, como se indica al final del cuadro 5, contribuyeron al 45% del aumento del empleo, el 78% del aumento del VAB y prácticamente al total del aumento de la productividad.

3. El enfoque combinado: estratos de productividad según el tamaño de las empresas y los sectores productivos

En el enfoque de los estratos de productividad se combinan las dos metodologías precedentes. El análisis se basa en la consideración de una matriz de 57 observaciones a partir de 19 ramas de actividad y tres tamaños de empresa. Los detalles sobre la construcción de esta matriz se incluyen en el anexo metodológico.

En el cuadro 6 se presenta una visión estructural de todo el período, más allá de los cambios que han ocurrido y que se analizan más adelante. Ya se ha visto que más de la mitad de la ocupación se concentra en la gran cantidad de empresas que tienen menos de diez empleados y el 34% corresponde a las empresas grandes. Cabe señalar que, a efectos de este estudio, la ocupación incluye a todos los empleados de la economía, por lo que entre las empresas grandes se cuentan los establecimientos y empresas públicas. Las empresas presentan diferentes estructuras según la rama a la que pertenezcan:

- en un extremo, se encuentran las ramas que concentran la ocupación en las pequeñas empresas: el sector agropecuario, la fabricación de productos textiles y de prendas y cueros, los pequeños talleres de producción de metales, la construcción, el comercio, las actividades inmobiliarias y los hogares;
- en el otro, se sitúan las actividades cuya ocupación se concentra en empresas grandes: la electricidad, la administración y la enseñanza. Si bien en menor medida, predominan también las grandes empresas en la industria química, el sector de la información y la comunicación y las actividades financieras.

Como se puede apreciar en el cuadro 7, a lo largo del período se producen algunos cambios interesantes desde el punto de vista de la estructura de las ramas. En el período comprendido entre 2001 y 2003, pocas ramas demuestran con claridad la existencia de economías de escala, es decir, que la productividad aumenta con el tamaño de las empresas. Sin embargo, tras una década de crecimiento, se constata la presencia de economías de escala en prácticamente todas las ramas de la actividad económica. Sorprendentemente, las ramas vinculadas a la actividad forestal, la industria química y el sector de la información y la comunicación no muestran su mayor productividad en

el grupo de empresas más grandes, sino en las medianas. Ello puede deberse al predominio de empresas medianas de muy alta especialización no sujetas a la economía de escala o al hecho de que muchas empresas y establecimientos formen parte de conglomerados más grandes y de cadenas productivas con alto nivel de integración vertical (aunque esta suceda en diferentes establecimientos). Independientemente del tamaño de la empresa, estas tres ramas muestran, además, la mayor productividad media.

■ Cuadro 6

Uruguay: promedio de la estructura de ocupación según tamaño, por ramas de actividad, 2001-2014

(En porcentajes)

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	77	13	10	100
Explotación de minas	41	29	30	100
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	36	19	45	100
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	61	16	23	100
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	49	23	28	100
Industria química	14	27	59	100
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	68	16	16	100
Suministro de electricidad, gas y agua	5	4	91	100
Construcción	65	15	20	100
Comercio al por mayor	70	15	15	100
Transporte y almacenamiento	47	17	36	100
Alojamiento y servicios	58	26	17	100
Información y comunicación	31	16	54	100
Actividades financieras	15	12	73	100
Actividades inmobiliarias	68	14	19	100
Administración pública	1	1	99	100
Enseñanza	12	10	78	100
Servicios sociales y de salud humana	37	11	52	100
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	97	2	1	100
Total	54	13	34	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

■ Cuadro 7

Uruguay: productividad relativa por sector económico y tamaño de empresa, 2001-2003 y 2012-2014*(Media del trienio=1,0)*

	2001-2003				2012-2014			
	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,1	2,5	1,3	2,1	0,5 ^a	1,3 ^a	1,5 ^a	0,7 ^a
Explotación de minas y canteras	1,4	3,7	2,1	2,3	0,6 ^a	1,7 ^a	2,3 ^a	1,6 ^a
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	1,2	0,8	0,9	1,0	0,7 ^a	1,2 ^a	1,3 ^a	1,1 ^a
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	0,5	1,2	1,1	0,7	0,3 ^a	0,5 ^a	0,7 ^a	0,4 ^a
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	1,0 ^a	1,2 ^a	1,3 ^a	1,1 ^a	1,5	4,3	2,2	2,4
Industria química	2,2	3,4	1,1	2,0	0,5	3,0	2,0	2,1
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	0,7	1,7	1,7	1,0	0,2	1,2	1,2	0,6
Suministro de electricidad, gas y agua	6,0	4,7	4,0	4,1	0,4 ^a	1,2 ^a	1,9 ^a	1,6 ^a
Construcción	0,7	1,5	0,8	0,8	0,3 ^a	1,0 ^a	1,2 ^a	0,7 ^a
Comercio al por mayor y al por menor	0,6	0,9	0,4	0,6	0,4 ^a	1,0 ^a	1,1 ^a	0,6 ^a
Transporte y almacenamiento	0,6 ^a	1,1 ^a	2,0 ^a	1,2 ^a	0,6 ^a	0,8 ^a	1,5 ^a	1,0 ^a
Alojamiento y servicios de alimentación	0,8	2,0	1,8	1,3	0,5 ^a	0,8 ^a	0,9 ^a	0,7 ^a
Información y comunicación	1,4	2,7	1,5	1,7	3,2	7,2	5,9	5,5
Actividades financieras y de seguros	4,2	4,5	3,7	3,8	1,5 ^a	2,7 ^a	4,2 ^a	3,6 ^a
Actividades inmobiliarias	2,3	2,6	2,5	2,4	0,9 ^a	1,9 ^a	2,4 ^a	1,4 ^a
Administración pública y defensa	1,1	1,1	0,7	0,7	0,2 ^a	0,4 ^a	0,5 ^a	0,5 ^a
Enseñanza	0,3	0,9	0,7	0,7	0,2 ^a	0,3 ^a	0,5 ^a	0,5 ^a
Servicios sociales y relacionados con la salud	0,2 ^a	0,3 ^a	0,7 ^a	0,5 ^a	0,1 ^a	0,3 ^a	0,5 ^a	0,3 ^a
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	0,4	0,9	0,3	0,5	0,4	1,3	1,1	0,4
Total	0,9	1,5	0,9	1,0	0,4	1,2	1,6	1,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Retorno creciente a escala.

Diferentes autores han abordado la heterogeneidad estructural a partir de la identificación de actividades de baja, media y alta productividad. En Infante y Sunkel (2009, págs. 39 y ss.) se presenta, en referencia a Chile, una estructura que diferencia alta, media y baja productividad, según el promedio de cada sector de actividad, y a continuación se incluyen las diferencias por tamaños dentro de esos sectores. En Távara, González de Olarte y Del Pozo (2014), estudio del caso peruano, se ordenan los sectores de actividad por orden de productividad y se dividen en tres tercios que identifican los tres niveles.

El ordenamiento de las 57 observaciones de acuerdo con su nivel medio de productividad permite construir cuatro grupos o estratos de productividad: baja, media baja, media alta y alta (véase el anexo metodológico). En el cuadro 8 se muestra a qué estrato pertenece cada una de las 57 observaciones, y en el cuadro 9 se presenta una síntesis de la participación de dichos estratos en las variables que se han venido utilizando.

■ Cuadro 8

Uruguay: ubicación de ramas y tamaños de empresas en distintos estratos de productividad, 2014

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	media alta	alta	alta	media alta
Explotación de minas y canteras	media baja	alta	alta	alta
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	media baja	media alta	media alta	media alta
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	baja	baja	media baja	baja
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	media alta	alta	alta	alta
Industria química	baja	alta	media alta	media alta
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	baja	media alta	media alta	media baja
Suministro de electricidad, gas y agua	baja	media alta	alta	alta
Construcción	baja	media baja	media alta	media baja
Comercio al por mayor y al por menor	baja	media baja	media baja	media baja
Transporte y almacenamiento	media baja	media baja	media alta	media baja
Alojamiento y servicios de alimentación	baja	media baja	media baja	media baja
Información y comunicación	alta	alta	alta	alta
Actividades financieras y de seguros	media alta	alta	alta	alta
Actividades inmobiliarias	media baja	media alta	alta	media alta
Administración pública y defensa	baja	baja	media baja	media baja
Enseñanza	baja	baja	media baja	baja
Servicios sociales y relacionados con la salud	baja	baja	media baja	baja
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	baja	media alta	media alta	baja
Total	baja	media alta	media alta	media baja

Fuente: Elaboración propia, véase el anexo metodológico.

El estrato de productividad baja incluye a la mayor parte de las empresas de menor tamaño (de menos de diez empleados) y también a empresas de tamaño medio (de 10 a 49 empleados) de las ramas del textil, la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales. En 2014, este estrato generó un 12% del VAB con un 35,7% del empleo, y su nivel de productividad corresponde a un tercio del promedio de la economía. Cabe señalar que en los sectores que no producen para el mercado, y cuyo valor agregado se mide principalmente por los salarios pagados, el concepto de productividad reviste una gran complejidad. Frecuentemente, los salarios dependen de muchas otras variables, como el nivel del gasto público, y en su fijación intervienen cuestiones políticas.

El estrato de productividad media baja incluye prácticamente al resto de las empresas pequeñas, a empresas medianas (de los sectores de la construcción, el comercio, el transporte y el alojamiento) y a empresas grandes (de 50 empleados o más) de las ramas del textil, el alojamiento, la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales. Según datos de 2014, este estrato aporta un 30,5% del producto y crea la mayor parte (40,2%) del empleo de la economía. Su nivel de productividad corresponde a tres cuartos del promedio, el doble que la del estrato de productividad baja.

El estrato de productividad media alta está integrado en semejante medida por empresas medianas (de la rama agropecuaria, la explotación de minas, la elaboración de productos alimenticios, la fabricación de metales, el suministro de electricidad y las actividades de los hogares) y de tamaño grande (de la rama agropecuaria, la elaboración de productos alimenticios, la fabricación de metales, el comercio, el transporte, el alojamiento y las actividades de los hogares). En 2014, este estrato generó un 21,8% del PIB con un 14,6% del empleo. Por lo tanto, su nivel de productividad es un 50% superior al promedio de la economía: equivale a 5 veces la del estrato de productividad baja.

El estrato de productividad alta está constituido por un reducido número de casos de empresas pequeñas (de producción de madera, y del sector de la información y la comunicación) y una mayoría correspondiente a empresas medianas (de producción de madera, de la industria química, del sector de la información y de la comunicación y de actividades financieras e inmobiliarias) y grandes (explotación de minas, producción de madera, industria química, suministro de electricidad, sector de la información y de la comunicación y actividades financieras e inmobiliarias). Según cifras de 2014, este estrato genera un 35,7% del PIB, con un escaso 9,5% del empleo. Su nivel de productividad supera 3,8 veces el promedio y 11,2 veces el nivel del estrato de baja productividad.

A partir de la estratificación del producto por persona ocupada, se identificaron tres tendencias de la heterogeneidad productiva entre 2001 y 2014, como puede observarse en el cuadro 9:

■ Cuadro 9

Uruguay: distribución del VAB^a, el empleo y el valor agregado por ocupado según estratos, 2001 y 2014

	2001			2014		
	VAB (en porcentajes)	Ocupación (en porcentajes)	Productividad media	VAB (en porcentajes)	Ocupación (en porcentajes)	Productividad media
Baja	30	55	178	12	36	138
Media baja	18	21	288	31	40	309
Media alta	30	17	588	22	15	608
Alta	23	7	1 108	3	9	1 544
Total	100	100	333	100	100	408

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

En primer lugar, aumenta la participación en el producto (VAB) de los estratos de productividad alta y media baja. En el caso del estrato de productividad alta, el VAB se eleva desde un 23% en 2001 hasta un 36% en 2014 y, en el estrato de productividad media baja, desde un 18 % hasta un 31%. Lo opuesto ocurre con los estratos de productividad media alta y baja, cuyas participaciones en el producto se reducen en el período.

En segundo término, se registran profundos cambios en la composición del empleo en el período, como se discutirá en mayor detalle en el capítulo siguiente. Se registra una pronunciada caída del empleo en el estrato de productividad baja, cuya participación se reduce del 55% al 36%. Igualmente, la incidencia del empleo del estrato de productividad media alta cae del 17% al 15% entre 2001 y 2014. Por el contrario, en el estrato de productividad media baja la ocupación aumenta del 21% al 40% en este período, en tanto que en el estrato de alta productividad lo hace moderadamente: del 7% al 9%.

Como resultado de estos cambios, los diferenciales de productividad que caracterizan el funcionamiento de la economía se incrementaron durante el período analizado. La relación entre la productividad del estrato alto y el promedio aumenta desde el 3,35 en 2001 hasta el 3,77 en 2014, la de los estratos medios se mantiene relativamente constante entre ambos años y la del estrato bajo disminuye fuertemente desde el 0,54 hasta el 0,34 (véanse el cuadro I.10 y el gráfico 4).

■ Cuadro 10

Uruguay: productividad relativa por estratos, 2001, 2007 y 2014

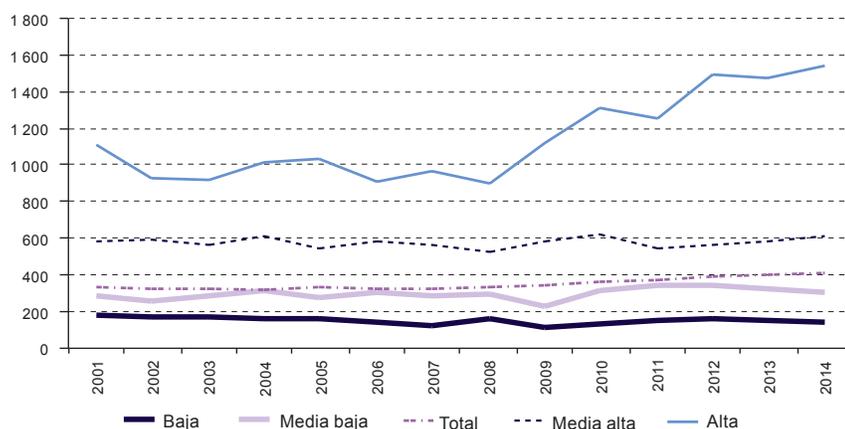
	2001	2007	2014
Baja	0,53	0,38	0,34
Media baja	0,86	0,87	0,76
Media alta	1,76	1,74	1,49
Alta	3,32	2,96	3,78
Total	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

■ Gráfico 4

Uruguay: productividad media por estratos, 2001-2014

(En miles de pesos uruguayos constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

En el período de 2001 a 2014, la productividad media aumenta a una tasa anual del 1,7%. Por encima de este promedio se sitúa el crecimiento del estrato de productividad alta (3%), seguido por el estrato de productividad media baja (0,6%). Quedan rezagados los estratos de productividad media alta (0,3%), y el de productividad baja (-1,8%). Esto incrementa el diferencial de productividades y, con ello, el grado de heterogeneidad productiva (véase el cuadro 11).

■ Cuadro 11

Uruguay: tasa de crecimiento anual por estratos de productividad, 2001-2014

(En porcentajes)

	2001-2014		
	VAB ^a	Empleo	Productividad media
Baja	-2,7	-1,2	-1,8
Media baja	12,7	11,3	0,6
Media alta	1,3	1,0	0,3
Alta	11,6	6,2	3,0
Total	4,5	2,3	1,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

En suma, el grado de heterogeneidad estructural, esto es, el diferencial de la productividad de los diferentes estratos de producción, aumenta durante el período analizado. El coeficiente de variación de la productividad por estrato disminuye levemente de 1,2 en 2001 a 1,1 en 2007 y después se eleva hasta 1,5 en 2014, lo que refleja la tendencia creciente de la heterogeneidad. A continuación se analizan en mayor detalle las tendencias de la desigualdad de la estructura productiva.

C. Tendencias de la desigualdad productiva

En este apartado se busca determinar cuáles fueron las tendencias generales en lo que respecta a la distribución de los niveles de productividad entre diferentes ramas y tamaños de empresas y qué elementos contribuyeron más a los cambios de esta distribución en el período comprendido entre 2001 y 2014.

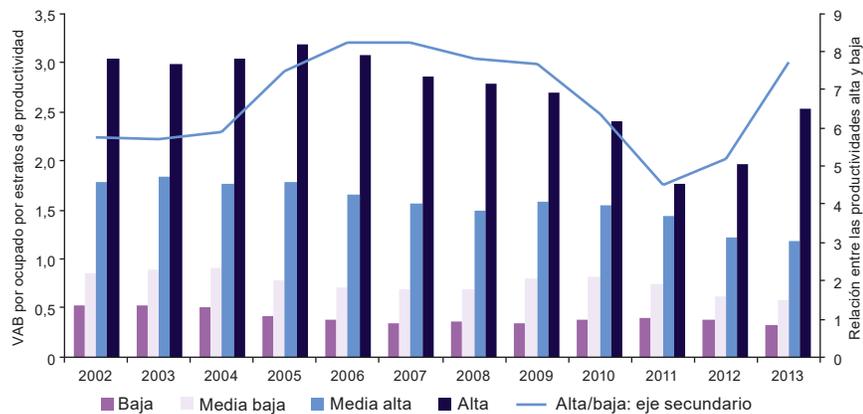
En primer lugar, se analizan las relaciones entre los estratos de productividad identificados anteriormente. A continuación, se analizan distintos indicadores de desigualdad de la productividad. La unidad de análisis son las personas ocupadas. Se calcula por cuartiles el valor agregado por ocupado, así como el coeficiente de Gini y dos índices de entropía: el de Bourguignon y el de Theil. El primero pondera a cada una de las personas ocupadas por igual, y el segundo lo hace según la contribución de cada persona al valor agregado. Se aplica también una descomposición de la desigualdad de ambos índices de entropía, organizados de acuerdo con una variable (estrato de tamaño o rama de actividad), y se distingue entre la desigualdad que se produce dentro de cada grupo y aquella que se produce entre los promedios de cada grupo².

En el gráfico 5 se muestra la evolución del VAB por ocupado de los diferentes estratos de productividad.

■ Gráfico 5

Uruguay: VAB^a por ocupado anual por estratos de productividad y relación entre las productividades alta y baja, 2001-2014

(En valores expresados en relación con la media^b)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

^b Promedios trienales móviles.

² Este tipo de descomposición ha sido criticada por no tomar en consideración la desigualdad entre grupos, que va más allá de la desigualdad del promedio de cada uno de ellos. Para ello se recomienda utilizar un método de descomposición del índice de Gini en tres componentes: la desigualdad entre grupos, la desigualdad dentro de los grupos y una desigualdad superpuesta. Sin embargo, dado que nuestros conjuntos son totalmente homogéneos, los valores que arroja esta última medición tienden a ser muy bajos, por lo que, en aras de la simplicidad, hemos decidido no utilizar esta medida.

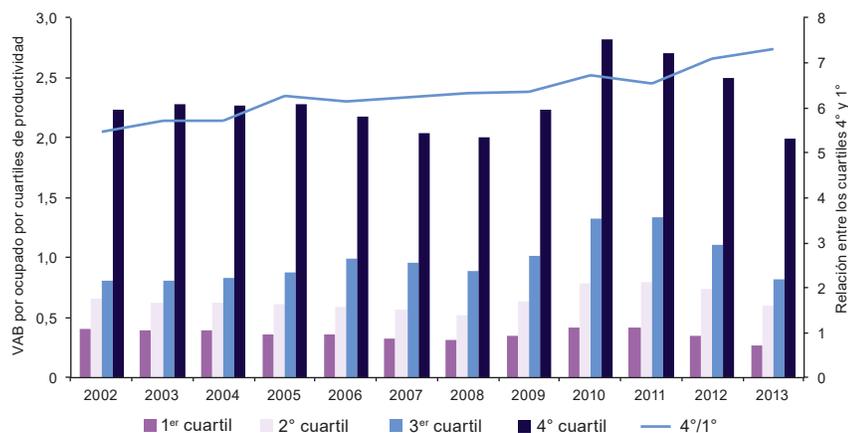
En esta evolución aparece cierta tendencia a la polarización, expresada por la relación creciente entre el grupo de más alta productividad y el de más baja, si bien se observan importantes fluctuaciones (véase el eje derecho del gráfico). Por otro lado, aparece un fenómeno difícil de entender a primera vista: casi todos los grupos reducen su relación con respecto a la media. Esta paradoja solamente se explica por la forma de construir los estratos, ya que no se toman en consideración los cambios de la cantidad de ocupados de cada grupo. Como ya se ha constatado, los dos grupos de mayor concentración de la ocupación son los que más crecieron en términos de ocupación y, tendencialmente, los de mayor productividad.

En el gráfico 6 se presentan los cuartiles de productividad construidos de la manera convencional: en lugar de las 57 observaciones de la matriz, como en el caso anterior, se ha dividido a todos los ocupados en cuatro grupos de igual cantidad (a diferencia del cuadro I.9, en el que los estratos incluían cantidades de ocupados distintas y cambiantes).

■ Gráfico 6

Uruguay: VAB^a por ocupado por cuartiles de productividad y relación entre los cuartiles 4 y 1, 2001-2014

(En valores expresados en relación con la media^b)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

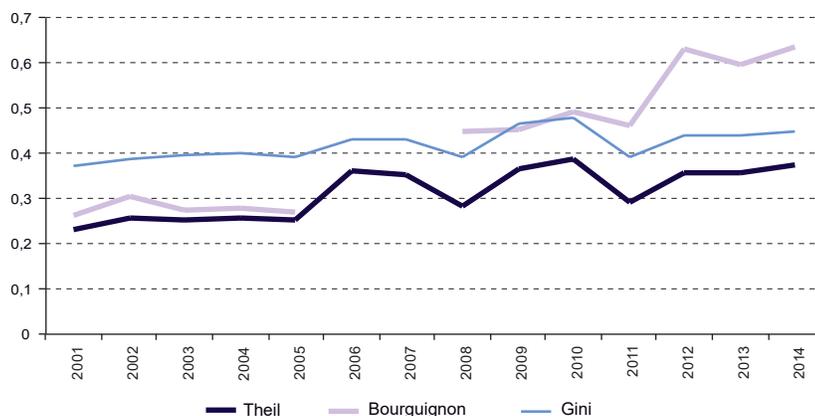
^b Promedios trienales móviles.

En este gráfico se observa la misma tendencia de polarización creciente, aunque de manera más nítida, con menores fluctuaciones y con valores menos extremos, ya que los cuartiles tienen una cantidad similar de casos.

Los tres índices utilizados para estimar la desigualdad entre ocupados, el de Gini, el de Bourguignon y el de Theil, muestran una creciente desigualdad a lo largo del período (véase el gráfico 7). Se trata de una tendencia llamativa, ya que se contraponen claramente a las tendencias de la desigualdad de ingresos constatadas a partir de las encuestas de hogares. Esto indica que existen ciertas tendencias subyacentes que provocan la desigualdad de la productividad y, al mismo tiempo, existen ciertas variables (que se abordarán en otros capítulos) que operan entre estas tendencias y la distribución del ingreso.

■ Gráfico 7

Uruguay: desigualdad del VAB^a por ocupado^b según diferentes índices de medición, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

^b A partir de empresas de tres estratos de tamaño diferentes y 19 sectores de actividad.

Cada uno de los tres índices presenta características diferentes: el de Gini, que tiende a reproducir lo que sucede en el centro de la distribución, muestra una desigualdad creciente hasta 2010 y a continuación una cierta reducción; el de Bourguignon, el que mejor representa a los sectores de baja productividad, muestra una creciente desigualdad a lo largo de todo el período, y el índice de Theil, que, por el contrario, es el que mejor refleja a los sectores de alta productividad, muestra un aumento hasta 2006 y después una cierta estabilidad.

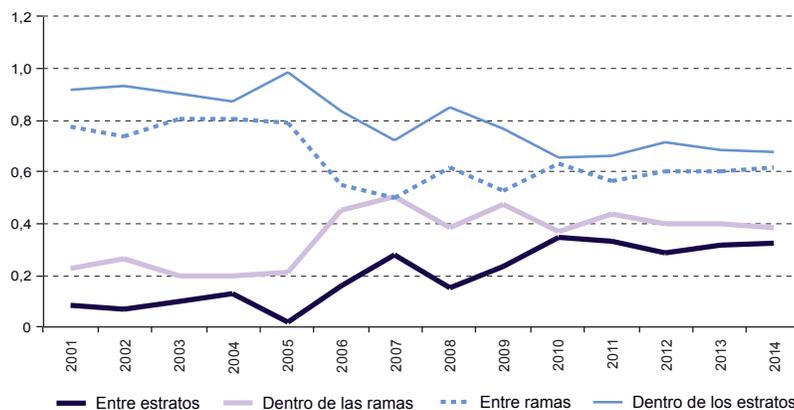
Estas distintas formas de observar el fenómeno guardan relación con lo que hemos constatado anteriormente: si las pequeñas empresas de menor productividad muestran un menor dinamismo del empleo y de la productividad, se produce una creciente polarización que aparecerá mejor reflejada por el índice de Bourguignon. Sin embargo, al ponderar el aporte de cada persona al valor agregado, los grupos de mayor productividad, concentrados en empresas grandes o en algunas medianas, tenderán a mostrar una imagen más estable de la distribución.

A continuación, cabe preguntarse cuál es la contribución de la desigualdad entre los distintos tamaños de empresa, así como de la desigualdad producto de las diferencias entre las ramas al interior de cada grupo de empresas del mismo tamaño. También se estudia la contribución de la desigualdad entre los distintos sectores de actividad y la resultante del diferente tamaño de las empresas al interior de cada rama. La unidad de análisis es la persona ocupada, y la variable estudiada es el valor agregado por ocupado.

Como se muestra en el gráfico 8, al inicio del período no se percibían importantes diferencias de productividad entre los distintos tamaños de empresa, posiblemente por causa de la crítica situación económica. La desigualdad se presentaba casi exclusivamente al interior de los estratos. Indirectamente, esto apunta a que las diferencias se encontraban entre las distintas ramas de actividad, lo que se abordará en breve. Sin embargo, a medida que avanza el período y crece la desigualdad global, aumenta la parte de la desigualdad que corresponde a las diferencias entre los distintos tamaños de empresas, que pasa del 10% a más del 30%. Esto se constató anteriormente: con el crecimiento, se reinstala la existencia de economías de escala en casi todas las ramas.

■ Gráfico 8

Uruguay: descomposición de la desigualdad^a del VAB^b por ocupado, entre y en el interior de los diferentes estratos de empresas^c y ramas de actividad^d, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

^a Según el Índice de Theil.

^b Valor agregado bruto.

^c Tres grupos de empresas de diferentes tamaños.

^d Diecinueve sectores de actividad.

En el mismo gráfico, se puede observar el proceso inverso en el caso de la desigualdad entre sectores económicos. Al inicio, la desigualdad entre las diferentes ramas representaba en torno al 80% de la desigualdad total. Esta desigualdad sigue aumentando, pero su peso va decreciendo con relación a la desigualdad dentro de cada rama por efecto del tamaño de las empresas, como ya se vio anteriormente. En cualquier caso, la desigualdad entre las ramas sigue siendo la predominante.

Un análisis más detallado que identificara algunos sectores con particularidades notorias permitiría ampliar la función explicativa de estas variables. Algunas opciones que podrían considerarse son las empresas públicas, el sector agropecuario y ciertas actividades del sector de los servicios, como las de los hogares.

Bibliografía

Parte A

- Bielschowsky, R. (2009), “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- CEPAL (2009a), “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, inédito.
- _____(2009b), “Datos de producto, empleo y productividad para 11 países de América Latina”, Santiago de Chile, inédito.
- _____(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SSES.30/3)), Santiago de Chile.
- _____(1964a), *Estudio económico de América Latina* (E/CN.12/711/Rev.1), Nueva York.
- _____(1964b), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1) Santiago de Chile.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Infante, R. (2009), “Notas sobre desarrollo inclusivo”, Santiago de Chile, proyecto Desarrollo inclusivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Pinto, A. (1982), “Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural”, *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, R. Franco (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- _____(1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1970), *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El trimestre económico*, enero-marzo.
- Pinto, A. y A. Di Filippo (1974), “Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina”, *Distribución del ingreso*, A. Foxley (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Porcile, G. (2010), “Heterogeneidad estructural y desarrollo”, *Documento de trabajo*, N° 1, Santiago de Chile, proyecto Desarrollo inclusivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, inédito.
- Slavinsky, Z. (1964), “Anexo estadístico” *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte B

- Banco Central de Chile (2003), *Cuentas nacionales de Chile: compilación de referencia 2003. Matriz de insumo producto de la economía chilena*, Santiago, Banco Central de Chile.
- INE (1998), *Encuesta de presupuestos familiares 1996/1997*, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas (INE)..
- Infante, R. (2007a), “Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en Jelvez, M. (comp.), *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lagos M., C. (2008), “Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003”, *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- MIDEPLAN (2006a), “Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social”, *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

(2006b), “Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios”, *Casen 2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

(2007), “La situación de la pobreza en Chile”, *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

(varios años), *Encuesta de Caracterización Económica: CASEN 1990-2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Parte C

Baldwin, R. (2012), “Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going”, *CTEI Working Papers*, Ginebra, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI).

Fagerberg, J. (2000), “Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 11, N° 4.

Gonzales de Olarte, E. (2013), “La economía peruana 1950 – 2007: análisis estructural”, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, en prensa.

___ (1998), “El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997”, *serie Análisis Económico*, N° 18, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Hirschman, A. (1962), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, New Haven Press.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2011), *Ficha Técnica de la Encuesta Nacional de Hogares Sobre Condiciones de Vida y Pobreza – ENAHO 2011*, Lima.

___ (2007), *Tablas insumo-producto de la economía peruana 1994 (Año Base 1994)*, Lima, Dirección de Cuentas Nacionales.

Jiménez, F., G. Aguilar y J. Kapsoli (1999), *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lopez-Gonzalez, J. y P. Holmes (2011), “The nature and evolution of vertical specialisation (VS): What is the role of preferential trade agreements?”, *NCCR Working Paper*, N° 41, mayo.

Maudos, J., J. Pastor y L. Serrano (2008), “Explaining the US-EU productivity growth gap: structural change vs. intra-sectoral effect”, *Economics Letters*, vol. 100, N° 2.

Peneder, M. (2003), “Industrial structure and aggregate growth”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 14, N° 4.

Singh, L. (2004), “Technological progress, structural change and productivity growth in manufacturing sector of South Korea”, *World Review of Science, Technology and Sustainable Development*, vol. 1, N° 1.

Villarán, F. (2007), “Políticas e instituciones de apoyo a la MYPE en el Perú”, Lima, SASE.

Parte D

ANP (Agencia Nacional de Petróleo) (2012) [en línea] <http://www.anp.gov.br/?id=380>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar caminos por abrir (LC/G.2432(SSES.33/3))*, Santiago.

___ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de Proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago.

Di Filippo, A. (2009), “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”, *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press.

- Nohlen, D. y R. Sturm (1982), “La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 28, Madrid, julio-agosto.
- Palma, J. G. (2010), “Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?”, *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1030, Cambridge.
- Pinto, A. (2000), “Natureza e implicações da ‘heterogeneidade estrutural’ da América Latina”, *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, R. Bielschowsky (org.), Río de Janeiro, Editora Record.
- Prebisch, R. (2000), “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, R. Bielschowsky (org.), Río de Janeiro, Editora Record.
- Rodríguez, O. (2009), *O estruturalismo latino-americano*, Río de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- Rowthorn, R. y R. Ramaswamy (1997), “Deindustrialization: causes and implications”, *Working Paper*, N° 97, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) .
- Soares, Sergei (2012), “A queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar”, *Textos para Discussão CEPAL/IPEA (LC/BRS/R.282)*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, O. y R. Infante (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile (LC/L.3126)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte E

- Bértola, L. (2015), “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford University Press.
- Bértola, L. y G. Porcile (2006), “Convergence, trade and industrial policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the international economy, 1900-1980”, *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, N° 1.
- Bértola, L. y F. Lorenzo (2004), “Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s”, *The Experience of Economic Growth*, J.L. van Zanden y S. Heikenen (eds.), Aksant, Amsterdam.
- Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), “El ciclo económico en Uruguay, 1998-2012”, serie *Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL de Montevideo*, N° 16 (LC/L.3930), Santiago.
- Bértola, L. y otros (1999), *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SSES.34/3))*, Santiago.
- CEPAL/Fundación EU-LAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe) (2015), *Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes (LC/L.4020)*, Santiago.
- Díaz, R. (2003), *Historia económica del Uruguay*, Montevideo, Taurus.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (2010), “Dos siglos en las economías del Plata, 1810-2010”, *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, L. Bértola y P. Gerchunoff (eds.), Documentos de Proyecto (LC/W.433), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

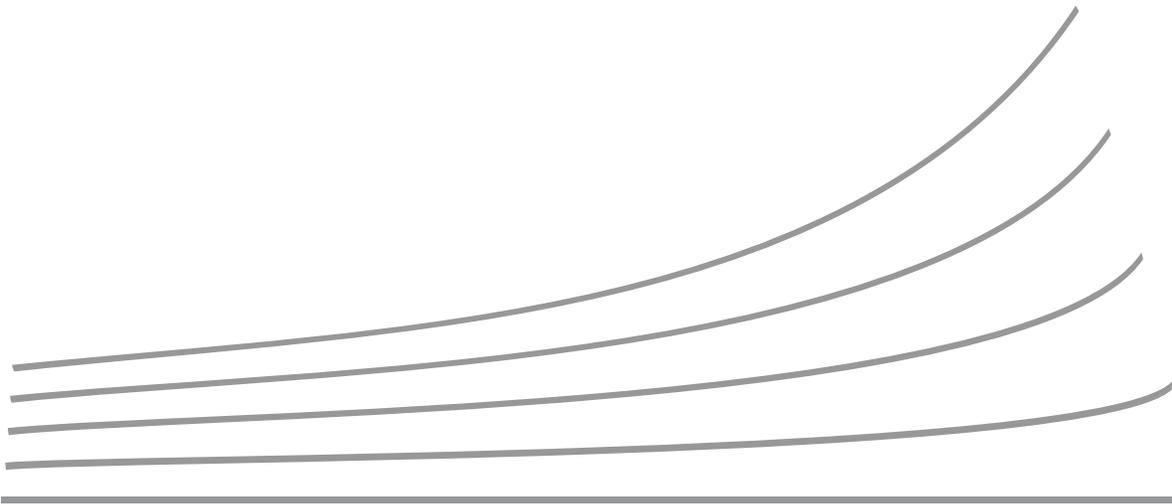
Infante, R. y O. Sunkel (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21.

Maddison Historical Statistics [en línea] <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/maddison-historical-statistics>.

Oddone, G. (2010), *El declive. Una mirada a la economía del Uruguay en el siglo XX*, Montevideo.

Pérez, E., D. Titelman y R. Minzer (2008), “Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 203 (LC/L.2907-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Távora J.L., E. González de Olarte y J.M. Del Pozo (2014), “Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias”, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).



Capítulo III

Aspectos estructurales del desempeño laboral y macroeconómico

Fuente:

Parte A. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (CEPAL, 2013)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35396/1/S1300904_es.pdf

Parte B. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf

Parte C. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf

Parte D. *Por um desenvolvimento inclusivo: O caso do Brasil* (CEPAL, 2015)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37823/1/S1420736_pt.pdf

Presentación

La finalidad de esta parte es abordar los aspectos estructurales del desempeño macro económico y laboral. Por un lado, se plantea la importancia que reviste la estructura productiva para explicar el crecimiento y determinar la viabilidad de los regímenes macroeconómicos. Se argumenta que el crecimiento depende de las características de la estructura productiva y de su capacidad para absorber el progreso técnico, incrementar la productividad y cerrar la brecha con la frontera tecnológica internacional. En este contexto, se reconoce que la política macroeconómica incide sobre la estructura productiva y esta a su vez condiciona el espacio disponible para la primera, así como sus efectos sobre la economía. Por otro, se postula que el mundo del trabajo cumple un rol fundamental en la generación y perpetuación de las desigualdades que caracterizan a los países de la región. La vinculación entre heterogeneidad estructural y desigualdad del ingreso se produce en el mercado laboral y los salarios de los trabajadores son el eslabón fundamental que encadena estos fenómenos. Las desigualdades de los ingresos salariales no solo se producen por diferencias de productividad entre distintos sectores de actividad o estratos productivos, pues éstas están asociadas en gran medida a diversos tipos de asimetrías, entre ellas, al hecho de que la institucionalidad laboral y social formal solo abarca una parte de la fuerza laboral.

En los textos que se incluye a continuación se examina, primero, el ámbito macroeconómico. En ese contexto, se analiza en qué medida y a través de qué mecanismos, la restricción externa tiende a condicionar el crecimiento de la economía y, en consecuencia, cómo se pueden generar las condiciones para reducir la heterogeneidad productiva y el peso de la restricción externa. (Argentina). También se muestra cómo el crecimiento económico es el resultado de la interrelación dinámica entre la estructura productiva y los agregados macroeconómicos, intentando identificar los mecanismos de transmisión, así como los principales factores condicionantes a lo largo del tiempo (Perú).

En segundo término, se estudia la relación entre la heterogeneidad estructural y el mundo del trabajo durante los últimos años, se consideran dos casos. El primero, en el que se detecta un cambio positivo en la estructura del mercado laboral, el que indica se ha avanzado en un aspecto fundamental para la superación de la heterogeneidad estructural: la reducción de la importancia del estrato de baja productividad. (Uruguay). En el segundo caso, se muestra que la evolución de la heterogeneidad productiva podría ser considerada como un factor explicativo de la mayor equidad alcanzada (Brasil). En efecto, disminuyen los diferenciales de productividad al mismo tiempo que se reduce la desigualdad de ingresos, lo que podría deberse a que el diferencial de salarios de los ocupados estaría asociado a las diferencias de productividad de los sectores.

Parte A

Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina

A. La restricción externa como limitante del crecimiento

El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALyC) ha estado históricamente limitado por la disponibilidad de divisas o “restricción externa” (RE). Ello implica, esencialmente, que el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico que les permitirían acercarse a una situación cercana a la de pleno empleo de los recursos resultan en general mayores que el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio del sector externo.

Durante la segunda posguerra, período en que predominaron los procesos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en buena parte de los países de América Latina (Bértola y Ocampo, 2010), la RE se encontraba asociada a las dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital y de partes y piezas necesarias para el crecimiento del sector industrial, a la falta de dinamismo en la oferta de los sectores exportadores de materias primas, así como a la remisión de utilidades al exterior efectuada por las empresas multinacionales (EMN) radicadas en la región; que en muchos casos, incluido el argentino, se constituyeron como actores gravitantes de la ISI.

Desde fines de la década de los setenta se añade un nuevo factor restrictivo, relacionado con el pago de los servicios de la deuda externa, que por prácticamente dos décadas constituyó el principal elemento de fragilidad en el frente externo de las economías latinoamericanas, condicionando severamente sus posibilidades de expansión. Como veremos en este trabajo, más recientemente pierde peso relativo el servicio de la deuda “financiera” como fuente de demanda de divisas y limitante externo de los países de la región y tiende a cobrar mayor relevancia dentro de la cuenta corriente de la balanza de pagos la remisión de utilidades y dividendos de las filiales de EMN al exterior.

1. Los determinantes “profundos” de la RE: de la eficiencia ricardiana a la eficiencia keynesiana y schumpeteriana

El problema de la RE se encuentra asociado a la persistencia de un perfil de especialización basado en el principio clásico de las ventajas comparativas. Un análisis dinámico como el involucrado en el problema de la RE exige distinguir entre la eficiencia asignativa o “ricardiana”, asociada al principio de ventajas comparativas, de otros tipos de eficiencia, como la “keynesiana” y la “schumpeteriana”, en el sentido planteado por Dosi, Tyson y Zysman (1989). La convalidación de un perfil de especialización de acuerdo con el principio de las ventajas comparativas (ricardianas), que asigna los recursos entre las distintas ramas de actividad al interior de un país en función de las productividades relativas de los distintos sectores, contribuye a mejorar la eficiencia asignativa de la economía en un momento dado del tiempo. En función de dicho principio cada país tenderá a especializarse en aquellas actividades en las que presenta menores brechas de productividad respecto del resto del mundo¹.

La asignación de recursos entre las distintas ramas de actividad debe ser evaluada no sólo de acuerdo con la eficiencia ricardiana en un momento dado de tiempo (es decir, estáticamente), sino también en función de los efectos del patrón de especialización sobre las tasas de crecimiento de largo plazo, así como en función de su contribución al sendero y dirección del cambio tecnológico

¹ Aunque cabe hacer notar que aún dentro de este tipo de planteo estático, dada la presencia de rendimientos crecientes a escala, competencia imperfecta y diferencias de tamaño entre los países, pueden coexistir distintos patrones de especialización. En tales circunstancias nada garantiza que el respeto a las “señales correctas” de precios en los mercados internacionales redunde en la elección de especialización de mayor bienestar (Williamson, 1983; Krugman, 1990).

(es decir, dinámicamente). En este sentido, como planteara Prebisch, debe considerarse en qué medida el perfil de especialización resulta eficiente desde la perspectiva del crecimiento de la demanda agregada; esto es, desde el punto de vista de lo que Dosi et al (1989) denominan “eficiencia keynesiana”. Por otra parte, dado que no todos los sectores presentan las mismas oportunidades de aprendizaje tecnológico, y considerando el carácter asimétrico de la difusión del progreso técnico a escala global, cabe también preguntarse si un perfil de especialización asociado a las ventajas comparativas en un momento de tiempo dado es eficiente en el largo plazo desde el punto de vista de la mejora de la productividad asociada al progreso técnico; esto es, desde el punto de vista de la llamada “eficiencia schumpeteriana”, que tiene en cuenta las ventajas absolutas asociadas al potencial de progreso técnico de los distintos sectores. Desde una perspectiva dinámica, y tomando en cuenta las potencialidades diferentes que presentan las distintas ramas de actividad desde el punto de vista de su capacidad de difundir el progreso técnico, nada garantiza que un proceso de especialización que responda a la concepción ricardiana de eficiencia (estática) resulte compatible con una asignación de los recursos fundada en los otros dos tipos de eficiencia (dinámica).

A continuación se desarrollan los conceptos de eficiencia keynesiana y schumpeteriana, haciendo especial hincapié en sus efectos sobre la RE.

a) Eficiencia keynesiana

Desde una perspectiva keynesiana, la formulación analítica más importante que articula los determinantes del crecimiento originados en el lado de la demanda con la noción de RE se encuentra en el ya célebre artículo de Anthony Thirlwall (1979). Se trata de una extensión dinámica del multiplicador del comercio exterior de Harrod (1933) que suscitó una abundante literatura teórica y aplicada acerca del alcance y validez empírica de lo que desde entonces se conoce como la “ley de Thirlwall”. Según dicha ley, dado un ritmo de crecimiento de la demanda mundial, la tasa máxima de expansión posible de una economía en el largo plazo depende positivamente de la elasticidad-ingreso de las exportaciones respecto del crecimiento de dicha demanda y negativamente de la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso del propio país. En su versión original, que supone que los términos de intercambio permanecen invariables (por lo que resultan sin efecto las elasticidades-precio de importaciones y exportaciones) la ley de Thirlwall suele presentarse mediante la siguiente ecuación:

$$y^* = \varepsilon z / \pi \quad (1)$$

o, alternativamente:

$$y^* = x / \pi \quad (1')$$

donde y^* es la tasa de crecimiento sostenible de la economía en el largo plazo, ε es la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, z es la tasa de crecimiento del resto del mundo (siendo $x = \varepsilon z$ el ritmo de crecimiento de la demanda de exportaciones) y π la elasticidad-ingreso de las importaciones.

La ley de Thirlwall postula una condición de equilibrio —o, más precisamente, una condición limitante— de largo plazo². Es decir, no rehúsa la posibilidad de que el máximo ritmo de crecimiento compatible con el umbral establecido por los parámetros ε , z y π sea sobrepasado a corto o mediano plazo, por ejemplo mediante el acceso al financiamiento externo. Sin embargo, pone de manifiesto que un período de crecimiento relativamente acelerado (*vis-a-vis* el umbral establecido por dichos parámetros) debe eventualmente ser compensado por un período de crecimiento relativamente lento (*vis-a-vis* el mismo umbral), a menos que en el ínterin la RE se haya desplazado “hacia afuera” debido a la modificación

² Para una revisión de la literatura sobre la validez empírica de la ley de Thirlwall, véase McCombie y Thirlwall (1994), McCombie (1997) y Alexander y King (1998). Para una revisión más general y reciente véanse, Thirlwall (2011) y Setterfield (2011). Para el caso particular de los países de ALyC, véase López y Cruz (2000).

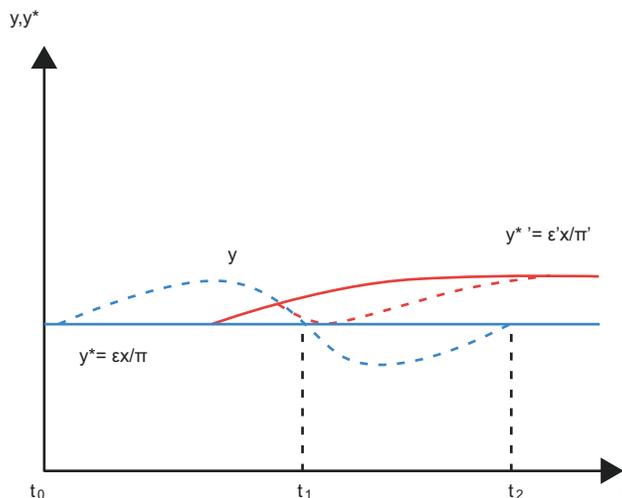
de las características estructurales de la economía (ε y π) o al aumento en el ritmo de crecimiento de la economía mundial (z).

El gráfico 1 ilustra estas dos variantes: en azul, una situación en la que no se verifica ningún cambio estructural (es decir, donde ε y π no varían); y en rojo una situación en la que, producto de la modificación de las características estructurales de la economía, aumenta el cociente entre dichos parámetros, sea porque aumenta ε , disminuye π , o una combinación de ambas, por lo que aumenta la tasa de crecimiento compatible en el largo plazo con la RE de la economía. Se supone que en ambas situaciones el ritmo de crecimiento de la economía mundial (z) permanece constante. En el primer caso (azul), al verificarse una tasa de crecimiento (y) superior a la compatible con la restricción externa (y^*) entre t_0 y t_1 , la tasa de crecimiento tiene que ubicarse por debajo de dicho umbral en un período posterior, como ocurre entre t_1 y t_2 . En el segundo caso (rojo), dado que entre t_0 y t_1 se modifican ε y π , de manera tal que $(\varepsilon/\pi) < (\varepsilon'/\pi')$, la mayor tasa de crecimiento económico entre t_0 y t_1 no debe compensarse posteriormente con una tasa de crecimiento menor a la establecida por el umbral inicial, debido a que la mejora en el cociente entre ε y π implica un aumento en la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo³.

La ley de Thirlwall tiene la virtud de vincular el problema de la RE con la estructura económica al relacionarlo con las elasticidades-ingreso de importaciones y exportaciones, dos parámetros esenciales de todo aparato productivo (Cimoli, Porcile y Rovira, 2008). En tal sentido, puede decirse que dichas elasticidades expresan en forma sintética el grado de articulación que existe entre la estructura productiva de un país y el dinamismo e impacto de la demanda local y global en una economía abierta⁴.

■ Gráfico 1

La ley de Thirlwall en el corto y largo plazo, con y sin cambio estructural



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la evolución de las elasticidades-ingreso de importaciones y exportaciones en relación con la RE y los límites que ésta impone al ritmo de expansión en las economías en desarrollo pone de manifiesto la significación de contar con un enfoque integrado que incorpore y contextualice los aspectos macro y mesoeconómicos del desarrollo (CEPAL, 2010). En tal sentido, no sólo importan

³ Naturalmente, también podría presentarse la situación inversa, en que producto de la modificación de las características estructurales de la economía se reduzca el cociente entre los parámetros ε y π , con la consiguiente agudización de la RE como consecuencia de la reducción en la tasa de crecimiento de equilibrio de largo plazo.

⁴ De hecho, como fuera mencionado en la introducción, la RE se encuentra en la raíz de la preocupación de Raúl Prebisch por la especialización productiva, la tendencia al deterioro en los términos del intercambio de los países exportadores de materias primas y su impacto en el desarrollo de los países de la región (Prebisch, 1949; 1963).

la efectividad de la política industrial y tecnológica, sino que resulta también determinante el régimen macroeconómico (por su impacto en la estructura de macro-precios de la economía), así como la política de regulación financiera y el mayor o menor direccionamiento estratégico que se le pueda dar a la inversión extranjera directa. Como se desprende del ejemplo del gráfico 1, cuando la RE es superada en el corto plazo vía ahorro externo, sea bajo la forma de un mayor endeudamiento (del sector público o privado) o como producto de un aumento en la inversión extranjera directa, resulta decisivo el destino asignado a los fondos provenientes del exterior. Toda aplicación de fondos externos que no redunde, directa o indirectamente, en una mejora de las elasticidades-ingreso de las exportaciones e importaciones (los parámetros ε y π), tenderá tarde o temprano a inducir una corrección a la baja o “compensación” en el ritmo de crecimiento económico⁵. Sólo los países con la capacidad de emitir una moneda que opere como reserva internacional de valor pueden transgredir por períodos prolongados de tiempo el límite impuesto por la RE en los términos planteados por la ley de Thirlwall —condición que, por cierto, no se aplica a ninguno de los países de la región, ni siquiera en los casos de mayor integración financiera con los mercados internacionales.

En un estudio reciente (CEPAL, 2007) se ha procurado esclarecer cómo la tasa de crecimiento consistente con la RE depende de las características de la estructura productiva y de la brecha tecnológica con las economías industrializadas (o “brecha tecnológica externa”). Partiendo de la ley de Thirlwall, dicho estudio plantea que las elasticidades de exportaciones e importaciones (ε y π) dependen de tres factores estructurales o institucionales: el grado de especialización y heterogeneidad de la estructura productiva (E), la brecha tecnológica externa (ψ) y, por último, otros factores ajenos a estructura económica y a la tecnología relacionados, fundamentalmente, con la determinación de los precios relativos de la economía (Ω). Siguiendo esta línea interpretativa, en su forma implícita la ley de Thirlwall puede expresarse de la siguiente manera:

$$y^* = \varepsilon/\pi (E, \psi, \Omega) z \quad (2)$$

donde el cociente entre ε y π depende de los tres factores mencionados. Desde esta perspectiva el principal limitante asociado a la RE de la economía remite precisamente al carácter heterogéneo y especializado de la estructura productiva. La persistencia de la heterogeneidad estructural de las economías en desarrollo tiende a consolidar un patrón de especialización rudimentario, concentrado en un conjunto relativamente acotado de productos, que cuentan con ventajas comparativas estáticas, en general asociadas a la explotación de recursos naturales, o en una serie de actividades de carácter industrial, pero en sectores con pocos eslabonamientos productivos locales. Dicha persistencia, y su impacto en el patrón de especialización, trae aparejada el aumento en el requerimiento de partes y piezas importadas a medida que se pretende avanzar en el proceso de industrialización y sustitución de importaciones y exacerba —en lugar de resolver— el problema de la RE, al impedir que disminuya la elasticidad-producto de las importaciones, o incluso generando su aumento.

b) Eficiencia schumpeteriana

Desde una perspectiva schumpeteriana, el dinamismo en las economías capitalistas depende ampliamente de la competencia basada en nuevos productos y procesos más que de la competencia basada en precios. A ello se suma la constatación de que la innovación no es sólo el resultado de las actividades de investigación y desarrollo (I&D) sino también un efecto del mismo proceso productivo (Dosi, *et al*, 1988). Desde este punto de vista, el aprendizaje tecnológico en el seno de la producción, incluyendo la interacción entre proveedores y usuarios, constituye una fuente central del progreso técnico. A diferencia de la visión estándar de la tecnología, asimilada a información fácilmente transferible, estos aprendizajes son altamente específicos, incluso tácitos, y por ende no

⁵ También resulta decisivo, aunque no será objeto de tratamiento sistemático en el presente trabajo, el impacto de corto plazo de los flujos de financiamiento externo sobre el tipo de cambio real y, ulteriormente, sobre la competitividad-precio de la economía, en particular de los sectores no tradicionales.

transferibles internacionalmente. Una implicancia directa de este tipo de análisis es que distintas configuraciones de la estructura productiva en el presente se traducen dinámicamente en distintas oportunidades tecnológicas y, consecuentemente, en diferentes capacidades tecnológicas en los períodos futuros. Como las oportunidades tecnológicas varían entre sectores y productos, el patrón de especialización productiva en el presente puede tener efectos decisivos en las productividades absolutas de los distintos sectores y por ende en las productividades relativas en el futuro. El principio de eficiencia ricardiana resulta incapaz de captar este tipo de efecto dinámico.

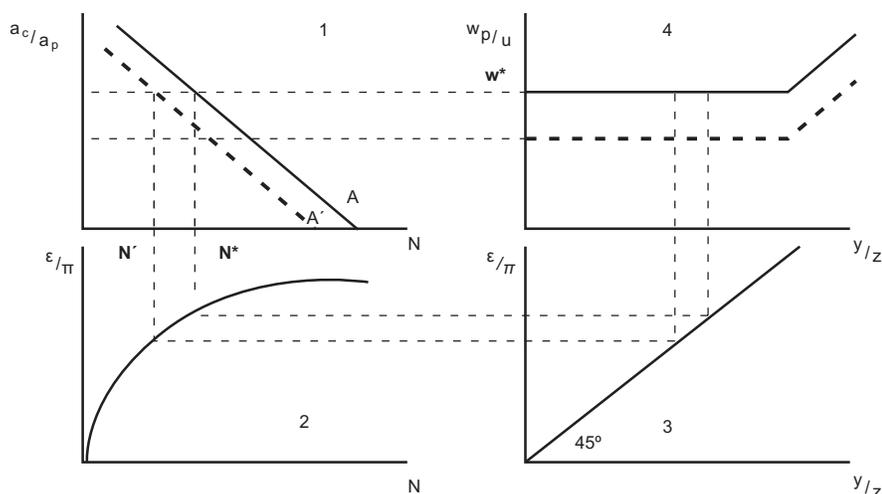
Para los países en desarrollo esto plantea un conflicto o disyuntiva entre la asignación de recursos según la eficiencia ricardiana (estática) y la schumpeteriana (dinámica). Los incentivos de mercado tienden a reforzar la expansión de los sectores que presentan menores brechas de productividad con respecto a los países desarrollados. Pero esta respuesta de corto plazo puede limitar el potencial de progreso técnico en el mediano y largo plazo. Como se trata de los sectores con menor “brecha externa” (tecnológica), resulta menor el potencial de aumento de productividad derivado de los procesos de convergencia (*catching up*). A su vez, como dichos sectores no necesariamente representan a las actividades de mayor ritmo de progreso técnico (y aumento de la productividad) a nivel internacional (situación típica de los sectores intensivos en recursos naturales que predominan en la región), el perfil de especialización resultante puede limitar el crecimiento no sólo por el bajo potencial de convergencia, sino también por su mínima proyección de mediano o largo plazo. Una especialización en actividades “maduras”, es decir, con un bajo ritmo de progreso técnico, y con reducido margen de convergencia, puede derivar en ritmos de crecimiento insatisfactorios.

A fin de ilustrar este punto, partiendo del modelo ricardiano original de Dornbusch, Fischer y Samuelson (1976), e introduciendo las contribuciones schumpeterianas y cepalinas de Cimoli (1988) y Porcile (2011), consideramos una economía internacional formada por dos países, del centro y la periferia, en la que se produce un gran número de bienes N , y suponemos que cada uno de ellos requiere para su producción una cantidad de horas de trabajo igual a a_p en la periferia y a_c en el centro. La relación $A = a_c/a_p$ representa la productividad relativa de la periferia respecto al centro requerida para producir el bien n , tal que cuanto mayor sea A menor será la brecha tecnológica para el enésimo bien y, *ceteris paribus*, mayor será la ventaja comparativa. Los N bienes se pueden ordenar en una secuencia decreciente de acuerdo con la productividad relativa de la periferia, tal que para $N=1$ la periferia tiene la mayor productividad relativa y a medida que se diversifica la economía hacia los productos subsiguientes la productividad relativa es menor ($N=1$ es el producto en el que la periferia tiene la mayor ventaja comparativa). La productividad relativa de cada sector de la periferia, esto es a_c/a_p , depende de la brecha tecnológica respecto del centro; es decir, de las diferencias en las capacidades para asimilar y generar nuevas tecnologías. A medida que se avanza hacia productos más intensivos en conocimiento la brecha tecnológica es mayor y esto se refleja en las productividades relativas.

A partir de este esquema simplificado resulta posible representar el perfil de especialización de la periferia. El precio de los bienes se define a partir de su costo unitario. En consecuencia la periferia producirá hasta aquel bien N para el cual $a_p \cdot w_p \leq a_c \cdot w_c$ $a_p \cdot w_p \leq a_c \cdot w_c$, que se puede reescribir como $a_c/a_p \geq w_p/w_c$ $a_c/a_p \geq w_p/w_c$ como en el gráfico 2. La periferia producirá hasta aquel bien en el que la productividad relativa de la periferia sea mayor o igual que su salario relativo. Para un nivel de w^* la periferia producirá entre el bien $N=1$ y N^* mientras que el centro producirá a partir de N^* . Como el centro produce los bienes con mayor intensidad tecnológica (y mayor dinamismo de la demanda) el perfil de especialización del sur tendrá implicaciones relevantes sobre el crecimiento.

■ Gráfico 2

Brecha tecnológica y ley de thirlwall



Fuente: Elaboración propia a partir de Porcile (2011).

Para analizar estas implicancias, en el cuadrante 2 se representa la relación entre la diversificación productiva de la periferia (o sea el valor de N^*) y el cociente entre la elasticidad-ingreso mundial de la demanda de exportaciones (para el país periférico) y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, es decir (ε/π) .⁶ Se supone que la relación entre las elasticidades depende positivamente de la diversificación productiva hacia sectores de mayor intensidad tecnológica de la periferia, esto es de la intensidad de cambio estructural (E). La idea subyacente es que si existe un patrón de especialización en el que los sectores con mayor intensidad tecnológica tienen mayor peso (que se ilustra con un desplazamiento a mayores N), esto permite al país generar innovaciones o imitar rápidamente, entrando en mercados de alto crecimiento de la demanda interna y externa. De esta manera se puede especificar la ley de Thirlwall representada en el cuadrante 2:

$$\varepsilon/\pi = f(N^*), \text{ con } f' > 0 \quad (3)$$

En el cuadrante 3 se grafica la ley de Thirlwall, entendida como una condición de equilibrio en el largo plazo. La tasa relativa de crecimiento de la periferia respecto al centro será y/z , en donde y es la tasa de crecimiento de la periferia y z la tasa de crecimiento del centro. La recta de 45° muestra como los cocientes de elasticidades consistentes con distintos patrones de especialización se transforman en la relación entre las tasas de crecimiento de equilibrio de ambas economías.

Finalmente, se introduce la relación entre la tasa de crecimiento relativa de la periferia y los salarios relativos. El cuadrante 4 muestra que a partir de cierta tasa de crecimiento relativa de la periferia, el salario relativo centro-periferia responde positivamente al crecimiento relativo de la periferia. No obstante, en aquellos países en los que existe heterogeneidad en el mercado de trabajo con una proporción elevada de la fuerza de trabajo desempleada o empleada informalmente, el salario relativo de la periferia no aumenta ante el mayor crecimiento relativo. De esta manera se determina el crecimiento relativo de equilibrio para un nivel de brecha tecnológica, heterogeneidad productiva y del empleo. A partir de esta situación es posible interrogarse cómo afecta a las tasas de crecimiento consistentes con el equilibrio externo una ampliación de la brecha tecnológica.

Una ampliación de la brecha tecnológica resulta en un desplazamiento de la curva A hasta A' . Para el nivel de salarios relativos w^* esto implica una mayor especialización de la estructura productiva

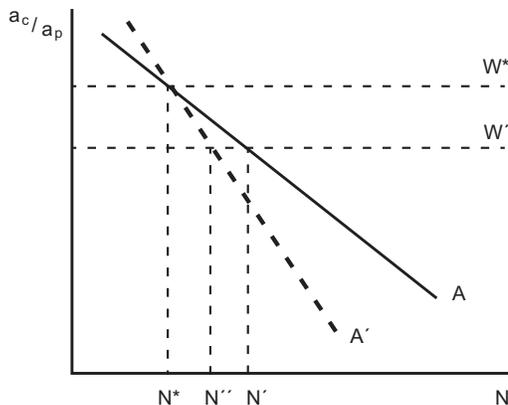
⁶ En el marco de la actual representación de una economía periférica y una central π es la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones del centro.

en sectores con menor dinamismo tecnológico (de N^* a N') y menores elasticidades relativas de la demanda, por lo que las tasas de crecimiento consistentes con la restricción externa resultarán menores. Una devaluación que reduzca relativamente los salarios en la periferia podría compensar este efecto, desplazándose la curva del cuarto cuadrante hacia abajo. Esto lograría mantener el grado de diversificación previo pero como resultado de una mejora “espuria” de la competitividad, que implicaría una caída del salario real de la periferia (o con efectos transitorios e inflacionarios en la medida en que los trabajadores logren recomponer su poder adquisitivo).

Por último, el gráfico 3 refleja cómo una mayor heterogeneidad estructural limita el efecto de la política cambiaria sobre la restricción externa. Cuanto más inclinada es A más heterogénea es la estructura productiva, porque la productividad relativa del sector $N+1$ es significativamente menor que la del sector N . En ese contexto, una política de disminución del salario relativo de la periferia tiene un efecto menor sobre la diversificación productiva (de N^* a N'' en vez de alcanzar N'), y *ceteris paribus*, sobre la tasa de crecimiento consistente con la restricción externa. Esta situación se refleja en muchos países en desarrollo en los que la difusión del progreso técnico es asimétrica al interior de las estructuras productivas, reforzando el patrón de especialización basado en las ventajas comparativas estáticas y con ello aumentando la heterogeneidad estructural.

■ **Gráfico 3**

Brecha tecnológica y heterogeneidad estructural



Fuente: Elaboración propia a partir de Porcile (2011).

Así, la relación entre las elasticidades de importación y exportación (el cociente entre ε y π) depende en última instancia de la brecha tecnológica entre el país considerado y los países avanzados, del grado de heterogeneidad estructural de la economía, así como de un conjunto de variables que, de una u otra manera, inciden en la competitividad de la economía, aunque dichas variables no estén directamente relacionadas con factores tecnológicos, desde la política monetaria, cambiaria y de financiamiento, hasta la estructura arancelaria y de subsidios correspondiente a los distintos sectores productivos⁷. En tal sentido, el comportamiento de las EMN, cada vez más gravitante a escala global, y también regional, así como la mayor o menor capacidad estatal para orientar su accionar y los efectos secundarios de su proceso de acumulación, también tiene implicancias decisivas. De hecho, como se podrá apreciar más adelante, una de las tesis del presente trabajo es que la evolución de la relación (ε/π) pasa crecientemente por el tipo de inserción de las EMN en cada economía nacional.

En suma, la ecuación (1) ilustra cómo, al modificar la relación entre las elasticidades-ingreso de las exportaciones e importaciones en función de la eficiencia keynesiana y schumpeteriana, el

⁷ López y Cruz (2000) muestran para el caso de los países latinoamericanos cómo una política de sostenimiento del tipo de cambio en un nivel competitivo puede elevar el ritmo de crecimiento compatible con la RE.

proceso de inversión y/o la dinámica del cambio tecnológico puede incidir en la tasa de crecimiento económico sostenible desde el punto de vista de la RE de la economía, dado que a mediano/largo plazo los determinantes “profundos” de dicha tasa de crecimiento se encuentran directamente relacionados con los límites impuestos por la brecha tecnológica y la estructura productiva del país, aún cuando a más corto plazo puedan existir restricciones dominantes por el lado financiero o asociados a la evolución de los términos del intercambio.

2. Restricción externa y financiamiento externo

En su formulación original la ley de Thirlwall excluía el tratamiento explícito de los flujos internacionales de capital. En 1982, el propio Thirlwall adapta el modelo original para incluir los casos en que se observaban déficits persistentes en la balanza comercial e ilustrar cómo una economía abierta puede estar sujeta a restricciones externas de carácter financiero y no sólo de carácter comercial (Thirlwall y Hussain, 1982). Dicho trabajo, que incorpora la posibilidad de que el ahorro externo atenúe —o restrinja aún más— la RE, dio lugar a una vasta literatura que contribuyó a perfeccionar el planteo original introduciendo, entre otros elementos, el problema de la sostenibilidad de la deuda externa (Moreno-Brid, 1998; Barbosa, 2001) y levantando el supuesto de invariabilidad de los términos del intercambio y del tipo de cambio real (López y Cruz, 2000).

La incorporación del financiamiento externo, que relaja la exigencia de que el comercio esté equilibrado en el largo plazo, y de las correspondientes condiciones de sostenibilidad de dicho endeudamiento, permite introducir los restantes rubros de la cuenta corriente de la balanza de pagos (pago de intereses y utilidades y dividendos) como variables adicionales a tener en cuenta en el análisis de la RE. Más allá de los matices que se presentan en la literatura, la posibilidad de que el comercio no se equilibre en el largo plazo, con el consiguiente papel para los flujos de capital transfronterizos, permite re-expresar la ley de Thirlwall de la siguiente forma implícita:

$$y^* = f \{ \varepsilon, z, \pi, d, r \} \quad (4)$$

donde d representa la tasa de crecimiento de los ingresos de capital y r su tasa de rentabilidad para el inversor extranjero (con $r = i + \sigma$, donde i es la tasa de interés internacional y σ la prima de riesgo país). Naturalmente, desde una perspectiva dinámica d y r no son variables independientes.⁸ La inclusión de d y r se relaciona más con el conocido planteo de Domar (1950) que con el análisis de sostenibilidad que se presenta en la literatura “thirlwalliana”, y apunta en mayor medida a establecer el signo (positivo o negativo) de las transferencias netas de divisas asociadas a los flujos de endeudamiento externo (ya sea bajo la forma de emisión de deuda o inversión extranjera directa), que a profundizar el problema de la sostenibilidad⁹. De (4) puede inferirse que el flujo neto de divisas será positivo sólo si el ritmo al que crece el ingreso de fondos del exterior (d) es mayor que la tasa de rentabilidad aplicada a dichas inversiones (r).

En todo caso, e independientemente de las condiciones de sostenibilidad del proceso de endeudamiento externo, una disminución en la tasa de crecimiento de los fondos provenientes del exterior (d), un aumento de la tasa de interés internacional (i), o un aumento de la prima de riesgo país (σ), tenderán a agravar la RE, imponiendo mayor presión al balance comercial, y viceversa. Así, los aspectos reales y financieros se retroalimentan: dada una tasa de crecimiento de las exportaciones (en función de los parámetros ε y z), la tasa de crecimiento de las importaciones y, en última instancia, del producto de la economía, dependerán de las transferencias netas de divisas asociadas a los flujos de endeudamiento externo —la diferencia, positiva o negativa, entre d y r .

⁸ La prima de riesgo país σ puede, por ejemplo, ser función del grado de endeudamiento externo.

⁹ Un problema que, como plantea Barbosa (2001), remite más al corto y mediano plazo que al largo plazo.

La literatura suele asociar el coeficiente r al pago de intereses por endeudamiento externo. Sin embargo, en un sentido estricto este coeficiente representa el costo financiero de *todos* los pasivos externos de una economía, incluido el *stock* de Inversión Extranjera Directa (IED). En tal sentido, r puede ser especificada como el promedio ponderado entre la tasa de interés atribuible a los compromisos financieros externos y la tasa de rentabilidad sobre el stock de IED existente en una economía:

$$r = \alpha i + (1-\alpha) g \quad (5)$$

donde i representa la tasa de interés promedio de la deuda externa, g es la tasa de rentabilidad de la IED¹⁰, y α la deuda externa como proporción del pasivo externo total, compuesto por la deuda externa (pública y privada) y el stock de IED, de modo que:

$$\alpha = D / (D + IED) \quad (6)$$

donde D representa el stock de deuda externa e IED es el stock de IED.

Esta distinción no resulta trivial debido a que la tasa de interés sobre la deuda externa y la tasa de ganancia sobre la IED pueden diferir significativamente, especialmente en países con fuerte acceso a crédito externo concesional¹¹.

3. Restricción externa y términos de intercambio

Hasta aquí no se ha hecho referencia a la evolución de los términos del intercambio, una variable de suma trascendencia para el pensamiento de la CEPAL (Prebisch, 1962). Ello se debe a que las distintas especificaciones del modelo de Thirlwall que se encuentran en la literatura suponen que los términos del intercambio (TI) se mantienen constantes, una suposición impuesta por las condiciones de equilibrio de largo plazo. Pero ello no implica que las variaciones en los TI no tengan efecto en la práctica, sobre todo en el corto o mediano plazo. A igualdad de otras condiciones, una mejora en los TI tiene un efecto inmediato semejante al de, por ejemplo, un aumento en la liquidez internacional, o un aumento en el ritmo de crecimiento del resto del mundo, permitiendo financiar un proceso de expansión más acelerado, aún cuando los parámetros estructurales de la economía no se hubieran modificado¹².

No obstante, cabe hacer notar dos diferencias importantes en relación con una situación en la que la aceleración del crecimiento se produce como efecto de un mayor endeudamiento externo. En primer lugar, que la aceleración del crecimiento derivada de un aumento en los TI es necesariamente temporaria. Una vez asimilado el impacto de la mejora en los TI, la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio externo debe converger a la misma tasa vigente antes de la mejora en los TI; es decir, sujeta a los mismos limitantes externos de largo plazo, a menos que estos hubieran cambiado en el ínterin.

Como se ilustra en los gráficos 4 y 5, si en t_1 se produce un aumento en los TI, que pasan de TI_0 a TI_0' (tal que $TI_0 < TI_0'$), la tasa de crecimiento económico compatible con el equilibrio externo de largo plazo (y^*) podrá crecer temporariamente por encima del umbral establecido por la RE, aprovechando la mayor capacidad importadora derivada del aumento en los TI, pero una vez que la holgura externa inicial fuese aprovechada en su totalidad, por ejemplo a partir de t_2 , la tasa de crecimiento volverá a verse limitada en el largo plazo por los mismos parámetros que se registraban antes de la mejora en los TI. Los gráficos 4 y 5 muestran cómo, en tanto no se revierta el aumento

¹⁰ Para simplificar la exposición excluimos aquí la prima de riesgo país.

¹¹ Si la segunda es menor que la primera, el creciente peso de la IED como fuente de financiamiento externo en los países en desarrollo puede tender a exacerbar la RE.

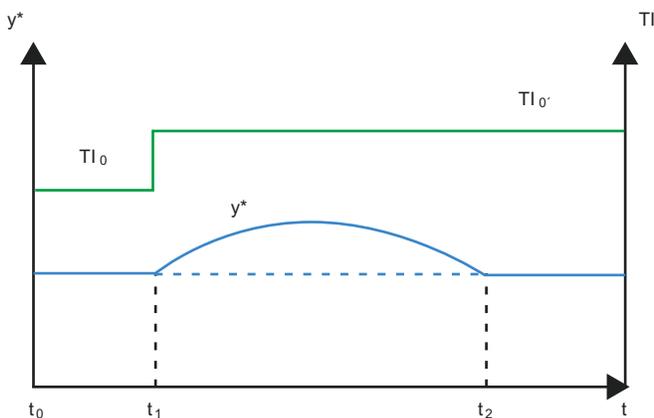
¹² Naturalmente, también puede darse la situación opuesta: una caída en los términos del intercambio que reduzca en el corto plazo el ritmo de expansión posible, a pesar de no haber mediado ningún cambio estructural (en las elasticidades-ingreso de importación y exportación).

en los TI, el *nivel* del producto de equilibrio externo (Y^*) tenderá a crecer a la misma tasa y^* , pero se ubicará permanentemente por encima del nivel que hubiera tenido de no haber aumentado los TI.

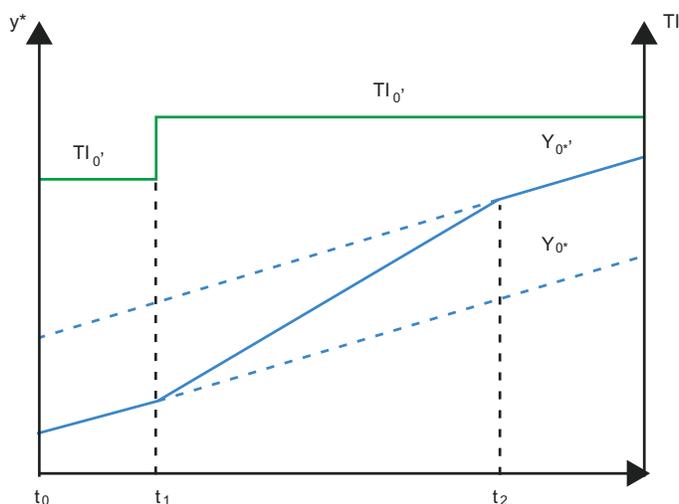
En segundo lugar, que a diferencia de una situación en la que el ritmo de expansión se acelera (*vis-a-vis* el ritmo de crecimiento compatible con la RE) como resultado del mayor acceso al financiamiento externo, el aumento en la tasa de crecimiento asociada a la mejora en los TI no implica un aumento en los pasivos externos de la economía y, por ende, no plantea ninguna disyuntiva (*trade-off*) intertemporal. Es decir, como se advierte en el gráfico 4, una aceleración del crecimiento debido a un aumento en los TI no necesita ser “compensada” con una desaceleración posterior (*vis-a-vis* el ritmo de crecimiento compatible con la RE) para hacer frente a los compromisos externos, a menos que, naturalmente, se trate de un aumento momentáneo en los términos del intercambio, en cuyo caso sí cabría esperar un período de desaceleración relativa, proporcional al grado de reversión del aumento original de los TI.

■ **Gráfico 4**

La ley de Thirlwall en el corto y largo plazo, modificación en los términos del intercambio



■ **Gráfico 5**



Fuente: Elaboración propia.

La inclusión de la evolución de los TI, junto con la consideración de las condiciones de liquidez internacional (sin contemplar cuestiones de sostenibilidad), puede servir para relacionar la trayectoria de corto plazo de la economía (y) con su trayectoria de equilibrio de largo plazo (y^*). Así,

como de hecho plantean Thirlwall y Hussain (1982), la diferencia (positiva o negativa) del ritmo de crecimiento observado y el de equilibrio de largo plazo ($y - y^*$) estaría dado por la evolución de los TI y las condiciones de acceso al crédito:

$$y - y^* = f \{ \Delta TI, d - r \} \quad (7)$$

donde $y^* = \varepsilon/\pi (E, \psi, \Omega) z$, como se estableció en la ecuación (2). Esta distinción es consistente con la idea de que el período de “bonanza” reciente para buena parte de los países de la región se relaciona con la mejora de los TI y de las condiciones de liquidez internacional¹³. Cabe hacer notar, no obstante, en relación con los TI, que lo que incide en el ritmo de crecimiento de la economía a corto plazo en relación con su tasa de crecimiento sostenible de largo plazo es la *variación* y no el *nivel* de los TI. Como advertíamos más arriba, aún con TI favorables, cuando éstos se estabilizan en un nivel elevado, el ritmo de crecimiento en el corto plazo vuelve a estar condicionado por los parámetros reales (estructurales) de la economía (ε y π) y las condiciones de acceso al crédito internacional.

B. La restricción externa en América del Sur en la década de los 2000

En la sección anterior se analizaron los distintos determinantes de la restricción externa. En esta sección se analiza la evidencia empírica de América del Sur desde el punto de vista macro-estructural o real y desde el punto de vista macro-financiero, prestando especial atención al caso argentino.

1. El lado real: exportaciones, importaciones y RE

¿Cómo ha incidido la dinámica de las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones (los parámetros ε y π) en la RE de la región en las últimas décadas? En general, las estimaciones de los parámetros de la ley de Thirlwall no distinguen explícitamente la elasticidad de las exportaciones (ε) de la tasa de crecimiento del PIB mundial (z), como en la ecuación (1), y utilizan la tasa de variación de las exportaciones ($x = \varepsilon z$), como en la ecuación (1')¹⁴. Si bien ello resulta válido desde una perspectiva econométrica, desde el punto de vista de la política económica y del análisis histórico la distinción de los coeficientes ε y z puede resultar decisiva. No es lo mismo que aumente la tasa de crecimiento sostenible de largo plazo debido al incremento en la tasa de crecimiento del PIB del resto del mundo que producto de un cambio en la especialización productiva hacia ramas de actividad de una mayor elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones. Este último caso podría denotar cierta transformación en la estructura productiva y/o la disminución de las brechas tecnológicas con los países más desarrollados, como parece haber sido el caso en algunas economías del este asiático en donde el pasaje hacia una producción de bienes con un mayor contenido de conocimiento contribuyó a relajar la restricción externa y promover un ritmo de crecimiento más acelerado. El mismo análisis puede realizarse en relación con la elasticidad-producto de las importaciones (π), cuya evolución refleja los cambios experimentados por la estructura productiva. En tal sentido, el ratio de elasticidades ε/π , a la vez que contribuye a delimitar la RE, constituye un buen indicador sintético del grado de complejidad o diversificación de la estructura productiva de un país (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

El gráfico 6 presenta estimaciones de la elasticidad-producto mundial de las exportaciones (ε), la elasticidad-producto de las importaciones (π) y el cociente entre ambas (ε/π) para la economía argentina y el promedio (simple) de los diez países de mayor tamaño de América del Sur (que denominamos *LAT 10*)¹⁵ desde comienzos de la década de los ochenta hasta 2008.

¹³ La medida en que las variaciones en los TI impactan en el crecimiento depende del grado de apertura externa de la economía.

¹⁴ Véase Thirlwall (1979) y Thirlwall y Hussain (1982)

¹⁵ LAT 10 incluye a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Resulta complejo obtener una estimación puntual robusta de las elasticidades de importación y exportación. Dichas estimaciones tienden a ser bastante sensibles a la metodología utilizada. Difieren significativamente, por ejemplo, según se considere el promedio simple o una mediana móvil en un período determinado, y cada una de dichas estimaciones a su vez varía significativamente en función de la cantidad de observaciones consideradas. Suelen aparecer, además, resultados “aberrantes” (es decir, sin sentido económico) como pueden ser elasticidades con signo negativo, que reflejan acontecimientos puntuales (como una mala cosecha producto de factores climáticos), y no las características estructurales que los parámetros de la ley de Thirlwall pretende captar¹⁶.

En este caso, para la estimación de dichas elasticidades, se optó por realizar regresiones en logaritmo con una ventana móvil de 30 años con observaciones para el período 1950-2008. Ello permite representar fehacientemente la *tendencia* de las elasticidades de exportaciones e importaciones en las últimas décadas (a partir de 1980), pero no necesariamente su *nivel* en cada uno de los años considerados.

El gráfico 6.A refleja la evolución de la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones (ε). Para el caso argentino se aprecia una tendencia ascendente entre comienzos de la década de los ochenta y fines de la de los noventa. Dicho aumento se encontraría asociado, en parte, a la maduración de determinados proyectos de producción de insumos industriales de uso difundido en la última fase de la ISI, la concreción de los acuerdos comerciales firmados en el marco del MERCOSUR, como así también, especialmente a partir de la década de los noventa, a nuevos paquetes agronómicos incorporados a la producción agropecuaria que elevaron la frontera agrícola de manera considerable. La elasticidad de las exportaciones se mantiene estable entre comienzos y mediados de la década de los 2000, momento a partir del cual la serie vuelve a evidenciar una tendencia levemente positiva. En los países incluidos en *LAT 10* la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones evoluciona de manera bastante heterogénea en el periodo reciente. Se observan casos de retroceso acentuado, como los de Brasil y Chile, y en menor medida Colombia, y casos de mejora significativa, como los de Bolivia y Perú, y en menor medida Uruguay.

El gráfico 6.B refleja la tendencia de la elasticidad-producto de las importaciones (π). En el caso de la Argentina, se advierte una fuerte suba a comienzos de la década de los noventa, en el mismo sentido pero bastante más acentuada que la del promedio de *LAT 10*. Alrededor del año 2003 la tendencia se revierte y comienza a descender por primera vez luego de quince años de aumento. En el resto de la región (*LAT 10*) la tendencia ascendente se mantiene sin interrupciones. La elasticidad-producto de las importaciones evoluciona de manera mucho más homogénea en los países de *LAT 10*. En prácticamente todos los casos, con la excepción de Argentina, y en menor medida Perú, dicha elasticidad aumenta en el periodo reciente, en tanto en Uruguay mantuvo una situación relativamente estable.

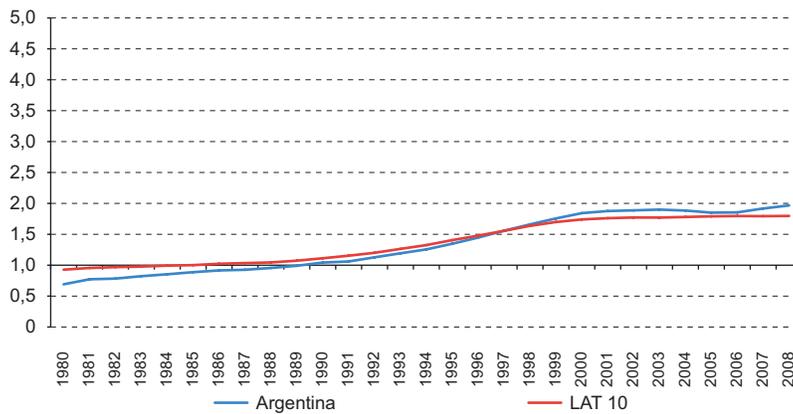
En cuanto a la relación entre ambas elasticidades (ε/π), reflejadas en el gráfico 6.C, se advierten trayectorias contrapuestas entre el caso argentino, que tiende a aumentar en la última década, y el promedio de *LAT 10*, que tiende a disminuir. En la Argentina, luego de un deterioro continuo y bastante significativo desde comienzos de la década de los noventa, se advierte un cambio de tendencia en torno al año 2003. Por el contrario, en el resto de la región la tendencia al deterioro parecería acentuarse alrededor de la misma fecha. La tendencia decreciente en el cociente de elasticidades para el resto de los países de *LAT 10* resulta bastante generalizada, a excepción de Bolivia y Perú, donde aumenta significativamente, y en menor medida Uruguay, donde permanece relativamente estable. Así, desde una perspectiva estructural y de largo plazo, la restricción externa, medida en función de sus parámetros “profundos”, en los términos planteados por la ley de Thirlwall, parecería haber revertido favorablemente su tendencia en la Argentina con el cambio de régimen macroeconómico a partir del colapso de la convertibilidad.

¹⁶ Para una discusión acerca de los diferentes métodos de estimación de las elasticidades, véase Thirlwall (2011).

Cabe mencionar, por último, un condicionante estructural asociado al desempeño importador/exportador, como es la evolución del saldo comercial del sector energético en la economía argentina, ya que afecta los parámetros bajo análisis. La caída que se advierte en los últimos años en la elasticidad-producto de las importaciones argentinas y la leve mejoría en la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones se produce en el marco de un importante deterioro en el saldo comercial energético del país. Mientras que a mediados de la década del 2000 el saldo comercial energético representaba aproximadamente la mitad del saldo comercial total (medido a valores corrientes) hacia el año 2010 dicha proporción alcanzaba apenas un 15% (ver el gráfico A10 del Anexo). En 2011, ante un fuerte aumento de las importaciones de combustibles líquidos, Argentina registra su primer saldo energético negativo en décadas. Lo que importa subrayar aquí, sin adentrarnos en los factores determinantes de este deterioro, es que la caída en el saldo comercial energético tiende a incidir adversamente tanto en la elasticidad-producto de las importaciones como sobre la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, lo que realza la significación de la mejora en el ratio de elasticidades ilustrado en el gráfico 6.

■ **Gráfico 6**

A. Elasticidad-producto mundial de las exportaciones (E)



B. Elasticidad-producto de las importaciones (Π)

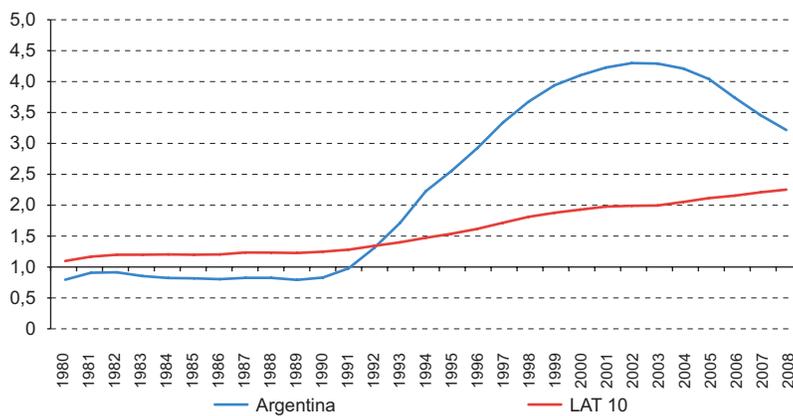
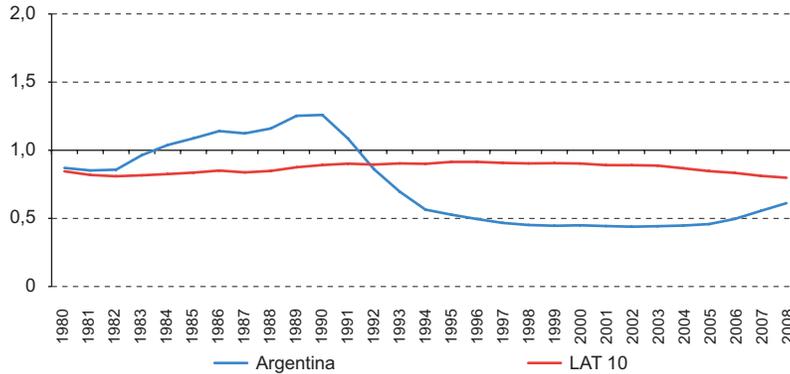


Gráfico 6 (conclusión)

C. Cociente de elasticidades (E/Π)



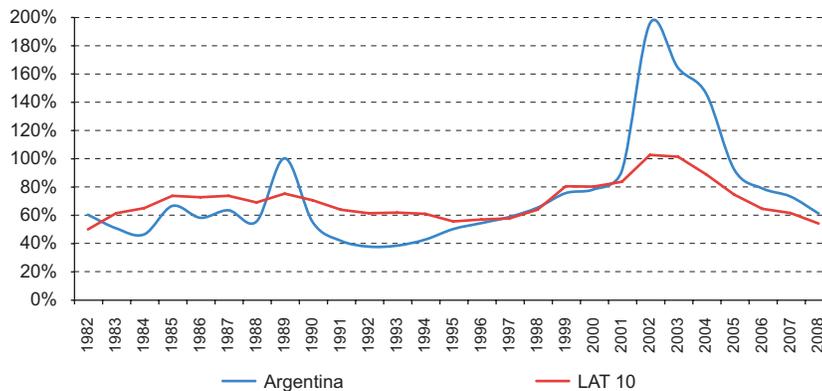
Fuente: CEPAL y UNCTAD.

2. El lado financiero: Endeudamiento externo e IED

La RE tiene, además de sus determinantes reales, determinantes financieros. En las últimas décadas la región ha tenido que absorber grandes oleadas de capital, que dejaron su huella desde el punto de vista de la sostenibilidad externa de la economía. En el gráfico 7 se presenta la evolución de los pasivos externos (IED y deuda externa pública y privada) sobre el PIB para la Argentina y LAT 10.

Durante la década de los ochenta los países de LAT 10 registraron una proporción de pasivos externos a PIB superior a la que presentaba la Argentina. A comienzos de la década de los noventa, dicha proporción comienza a crecer en el caso de la Argentina, llegando a valores explosivos hacia 2001 y 2002, cuando se desata la crisis, con el subsiguiente incumplimiento y reestructuración de la deuda pública¹⁷. Luego, hacia mediados de la década de los 2000 la proporción comienza a descender, al igual que lo hace en el resto de la región, aunque en el caso argentino no sólo como resultado del proceso de elevado crecimiento que se dio en casi todos los países de LAT 10, sino también de la reducción de la deuda externa derivada del mencionado proceso de reestructuración¹⁸.

Gráfico 7
Pasivos externos sobre PIB



Fuente: CEPAL.

¹⁷ Al computar los cocientes en función de magnitudes denominadas en dólares corrientes, el máximo registrado en la Argentina en 2002 se encuentra sobredimensionado a raíz de la fuerte devaluación de la moneda experimentada en dicho año.

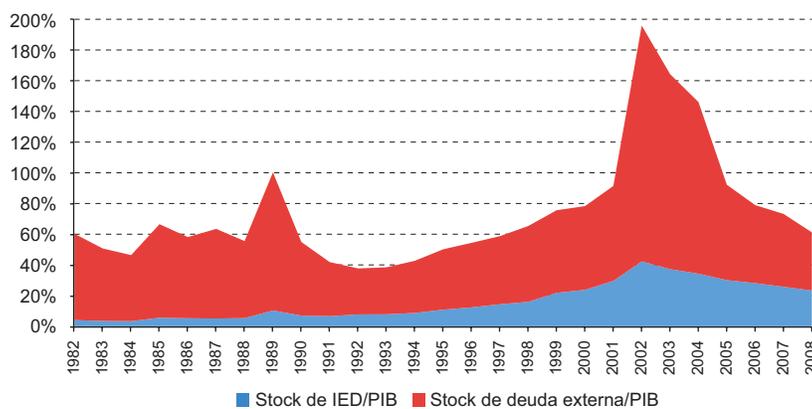
¹⁸ Aquí también el proceso de apreciación real tendió a acentuar la disminución del ratio deuda externa/PIB.

El gráfico 8 presenta la evolución del peso relativo de la deuda externa y la IED en relación con el PIB de Argentina y LAT 10. Tanto en la Argentina como en los países de LAT 10 se aprecia una importancia creciente del componente IED dentro del total de los pasivos externos. En el caso particular de la Argentina, mientras que a inicios de los ochenta dicho componente resultaba casi insignificante en comparación con la carga de la deuda externa (4,1% del PIB de un pasivo externo total que ascendía a 60,3 % del PIB), hacia fines del período analizado la IED representaba una parte significativa del PIB (23,3% del PIB de un pasivo externo total que ascendía a 61,2% del PIB). El caso de LAT 10 es aun más contundente: en 2008 el valor del stock de deuda es prácticamente idéntico al del stock de IED.

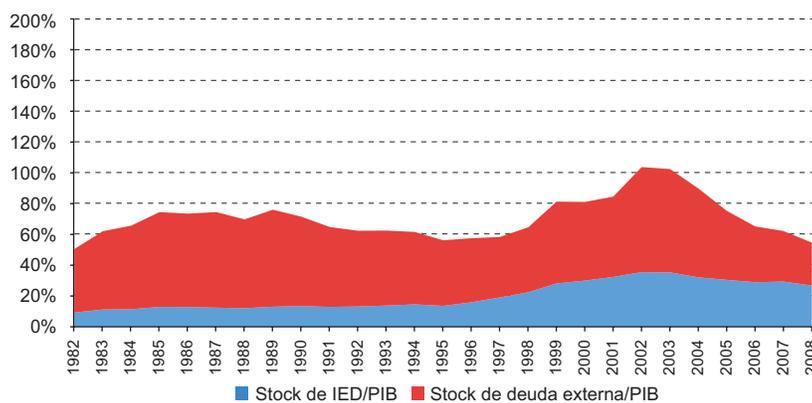
■ Gráfico 8

Stock de pasivos externos como porcentaje del PIB

A. Argentina



B. LAT 10



Fuente: CEPAL.

En las últimas dos décadas la IED ha tendido a reemplazar a las formas de endeudamiento convencionales como fuente de financiamiento externo, lo que obliga a matizar la idea de que la región ha reducido fuertemente su endeudamiento con el exterior en la última década. El cuadro 1 permite apreciar cómo se redujo el peso del endeudamiento externo en todos los países de LAT 10 durante la última década, con la excepción de Uruguay. Pero también se advierte que la caída en el endeudamiento total es menor que la caída en el endeudamiento estrictamente financiero, debido precisamente al aumento del stock de IED.¹⁹

¹⁹ El aumento del peso de la IED puede traer aparejado un aumento en el costo financiero del endeudamiento externo, si se verifica que la tasa de rentabilidad promedio del stock de IED es mayor que el interés promedio aplicable a las restantes obligaciones externas (ver ecuación 4 en la sección 2 y gráfico 7 en esta misma sección).

■ Cuadro 1

Endeudamiento externo total (como porcentaje del PIB)

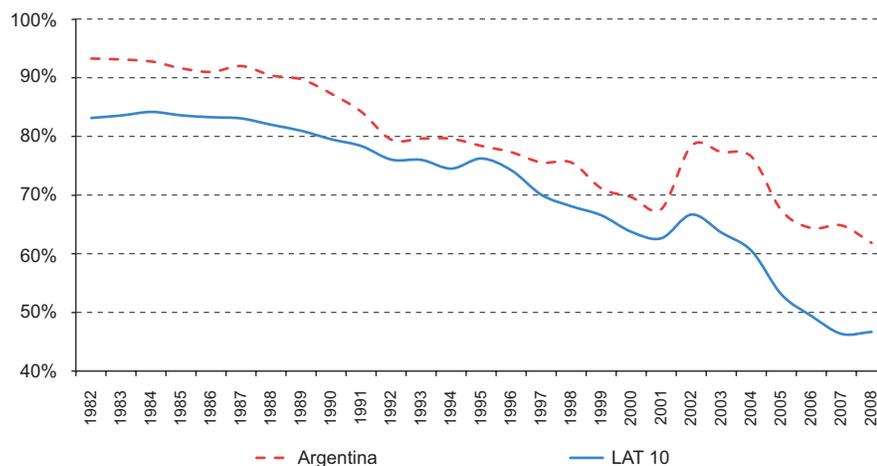
	1982		1990		2000		2008	
	Total	Financiera	Total	Financiera	Total	Financiera	Total	Financiera
Argentina	60,3	56,2	54,9	47,9	78,3	54,5	61,2	37,8
Bolivia	53,5	44,7	98,7	77,6	142,0	80,3	71,5	35,6
Brasil	33,2	26,5	31,6	24,3	52,6	33,7	30,8	12,6
Chile	113,5	67,7	103,1	55,2	109,8	49,2	96,6	38,0
Colombia	22,3	19,8	40,0	33,5	50,3	38,4	46,9	19,1
Ecuador	58,5	52,9	119,7	107,7	122,7	82,9	53,7	32,1
Paraguay	27,0	22,0	42,9	34,5	59,1	40,4	35,5	20,5
Perú	60,0	55,1	82,6	78,1	73,2	52,5	52,7	27,3
Uruguay	31,5	26,8	47,7	40,7	52,7	42,7	62,2	37,3
Venezuela	39,3	36,8	83,8	75,5	61,4	31,1	29,5	15,6

Fuente: CEPAL.

Esta caída del peso del endeudamiento “financiero” en el pasivo externo total puede apreciarse en el gráfico I.6 mediante la evolución del coeficiente α (siendo $\alpha = D / (D + IED)$), donde D representa el stock de deuda externa e IED el stock de IED. No hay país de los incluidos en *LAT 10* que hacia fines de la década de los 2000 posea un coeficiente α superior al que registraba 25 años atrás (ver gráfico A7 del Anexo). En Argentina dicho coeficiente pasa del 93% luego de la crisis de la deuda a comienzos de la década de los ochenta a 62% en 2008.

■ Gráfico 9

Evolución del coeficiente $A = D / (D + IED)$



Fuente: CEPAL.

En consonancia con la disminución del peso de la deuda “financiera”, cayó el peso del pago de intereses dentro del rubro rentas financieras de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ver gráfico 10). Para el promedio de los países de *LAT 10* el pago de intereses por endeudamiento con el exterior representaba a comienzos de la década de los ochenta, en plena crisis de la deuda, 41,2% de las exportaciones, en relación con un 6,0% a fines de la década de los 2000. Por el contrario, en el mismo lapso la remisión de utilidades y dividendos (UyD) de las EMN a sus casas matrices aumentó de 4,4% de las exportaciones a 13,7%. Dentro de la tendencia general observada en *LAT 10*, Argentina

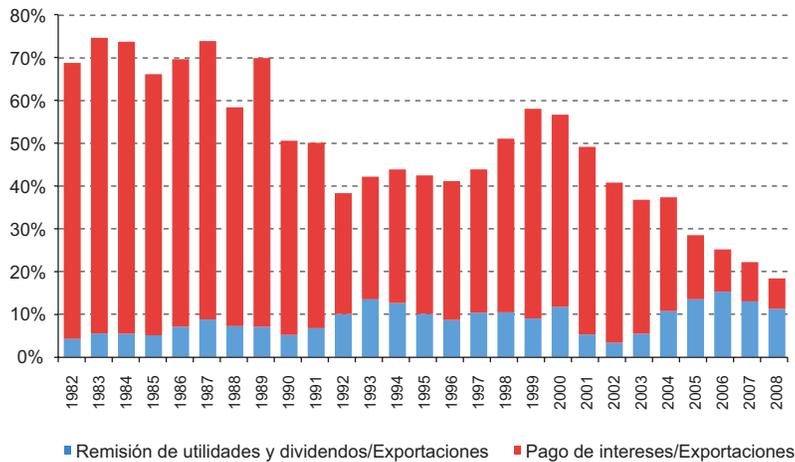
y Chile son los países en donde más disminuyó el peso de los intereses (medido como porcentaje de las exportaciones, 57,5 puntos porcentuales y 61,5 puntos porcentuales, respectivamente). Al mismo tiempo, también en el marco de una tendencia generalizada, los casos en los que más ha aumentado el peso de las remisiones de UyD son los de Chile y Perú, donde se registran los principales aumentos, 22,7 puntos porcentuales y 26,5 puntos porcentuales, respectivamente.

La importancia creciente de la remisión de UyD se advierte en comparación con el total de los débitos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como se puede apreciar en el gráfico 11, que refleja la evolución de la remisión de UyD como porcentaje de los egresos de divisas en concepto de importaciones y rentas financieras totales. La tendencia ascendente se torna más pronunciada a comienzos de la década de los 2000. Hacia fines de dicha década las UyD como porcentaje del total de los débitos de la cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicaban, tanto en la Argentina como para *LAT 10*, prácticamente 10 puntos porcentuales por encima de su valor a comienzos de la década de los ochenta.

■ Gráfico 10

Pago de intereses de la deuda externa y remisión de utilidades y dividendos como porcentaje de las exportaciones

A. Argentina

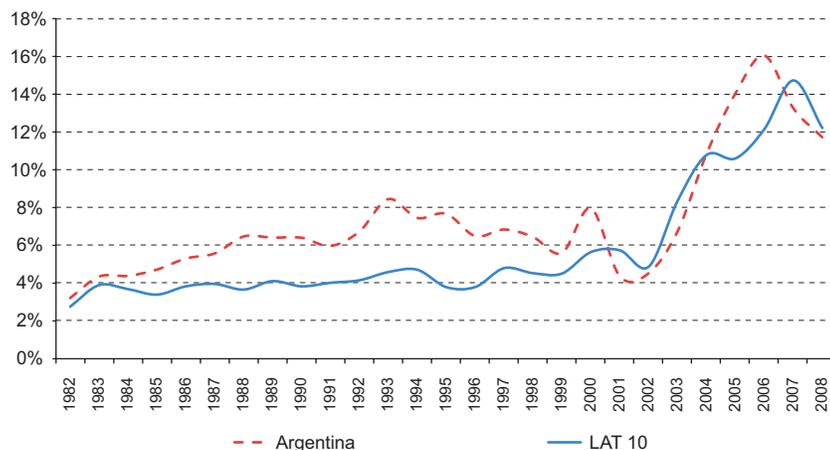


B. LAT 10



■ Gráfico 11

Remisiones de utilidades y dividendos sobre débitos de la cuenta corriente^a



Fuente: CEPAL.

^a Incluye importaciones, pago de intereses a no residentes y remisión de utilidades y dividendos.

La IED suele plantearse como un paliativo de la RE, que además de aportar financiamiento externo se caracteriza por una serie de externalidades positivas, asociadas a efectos de derrame (*spill-overs*) tecnológicos. Como se plantea más adelante (sección D), la evidencia empírica no permite corroborar dicha hipótesis, cuanto menos para el caso argentino. Desde el punto de vista macro-financiero abordado en esta sección, tampoco puede darse por sentada la idea de que la IED constituye un paliativo incuestionable a la RE. La remisión de UyD puede en el mediano plazo agravar la RE de manera directamente proporcional al ingreso de capital original, como se observa en el gráfico 12, que presenta la evolución de las transferencias netas en concepto de IED, definidas como la diferencia entre el saldo neto de divisas por concepto de IED (créditos y débitos) y el saldo neto de divisas en concepto de UyD (ingresos y remisiones)²⁰.

Dicho gráfico refleja para la Argentina una primera fase, desde inicios de la década de 1980 hasta comienzos de la década de los 2000, caracterizada por una tendencia creciente y positiva (con algunas excepciones) en las transferencias netas en concepto de IED. En esta etapa se verificó un importante volumen de inversiones, que en la década de los noventa estuvo fuertemente asociado al proceso de privatización de empresas públicas²¹. En dicho período habría primado la imagen de la IED como “paliativo” de la RE²². Se verifica a su vez una segunda fase, que se inicia en la década de los 2000, en que los ingresos netos por concepto de IED se mantuvieron, pero menos intensamente, tendiendo a ser superados por la remisión de UyD, dando lugar a saldos negativos en las transferencias netas del exterior. Este fenómeno, que pone de manifiesto el costo macro-financiero de la IED, se observa tanto en la Argentina como en el resto de los países de la región.

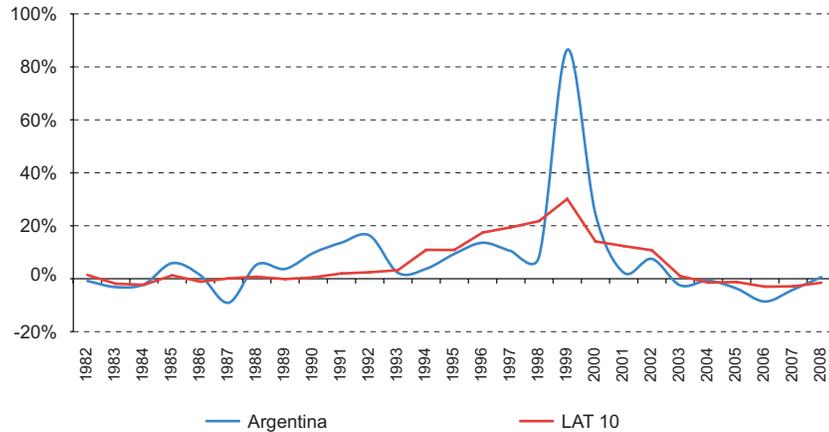
²⁰ Para hacer comparable con otros países de la región se optó por normalizar los valores expresándolos como porcentaje de las exportaciones.

²¹ En la sección 5 se describen desde una perspectiva de largo plazo las distintas “oleadas” de IED hacia la Argentina, incluyendo las de las últimas décadas.

²² La serie para Argentina marca un *outlier* en el año 1999 debido a la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa petrolera del país que implicó un ingreso registrado en el balance de pagos cercano a los US\$ 20.000 millones.

■ Gráfico 12

(IED neta - remisiones de utilidades y dividendos netos) / Exportaciones



Fuente: CEPAL.

En los últimos años el aumento de la remisión de UyD coincidió con la mejora en los términos del intercambio de los países de la región. Ello estaría asociado a que una parte considerable de la IED radicada en la región ha tendido a dirigirse hacia actividades extractivas o relacionadas con la explotación de recursos naturales (CEPAL 2011a)²³. En las secciones C y (sobre todo) D se realiza un análisis mesoeconómico de la IED.

En la ecuación (7) se estableció que la diferencia entre la tasa de crecimiento observada del PIB (y) y la tasa de crecimiento del PIB compatible con el equilibrio externo (y^*) depende de la evolución de los términos de intercambio (ΔT) y de los saldos netos de flujos financieros ($d-r$). La manera en que impactan estos factores en los países no es uniforme y depende del peso del sector externo en la economía. El cuadro 2 coteja las diferencias entre y y y^* , considerando la evolución del resto de las variables mencionadas²⁴.

²³ Para el promedio de LAT 10, el coeficiente de correlación entre la evolución los términos de intercambio de cada país y los egresos de divisas por remisiones de UyD se ubica en torno a 0,85. Chile y Argentina reflejan los coeficientes más altos de correlación, con 0,94 y 0,87, respectivamente.

²⁴ El cómputo de y^* surge de multiplicar la tasa acumulativa anual del PIB mundial entre los años 2003 y 2008 al promedio del cociente de elasticidades puntuales de exportaciones e importaciones para el mismo período.

■ Cuadro 2

Determinantes de la diferencia $y-y^*$ (Años 2003-2008)

	y	y^*	$y-y^*$	ΔTI	$d-r$
Argentina	8,5%	3,5%	5,0%	4,4%	-6,6%
Bolivia	4,8%	5,9%	-1,1%	7,9%	5,3%
Brasil	4,7%	0,7%	4,0%	2,6%	-0,5%
Chile	4,8%	2,3%	2,5%	9,9%	-8,2%
Colombia	5,5%	2,8%	2,6%	7,7%	1,8%
Ecuador	5,4%	3,4%	2,0%	6,7%	1,3%
Paraguay	4,8%	3,8%	1,0%	1,1%	5,4%
Perú	7,6%	5,8%	1,8%	6,0%	-0,7%
Uruguay	8,4%	7,8%	0,6%	-1,9%	3,4%
Venezuela	10,3%	1,1%	9,2%	20,4%	-10,5%
LAT 10 (promedio simple)	6,5%	3,7%	2,8%	6,5%	-0,9%

Fuente: CEPAL.

y : tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB.

y^* : tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB compatible con el equilibrio externo ($y^* = \varepsilon z / \pi$).

ΔTI : tasa de crecimiento acumulativa anual de los términos de intercambio.

$d-r$: promedio 2003-2008 de (cuenta capital y financiera + rentas netas)/PIB.

A excepción de Bolivia, todos los países de *LAT 10* han crecido durante el período más allá de lo que teóricamente les permitirían sus determinantes estructurales. Venezuela exhibe la mayor diferencia entre y e y^* al mismo tiempo que, debido a su condición de país exportador de petróleo, registró las mejoras más significativas en sus términos de intercambio en comparación con la región. Uruguay exhibió una tasa negativa de crecimiento en sus términos de intercambio. La diferencia positiva (aunque muy pequeña) entre y e y^* , se explica por el saldo positivo de los flujos netos de capital, la variable $d-r$, que presenta el ingreso neto de capitales, incluidos las rentas financieras de la cuenta corriente (sin contar el saldo comercial). En tal sentido, a pesar de que en el período analizado se reconoce que existió una fuerte acumulación de reservas internacionales en los países de la región, sólo la mitad ha exhibido saldos positivos en sus flujos netos de capital. En el resto de los casos el saldo neto negativo de transferencias con el exterior fue más que compensado por las mejoras en los términos de intercambio. Entre estos países se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela.

C. Brecha tecnológica, heterogeneidad estructural y persistencia de la restricción externa

Como señaláramos en la sección A, la restricción externa al crecimiento es función del carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva, que en esta sección y la siguiente analizamos para el caso de la economía argentina, concentrándonos en la industria manufacturera, que ha constituido históricamente un sector comercialmente deficitario. En tal sentido, más allá del buen desempeño relativo del sector manufacturero argentino durante la década de los 2000, en que se revierte la tendencia a la desindustrialización observada en la década anterior (Abeles y Rivas, 2011), cabe interrogarse en qué medida dicho desempeño es acompañado por una reducción de las brechas tecnológicas en los sectores ingeniería intensivos o se reproduce el patrón sectorial de ventajas comparativas preexistente.

1. Cambios en la estructura productiva y brechas tecnológicas en la industria manufacturera argentina

Si bien la especialización de la economía Argentina no se limita a las actividades primarias, las industrias manufactureras intensivas en recursos naturales (RRNN) tienen una clara preponderancia. Durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se diversificó la estructura productiva hacia nuevos sectores de procesamiento de insumos industriales, pero no llegó a revertirse el carácter heterogéneo de la estructura productiva ni la especialización internacional en la exportación de materias primas de origen agrícola. Los sucesivos experimentos de apertura comercial y desregulación financiera, que tanto en su primera versión (1977-1981) como en la segunda (1991-2001) trajeron aparejada una fuerte apreciación real de la moneda, consolidaron estos condicionantes estructurales al crecimiento en un momento en el que la ampliación de las brechas tecnológicas respecto a los países desarrollados se ampliaba como consecuencia de la difusión de una nueva revolución tecnológica. Como discutimos en la sección A, partiendo de un modelo ricardiano extendido a varios bienes y con progreso técnico, una ampliación de la brecha tecnológica externa profundiza la especialización prevaleciente *ex ante*, reduciendo la variedad de bienes y actividades competitivas internacionalmente. Ello implica la agudización de la restricción externa, lo que sólo puede contrarrestarse con una devaluación del tipo de cambio real (caída de salarios relativos respecto al centro) o aceptando un menor ritmo de crecimiento (consistente con la nueva relación entre ε y π).

A fin de analizar las dinámicas al interior de la industria manufacturera nos apoyamos en una taxonomía, que distingue entre sectores manufactureros intensivos en RRNN, empleo e ingeniería (Katz y Stumpo, 2001). Dentro de estos últimos suele diferenciarse al sector automotriz del sector intensivo en ingeniería propiamente dicho, que integra desde los productores de bienes de capital hasta la industria farmo-química, y juega un rol clave en los procesos de generación y difusión del conocimiento tecnológico.

Al analizar la composición del valor agregado de la industria manufacturera argentina en el período 1970-2000 se advierte el aumento de la participación de los sectores intensivos en RRNN (gráfico 13.A). En el marco de una contracción general del peso de la industria manufacturera, estos sectores aumentaron su participación al interior de la industria, mientras que los sectores intensivos en ingeniería (excluyendo el automotor) disminuyeron su participación. Las EMN logran compensar estos “eslabones faltantes” mediante la importación de tecnología a través de su articulación con las casas matrices. Esto explica que el sector intensivo en RRNN haya podido mantener durante todo el período niveles de productividad relativamente cercanos a las mejores prácticas internacionales sin necesidad de recurrir a sectores locales intensivos en ingeniería. En tal sentido, más allá de este

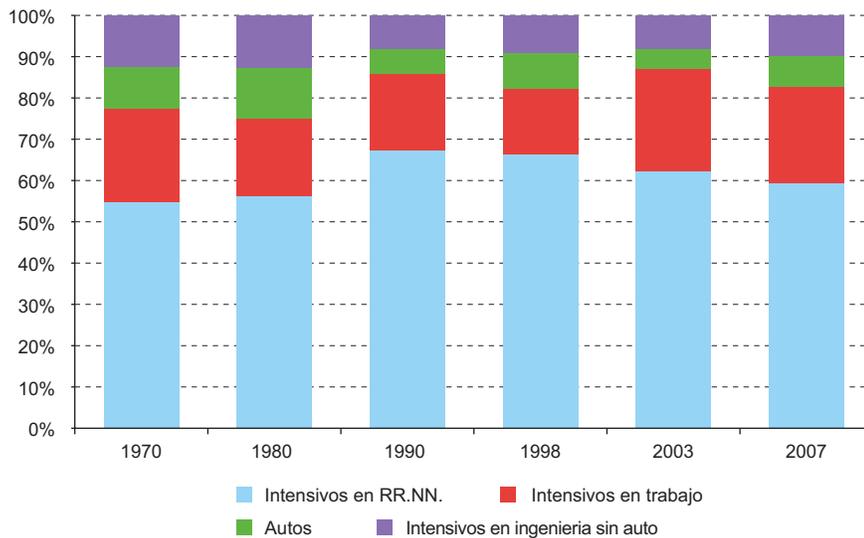
logro relativo, cabe indagar si esta estructura productiva resultaba sustentable en el tiempo y si en los últimos tiempos han logrado revertirse parcialmente estas dinámicas, de manera de lograr una mayor difusión de capacidades.

En el período 1970-2000, los sectores intensivos en RRNN muestran un aumento importante de productividad, con la consecuente reducción de las brechas de productividad respecto a los países desarrollados (ver gráfico 13.B, que toma como punto de referencia la productividad laboral de Estados Unidos). Esta reducción de las brechas tecnológicas de productividad no es acompañada por la expansión en la participación en el valor agregado, que ya se había estabilizado a inicios de la década de los noventa. En forma similar, este sector mantiene su participación en el empleo durante el período. Ello se encuentra en línea con las tesis originales de la CEPAL, en las que el sector exportador de materias primas de alta productividad no logra absorber la totalidad de la mano de obra que es liberada por los sectores de baja productividad, limitando los efectos de expansión de la productividad media por reasignación de factores (Pinto, 1970).

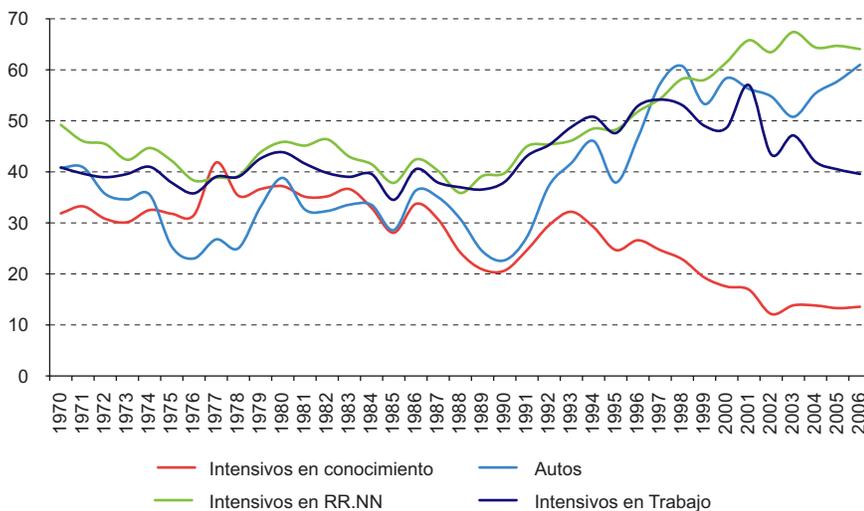
■ Gráfico 13

Estructura productiva y Brechas de productividad– Argentina y EEUU

A. Valor Agregado por sector como % en el total del Valor Agregado manufacturero



B. Brechas sectoriales de productividad Argentina (Estados Unidos = 100)



Fuente: PADI-CEPAL (2009).

A partir de la década de los noventa, con la vigencia del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las EMN, también se redujeron las brechas de productividad externas en otros sectores, como en la industria automotriz. En el marco de acuerdos de complementación productiva a nivel regional y de las estrategias de racionalización de operaciones de las EMN durante la década de los noventa tendió a modernizarse un sector que había nacido y se había desarrollado durante la etapa de la ISI. No obstante, este “ensanchamiento” de la base sectorial capaz de revelar ventajas comparativas debe ser tomado con cautela, dadas las particularidades de los sectores de ensamble, que ven reducir su brecha externa de productividad al mismo tiempo que aumenta la fragmentación de sus procesos productivos. La reducción en las brechas tecnológicas se asocia en parte a aprendizajes adaptativos previos (durante la ISI), que permitieron que la industria metalmecánica fuese un terreno de expansión de la IED. Sin embargo, a diferencia de la dinámica de dicho sector durante la ISI, en las últimas dos décadas la productividad tiende a acercarse a las mejores prácticas internacionales y eso se explica por la racionalización de las plantas con una deslocalización del sector autopartista hacia Brasil. Ello se debe en parte a la valorización del aprendizaje tecnológico previo, aunque los cambios en las formas de organización —con una importante dosis de desintegración nacional y mayor especialización intrarregional— constituyen los factores determinantes de la reducción en la brecha de productividades de este sector (CEPAL 2011c).

■ **Gráfico 14**

A. Productividad Argentina (valor agregado/empleo)
(En dólares constantes del 2000)

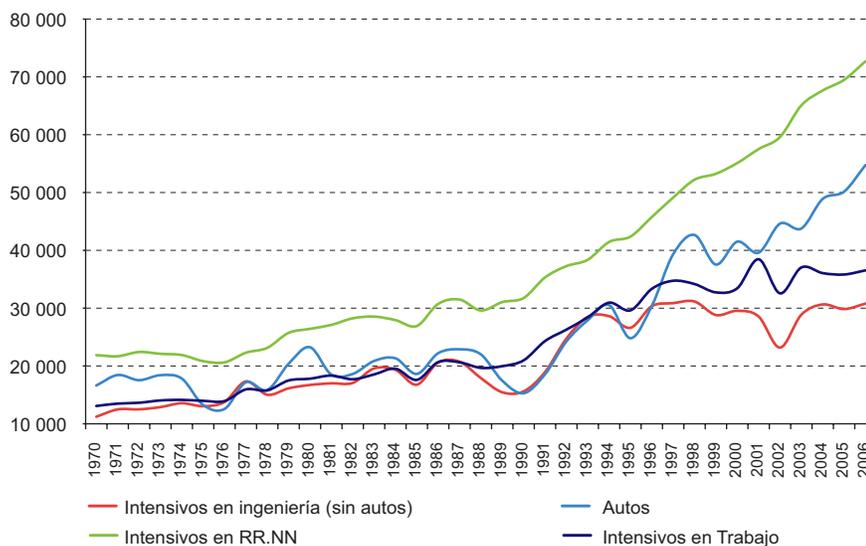
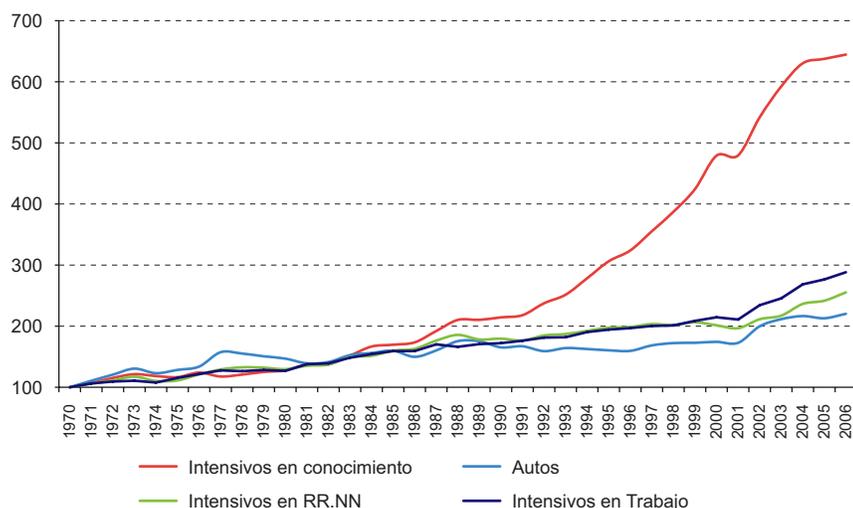


Gráfico 14 (conclusión)

B. Productividad Estados Unidos (1970 = 100)

Fuente: PADI-CEPAL (2009).

A partir de 2003, con el cambio de régimen macroeconómico, la estructura del empleo en la industria manufacturera experimenta un cambio muy significativo²⁵. La preservación de la competitividad cambiaria para los sectores no tradicionales y la fuerte expansión del mercado interno posibilitaron el crecimiento del empleo manufacturero y un cambio en la composición del valor agregado del sector hacia actividades trabajo-intensivas, y en menor medida de las ramas intensivas en ingeniería y conocimiento. Al mismo tiempo los sectores intensivos en RRNN con altos niveles de productividad vieron disminuir su participación en el total manufacturero.

Este cambio (relativamente reciente) en la estructura del valor agregado no fue acompañado por una reducción de las brechas externas de productividad. En el gráfico 14.B puede apreciarse cómo la productividad del sector intensivo en RRNN mantiene su brecha en un nivel semejante al de la década de los noventa. El sector automotriz, por su parte, logró recuperar el terreno perdido durante la contracción del período 1996-2001 y reducir marginalmente la brecha externa de productividad. Finalmente, los sectores donde se advierte un crecimiento más importante en la participación del valor agregado —intensivas en trabajo e intensivos en conocimiento— registran una ampliación de la brecha de productividad.

Aún si las políticas macroeconómicas aplicadas a partir de 2003 permitieron cambiar incipientemente la estructura de la industria manufacturera, como se refleja en la composición del valor agregado, las mismas no resultaron suficientes para modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN y/o a las estrategias de las EMN. De esta forma, persisten tanto las brechas de productividad externas y se reproducen o amplifican las internas —que, como se analiza en la sección D, se encuentran en buena medida asociadas a la desarticulación entre estas industrias y los proveedores locales de tecnología.

En cada revolución tecnológica existe un conjunto de actividades que expresa mayores ritmos de progreso técnico y que a partir de cierta etapa de difusión reduce la heterogeneidad de las economías. La literatura de economía de la innovación ha resaltado el papel crucial que tienen las actividades intensivas en ingeniería en la diversificación productiva y la reducción de la heterogeneidad intersectorial en los países desarrollados (Pavitt y Patel, 1994). El gráfico 14.B muestra que la productividad laboral de Estados Unidos crece fuertemente a partir de la década de los 90 en las ramas de actividad intensivas en ingeniería (excluyendo la automotriz). En contraste, los sectores intensivos en RRNN, trabajo y,

²⁵ Para un análisis más exhaustivo véase Roitter et al. (2012).

dentro de las actividades intensivas en ingeniería, la rama automotriz, aumentan su productividad a un ritmo sensiblemente menor. Ello implica que la Argentina presenta ventajas comparativas en aquellos sectores o actividades que no ocupan un papel protagónico en la explicación del aumento en la productividad en los países desarrollados. En contraste, se amplía la brecha tecnológica respecto a los sectores intensivos en conocimiento que son los que presentan mayores oportunidades de aumento de productividad, y que son la fuente de progreso técnico de los primeros.

En consecuencia se presenta un dilema para la elección de una estrategia de desarrollo que asegure una superación de la restricción externa. En el marco del actual contexto de alta demanda de materias primas agrícolas, la profundización de la especialización existente llevaría a expandir sectores donde las brechas tecnológicas internacionales son menores, lo que reforzaría la heterogeneidad estructural interna, tal como dicta el principio de las ventajas comparativas estáticas. En términos dinámicos, este perfil de especialización plantearía problemas tanto desde el punto de vista de la posibilidad de lograr aumentos de productividad como desde una perspectiva de demanda en términos de la elasticidad ingreso de los distintos tipos de producciones y exportaciones (sección B.1).

Desde una perspectiva schumpeteriana, la Argentina corre el riesgo de especializarse en actividades que, por un lado, están cerca de la “frontera” tecnológica y que, por otro, no experimentan un dinamismo significativo a nivel internacional. En consecuencia, la productividad media de la industria argentina no logrará converger hacia los niveles de los países centrales. El crecimiento quedaría así limitado por la capacidad de generar divisas de un conjunto muy acotado de sectores —la historia conocida de la RE. En términos de la demanda, es de esperar que los sectores intensivos en RRNN presenten una menor elasticidad respecto de la evolución del ingreso mundial en comparación a la que presentan sectores intensivos en conocimiento e ingeniería —nuevamente la ley de Thirlwall operando como condicionante del crecimiento²⁶.

En resumen, las políticas neoliberales (en su modalidad argentina, que implicaron, además de una apertura comercial y una desregulación financiera indiscriminadas, una fuerte apreciación cambiaria) profundizaron una estructura sesgada hacia actividades intensivas en RRNN. El sector automotor es el único caso en el que se evidencia una reducción en la brecha tecnológica más allá de los RRNN, fundamentalmente como consecuencia de factores institucionales y estrategias empresariales. Desde 2003 una política macroeconómica que procuró preservar la rentabilidad de la industria manufacturera, fundamentalmente a través de una política de tipo de cambio diferencial que beneficia relativamente a los sectores no tradicionales *vis-a-vis* el agro, logra revertir el proceso desindustrializador y, en forma incipiente, comienza a modificar la estructura productiva hacia sectores trabajo intensivos y, en menor medida, sectores intensivos en ingeniería. La aún relativamente baja presencia de los sectores intensivos en ingeniería permite comprender por qué la mejora en el cociente de elasticidades de exportación e importación (ε/π) no fue mayor desde el cambio de régimen macroeconómico, así como el hecho de que dicha mejora se explique fundamentalmente por la caída en la elasticidad-producto de las importaciones más que por el aumento en la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones. La composición de la canasta exportadora, que mantiene un fuerte sesgo hacia los productos básicos, no ha permitido aumentar la elasticidad de las exportaciones en forma considerable. Frente a este contexto de inercia estructural, cabe analizar el papel de las EMN en la estructura productiva de la economía argentina en relación con la tendencia a la excesiva especialización en RRNN y la fuerte heterogeneidad estructural y su impacto en la restricción externa.

²⁶ Como fuera planteado en la sección A, la mejora en los precios de exportación (como el aumento en los precios internacionales de productos básicos asociada a la expansión de la demanda asiática desde mediados de la década de los 2000) puede acelerar coyunturalmente el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio externo pero no modifica los parámetros estructurales de la restricción externa.

Parte B

Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú

A. Evolución de la estructura económica

Es necesario identificar los principales rasgos de la evolución de la estructura económica del Perú y su influencia sobre el crecimiento económico, la dinámica de la productividad y la distribución de ingresos¹.

El enfoque utilizado se basa en la hipótesis de la heterogeneidad estructural de la CEPAL, según la cual, 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 (Pinto, 1965 y 1970). El progreso técnico ha tendido a concentrarse en determinados estratos, orientados en gran parte a las exportaciones, y amplios sectores de la economía han quedado al margen del proceso de modernización. En otros términos, la principal característica del funcionamiento económico de los países de la región es la heterogeneidad estructural, que, además de manifestarse en los diferentes niveles de productividad de los ocupados, origina la desigual distribución del ingreso².

Respecto de la heterogeneidad productiva, se debe considerar que las diferencias de productividad entre estratos productivos interactúan con la importancia del aporte que realizan al PIB y con el volumen de empleo que se genera en cada uno de ellos. Por ejemplo, el grado de heterogeneidad de la estructura económica será elevado si una proporción considerable de los ocupados pertenece al estrato de las pequeñas empresas, que aporta una parte ínfima del producto, mientras que el estrato de las grandes empresas, que ocupa a una fracción muy reducida de los trabajadores, aporta un porcentaje muy alto.

También es importante conocer si la heterogeneidad productiva de la economía se refiere a una diferenciación de carácter intersectorial o intrasectorial. Esto es, si se trata de asimetrías de productividad entre sectores o en el interior de cada uno de ellos. Por una parte, se sabe que existen diferencias significativas de productividad entre sectores o intersectoriales (por ejemplo, el producto por ocupado del sector minero es mucho mayor que el de la industria y, a su vez, este supera ampliamente al de la agricultura).

Por otra parte, la heterogeneidad intrasectorial se refiere a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de un mismo sector. Dado que es difícil encontrar un sector que incluya exclusivamente estratos de alta o de baja productividad, es muy probable que en su interior existan establecimientos con niveles de productividad diferenciados. En el caso de la agricultura, por ejemplo, si bien la mayoría de los establecimientos son de baja productividad, estos se combinan con otros de productividad media y alta. En la industria, cuya productividad es de nivel intermedio, las empresas de alta productividad coexisten con otras de productividad media y baja. Asimismo, y como resultado de las características técnicas del proceso de producción, los establecimientos formales de la minería son de alta productividad, lo que implica una menor participación en el sector de los estratos de productividad media y baja, usualmente informales e incluso ilegales. En el mismo sentido, cabe destacar que no todos los sectores que producen para el mercado interno tienen baja productividad, ya que existen empresas de gran tamaño y altamente productivas en la construcción, la industria y los servicios (como el transporte, el comercio y los establecimientos financieros).

¹ Véase un análisis del desempeño macroeconómico del Perú en el período 2000-2011 en CEPAL (2012c) y Guerra (2012).

² En los estudios del proyecto Desarrollo inclusivo de la CEPAL se incluye un análisis actualizado de la heterogeneidad estructural en los casos de América Latina (Infante, 2011a), la Argentina (Infante y Gerstenfeld, 2013), el Brasil (Coello y Oddo, 2013), Chile (Sunkel e Infante, 2009) y El Salvador (CEPAL, 2011).

En cuanto a las implicaciones de la heterogeneidad estructural sobre el empleo y la distribución del ingreso, es preciso considerar que en una economía con esas características, las diferencias de productividad son lo suficientemente marcadas como para estratificar claramente el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, donde las condiciones tecnológicas, de trabajo y de remuneraciones son muy asimétricas (Porcile, 2011). En este contexto, la permanencia de un amplio estrato de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad es una fuente muy importante de inequidad en la distribución de los ingresos entre los ocupados.

En la medida en que gran parte del crecimiento económico tiende a concentrarse en el sector moderno, la aptitud del sistema para absorber una población activa que crece con relativa rapidez queda condicionada a que se alcancen ritmos relativamente muy altos de crecimiento del producto total y, por lo tanto, a que se sostengan tasas de formación de capital también relativamente elevadas. Además, si los sectores donde la productividad crece con rapidez absorben una reducida proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se beneficiarán del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto seguirá ocupado en sectores donde la productividad y los ingresos son menores. En estas condiciones, el aumento de la proporción del empleo en sectores de baja productividad impacta en los niveles de equidad de la sociedad, ya que tiende a concentrar los ingresos en el sector de alta productividad, es decir, en un reducido grupo de trabajadores.

Finalmente, se postula que un proceso de crecimiento económico en condiciones de heterogeneidad estructural conducirá a un aumento de las brechas de productividad internas, lo que tiende a limitar el crecimiento de sectores de baja productividad, y, por tanto, el crecimiento en general, y a expandir la desigualdad, esto es, a restringir las posibilidades de alcanzar un crecimiento dinámico e inclusivo (Cimoli, Correa y Primi, 2004). En consecuencia, el avance hacia el desarrollo y la igualdad no reside tanto en la velocidad del crecimiento del producto, sino más bien en un cambio de su composición por estratos tecnológicos, institucionales y organizativos, que se manifieste en la reducción de las diferencias de productividad, esto es, en un mejoramiento de la calidad de la estructura productiva, tanto en los sectores productores de bienes como de servicios (CEPAL, 2012a y 2012e).

Para analizar la evolución de la heterogeneidad estructural en el Perú en el período reciente se utilizan dos métodos diferentes de medición: el diferencial de productividades entre sectores, o enfoque sectorial, y el enfoque de estructura empresarial o intrasectorial.

1. El enfoque sectorial

En el Perú se ha venido gestando una estructura económica persistentemente heterogénea, con estratos muy diferenciados desde el punto de vista de la productividad en las últimas décadas. En las conclusiones de Távora, Gonzáles de Olarte y Del Pozo (2013), se confirma que la heterogeneidad intersectorial (estimada mediante el coeficiente de variación del valor agregado por ocupado en cada sector) ha venido agudizándose en los últimos 50 años y ha estado acompañada de una reducción en las articulaciones intersectoriales³.

Para ilustrar la evolución del grado de heterogeneidad sectorial en el período 2000-2011 se utiliza, al igual que en el trabajo citado, un concepto de estructura económica en la que los diferentes estratos de la producción se definen a partir del nivel del producto por ocupado de las distintas ramas de actividad económica. Desde el punto de vista de la productividad, esta diferenciación es observable entre sectores de la economía que presentan marcadas asimetrías en materia de aporte al producto y generación de empleo en el período referido (véase el gráfico 1).

- Los sectores de productividad alta corresponden a electricidad, finanzas y minería. Según datos de 2011, este grupo de sectores registra el mayor nivel de productividad. El producto por

³ Véase el capítulo I.

ocupado de este grupo equivale a 2,4 veces el promedio de la economía, dado que con una fracción muy reducida del empleo (8,2%), genera alrededor de un quinto del producto (19,3%).

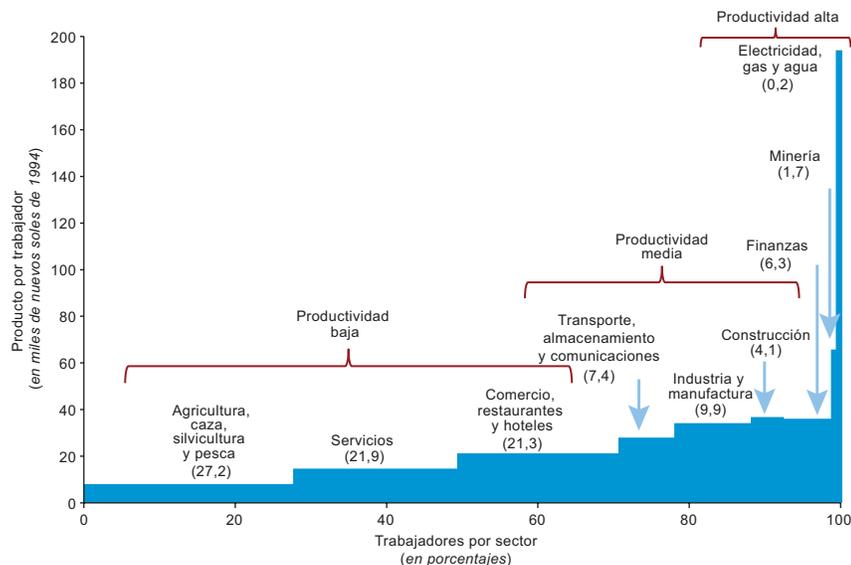
- Los sectores de productividad media se ubican entre ambos extremos e incorporan las actividades de industria, transporte y construcción. La productividad de estos sectores es 1,6 veces el promedio, por lo que pueden considerarse representativos del desempeño del conjunto de la economía. Ocupan a cerca de un quinto de los trabajadores (21,4%) y aportan un porcentaje importante del producto (34,6%).

- Los sectores de productividad baja, que incluyen agricultura, comercio y servicios, tienen el menor nivel de productividad, pues alcanzan a solo 0,7 veces el promedio. Esto es resultado de que con una proporción muy elevada del empleo (70,4%) se genera una fracción bastante inferior del producto (46,1%).

Estos datos revelan grandes diferencias de productividad sectorial. El producto por ocupado del grupo de sectores de productividad alta es 1,5 veces el de productividad media y 3,6 veces el de productividad baja. Asimismo, el producto por ocupado del grupo de productividad media es 2,5 veces el de productividad baja.

■ **Gráfico 1**

Perú: estructura productiva, 2011

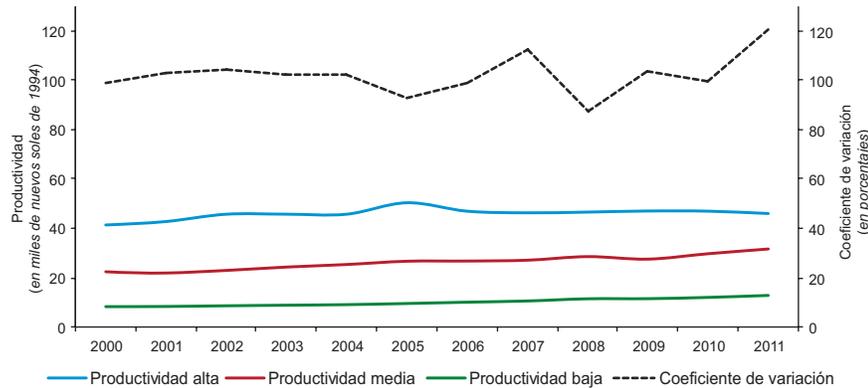


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Groningen Growth and Development Centre, “10-sector database” e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

A partir de esta estratificación sectorial del producto por ocupado, fue posible identificar la evolución de la heterogeneidad sectorial entre 2000 y 2011. Los datos muestran que el grado de heterogeneidad sectorial de la economía es elevado durante el período, como lo refleja la evolución del coeficiente de variación de la productividad que, en este caso, mide la dispersión de las productividades por sectores. Aunque este indicador se mantiene constante entre 2000 y 2008, el aumento durante los últimos años del período indica un incremento del grado de heterogeneidad sectorial (véase el gráfico 2).

■ Gráfico 2

Perú: productividad sectorial por estrato, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011; y F. Villarán, “Políticas e instituciones de apoyo a las PYME en Perú”, Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

Es importante resaltar que cuando se utiliza el enfoque sectorial para analizar la estructura económica, es necesario considerar que el producto por ocupado de cada sector es un promedio del registrado por los diferentes estratos productivos que conforman cada actividad y, por tanto, no refleja plenamente sus respectivas brechas internas de productividad, así como de acceso a los mercados y a la tecnología.

2. El concepto de estructura empresarial

Para analizar la realidad contemporánea, la caracterización sectorial de la heterogeneidad estructural debería complementarse con una diferenciación por estructura empresarial o tamaño de empresas, con lo que se lograría una explicación más integral del funcionamiento de la estructura económica.

Hay varias razones por las que es conveniente adoptar el criterio enunciado (Infante y Sunkel, 2012). Por una parte, en el enfoque de la heterogeneidad sectorial se atribuye un papel prioritario al sector industrial en la dinámica económica, por ser el núcleo de la creación de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje que se dan en conjunto con la inversión y la producción. Sin embargo, la evidencia muestra que este sector ha dejado de tener la importancia relativa y el protagonismo dinámico que tuvo en la etapa de la sustitución de importaciones.

Por otra parte, la gran empresa contemporánea penetra y prevalece ampliamente en múltiples sectores en virtud de su creciente expansión e integración horizontal (intersectorial). Como consecuencia de la revolución tecnológica de las últimas décadas, se ha producido una transformación fundamental en la naturaleza de la gran empresa, tanto nacional como transnacional. La tradicional empresa especializada por sector e integrada verticalmente, desde las etapas de la producción de la materia prima hasta la entrega del producto terminado, cambia hacia una configuración que extiende las actividades de la gran empresa horizontalmente hacia otros sectores, tanto de producción de bienes como de servicios (financieros, comercialización, comunicaciones, información, transporte y turismo, principalmente).

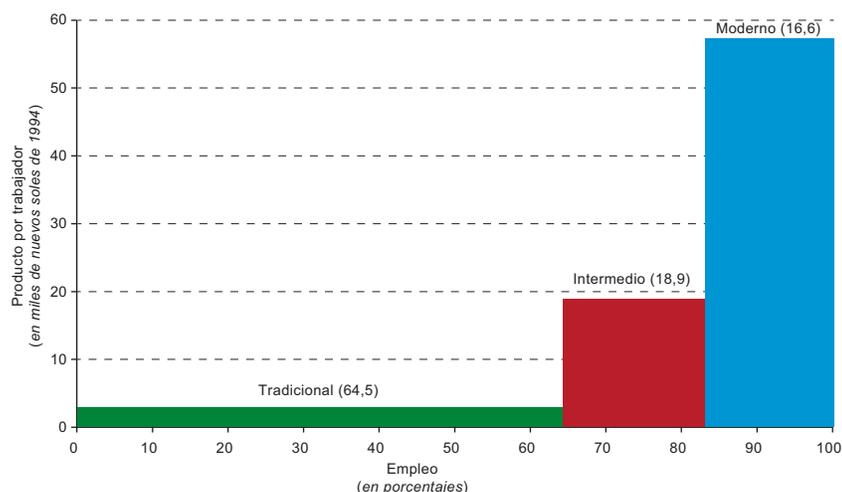
Además, complementar el enfoque sectorial con el de la diferenciación por tamaño de empresas no solo tiene importantes consecuencias para el análisis económico, sino también para el análisis social, ya que ayuda a comprender mejor importantes características del mercado de trabajo y de las políticas sociales.

El concepto de estructura empresarial se refiere específicamente a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de cada sector. En este contexto, se considera que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con marcadas diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes del proceso de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra el grueso del empleo. De acuerdo con este enfoque, los niveles diferenciados de productividad de los ocupados en los diferentes estratos productivos caracterizan el funcionamiento de la economía y son el núcleo a partir del cual se expande la desigualdad en la sociedad.

Para examinar la heterogeneidad productiva en el Perú se postula que la estructura económica está formada por tres estratos de productividad con diverso acceso a la tecnología y a los mercados (véase el gráfico 3)⁴. El estrato moderno incluye a las empresas con 200 trabajadores y más, nacionales y extranjeras, de gran escala operativa, y niveles tecnológicos y de dotación de capital por persona ocupada relativamente altos, que muchas veces tienen un nivel de productividad cercano al de la frontera internacional. Estas empresas cuentan con pocos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones. Este estrato constituye el centro de la economía y en 2011 estaba representado por aproximadamente el 0,1% del universo empresarial, que genera un 62,4% del PIB, con un escaso 16,6% del empleo⁵. El nivel de productividad de estas empresas supera en 3,8 veces el promedio y en 17,6 veces el del estrato tradicional de baja productividad.

■ Gráfico 3

Perú: producto por trabajador, según estrato productivo, 2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013 y *Perú: Compendio estadístico 2012, 2013*; y anexo estadístico.

El estrato intermedio está integrado por las empresas medianas (de 51 a 199 trabajadores) y pequeñas (de 5 a 50 trabajadores), que tienen dificultades para acceder a los recursos necesarios, especialmente tecnológicos y financieros, y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar la capacidad de competir. En 2011 este estrato representó alrededor del 29% del total de

⁴ Véanse Chacaltana y Yamada (2009), Jiménez (2012), Schuldt (2012) y Villarán (2007).

⁵ El número de empresas (poco más de 800.000 en 2011) en los estratos tradicional, moderno e intermedio se estima sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del INEI, calculando el número de empleadores o patrones que tienen trabajadores remunerados a su cargo. El número de empleadores posteriormente se agrupa por estratos dependiendo del número de trabajadores con que cuenta la empresa (de 2 a 4, de 5 a 199, y 200 o más). Cabe resaltar que un empresario puede tener más de una empresa. Por lo tanto, estas cifras, basadas en la ocupación principal del empresario, constituyen un límite inferior al número de empresas. El cuestionario de la ENAHOG permite indagar sobre una ocupación adicional, la secundaria, pero no está diseñado para clasificar por estratos a los empresarios en esta segunda ocupación.

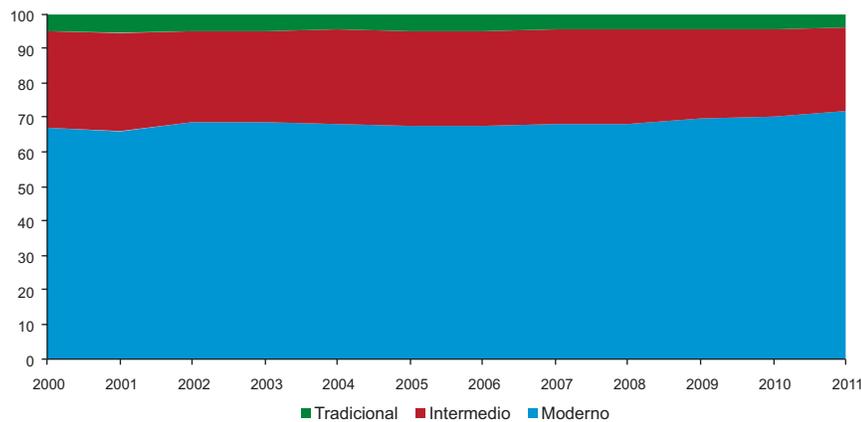
empresas y generó un 23,8% del PIB, con un 18,9% del empleo. Por tanto, tiene una productividad que es casi un 30% superior al promedio de la economía.

El estrato tradicional, asociado al sector informal, está constituido en 2011 por cerca del 71% del total de empresas (de 2 a 4 ocupados), los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores familiares auxiliares y el servicio doméstico⁶. Por su estructura y capacidad, presenta la productividad relativa más baja, opera casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una densidad insignificante de capital y tecnologías extraordinariamente atrasadas, y ofrece a los trabajadores pocas oportunidades de desarrollo y aprendizaje. Este estrato presenta niveles muy bajos de productividad e ingreso, e incluye a la gran mayoría de los ocupados (64,5%), en tanto su contribución al PIB es reducida (8,8%). De allí que su productividad sea apenas 1/5 del promedio y 1/18 de la registrada por el estrato moderno.

Al analizar con este enfoque el crecimiento económico del Perú, que alcanzó al 5,8% anual en el período reciente 2000-2011, se observa que las estimaciones muestran una gran diferenciación en las tasas de crecimiento del producto de los estratos (véase el gráfico 4). El aumento del producto del estrato de grandes empresas (7,8%) lidera el crecimiento económico, es más elevado que el del estrato intermedio (5,2%) y supera significativamente el del estrato tradicional (0,5%). Como resultado, cambia la composición del producto en favor del estrato moderno, cuya participación en el PIB aumenta del 50,8% en 2000 al 62,4% en 2011 (11,6 puntos porcentuales), en tanto la participación de los estratos intermedio y tradicional disminuye 1,3 y 10,4 puntos porcentuales, respectivamente. En suma, aumenta la importancia del estrato moderno en la economía, pues aporta cerca de dos tercios del PIB hacia el final del período y su expansión explica un 70% del crecimiento del producto entre 2000 y 2011, con lo que se constituye en el eje del dinamismo económico del país.

■ Gráfico 4

Perú: composición del PIB, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011; y anexo estadístico.

Por otra parte, se registra un cambio significativo en la estructura del empleo⁷. Esto se debe a que el crecimiento del empleo total en el período (un 2,4% anual) es impulsado por el gran dinamismo de la ocupación en los estratos moderno (5,5%) e intermedio (5,1%), en tanto el estrato tradicional permanece casi estancado (1,2%). Este patrón de crecimiento, con un rápido aumento

⁶ El tipo de pago que reciben los trabajadores por cuenta propia es: ganancia por negocio o ingreso como productor agropecuario.

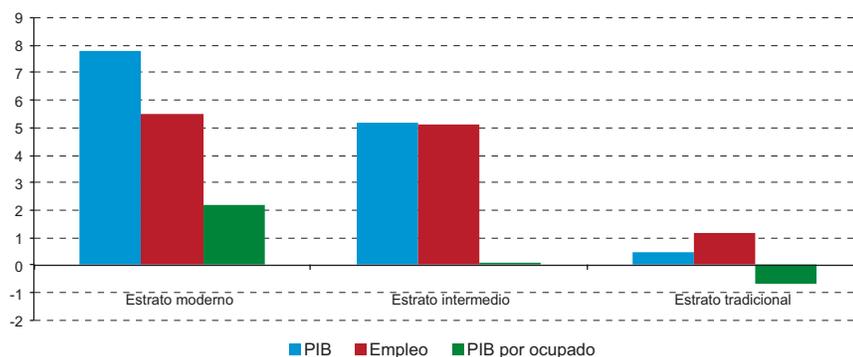
⁷ Véase información respecto de los cambios en la composición del empleo en los casos de la Argentina y Chile en Roitter, Erbes y Kababe (2013) e Infante (2009), respectivamente.

tanto del producto como de la demanda de empleo de los estratos moderno e intermedio, posibilita la migración hacia estos estratos de una parte de los trabajadores ocupados en el estrato tradicional, con lo que se eleva la productividad del conjunto de la economía (véase el gráfico 5).

La productividad se expande rápidamente en el período debido a dos factores: a) el crecimiento originado en los estratos, especialmente en el estrato moderno (ya sea a través de la acumulación de capital, del cambio tecnológico o del aumento de la eficiencia de las empresas en cada uno de ellos), y b) el aumento de la productividad resultante de la reasignación del empleo entre estratos, esto es, desde algunos estratos de baja productividad hacia otros de productividad más elevada.

■ Gráfico 5

Perú: crecimiento del PIB, el empleo y la productividad por estratos productivos, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011.

El primer componente del aumento de la productividad se mide como la suma ponderada del crecimiento de la productividad de cada estrato, donde las ponderaciones corresponden a su participación en el empleo total. El segundo componente, denominado “cambio estructural”, recoge el efecto sobre el crecimiento de la productividad derivado de la reasignación del empleo entre estratos. Al respecto, se postula que si los cambios en la composición del empleo están positivamente correlacionados con el crecimiento de la productividad, el signo de este componente será positivo, por lo que el cambio estructural resultará en aumentos generalizados de la productividad en la economía.

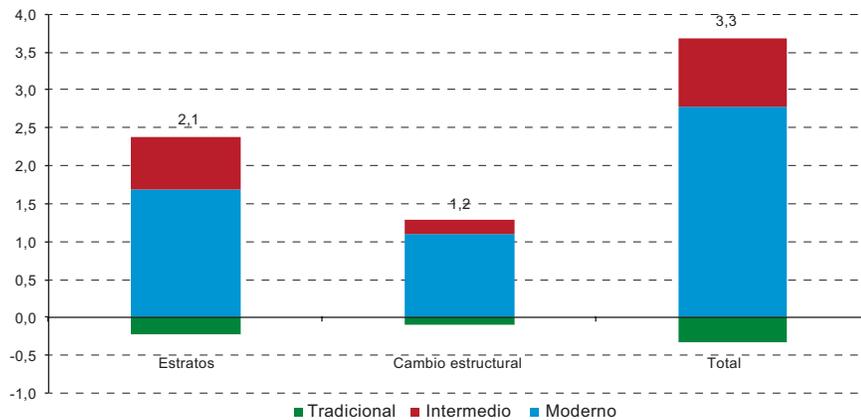
El crecimiento de la productividad alcanzó un promedio anual del 3,3% en el período⁸. Asimismo, se estima que el aumento originado en los estratos alcanza al 2,1% anual, como resultado de que el incremento del producto por ocupado del estrato moderno (un 2,2% anual) estuvo acompañado de un crecimiento casi nulo de este indicador en el estrato intermedio (0,1%) y negativo en el estrato tradicional (-0,6%). Esto indica que el aporte del cambio estructural al crecimiento global de la productividad habría sido del 1,2%, que corresponde a las ganancias de productividad originadas en el cambio estructural del empleo ya mencionado (véase el gráfico 6). Por tanto, con respecto al crecimiento de la productividad, se puede señalar que el desempeño de los estratos aportó dos tercios del aumento de la productividad del período 2000-2011 (el tercio restante correspondió a los efectos del cambio estructural).

Al considerar la contribución de ambos factores al crecimiento de la productividad, se estima que el estrato moderno explica una parte muy significativa (83%) del aumento del producto por ocupado en el período y que el resto (17%) se origina en el estrato intermedio.

⁸ Véase un análisis del crecimiento de la productividad con un enfoque sectorial en Jiménez (2012) y Rodrik (2010).

■ **Gráfico 6**

Perú: descomposición del crecimiento de la productividad por estratos, 2000-2011
(En porcentajes)

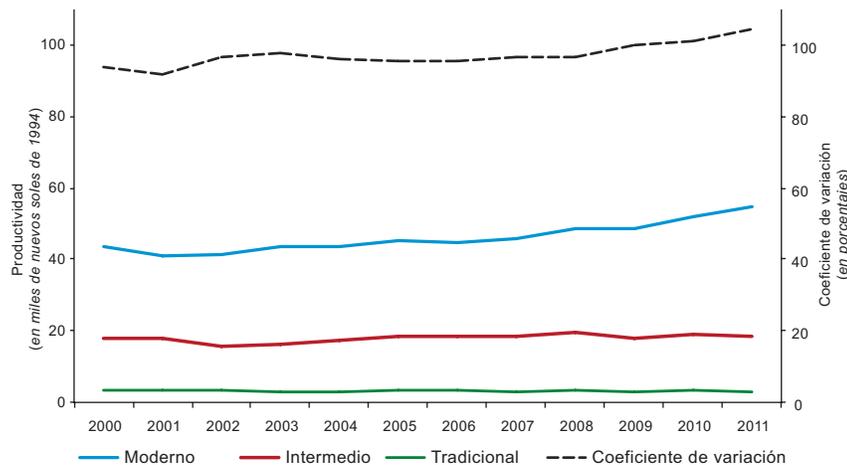


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011.

En consecuencia, como resultado del crecimiento asimétrico de las productividades, el grado de heterogeneidad estructural aumenta. Esto se debe a que el crecimiento del PIB por ocupado del estrato moderno superó ampliamente el de los estratos intermedio y tradicional entre 2000 y 2011. La mayor diferenciación productiva de la economía se refleja también en un incremento del coeficiente de variabilidad de las productividades por estrato en el período (véase el gráfico 7).

■ **Gráfico 7**

Perú: PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011; y anexo estadístico.

En suma, la economía tuvo un crecimiento rápido, aunque marcadamente diferenciado por estratos, entre 2000 y 2011. Ello se debe a que la mayor parte de este crecimiento se sustentó en la elevada expansión del producto del estrato moderno que, incluso aportando a la generación de nuevos empleos, aumenta su productividad a un ritmo muy superior al del resto de los estratos de la economía, lo que amplía el abanico de las productividades. En consecuencia, el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó aumentando durante esos años.

El hecho de que el crecimiento económico fuera liderado por el estrato de las grandes empresas, con escasos vínculos con el resto de la estructura económica, limitó el desarrollo de la producción de los estratos intermedio y tradicional, y afectó la utilización de la capacidad productiva y la generación de empleos de calidad. Al mismo tiempo, dado que el estrato moderno ocupa una reducida proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se beneficiaron del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad, lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos.

En definitiva, la persistencia de la heterogeneidad productiva al limitar tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad, constituye un obstáculo para alcanzar un escenario de desarrollo dinámico e inclusivo en el futuro.

B. Implicancias para el empleo. Mercado laboral heterogéneo y distribución del ingreso

Un sistema productivo altamente heterogéneo, como el descrito previamente, genera también una nítida heterogeneidad en el mercado de trabajo, configurando estratos laborales con condiciones tecnológicas, laborales y de remuneración muy disímiles. A su vez, estas diferencias limitan el aumento de la participación de los ingresos laborales en el producto⁹.

1. Mercado laboral heterogéneo

Como se ha visto, en la economía peruana coexisten estratos productivos con niveles muy diferentes de productividad. La interacción y el desarrollo de estos estratos es un factor importante para explicar la capacidad de generación de empleo, la distribución del ingreso y el tipo de relaciones laborales que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo. En este contexto, la heterogeneidad del aparato productivo se manifiesta en una aguda heterogeneidad del mercado laboral, en el que coexisten estratos laborales con significativas diferencias de productividad.

En este documento se han identificado hasta tres estratos con marcadas diferencias en cuanto a participación en el producto, el empleo y la productividad. Estas diferencias se extienden especialmente a los ingresos y la formalidad. Los datos que se presentan a continuación corresponden a 2011.

- El estrato moderno, de grandes empresas (con 200 trabajadores y más, y un 16,6% de la ocupación), concentra las remuneraciones más altas del mercado de trabajo, ya que el ingreso laboral por ocupado de este estrato es 1,8 veces el del promedio. En el estrato moderno, las relaciones laborales son relativamente más formales debido a la existencia, por ejemplo, de un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores. Por esta razón, la tasa de empleo informal es del 19,4%.
- El estrato intermedio, que incluye a los ocupados en empresas medianas y pequeñas (de 5 a 199 trabajadores y un 18,9% de la ocupación), tiene escasa presencia de empleos formales y los salarios por ocupado son 1,2 veces los del promedio nacional. Aquí la tasa de empleo informal es del 58,1%.
- El estrato tradicional, que emplea a un vasto contingente de los ocupados (incluidos trabajadores de microempresas de hasta 4 empleados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares auxiliares y del servicio doméstico; con un 64,5% de la ocupación),

⁹ Véanse Chacaltana y Yamada (2009) y Schuldt (2012).

tiene relaciones laborales poco estructuradas y las remuneraciones más bajas del mercado laboral (los ingresos por ocupado corresponden a 0,7 veces los del promedio). El estrato tradicional usualmente ha sido visto como el origen del sector informal de la economía, por lo que no sorprende que la tasa de empleo informal en este estrato sea del 94,3%. Aquí las tasas más elevadas de informalidad sin duda se concentran en los sectores no asalariados (trabajadores independientes y familiares no remunerados).

El uso de estas categorías es útil para analizar el desempeño del mercado laboral de la última década bajo el enfoque estructural.

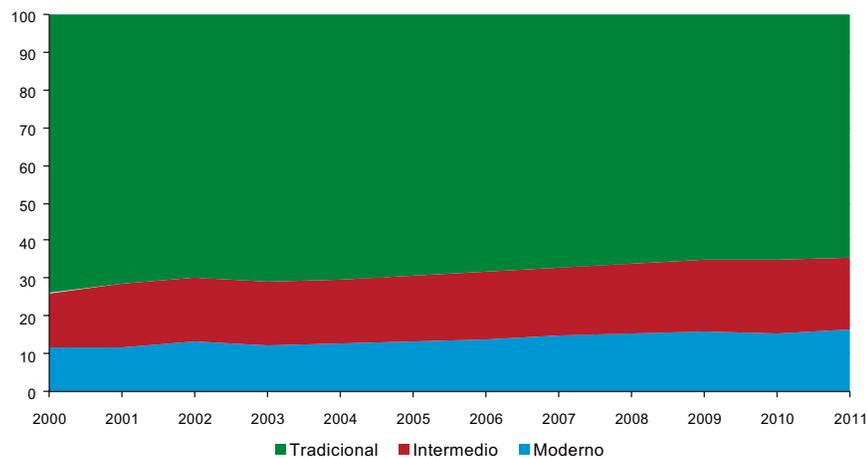
En primer lugar, como se ha mencionado, el crecimiento del empleo sumó un 2,4% anual entre 2000 y 2011. Esta tasa de crecimiento se debe, sobre todo, al crecimiento del 5,5% del estrato moderno y del 5,1% del estrato intermedio, ya que el estrato tradicional registró un aumento más bien modesto del 1,2%. Esto ha implicado una importante transformación en la estructura del empleo: se reduce la participación del empleo tradicional del 73,8% en 2000 al 64,5% en 2011 (9,3 puntos porcentuales), en tanto aumenta la incidencia de los ocupados en los estratos moderno e intermedio en 4,6 y 4,7 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico 8). Es decir que ha habido un traslado de trabajadores de los sectores más tradicionales a los más modernos del mercado laboral.

En segundo término, el ingreso por ocupado, que aumentó un 1,5% por año en términos reales entre 2000 y 2011 en todo el mercado laboral, se descompone en un crecimiento del 0,9% en el sector moderno, un 1,1% en el sector intermedio y un 1,7% en el sector tradicional.

Esto implica que no solo ha habido una brecha entre el crecimiento de los ingresos laborales (1,5%) y la productividad (3,3%), sino que esta brecha ha sido mayor en los estratos más modernos, donde aumentó más la productividad, pero los salarios crecieron menos.

■ **Gráfico 8**

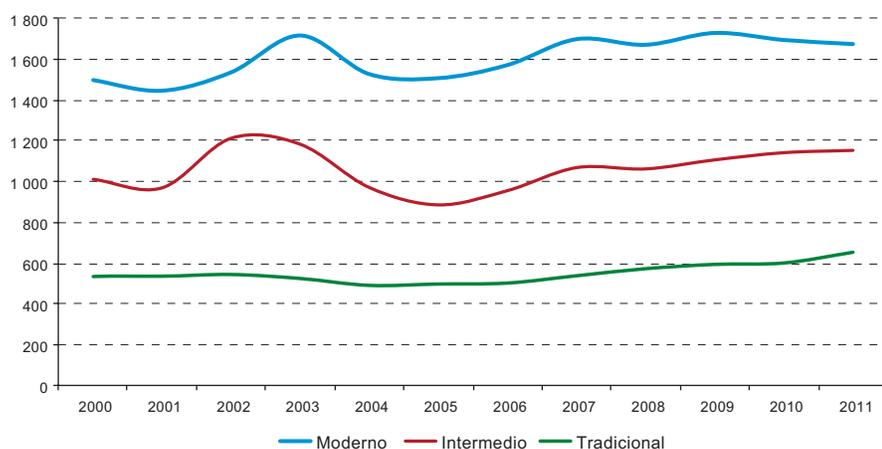
Perú: población económicamente activa ocupada, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; y anexo estadístico.

■ Gráfico 9

Perú: ingreso laboral mensual por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011
(En nuevos soles a precios constantes de 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013.

Resulta interesante notar que el crecimiento de los ingresos laborales se descompone en un 1,2% anual entre los trabajadores asalariados (que trabajan para un empleador público o privado) y un 2,1% anual entre los no asalariados (trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico).

Esta dinámica relativamente favorable a los sectores menos favorecidos es aún muy lenta para cerrar las brechas en los niveles del ingreso, que suelen ser bajos dentro del ámbito regional (véanse los gráficos 9 y 10).

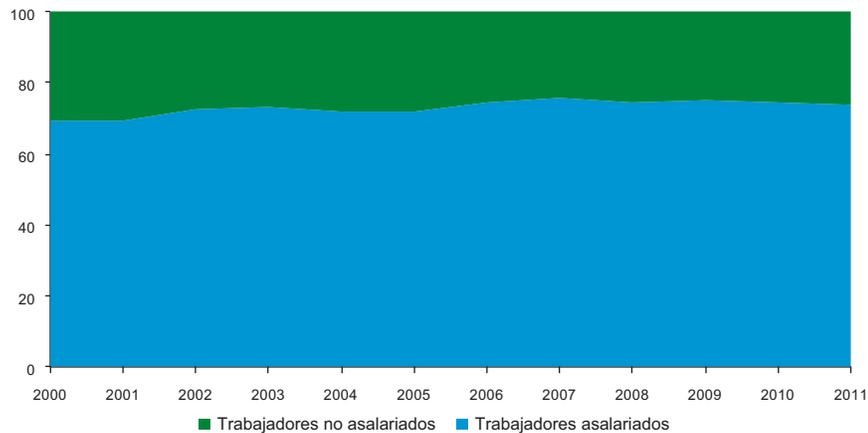
En suma, en este proceso de rápido crecimiento económico, los trabajadores captan solo una parte de los aumentos de productividad, lo que resulta, como veremos, en una participación decreciente de los ingresos laborales y de los salarios en el producto total de la economía.

2. Distribución funcional del ingreso

A nivel agregado, los datos muestran que la masa de ingresos laborales (ingresos de los trabajadores asalariados y no asalariados) creció un 4,4% anual como resultado del aumento del 2,9% del empleo remunerado y del 1,5% del ingreso por ocupado. Esta cifra es inferior al crecimiento del PIB, que alcanzó un 5,8% entre 2000 y 2011. De allí que la participación de las remuneraciones del trabajo en el producto sea decreciente durante el período analizado, cuando pasó del 35,2% al 28,7%.

■ Gráfico 10

Perú: ingreso laboral de trabajadores asalariados y no asalariados, 2000-2011 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; y anexo estadístico.

Con la finalidad de analizar en qué medida la heterogeneidad limita o no la evolución de la participación de las remuneraciones en el PIB, es útil observar esta evolución por estrato productivo. La masa de ingresos laborales originada en el estrato moderno creció un 6,4%, en tanto que el producto en este estrato aumentó un 7,8%. En el estrato intermedio, la masa de ingresos laborales se elevó un 6,2% y el producto aumentó un 5,2%. Por último, en el estrato tradicional, la masa de ingresos laborales creció un 2,9% y el producto se incrementó un 0,5%.

Del total de la masa de ingresos laborales, aproximadamente las tres cuartas partes son ingresos de trabajadores asalariados (o masa salarial). Más aún, en el período de análisis, la masa salarial creció aproximadamente un 5,3% anual —debido más al aumento del empleo (un 4,1% anual) que del salario real (1,2%)—, en tanto que la masa de ingresos de trabajadores no asalariados solo se elevó un 1,2%.

Como resultado de esta evolución del empleo asalariado y los salarios medios, la evolución del total de ingresos laborales depende cada vez más del comportamiento de la masa salarial. Sin embargo, a pesar del mayor crecimiento de la masa salarial, la participación de los salarios en el PIB disminuyó del 24,4% al 21,2% entre ambos años.

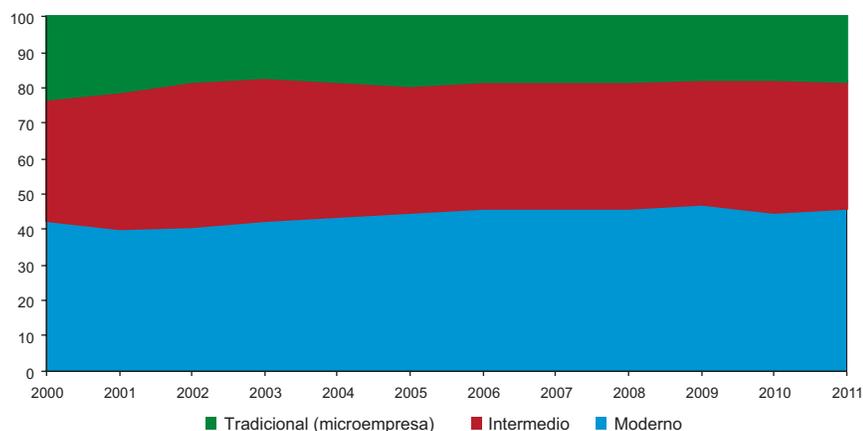
La evolución de la masa salarial también se ha diferenciado por estrato empresarial (véase el gráfico 11). Se observa un aumento de la participación sobre todo del estrato de grandes empresas (del 42,5% al 45,8%), más como resultado de un marcado incremento del empleo asalariado en las empresas grandes (5,5%) que del salario real (0,9%). Si bien en menor grado, también aumenta la participación del estrato de pequeñas y medianas empresas (del 34,2% al 35,9%), en tanto que la participación de la microempresa en la masa salarial se reduce (del 23,3% al 18,3%) en el período.

En resumen, la evolución de la masa salarial respondió, básicamente, al comportamiento del estrato de empresas más grandes en el período analizado. De allí que la negociación salarial en este estrato sea clave para explicar la dinámica de la masa salarial y, por tanto, la dinámica del conjunto de los ingresos laborales.

Hay varias razones que explican el bajo porcentaje de los salarios en el PIB. Uno de los factores que sugiere este análisis sería el muy bajo porcentaje que representa la masa salarial en el producto del estrato moderno (de empresas grandes), inferior al promedio. La participación de los salarios en el PIB del sector moderno en 2011 alcanzó al 17,5%, mientras que para el total de la economía esta participación fue del 21,2% en el mismo año.

■ Gráfico 11

Perú: composición de la masa salarial, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)

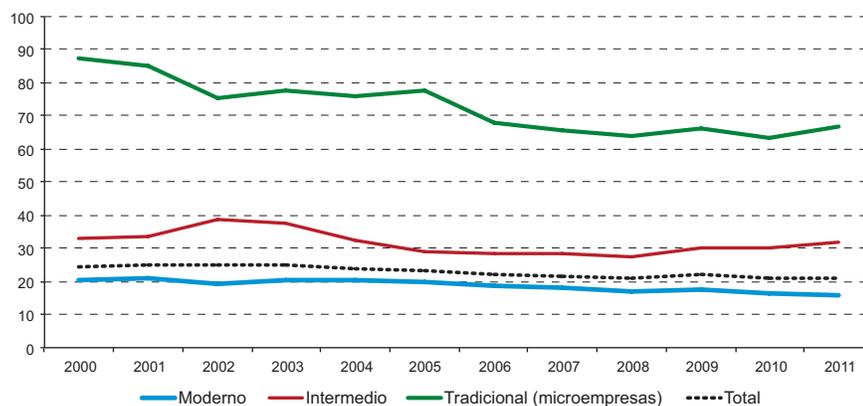


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; y anexo estadístico.

Por otra parte, la tendencia descendente de la participación de los salarios en el producto se observa en casi todos los estratos productivos (véase el gráfico 12). En el caso del estrato moderno, esta participación fue constantemente más baja que el promedio de la economía en el período 2000-2011. En ese lapso, si bien el aporte del estrato moderno a la producción se elevó del 50,8% en 2000 al 62,4% en 2011, su importancia en la masa salarial aumentó solo del 42,5% al 45,7% entre un año y otro. De allí que la participación de los salarios en el producto del estrato moderno disminuyera del 20,4% al 17,5% entre 2000 y 2011, lo que contribuyó a que la participación salarial se redujera del 24,4% al 21,2% en este mismo período en el promedio de la economía.

■ Gráfico 12

Perú: participación de los salarios en el PIB por estrato productivo y total, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

En las microempresas, la participación salarial en el PIB disminuyó rápidamente del 87,7% al 73,4%, como consecuencia de un descenso en el aporte al producto (del 6,5% al 6,0%) y de la notoria reducción de su incidencia en la masa salarial (del 23,3% al 18,3%) durante el período 2000-2011. Por el contrario, en el estrato intermedio, la participación de los salarios en el producto aumentó, al pasar del 33,1% en 2000 al 35,3% en 2011. En este incremento se combinaron dos

efectos: el aumento en la importancia de este estrato en la masa salarial, del 34,2% al 35,9% (véase el gráfico 11), y la reducción de su aporte al producto del 25,2% al 23,8% entre los años señalados.

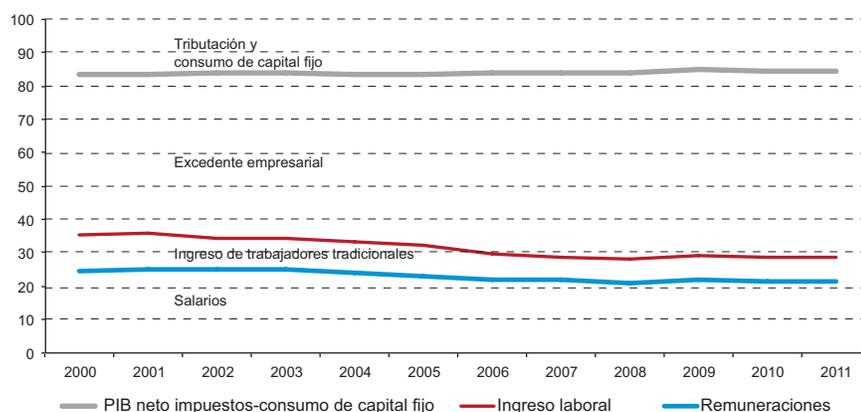
Asimismo, las cifras de las últimas décadas muestran que la caída de la participación de los salarios en el producto es un fenómeno de largo plazo, pues disminuyó del 30,1% en 1991 al 24,4% en 2000 y al 21,2% en 2011 (es decir que se redujo cerca de 9 puntos de porcentuales en los últimos 20 años)¹⁰.

Por otra parte, se debe considerar que en la producción se generan ingresos de diferente tipo: depreciación del capital fijo, impuestos (a los productos, derechos de importación y otros impuestos), excedente de explotación (excluido el ingreso mixto) e ingresos del trabajo (salarios e ingresos de los ocupados en el estrato tradicional).

Las cifras muestran que la participación conjunta de la depreciación (7%) y los impuestos (9%) alcanza, en promedio, a un 16% del PIB en el período 2000-2011. El porcentaje restante corresponde a los ingresos del trabajo y del capital.

■ Gráfico 13

Perú: composición del PIB por tipo de ingreso, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

Como resultado de la menor participación del trabajo asalariado en el producto, aumentó la importancia del excedente de explotación (excedente empresarial e ingreso de trabajadores tradicionales), que pasó del 48,3% en 2000 al 55,9% en 2011. Debido a que el ingreso de los trabajadores independientes también se ve afectado de manera adversa, en el período se produjo una redistribución de ingresos del trabajo al capital.

Si se considera que el crecimiento del PIB alcanzó al 5,8% anual entre 2000 y 2011, la masa de ingresos laborales aumentó a un ritmo menor (4,4%) por los motivos señalados, en tanto que el excedente se expandió más rápidamente (7,2%), lo que determina el signo de la tendencia de la participación en el producto del excedente empresarial (creciente) y de los ingresos del trabajo (decreciente) durante el período analizado¹¹.

¹⁰ La participación de los salarios en el producto del estrato moderno en el Perú (17,5%) es baja no solo en comparación con la de los países desarrollados, como los Estados Unidos (55%), la Unión Europea (50%) y la República de Corea (48,5%), sino también en relación con la de algunos países de la región, como la Argentina (30%), el Brasil (31%), Chile (36%) y México (30%). Cabe anotar también que en la primera mitad de los años setenta, la participación salarial superaba el 50% del ingreso nacional (BCR, Memorias). Dada la complejidad del tema, amerita una investigación específica que supera el ámbito de este trabajo.

¹¹ Véase información sobre la distribución del ingreso en condiciones de rápido crecimiento económico en el Perú en García (2013).

Estas tendencias de la distribución primaria de ingresos tienen gran influencia sobre el desempeño macroeconómico. Como se concluye en un reciente informe sobre los salarios en el mundo (OIT, 2013b), la redistribución de ingresos del trabajo al capital tiene efectos importantes sobre los componentes de la demanda agregada. La evidencia muestra que la caída de la participación de los ingresos laborales está consistentemente asociada con la pérdida de participación del consumo privado y con un aumento de la importancia tanto de la inversión (en algunos casos), como de las exportaciones netas en el producto.

Finalmente, cabe señalar que la concentración productiva y las diferencias de productividad tienen su correlato con una muy desigual distribución personal del ingreso. A modo de ejemplo, según datos de 2011, en el Perú solo un 5% de las personas capta un 22,5% del total de los ingresos, monto equivalente al percibido por el 50% del total de la población (CEPAL, 2013b).

C. Vínculos entre agregados macroeconómicos y estructura productiva

En esta sección se mostrará cómo el crecimiento económico es el resultado de la interrelación dinámica entre la estructura productiva y los agregados macroeconómicos, y se intentará identificar los mecanismos de transmisión, así como los principales factores condicionantes a lo largo del tiempo (CEPAL, 2010 y 2012e).

Respecto de la estructura productiva, se parte de la base de que el patrón de crecimiento de la economía del Perú está orientado por un modelo liderado cada vez más por las exportaciones (primario exportador) y que, por tanto, deja poco espacio para el dinamismo del mercado interno¹². Al mismo tiempo, la falta de densidad de la estructura productiva nacional implica que la oferta agregada muestra una creciente dependencia de las importaciones (bienes de consumo, capital e intermedios), cuyo crecimiento está limitado, en gran parte, por la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

A su vez, como se analizó, en el modelo de crecimiento reciente, la mayor parte del aumento del PIB y de la productividad se debe a la expansión del estrato moderno de la economía (vinculado a las exportaciones), en tanto que la mayor parte del empleo es generada por los estratos de menor productividad (intermedio y tradicional). Los resultados en el campo distributivo son dos: a) la participación de los salarios (y de los ingresos del trabajo) en el producto es baja y decreciente, lo que afecta la evolución del consumo, y b) la participación del excedente de explotación en el producto es elevada y creciente, lo que debería reflejarse en la trayectoria del coeficiente de inversión.

En lo que respecta al vínculo que existe entre la estructura productiva y los agregados macroeconómicos (Cimoli, Correa y Primi, 2004; CEPAL, 2012e), se intentará asociar el desempeño de los principales componentes del PIB, incluida la demanda agregada interna (consumo privado, consumo de gobierno, inversión) y el sector externo (exportaciones, importaciones), con la evolución de la estructura productiva y sus principales variables en una perspectiva de largo plazo.

1. Moderado dinamismo del consumo privado

El consumo privado, principal componente de la demanda agregada, tuvo una expansión inferior a la del producto. En el período 2000-2011 creció un 5,1% por año mientras que el producto aumentó un 5,8%, de allí que la participación del consumo privado en el PIB se redujera del 71% al 66% entre esos años. De este modo, se configura un crecimiento que no es liderado por el dinamismo del consumo (véase el gráfico II.16).

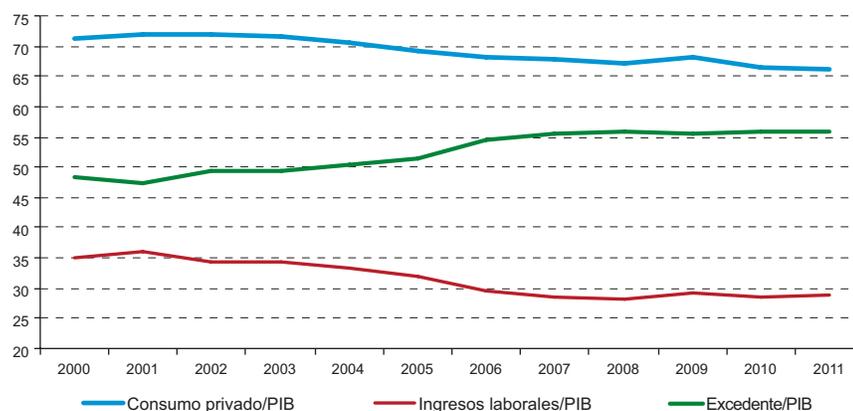
¹² Véanse Jiménez (2012) y Schuldt (2012).

La expansión del consumo privado depende del aumento del ingreso disponible de los hogares, que se vincula, básicamente, al incremento de los ingresos provenientes del trabajo (empleo e ingresos por ocupado) y del excedente (rentas y la parte del excedente de explotación destinada al consumo). Además de estos ingresos primarios, hay otros recursos que se suman al ingreso familiar y que han ido ganando importancia, como los que provienen del gasto social, de las remesas del exterior y, eventualmente, del acceso al crédito.

En cuanto a la evolución de los factores primarios, es preciso considerar que la existencia de un mercado laboral segmentado condujo a que la participación de los ingresos del trabajo en el producto fuera baja y decreciente en el período (véase el gráfico 13), lo que implica una redistribución desde los ingresos del trabajo hacia el capital. Como se mostró en detalle en la sección II.C, la masa de ingresos del trabajo creció un 4,4% por año, en tanto que el excedente se expandió un 7,2% en el período 2000-2011. De allí que la participación de los ingresos del trabajo en el producto se redujo del 35,2% al 28,7% y, en consecuencia, la utilidad empresarial aumentó del 48,3% al 55,9% entre un año y otro (véanse los gráficos 13 y 14).

■ Gráfico 14

Perú: relación entre consumo privado e ingresos, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013.

Dado que, presumiblemente, la propensión al consumo de los grupos cuyo ingreso proviene del excedente empresarial es inferior a la de los grupos cuyo ingreso se origina en el trabajo, la redistribución de ingresos señalada habría limitado la tasa de crecimiento del consumo privado.

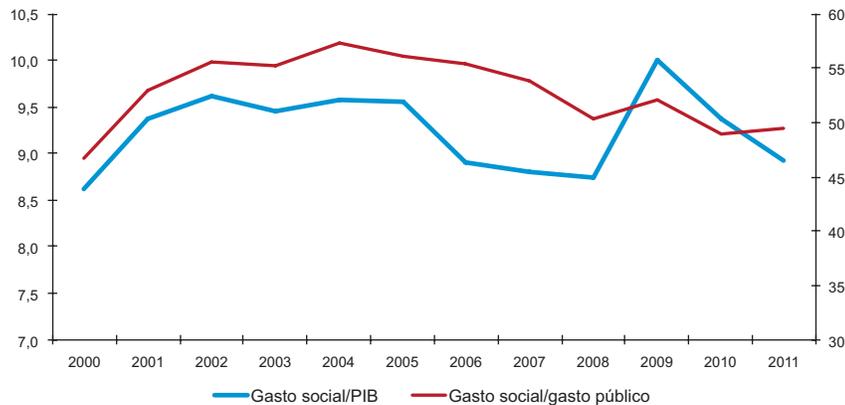
Al examinar la evolución de los factores secundarios en la determinación del ingreso de los hogares y, por tanto, del consumo privado, se observa que el gasto social tuvo un importante aumento durante el período.

El gasto social creció un 6,1% por año entre 2000 y 2011, con lo cual su participación en el PIB aumentó del 8,6% al 8,9% en el período (véase el gráfico 15). Al respecto, se debe considerar que una parte de dicho gasto está compuesta por recursos destinados a complementar el ingreso familiar de los sectores más pobres y, en consecuencia, a sostener el nivel de vida de estos hogares. Sin embargo, esta política pública, que opera fuera del mercado laboral, está demandando una fracción creciente del gasto público, cuya expansión está limitada por la base impositiva.

En relación con los otros factores secundarios, los datos muestran que se mantiene la importancia de las transferencias por concepto de remuneraciones a trabajadores y transferencias corrientes hacia el Perú, en torno del 2% el PIB entre 2000 y 2011 (véase el gráfico 16).

■ Gráfico 15

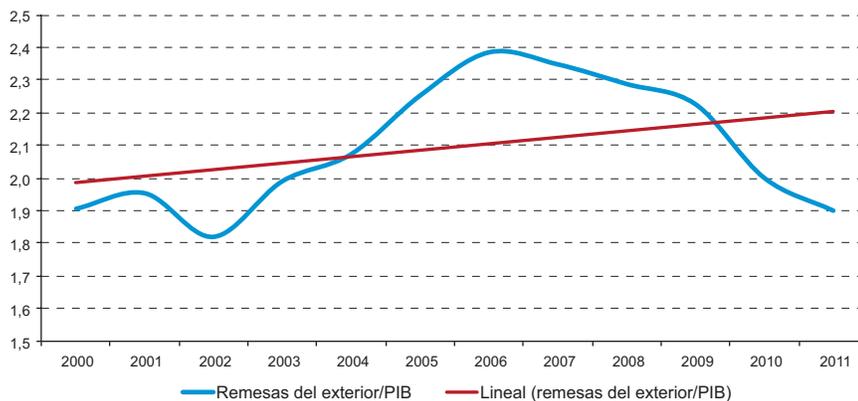
Perú: gasto social y gasto público, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF)2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

■ Gráfico 16

Perú: remesas netas del exterior, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

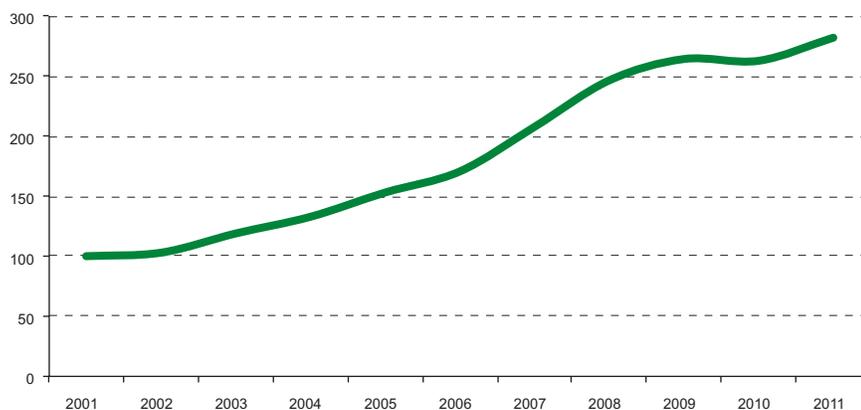
El notorio incremento de esta corriente de ingresos (5,8%) contribuye en gran medida a mejorar el nivel de vida (consumo) de los sectores más pobres y, al mismo tiempo, es un reflejo de las estrategias de sobrevivencia de estos sectores sociales, que buscan mejores opciones de empleo en mercados laborales del exterior.

Otro factor importante es la evolución del crédito y su influencia en el aumento del consumo privado. Al respecto, los datos muestran una considerable expansión del crédito al consumo en el Perú, como queda de manifiesto en el hecho de que la relación entre crédito al consumo y producto se haya triplicado entre 2010 y 2011 (véase el gráfico 17). Esto podría configurar una nueva tendencia de las variables financieras (crédito) en la determinación del consumo, considerando que el grado de bancarización del Perú, medido por la relación entre las colocaciones y el PIB (véase el gráfico 18), todavía es relativamente bajo (30%) en comparación con otros países como el Brasil (53%), Chile (95%) y Panamá (150%).

Por otra parte, para identificar la importancia relativa de los factores determinantes del consumo privado, se realizó un análisis econométrico del crecimiento del consumo, que se correlacionó en forma sintética con las siguientes variables: ingresos del trabajo (masa de salarios, masa de ingresos de trabajadores del estrato tradicional), gasto social y excedente de explotación.

■ Gráfico 17

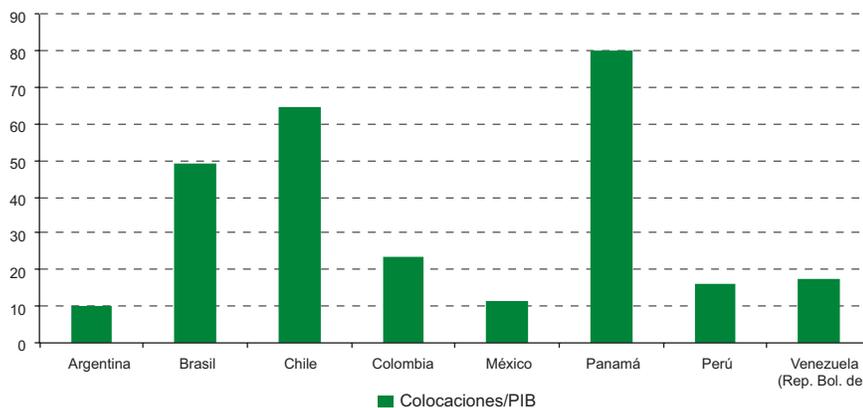
Perú: relación entre el crédito al consumo privado y el PIB, 2001-2011
(2001=100)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

■ Gráfico 18

América Latina (países seleccionados): relación entre las colocaciones y el PIB, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), "Informe sobre crédito y colocaciones en países latinoamericanos seleccionados", Santiago de Chile, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Sobre la base de los resultados obtenidos (véase el recuadro 1), se concluye que el crecimiento anual del consumo privado (5,1%) fue inferior al del producto (5,8%) en el período 2000-2011 debido, básicamente, al bajo crecimiento del ingreso del trabajo (4,4%). El aporte de este componente al crecimiento del consumo fue limitado y solo alcanzó 2,4 puntos porcentuales (originados en el crecimiento del total de la masa salarial —de 2,2 puntos porcentuales— y el crecimiento de la masa de ingresos de los trabajadores del estrato tradicional —de 0,2 puntos porcentuales—), lo que explica un 49,2% del crecimiento del consumo privado. La parte restante (50,8%) se debería básicamente a la contribución del excedente (2,5 puntos porcentuales) y del gasto social (0,1 puntos porcentuales)¹³.

¹³ Estos datos también muestran que si el crecimiento del ingreso del trabajo hubiese sido igual al del producto, el crecimiento del consumo sería igualmente elevado, lo que habría resultado en una mayor tasa de crecimiento del producto. Si el consumo hubiera aumentado un 5,8% en vez del 5,1% actual, es previsible que la expansión del producto se elevara al 6,3% por año. Esto significa que al final del período (2011), el nivel del PIB sería un 5% mayor que el registrado actualmente, lo que habría permitido reducir el margen de capacidad ociosa, así como el desempleo de la economía. Sin embargo, dada la estructura heterogénea del mercado laboral, la igualación del crecimiento de los ingresos del trabajo con el crecimiento del producto, equivalente a mantener su participación en el PIB, tiene implicancias de distinto orden. Elevar el crecimiento de la masa de ingresos del trabajo del 4,4% actual a un 5,8% supone la aplicación de políticas que incidan sobre la institucionalidad laboral y la productividad de los ocupados en los diferentes segmentos laborales.

■ Recuadro 1

Crecimiento del consumo privado (Estimaciones)

Para estimar el crecimiento del consumo privado se aplicó un modelo del siguiente tipo:

$$\widehat{c} = a_1 \widehat{s}_t + a_2 \widehat{y}_t + a_3 \widehat{g}_t + a_4 e_t + \varepsilon_t$$

Donde

c_t = Consumo privado

s_t = masa salarial

y_t = masa de ingresos de trabajadores del estrato tradicional

g_s = gasto social

e_t = excedente de explotación

\wedge = tasa de crecimiento de las variables

t = tiempo

α_i = elasticidad parcial del consumo privado respecto de la variable i

ε_t = término de error

Las estimaciones son:

$$\widehat{c} = 0,430s_t + 0,06\widehat{y}_t + 0,01\widehat{g}_t + 0,423\widehat{e}_t + 0: \quad R^2 = 0,99$$

$$(4,89) \quad (2,18) \quad (0,23) \quad (5,97) \quad (4145,0)$$

Donde las cifras entre paréntesis corresponden a los test t y F, respectivamente.

Para evaluar el efecto conjunto de las variables sobre el consumo se consideró el siguiente crecimiento anual durante el período 2000-2011

$$\widehat{s}_t = 5,3 \quad \widehat{g}_t = 6,1 \quad \widehat{y}_t = 3,7 \quad \widehat{e}_t = 6,0$$

Como resultado se obtuvo el crecimiento del consumo privado (5,1%) de la siguiente forma:

$$5,1\% = 0,430(5,3) + 0,06(3,7) + 0,01(6,1) + 0,423(6,0)$$

$$5,1\% = (2,28) + (0,22) + (0,06) + (2,54)$$

La contribución de los ingresos del trabajo (st, yt) alcanza a 2,50 puntos porcentuales, esto es, explica un 49,0% del crecimiento del consumo privado. El resto comprende el gasto social (1,2%) y el excedente de explotación (49,8%).

Los resultados también muestran que la expansión del consumo privado es inferior al crecimiento del PIB (5,8%) debido, exclusivamente, a la caída de la participación tanto de la masa salarial, como de la masa de ingreso de los trabajadores del estrato tradicional en el producto, pues crecieron un 5,3% y un 3,7%, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) "Reporte de inflación, 2013", Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html> para el consumo privado y la distribución funcional del ingreso; Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2012, para el gasto social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

2. La inversión como factor propulsor del crecimiento

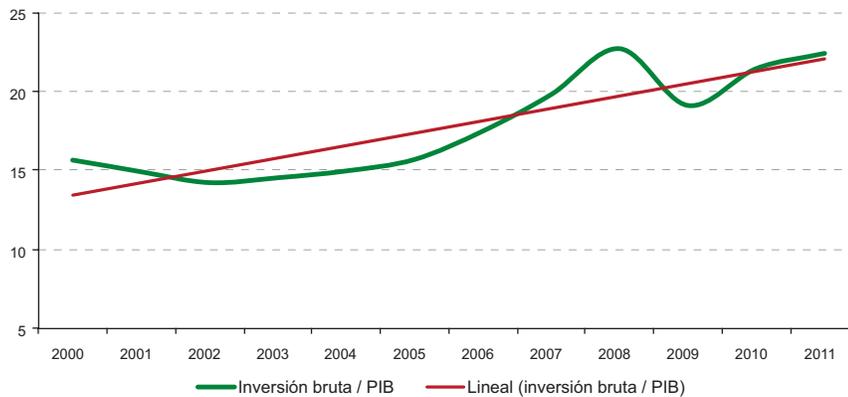
El importante aumento de la inversión, junto con la expansión de las exportaciones, lideró el crecimiento económico en el período.

La inversión creció un 9% por año, cifra que excedió ampliamente el crecimiento del producto entre 2000 y 2011, de allí que el coeficiente de inversión se elevara del 19,6% al 27,2% entre ambos años (véase el gráfico 19)¹⁴. Este rápido aumento de la inversión contribuyó a que el crecimiento del PIB en el período analizado superara ampliamente el registrado durante la década anterior (4,2%).

¹⁴ El coeficiente de inversión corresponde al ratio inversión/PIB.

■ **Gráfico 19**

Perú: formación bruta de capital fijo, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



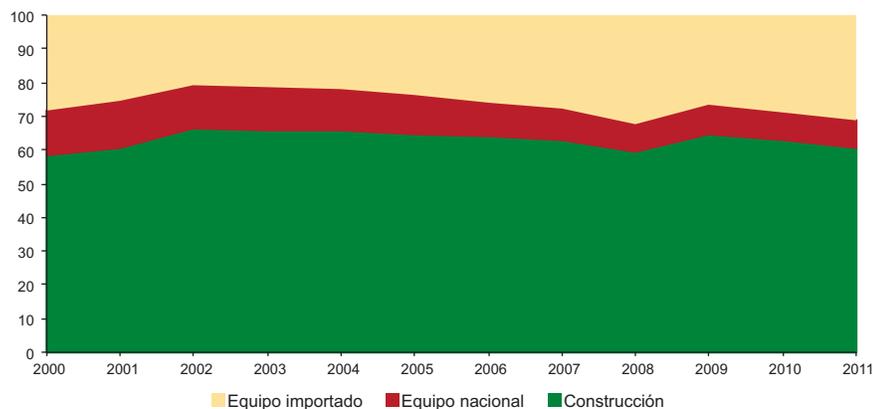
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013.

La composición de la inversión es un dato relevante cuando se relaciona con el crecimiento económico¹⁵. En el período estudiado, una fracción mayoritaria y creciente de la inversión está constituida por productos de la construcción, específicamente destinados a vivienda e infraestructura.

En tanto el primer componente tiene efectos positivos sobre la actividad económica y el empleo que se agotan en el corto plazo, la inversión en infraestructura tiene efectos positivos y de carácter más permanente sobre la estructura productiva y el crecimiento en el largo plazo (véase el gráfico 20).

■ **Gráfico 20**

Perú: formación bruta de capital fijo por tipo de bien y origen, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013.

El predominio creciente de la construcción dejó menos espacio para el componente de maquinaria y equipo, cuya participación en la inversión se reduce del 41,5% en 2000 al 39,2% en 2011. La reducción de este componente de la inversión podría afectar en el futuro la necesidad de aumentar la capacidad productiva. Además, una fracción decreciente de este componente corresponde a producción nacional, lo que lleva a que un 80% de la inversión en maquinaria y equipo se cubra con importaciones en 2011.

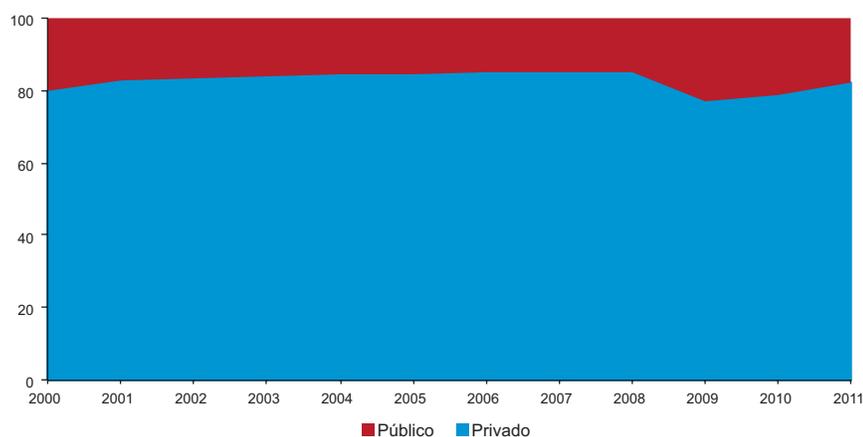
¹⁵ Véase un análisis del comportamiento de la inversión y sus componentes en el conjunto de los países de América Latina en Manuelito y Jiménez (2013).

El aspecto institucional constituye otro ángulo para apreciar la evolución de la inversión. En el período analizado, la mayor parte de la inversión ha sido ejecutada por agentes privados (80%), en tanto la acción del Estado ha sido secundaria, lo que ha limitado su capacidad de influir en la transformación de la estructura productiva a través de la creación de nuevas actividades y empleos (véase el gráfico 21).

Finalmente, con el objeto de explicar el rápido aumento del coeficiente de inversión sobre el PIB, se ha utilizado un esquema analítico en el que se considera que la inversión se incrementa en respuesta a tres grandes factores: a) el aumento del producto como resultado de las presiones de la demanda agregada, b) la disponibilidad de ahorro para el financiamiento de la inversión y c) la favorable evolución de los precios relativos, en este caso, del abaratamiento de los bienes de capital importados, combinado con la apreciación del tipo de cambio real.

■ Gráfico 21

Perú: formación bruta de capital fijo público y privado, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

Para cuantificar en forma sintética la importancia de los factores mencionados en la dinámica de la inversión, se implementó un modelo econométrico en el que la variación del coeficiente de inversión es función de la tasa de crecimiento del producto del período anterior, el crecimiento del excedente del período actual (excluida la parte del ingreso mixto correspondiente a los microempresarios y trabajadores por cuenta propia informales) y la evolución del tipo de cambio real (multilateral). Esta regresión se aplicó a la inversión total y también a sus componentes (por una parte, construcción y maquinaria y equipo, y, por la otra, inversión pública y privada).

Los resultados obtenidos muestran que el modelo utilizado es muy explicativo del comportamiento de la inversión (véase el recuadro 2). Mediante el análisis de regresión se verifica que el aumento del coeficiente de la inversión total, que llegó a 7,6 puntos porcentuales del PIB durante el período 2000-2011, se explica en un 30% por el crecimiento previo del producto, en un 45,9% por el crecimiento del excedente empresarial y en un 24,1% por la evolución del tipo de cambio real. En cuanto a los componentes de la inversión señalados, los resultados son semejantes.

Respecto de los factores determinantes de la inversión, surgen varias consideraciones. En primer término, se verifica que el aumento de la inversión está positivamente correlacionado con el crecimiento previo del producto. Los datos permiten concluir que el aumento de la inversión en el período actual se debe al logro de altas tasas de crecimiento del PIB en el período pasado, en respuesta a la rápida expansión de la demanda agregada (6,2%). Al mismo tiempo, cabe destacar que la mayor parte (70%) del crecimiento de la economía se origina en el aumento del producto del estrato

moderno, como ya se ha mostrado (véase el gráfico II.6). Por tanto, la inversión total respondería, básicamente, a la dinámica de este estrato, conformado por grandes empresas vinculadas tanto al mercado externo (sectores primario exportadores) como al mercado interno (finanzas, electricidad, construcción inmobiliaria y comercio).

En segundo lugar, se destaca que el aumento del ahorro es un factor clave para explicar la dinámica de la inversión. Se verifica que el crecimiento del excedente, principal fuente del ahorro, es más importante que la expansión del producto en la determinación del aumento del coeficiente de inversión. Como se ha mostrado, el aumento de la participación del excedente en el PIB (véase el gráfico 13) se debe a que los salarios reales crecieron menos que la productividad durante el período, lo que refleja la débil capacidad de negociación de los trabajadores, especialmente de los que se desempeñan en el estrato moderno.

■ Recuadro 2

Composición de la inversión (Estimaciones)

Para estimar la composición de la inversión se aplicó un modelo del siguiente tipo:

$$i_t = a_1 + a_2 \widehat{pib}_{t-1} + a_3 \widehat{e}_t + a_4 tc_t + \varepsilon_t$$

Donde

i_t	=	participación de la inversión total en el PIB en el año t
\widehat{pib}_{t-1}	=	variación anual del producto interno bruto del año $t-1$
\widehat{e}_t	=	variación anual del excedente de explotación del año t
tc_t	=	tipo de cambio real multilateral del año t
t	=	tiempo
a_i	=	coeficiente asociado a la variable i
ε_t	=	término de error

Las estimaciones son:

$$i_t = 129,9 + 0,981 \widehat{pib}_{t-1} + 0,476 \widehat{e}_t + 1,152 tc_t; \quad R^2 = 0,65$$

(3,35) (3,39) (2,23) (-2,91) (5,3)

Donde las cifras entre paréntesis corresponden a los test t y F , respectivamente.

Sobre la base de los coeficientes estimados y la información de las variables, se estimó cada uno de los componentes de la inversión y se evaluó su contribución sobre el cambio de la inversión total entre 2000 y 2011.

Como resultado, se obtuvo que el crecimiento del excedente de explotación explica un 38,5% de la variación de la inversión total. El resto comprende el crecimiento del PIB (37,9%) y el tipo de cambio real multilateral (23,6%).

Este modelo de inversión también se aplicó a la inversión privada, pública, en maquinaria y equipo, y en construcción. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Tipo de inversión	Contribuciones (en porcentajes)		
	\widehat{pib}_{t-1}	\widehat{e}_t	tc_t
Total	37,9	38,5	23,6
Privada	34,9	31,2	33,8
Pública	38,6	40,5	20,9
Maquinaria y equipo	40,3	36,0	23,7
Construcción	36,4	36,3	27,2

Nota: todas las variables monetarias son reales y están expresadas en nuevos soles de 1994. El índice de tipo de cambio real multilateral tiene base 2009=100.

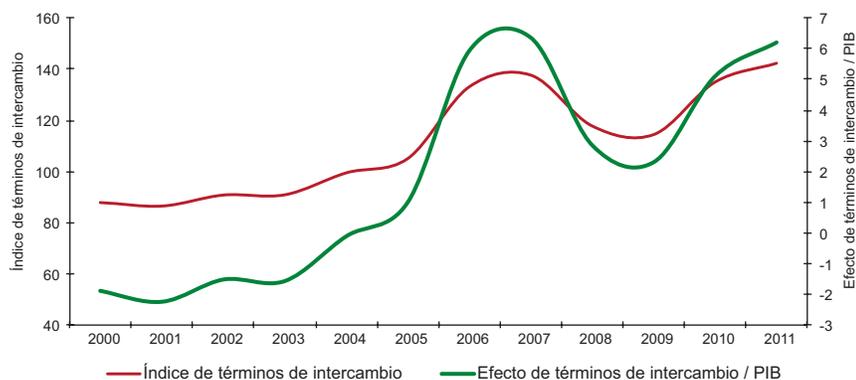
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) "Reporte de inflación, 2013", Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html> para la inversión total, el PIB, la distribución funcional del ingreso y el tipo de cambio real multilateral.

El ahorro nacional crece como consecuencia del rápido aumento del ingreso nacional disponible (un 6% anual entre 2000 y 2011). Este crecimiento es explicado por la acentuada mejoría de los términos de intercambio, derivada del aumento de los precios internacionales de las materias primas (un 61,7% en el período), por lo que su efecto, medido en términos del PIB, se elevó de un 1,0% en 2000 a un 6,0% en 2011 (véase el gráfico 22). A estos recursos de ahorro se suma el importante aumento de la inversión extranjera directa, cuyo monto como proporción del PIB se incrementó del 1,5% en 2000 al 4,5% en 2011 (véase el gráfico 23).

En tercer término, se verifica que la evolución del tipo de cambio real tuvo un importante efecto sobre el aumento del coeficiente de inversión. Las cifras muestran que el tipo de cambio multilateral se apreció un 10% en términos reales, en tanto que esa apreciación alcanzó al 25% en el caso del tipo de cambio bilateral entre 2000 y 2011.

■ **Gráfico 22**

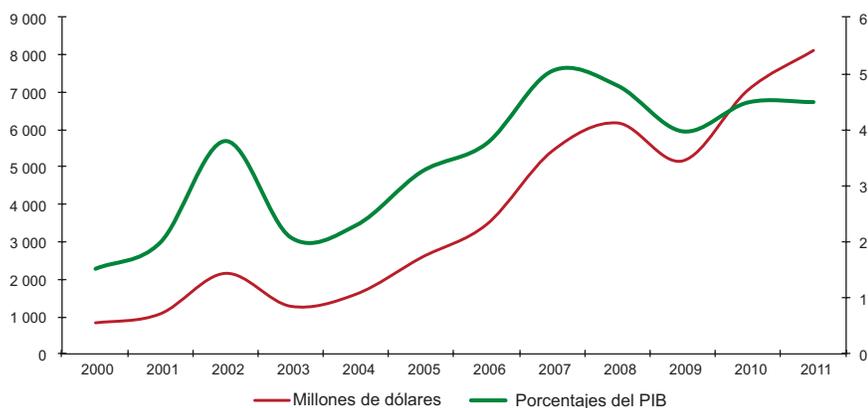
Perú: términos de intercambio y su efecto como porcentajes del PIB, 2000-2011
(En índices y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

■ **Gráfico 23**

Perú: inversión extranjera directa neta, 2000-2011
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



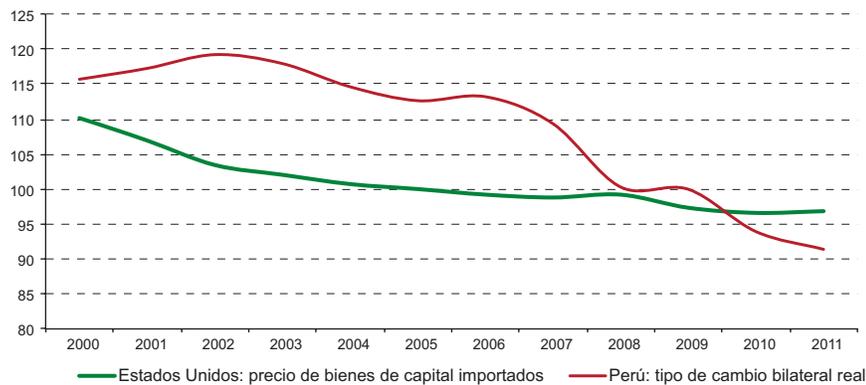
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Las causas pueden encontrarse en la abundancia de divisas provocada por el aumento de la inversión extranjera directa y las ganancias obtenidas por la mejoría de los términos de intercambio. Al mismo tiempo, los datos muestran que los precios internacionales de los bienes de capital (maquinaria y equipo) disminuyeron un 12,1% en el período (véase el gráfico 24). En estas

condiciones, el abaratamiento de los bienes de capital foráneos y la apreciación del tipo de cambio real condujeron a un rápido aumento de las importaciones de maquinaria y equipo y, por tanto, de su importancia en la inversión total.

■ Gráfico 24

Estados Unidos y el Perú: precio de bienes de capital importados y tipo de cambio bilateral real, 2000-2011
(Índices)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013; y Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Imports of goods: capital goods, except automotive (chain-type price index)", St. Louis, 2013.

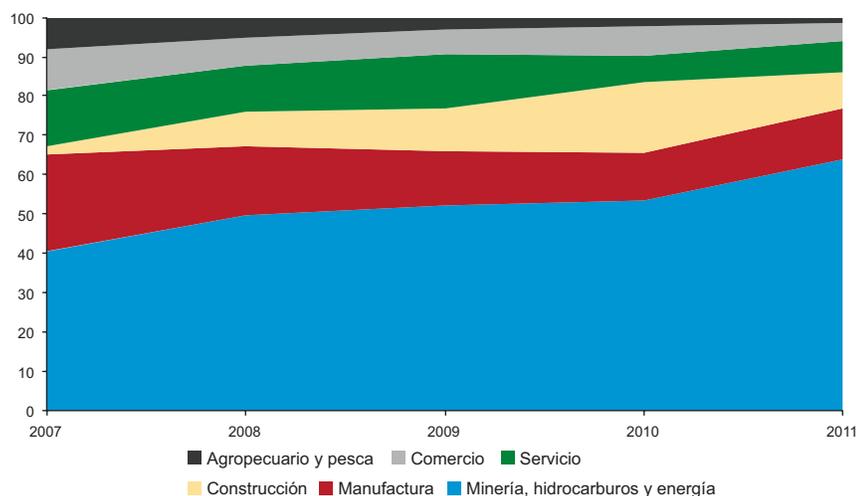
Por último, es necesario abordar el destino de la inversión, dado que esta es un factor clave del crecimiento económico por sus efectos sobre la capacidad productiva y la definición del carácter de la estructura económica.

En este sentido, se postula que, además de reforzar la capacidad de producción, la inversión constituye un instrumento privilegiado para la incorporación del progreso técnico y la materialización del cambio estructural, dado que posibilita la reasignación de recursos y la densificación del tejido productivo (Manuelito y Jiménez, 2013).

El examen del destino de la inversión por sectores permite vincularla al desarrollo de determinados estratos productivos de la economía, especialmente durante el período reciente 2007-2011. Los datos muestran que la inversión se concentró cada vez más en sectores que, por su nivel de productividad, pertenecen al estrato moderno (véase el gráfico 25). Así, la inversión destinada a los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad aumenta significativamente su incidencia en el total al pasar del 41% en 2007 al 64% en 2011. La creciente importancia de la inversión en los sectores exportadores implica, al mismo tiempo, la reducción del volumen de los proyectos, excepto en la construcción, en los sectores pertenecientes a la economía interna.

■ Gráfico 25

Perú: principales proyectos de inversión privada, 2007-2011
(En porcentajes)



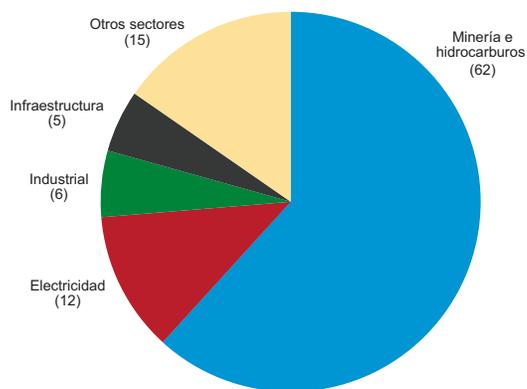
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013.

Según datos actuales, basados en los anuncios de proyectos de inversión para el período 2013-2014, una elevada proporción de su monto (74%%) está destinada a los sectores modernos de alta productividad, como electricidad (12%) y minería e hidrocarburos (62%), pertenecientes al sector primario exportador (véase el gráfico 26).

Este patrón de inversiones refuerza el carácter heterogéneo de la estructura productiva y primario exportadora del actual estilo de crecimiento. Alternativamente, una estrategia de convergencia productiva con cambio estructural implica destinar una parte importante de la inversión y del progreso técnico a elevar la productividad de los estratos menos avanzados, lo que aumentaría las interrelaciones en la matriz productiva —es decir, su densidad—, un requisito básico para avanzar con mayor igualdad y reducir la dependencia externa de la economía.

■ Gráfico 26

Perú: anuncios de proyectos de inversión, 2013-2014
(En porcentajes)



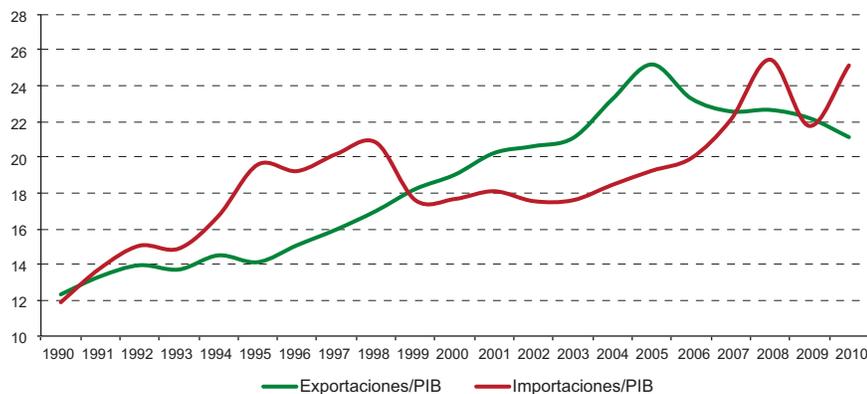
Fuente: J. Velarde, “Panorama actual y perspectivas de la economía peruana”, presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, Lima, 2012.

3. Las exportaciones como principal impulsor del crecimiento y la demanda de importaciones

La expansión de las exportaciones también lideró el crecimiento económico en el período. Entre 2000 y 2011, estas aumentaron un 6,6% anual, por encima del PIB, de allí que su importancia en el producto aumentara del 16,6% en 2000 al 18,0% en 2011.

La expansión de las importaciones fue mayor aún, dado que crecieron un 8,4% por año en el período, lo que significó que el coeficiente de importaciones aumentó significativamente al elevarse del 16,9% en 2000 al 22,2% en 2011¹⁶. Esto último significó una presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, que comenzó a mostrar un déficit en los últimos años de la década pasada (véase el gráfico 27).

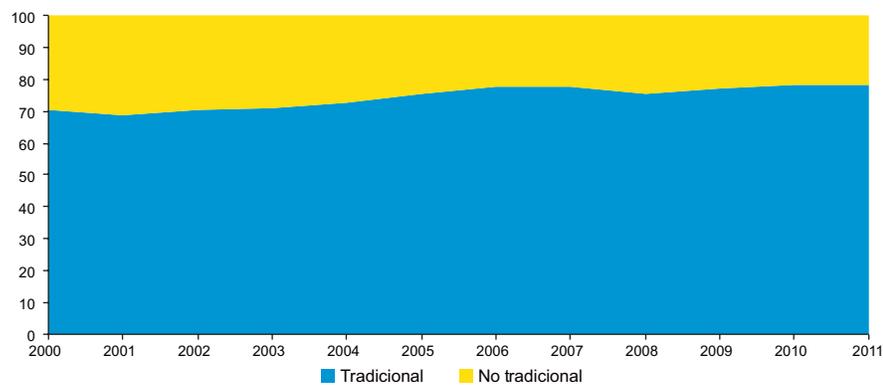
■ **Gráfico 27**
Perú: exportaciones e importaciones, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

En cuanto a la evolución del contenido de las exportaciones, las cifras muestran que se acentuaron las características del modelo primario exportador, dado que la importancia de los productos primarios y de los productos manufacturados basados en recursos naturales en la canasta exportadora aumentó del 83,1% en 2000 al 89,1% en 2011 (véase el gráfico 28).

■ **Gráfico 28**
Perú: exportaciones, según tipo de productos, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

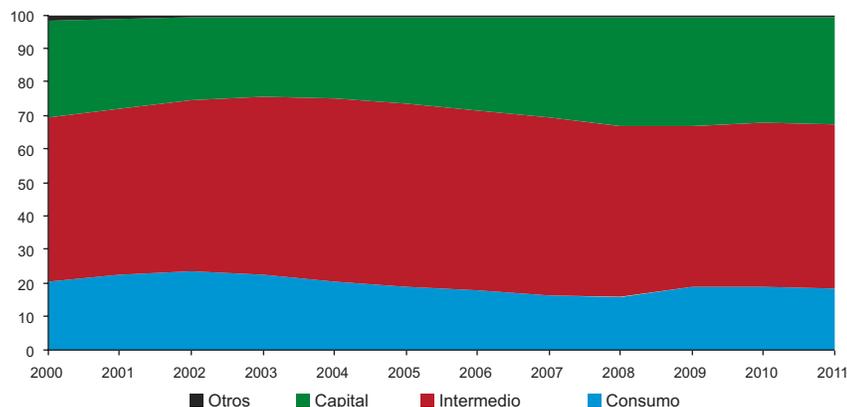
Nota: Tradicional incluye productos pesqueros, agrícolas, mineros y petróleo y derivados. No tradicional incluye productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles (y sus manufacturas), productos químicos, minerales no metálicos, productos siderometalúrgicos y joyería, productos metalmeccánicos y otros.

¹⁶ El coeficiente de importaciones es el ratio importaciones/PIB.

También cambia la composición de las importaciones. Los insumos y los bienes de capital, que representan la mayoría de las importaciones, aumentan su participación en el total en detrimento de las importaciones de bienes de consumo (véase el gráfico 29). Esto significa que el crecimiento del producto requirió de un aumento significativo en el componente importado, no solo de las principales variables de la demanda interna (consumo e inversión), sino también de los insumos utilizados por los diferentes sectores para aumentar la producción.

■ Gráfico 29

Perú: importaciones por tipo de bienes, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

En suma, en el actual estilo de crecimiento, la evolución del sector externo significó que la dinámica de la demanda agregada proviniera antes de las exportaciones que de la demanda interna. Esto se debe a que la expansión del consumo privado se vio limitada por la caída de la participación de los salarios en el producto.

Al mismo tiempo, la expansión de la oferta agregada implicó un rápido aumento de las importaciones que sustituyeron, en gran medida, a la producción nacional basada en una estructura productiva muy heterogénea, con escasa diversificación y un débil tejido productivo¹⁷. Este proceso de sustitución de producción nacional por importaciones podría conducir a un proceso de desindustrialización, que afectaría principalmente a las empresas industriales de tamaño medio y pequeño en el mediano plazo.

¹⁷ Véase Haussman y Klingler (2008).

Parte C

Mercado laboral y heterogeneidad productiva en Uruguay

A. El empleo y los estratos productivos

El dinamismo del mercado laboral del Uruguay de la última década puede esconder comportamientos diferenciados por segmentos del mercado laboral. Resulta razonable suponer que no todos los sectores productivos respondieron de igual manera a esta fase creciente del ciclo económico, y estos distintos comportamientos pueden haber producido variaciones en la estructura productiva del país.

Partiendo del diagnóstico de la sección anterior, esta sección y la siguiente proveen una mirada más detallada, con el objetivo de analizar los cambios de los diferentes estratos productivos tanto en términos de empleo como de ingresos laborales.

De vuelta a la noción de heterogeneidad estructural, resulta útil analizar la evolución del empleo según los distintos estratos productivos. En la tradición cepalina, la heterogeneidad estructural se refiere a la coexistencia de sectores con variados niveles de productividad. Desde un punto de vista empírico, se puede abordar a partir de dos enfoques: el análisis de las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad (enfoque sectorial) y el de las diferencias por tamaño de empresas (enfoque de estructura empresarial). En esta obra se ha realizado un esfuerzo metodológico por tratar la heterogeneidad estructural desde ambos enfoques. Esto implica construir categorías de estratos productivos que agrupan conjuntos de unidades productoras de diferente productividad.

En el cuadro 1 se presenta la clasificación de las unidades productivas por estrato de productividad que surge de combinar el sector de actividad (enfoque sectorial) y el tamaño de las empresas (enfoque estructura empresarial) para los años 2001, 2007 y 2014¹. La metodología utilizada para la clasificación de los estratos de productividad se presenta en detalle en el anexo metodológico. Cada celda indica el nivel de productividad, medido a través del valor agregado bruto (VAB) medio por ocupado. Se han delimitado cuatro estratos de productividad: baja, media baja, media alta y alta. La mayor parte de las celdas se clasifican dentro del mismo estrato durante un período prolongado, aunque también se producen algunos cambios: por ejemplo, las unidades productivas pertenecientes a la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales son de productividad baja durante todo el período, excepto cuando el tamaño del establecimiento es de 50 empleados o más, en cuyo caso corresponde al estrato de productividad media baja. En el caso de las actividades relacionadas con la información y la comunicación, a partir de 2007 y hasta el final del período todos los tamaños de empresa muestran una alta productividad.

En el cuadro 2 se presenta la productividad media de cada estrato en 2001, 2007 y 2014 (en miles de pesos uruguayos constantes de 2005). En el último año del período, la productividad más alta corresponde a las unidades productivas de información y comunicación de tamaño mediano y la menor, a las empresas de menos de 10 empleados dedicadas a los servicios sociales y relacionados. En 2001, la menor productividad corresponde al mismo estrato, mientras que la mayor corresponde a las empresas de suministro de electricidad, gas y agua de tamaño medio.

¹ En el período 2001-2014, se consideran los ocupados de localidades de 5.000 y más habitantes, de acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Sin embargo, hay estratos que pueden verse modificados en su conformación, ya que a partir de 2006 consideran a los ocupados de todo el país. Se realizaron ambas matrices. Esto es debidamente aclarado en el anexo metodológico.

■ Cuadro 1

Uruguay: productividad en términos de VAB^a por ocupado según tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014

	2001			2007			2014		
	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	media alta	alta	media alta	media alta	media alta	alta	media alta	alta	alta
Explotación de minas	media alta	alta	alta	media baja	alta	alta	media baja	alta	alta
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	media alta	baja	baja	media baja	media alta	media alta	media baja	media alta	media alta
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	baja	media baja	media baja	baja	media baja	media baja	baja	baja	media baja
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	media baja	media alta	media alta	baja	alta	media baja	media alta	alta	alta
Industria química	alta	alta	media baja	alta	alta	alta	baja	alta	media alta
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta
Suministro de electricidad, gas y agua	alta	alta	alta	baja	media baja	alta	baja	media alta	alta
Construcción	baja	media alta	media baja	baja	media alta	media alta	baja	media baja	media alta
Comercio al por mayor	baja	media baja	baja	baja	media baja	media baja	baja	media baja	media baja
Transporte y almacenamiento	media baja	baja	media alta	baja	media baja	alta	media baja	media baja	media alta
Alojamiento y servicios	media baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta	baja	media baja	media baja
Información y comunicación	media baja	alta	media alta	media alta	alta	alta	alta	alta	alta
Actividades financieras	alta	alta	alta	media baja	media alta	alta	media alta	alta	alta
Actividades inmobiliarias	media alta	alta	alta	media alta	alta	alta	media baja	media alta	alta
Administración pública	media baja	media baja	baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Enseñanza	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Servicios sociales y de salud humana	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	baja	media baja	baja	baja	media baja	media alta	baja	media alta	media alta
Total	media baja	media alta	media baja	baja	media baja	media alta	baja	media alta	media alta

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

■ Cuadro 2

Uruguay: productividad media por tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014

(En miles de pesos uruguayos constantes de 2005)

	2001			2007			2014		
	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	629	867	430	449	650	740	534	1 288	1 253
Explotación de minas	417	1 181	899	279	1 213	2 380	417	1 195	1 500
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	469	149	181	344	511	580	334	589	614
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	155	381	317	45	370	416	115	192	260
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	251	569	488	124	878	345	851	2 387	1 205
Industria química	908	1 164	282	738	891	723	210	1 185	763
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	205	467	489	218	488	471	86	526	503
Suministro de electricidad, gas y agua	-	1 697	1 359	187	256	1 426	218	689	1 101
Construcción	213	490	293	163	446	650	128	439	521
Comercio al por mayor	195	314	184	123	338	407	165	403	454
Transporte y almacenamiento	312	217	597	150	346	816	264	349	640
Alojamiento y servicios	399	549	453	150	445	574	215	325	360
Información y comunicación	391	808	601	674	822	842	1 288	2 779	2 460
Actividades financieras	1 190	1 199	1 456	383	706	1 136	602	1 265	1 771
Actividades inmobiliarias	713	887	766	677	869	1 355	366	773	969
Administración pública	292	337	222	48	85	243	91	166	244
Enseñanza	166	209	243	128	136	218	70	116	221
Servicios sociales y de salud humana	65	100	252	14	87	229	22	113	231
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	151	357	163	141	318	447	188	631	470
Total	289	487	350	160	378	564	172	493	642

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

Al comparar los dos extremos del período se observa que el estrato bajo reduce su productividad media, mientras que los otros tres estratos presentan una productividad media en aumento. A su vez, entre 2011 y 2014 la productividad media del estrato alto pasa de septuplicar la del estrato bajo a ser 11 veces mayor (véase el cuadro 3). Como ya se analizó en detalle en el capítulo anterior, los diversos ratios sugieren que, si bien se da un incremento de la productividad media total en el período, también parece producirse un aumento de la heterogeneidad productiva.

■ Cuadro 3

Uruguay: productividad media y ratios entre estratos, 2001, 2007 y 2014 (En miles de pesos uruguayos constantes de 2005 y proporciones)

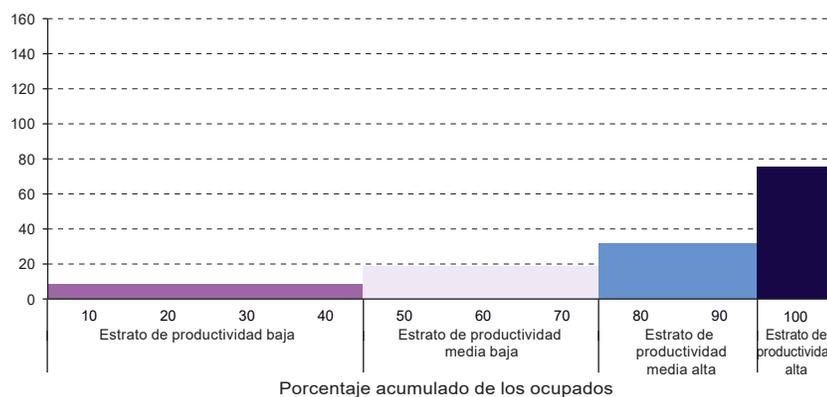
	2001	2007	2014
Baja	172	120	140
Media baja	316	321	333
Media alta	526	555	622
Alta	1 252	1 059	1 546
Total	333	326	408
Alta/Baja	7,3	8,8	11,1
Alta/Media baja	4,0	3,3	4,6
Media baja/baja	1,8	2,7	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

Si se considera la productividad media en dólares ajustados a la paridad de poder adquisitivo (PPA), es posible realizar algunas comparaciones con estudios similares enfocados en otros países (CEPAL/OIT, 2014 y 2015). La productividad media del estrato alto de Chile es 1,3 veces mayor que la del estrato alto del Uruguay, mientras que la del estrato bajo de este país es relativamente similar (1,1 veces mayor) a la del estrato bajo de Chile. En el caso del Perú, el estrato bajo tiene una productividad 3 veces menor que la del estrato bajo del Uruguay, mientras que la productividad del estrato alto en ambos países es relativamente similar (en el caso del Uruguay es un 11% superior). En el Uruguay, el estrato bajo concentra casi el 50% de los ocupados, a pesar de su baja productividad (véase el gráfico 1), mientras que el estrato alto presenta una productividad elevada, pero emplea a menos del 10% del total de los ocupados. Los estudios sobre el Perú y Chile, en los que se consideraron tres estratos productivos, indican que el sector de productividad alta concentra el 62% del producto y el 17% del empleo en el Perú y el 81% del producto y el 27% del empleo en el caso de Chile. En el Uruguay, estas cifras ascienden al 36% y el 9%, respectivamente, lo que sugiere menores niveles de heterogeneidad.

■ Gráfico 1

Uruguay: ocupados y productividad media por estratos, 2011 (En porcentajes y miles de pesos uruguayos en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

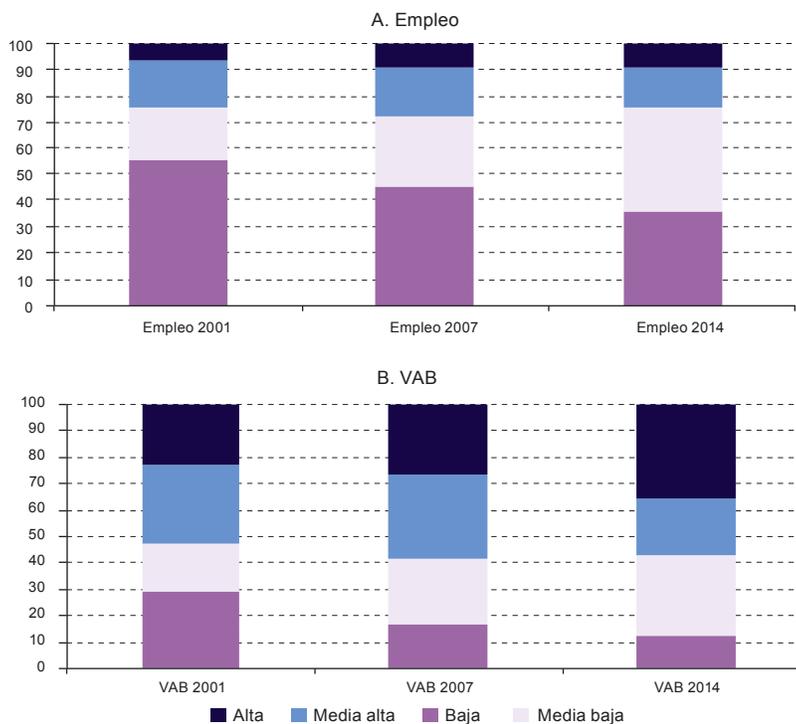
Tanto el VAB como el empleo asociado a cada estrato productivo han experimentado variaciones en el período. En el caso del empleo, el estrato de baja productividad concentraba un 55% de los ocupados en 2001, pero esta participación se redujo al 44% en 2007 y al 36% en 2014,

en beneficio del estrato de productividad media baja, que pasó del 21% al 40% de un extremo a otro del período. En 2014, las cifras de ocupados de todo el país fueron de 571.385 personas en el estrato de baja productividad, 666.147 personas en el estrato de productividad media baja, 256.521 personas en el de productividad media alta y 160.957 personas en el de alta productividad. Cabe señalar que el estrato de productividad media alta ha mantenido una participación relativamente estable en el empleo, con una disminución de 2 puntos porcentuales, y el de productividad alta ha aumentado exactamente 2 puntos porcentuales entre el inicio y el final del período. Los cambios de la participación en el empleo sugieren un desplazamiento desde el estrato de productividad baja al de productividad media baja. En el caso del VAB, durante el período se observa cómo la participación de los estratos de productividad alta y media baja aumenta, mientras que la de los estratos de productividad baja y media alta disminuye (véase el gráfico 2).

La evolución del empleo ha sido diferencial según los estratos productivos. Mientras que el empleo total creció a una tasa del 2,2% anual entre 2001 y 2014, el empleo del estrato de baja productividad cayó a una tasa media anual del 1,3%. El empleo del estrato de productividad media baja presentó un aumento del 10,9%, el del estrato de alta productividad, del 6,2% y el de productividad media alta, un leve incremento del 1% (véase el gráfico 3). Se observa, por lo tanto, un desplazamiento significativo del empleo desde el estrato de productividad baja al de media baja y, en menor medida, desde el extracto de productividad media alta al de alta.

■ **Gráfico 2**

Uruguay: distribución del empleo y del VAB^a por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)

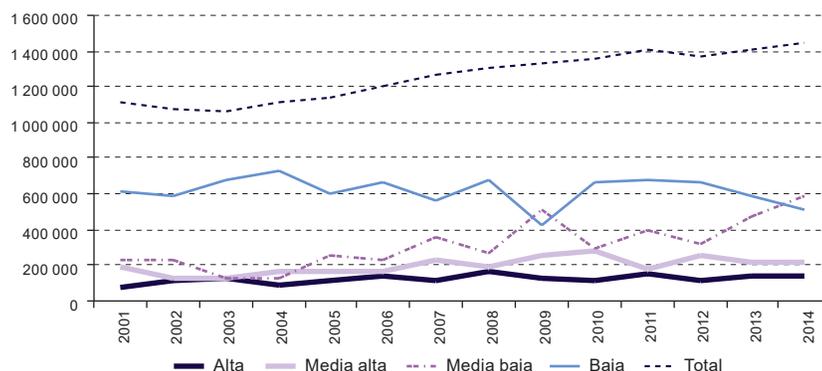


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

■ Gráfico 3

Uruguay: evolución del número de ocupados^a por estratos de productividad, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

^a Contabilizados en localidades de 5.000 habitantes o más.

Las tasas de variación anual del empleo presentan cifras superiores en el período 2001-2007 que en el período 2007-2014, lo que refleja la importante recuperación económica que se produce a partir de 2005. En lo que respecta a la dinámica de los estratos, entre 2007 y 2014 los estratos de productividad baja y media alta presentan tasas negativas de variación anual, mientras que en ambos períodos el mayor crecimiento se constata en los estratos de productividad media baja y alta. A su vez, el estrato que más contribuye a la variación del empleo total en los tres subperíodos es el de productividad media baja. El alto crecimiento de este estrato cambia al considerar solo a los trabajadores privados: entre 2001 y 2007 resulta inferior y entre 2007 y 2014, superior; esto obedece a la composición del estrato y a la evolución del empleo entre el sector público y el privado. Si bien en general las tasas no presentan grandes variaciones entre el total de los trabajadores y los privados, en el estrato de productividad media baja, donde se concentran la mayoría de los trabajadores públicos, sí se observan cambios (véase el cuadro 4).

■ Cuadro 4

Uruguay: tasas de variación del empleo y contribución de cada estrato de productividad, para el total de los trabajadores y solo los trabajadores privados, 2001-2014

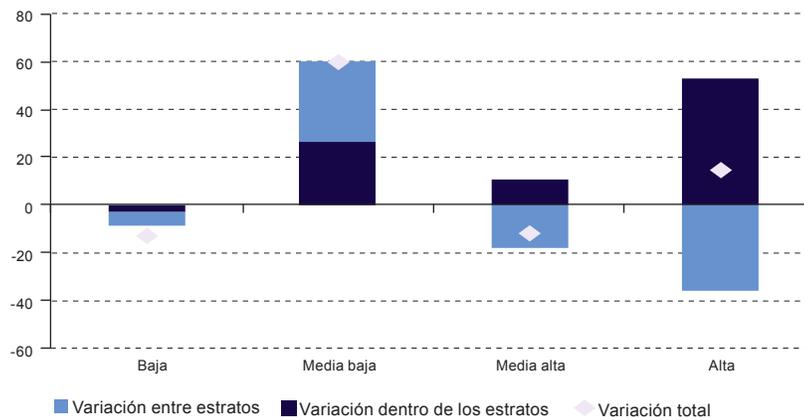
Total de los trabajadores						
Estratos de productividad	Tasas de variación del empleo (promedios anuales)			Contribución a la variación		
	2001-2007	2007-2014	2001-2014	2001-2007	2007-2014	2001-2014
Baja	-1,3	-1,4	-1,3	-30,2	-33,2	-31,7
Media baja	8,8	8,3	10,9	79,1	131,0	105,3
Media alta	3,7	-1,1	1,0	25,8	-10,5	7,5
Alta	8,9	2,6	6,2	25,2	12,7	18,9
Total	2,4	1,8	2,2	100,0	100,0	100,0
Solo trabajadores privados						
Estratos de productividad	Tasas de variación del empleo (promedios anuales)			Contribución a la variación		
	2001-2007	2007-2014	2001-2014	2001-2007	2007-2014	2001-2014
Baja	1,3	-1,4	-0,2	28,5	-40,4	-4,4
Media baja	2,5	13,7	9,6	17,9	143,3	77,8
Media alta	4,6	-1,6	1,1	33,1	-18,2	8,6
Alta	8,8	3,3	6,8	20,6	15,2	18,0
Total	2,6	1,8	2,3	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La variación del empleo por estratos de productividad tiene dos componentes: por un lado, la variación del empleo de cada sector de un tamaño y rama de actividad, cuando permanecen en el mismo estrato de productividad entre dos momentos específicos en el tiempo y, por otro, la variación que deriva del cambio de clasificación de ese sector al pasar de un estrato de productividad a otro. Para lograr una mejor comprensión de los cambios del empleo por estratos, se descomponen en estas dos categorías: la variación del empleo dentro de los estratos y la variación entre estratos (véase el gráfico 4).

■ **Gráfico 4**

Uruguay: descomposición de la variación del empleo por estratos de productividad, 2007-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La variación del estrato de productividad media baja entre 2007 y 2014 fue del 60%: un 33% proveniente de los cambios entre estratos y un 27% producto de incrementos en el interior del estrato. El estrato de baja productividad, por el contrario, presenta una variación total del -9%, con un -6% procedente del desplazamiento de ocupados hacia el estrato de productividad media baja y una variación de trabajadores dentro del estrato del -3%. El estrato de productividad media alta presenta una variación total del -7%, impulsada principalmente por la variación dentro del estrato (11%), y con una variación negativa del componente entre estratos (-18%). El estrato de productividad alta registra una variación total del empleo del 17%, explicada por un 53% de variación interna y un -36% correspondiente a la variación entre estratos.

En el interior de cada estrato de productividad, los sectores que presentan el mayor incremento de empleo entre 2007 y 2014 son: i) actividades inmobiliarias y de información y comunicación en empresas de tamaño medio y grande (alta productividad), ii) la administración pública y la defensa, en particular en el tamaño medio (baja productividad) y iii) la construcción, el comercio y los servicios en los tamaños medio y grande, con una productividad media baja y media alta. Por otra parte, se observa una caída del empleo en todos los tamaños de empresa en las industrias textil y maderera (véase el cuadro 5).

■ Cuadro 5

Uruguay: variación del empleo por tamaño y rama de actividad de las empresas, 2007-2014 (En porcentajes)

	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	-9,5	22,9	14,6	-3,8
Explotación de minas	40,2	21,8	14,7	25,5
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	-8,5	-9,8	15,3	2,2
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-44,3	-47,4	-35,2	-42,6
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	-33,1	-4,7	-7,8	-19,4
Industria química	-21,9	7,8	45,6	24,8
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	-10,2	29,3	64,1	6,3
Suministro de electricidad, gas y agua	-	105,8	35,1	63,2
Construcción	16,7	44,3	84,6	34,6
Comercio al por mayor	-11,0	34,1	75,6	7,4
Transporte y almacenamiento	6,2	33,4	50,6	26,2
Alojamiento y servicios	27,5	63,7	49,9	40,1
Información y comunicación	-26,9	89,2	48,8	27,4
Actividades financieras	-8,1	-19,1	24,4	12,7
Actividades inmobiliarias	38,4	81,5	172,6	62,1
Administración pública	30,8	85,5	8,6	9,3
Enseñanza	0,8	26,8	24,2	21,6
Servicios sociales y de salud humana	22,9	18,8	28,9	25,5
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	-12,0	55,1	11,2	-10,2
Total	-1,8	28,6	33,2	13,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Nota: Los colores representan:

	Estrato bajo
	Estrato medio bajo
	Estrato medio alto
	Estrato alto

Existen diferencias significativas entre los trabajadores de los distintos estratos productivos. Si se analiza la información de 2014 que se recoge en el cuadro 6, se observa que los ocupados del estrato de baja productividad se concentran en el interior del país (61,5%) y entre ellos hay un mayor porcentaje de mujeres (48,2%). A su vez, la media de edad de estos trabajadores es más elevada: un 44% son mayores de 45 años. Por el contrario, el estrato de productividad alta presenta una mayor concentración de los ocupados en Montevideo (61%), estos son más jóvenes (el 67% es menor de 45) y una menor proporción de ellos son mujeres (28,5%). Estos resultados difieren de los hallados en el caso de Chile, donde existe una mayor proporción de mujeres en el estrato de productividad alta. En el caso del Uruguay, el resultado se debe principalmente a que los servicios sociales y la enseñanza, en los que predominan empleos con alta representación femenina, se encuentran en los estratos de productividad baja y media baja. Con respecto a la edad, los resultados coinciden con los de Chile: los ocupados de mayor edad se concentran en el estrato bajo, y la media de edad de este estrato es similar en ambos países.

■ Cuadro 6

Uruguay: características de los ocupados según estratos de productividad, 2014
(En porcentajes y años)

	2014									
	Todos los ocupados					Ocupados excepto trabajadores públicos				
	Estratos de productividad					Estratos de productividad				
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados
Mujeres	48,2	53,0	44,7	28,5	44,5	53,0	38,9	29,2	39,1	42,9
Montevideo	38,5	39,7	42,5	61,0	41,8	38,5	38,0	43,1	62,5	41,3
Rurales	3,0	10,1	4,9	1,7	6,0	3,0	13,3	5,0	1,5	6,6
Promedio de edad	42,4	40,9	37,5	38,3	40,7	42,4	40,5	37,2	36,8	40,4
Tramos de edad										
Menos de 25 años	13,2	12,2	17,1	14,7	13,6	13,2	14,8	17,7	16,7	14,8
De 25 a 44 años	42,8	48,1	53,3	52,9	47,6	42,8	46,7	53,9	56,9	47,3
De 45 a 64 años	36,8	35,6	28,2	30,6	34,4	36,8	33,5	27,1	24,5	32,9
De 65 años o más	7,3	4,1	1,4	1,8	4,5	7,3	5,0	1,3	1,9	5,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Promedio años educación	9,1	10,9	9,6	11,8	10,1	9,1	10,0	9,6	11,8	9,7
Tramos de educación										
Menos de 7 años	30,2	21,7	21,9	10,6	23,6	30,2	27,7	21,8	10,3	26,1
Entre 7 y 12 años	59,2	48,6	65,9	52,5	55,3	59,2	51,0	66,0	52,9	57,1
Más de 12 años	10,6	29,7	12,2	36,9	21,1	10,6	21,3	12,18	36,8	16,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Durante el período estudiado, incrementó el promedio de duración de la educación de los ocupados, en tanto que se mantuvieron diferencias significativas al respecto entre los estratos de productividad: entre el estrato de productividad baja y el de productividad alta se observa una diferencia media de tres años en la duración de la educación; en el caso de los estratos de productividad media, el de productividad media baja presenta mayores niveles educativos que el de productividad media alta. Esto obedece a la concentración de trabajadores con mayores niveles educativos en los sectores de la salud y la enseñanza, que se sitúan dentro del estrato de productividad media baja. Si se excluye del análisis a los trabajadores del sector público (con alta representación en estas ramas de actividad), los niveles educativos del estrato de productividad media baja disminuyen y el ordenamiento de los trabajadores según los años de educación pasa a corresponderse con el grupo de productividad. Asimismo, al excluir a los ocupados del sector público, disminuyen el promedio de edad y la proporción de mujeres.

En 2007, el estrato de baja productividad contaba con un 51% de trabajadores del sector privado y un 38% de cuentapropistas con y sin local. En el estrato de productividad media baja, el 44% de los ocupados eran asalariados privados y el 45% eran públicos. En 2014, la composición de este estrato varía: se observa un menor peso de los trabajadores públicos (30%) y una mayor participación relativa de los cuentapropistas. En el caso de los estratos de productividad alta y media alta, durante todo el período la gran mayoría de los trabajadores son asalariados privados. Cabe destacar que más del 70% del total de los trabajadores por cuenta propia y patrones pertenecen al estrato de baja productividad, mientras que un 82,4% del total de los asalariados públicos pertenecen al estrato de productividad media baja (véase el cuadro 7).

■ Cuadro 7

Uruguay: características laborales y de la distribución de ingresos de los ocupados según estratos de productividad, 2007 y 2014
(En porcentajes)

	2007					2014				
	Estratos de productividad					Estratos de productividad				
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados
Asalariado privado	45,3	22,0	22,9	9,9	100	31	32,5	24,8	12,1	100
Asalariado público	0,0	82,4	3,3	14,3	100	0,0	81,5	4,8	13,7	100
Patrón	71,0	14,0	11,9	3,1	100	26	32,5	25,3	16,6	100
Cuenta propia con y sin local	79,7	7,9	12,1	0,3	100	48	41,7	4,7	5,6	100
Otros	78,8	12,3	7,3	1,5	100	48	46,2	3,1	3,1	100
Total	48,5	27,1	16,6	7,9	100	35	40,2	15,5	9,8	100
Asalariado privado	51,2	44,4	75,7	68,9	54,8	51,5	46,8	93,0	71,7	58,0
Asalariado público	0,0	45,2	2,9	27,0	14,9	0,0	30,1	4,6	20,8	14,9
Patrón	7,0	2,5	3,4	1,9	4,8	6,1	4,6	1,3	2,5	4,4
Cuenta propia con y sin local	38,3	6,8	17,0	0,8	23,3	40,7	17,0	0,5	4,3	21,4
Otros	3,4	1,1	1,0	1,4	2,2	1,7	1,4	0,5	0,6	1,3
Total	100	100	100	100	100,0	100	100	100	100	100
Informalidad	56,6	14,4	17,4	5,6	34,7	50,8	15,8	3,3	4,9	24,9
Aporte parcial seguridad social	9,6	3,2	5,8	3,1	5,8	7	3	3	2,22	3,8
Promedio horas semanales	37,3	40,0	43,1	43,6	39,5	35,2	38,6	45,6	41,4	38,8
Pobreza	29,0	13,6	19,0	8,5	21,6	9,8	4,1	3,6	2,6	5,8
Quintil I	18,9	7,2	10,0	3,4	13,0	19,5	10,6	10,1	5,8	13,1
Quintil V	15,9	32,9	27,1	49,2	25,0	15,8	29,0	24,1	44,0	25,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La informalidad definida como la realización de actividades sin aportar a la seguridad social disminuye en el período, pasando de un 35% a un 25% en 2014, si bien presenta una alta heterogeneidad entre estratos. El 51% de los trabajadores informales pertenece al estrato de baja productividad. Como ya se analizó anteriormente, este estrato concentra una gran cantidad de trabajadores por cuenta propia con bajos niveles de contribución a la seguridad social. En el caso del estrato de alta productividad, la informalidad afectaba solamente al 5% de los ocupados en 2014. Estos aspectos se analizan con mayor profundidad en el capítulo siguiente, en el que se vinculan los estratos productivos con el acceso a la protección social. El estrato de productividad media alta es el que presenta la mayor caída de la informalidad en el período, pasando de un 17% a un 3% entre 2007 y 2014. En este estrato están incluidos los sectores que presentaron los mayores aumentos de formalización en el período: la actividad de los hogares en calidad de empleadores de personal doméstico, la producción agropecuaria, la forestación y la pesca.

Por último, la pobreza² de los ocupados disminuyó de forma significativa entre 2007 y 2014, pasando del 21,6% al 5,8%. En 2014 había un 10% de ocupados en situación de pobreza en el estrato de baja productividad, un 4% en el de media baja y un 3,6% y un 2,6% en los estratos de productividad media alta y de productividad alta, respectivamente. A su vez, el 19% de los trabajadores situados en el estrato de baja productividad se ubicaban en el primer quintil de la distribución, mientras que el 29% de los de productividad media baja se concentraban en el último quintil, lo que refleja, una vez más, las marcadas diferencias de los ocupados que conforman estos dos estratos. En cuanto al estrato de productividad alta, el 44% se concentra en el último quintil de ingresos.

En síntesis, el empleo aumentó de forma pronunciada en el período 2001-2014, si bien ha tenido un comportamiento diferencial entre estratos. El estrato de baja productividad presenta una caída media anual del 1,3%, mientras que el de productividad media baja aumenta un 10,9% de media en el período. Se detecta un desplazamiento desde el estrato de productividad baja hacia el de media baja, fundamentalmente producto del incremento de la productividad de algunas ramas y de su consiguiente cambio de estrato. El estrato de productividad media baja es el que más contribuye a la variación del empleo total en el período, en particular entre los años 2007 y 2014. Se registran importantes diferencias en las características de los trabajadores según los estratos productivos. Los ocupados del estrato de baja productividad presentan mayores niveles de informalidad y menores niveles educativos, y este estrato cuenta con una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia. Por su parte, el estrato de productividad media baja se caracteriza por una gran proporción de trabajadores públicos (el 82% del total de los asalariados públicos se ubican en este estrato), lo que conlleva mayores niveles educativos, menor informalidad y menores niveles de pobreza. Los estratos de productividad media alta y alta presentan similitudes en cuanto a la destacada presencia de asalariados privados, la concentración de trabajadores más jóvenes y la mayor proporción de hombres. Los niveles educativos más altos se encuentran en el estrato de alta productividad.

B. Heterogeneidad estructural, ingresos y desigualdad

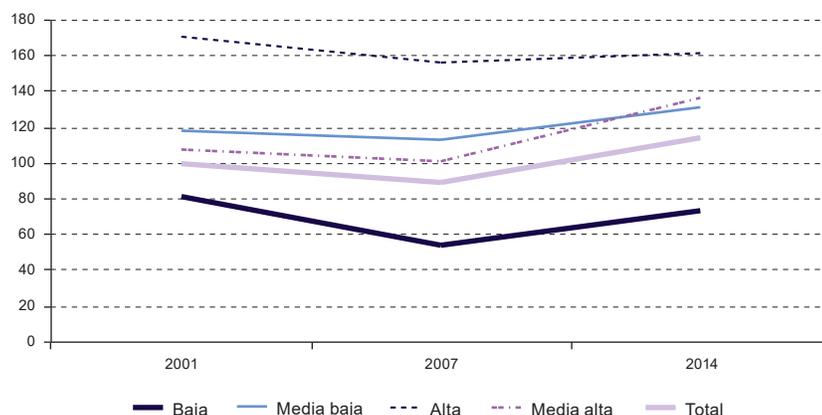
La heterogeneidad de la distribución del empleo y sus características tienen su correlato en la desigualdad salarial, tanto entre los estratos de productividad como en el interior de cada uno de ellos. En esta sección se presentan los datos sobre la evolución de los salarios por estrato de productividad y la distribución de la masa salarial por estratos en el período y se analiza la desigualdad en lo que respecta a la productividad y los ingresos.

La evolución del ingreso real total y del de cada uno de los estratos de productividad muestra un descenso producto de la crisis de 2002 que se extiende entre 2001 y 2007; sin embargo, la recuperación comienza a partir de 2005. Se detectan importantes diferencias entre los estratos: los ingresos del estrato de alta productividad, los más elevados, se mantienen estables en los últimos años (un 60% superiores al promedio de la economía); el estrato de productividad media baja registra ingresos relativamente similares al de productividad media alta, salvo en el último año, y el estrato de baja productividad, por su parte, exhibe un promedio de ingresos considerablemente inferior durante todo el período, como consecuencia de los menores niveles de calificación de sus ocupados, y al final del período registra un nivel de ingresos inferior al que presentaba en 2001 (véase el gráfico 5)

² La pobreza se cuantifica considerando la línea de pobreza oficial del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

■ Gráfico 5

Uruguay: evolución del promedio de los ingresos laborales reales por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014
(Índice base 100=2001)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La estimación de ecuaciones salariales permite analizar las diferencias por estratos y realizar el control según las características de los trabajadores. Los resultados de las estimaciones correspondientes a 2007 y 2014 se presentan en el cuadro 8: en la primera estimación se incluye a todos los ocupados, considerando variables binarias para distinguir cuatro estratos productivos; en la segunda estimación se restringe el universo de los ocupados excluyendo a los asalariados públicos. Los años de educación y la edad tienen un impacto positivo sobre los salarios; concretamente, los salarios se incrementan con la edad, pero a una tasa decreciente, como refleja el término cuadrático. Residir en Montevideo implica un diferencial de ingresos positivo, mientras que ser mujer supone una penalización. En cuanto a los estratos (a excepción del estrato de productividad baja, que se omite), la primera ecuación muestra que hay una prima salarial por pertenecer a estratos de mayor productividad; sin embargo, los coeficientes no resultan estrictamente crecientes en la primera estimación. Contrariamente a lo esperado, la prima salarial de los trabajadores del estrato de productividad media alta es inferior a la que corresponde a los trabajadores de productividad media baja. No obstante, como cabría esperar, los coeficientes se tornan estrictamente crecientes cuando las estimaciones se realizan eliminando a los trabajadores del sector público; los ingresos de los trabajadores son estrictamente crecientes cuanto mayor es la productividad del estrato al que pertenecen. Nuevamente, los resultados ponen de manifiesto la diferente lógica subyacente en el caso del empleo público, que se concentra en el estrato de productividad media baja y presenta niveles de ingresos relativamente superiores a los del resto del estrato.

■ Cuadro 8

Uruguay: resultados de las ecuaciones salariales, 2007 y 2014

Todos los ocupados			Excepto asalariados públicos		
Ecuación logaritmo salario horario			Ecuación logaritmo salario horario		
VARIABLES	2007	2014	VARIABLES	2007	2014
Años de educación	0,0988*** (0,000904)	0,0874*** (0,000846)	Años de educación	0,102*** (0,00107)	0,0869*** (0,000991)
Mujer	-0,224*** (0,00648)	-0,194*** (0,00593)	Mujer	-0,240*** (0,00730)	-0,229*** (0,00671)
Edad	0,0563*** (0,00147)	0,0476*** (0,00143)	Edad	0,0527*** (0,00157)	0,0450*** (0,00152)
Edad ²	-0,000483*** (1,77e-05)	-0,000426*** (1,71e-05)	Edad ²	-0,000450*** (1,89e-05)	-0,000406*** (1,81e-05)
Estrato de productividad media baja	0,284*** (0,00738)	0,248*** (0,00688)	Estrato de productividad media baja	0,166*** (0,00930)	0,178*** (0,00771)
Estrato de productividad media alta	0,217*** (0,00886)	0,242*** (0,00919)	Estrato de productividad media alta	0,196*** (0,00910)	0,220*** (0,00946)
Estrato de productividad alta	0,504*** (0,0115)	0,324*** (0,0103)	Estrato de productividad alta	0,416*** (0,0139)	0,251*** (0,0118)
Montevideo	0,109*** (0,00646)	0,0948*** (0,00601)	Montevideo	0,118*** (0,00743)	0,113*** (0,00687)
Constante	3,010*** (0,0294)	4,136*** (0,0289)	Constante	3,093*** (0,0317)	4,258*** (0,0313)
Observaciones	60 714	60 904	Observaciones	51 286	51 327
R ² (coeficiente de determinación)	0,319	0,275	R ² (coeficiente de determinación)	0,272	0,236

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Nota: Nivel de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Los errores estándares se presentan entre paréntesis.

La reforma tributaria de 2007 incluyó la creación de un impuesto sobre la renta de las personas físicas. En el caso del trabajo, se eliminó el impuesto a las retribuciones personales y los ingresos laborales pasaron a estar gravados por el impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF), con un mínimo no imponible establecido en alrededor de 500 dólares de 2007. Como resultado de esta reforma y del proceso de formalización del mercado laboral uruguayo, entre 2007 y 2014 la carga media de impuestos y contribuciones pasó del 20,5% al 25,6% del ingreso líquido³. El aumento de la carga total ha implicado también una mayor progresividad. En el estrato de productividad baja la carga media se mantiene constante, lo que podría explicarse por el hecho de que, mientras que el monto medio que se ha de pagar se reduce, la formalidad del estrato aumenta. La constancia del promedio de la tasa efectiva podría ser consecuencia del efecto de composición. En el otro extremo, la carga de impuestos y contribuciones del estrato de productividad alta pasó del 21% al 27% (véase el cuadro 9). El perfil de imposición, a su vez, se volvió más empinado, mostrando la mayor progresividad de la nueva imposición (véase el gráfico 6).

³ Los ingresos nominales se obtienen simulando las reglas impositivas y de contribuciones a la seguridad social sobre los datos de la encuesta de hogares, que releva ingresos líquidos. Se considera el primer semestre de 2007, ya que a partir de julio comenzó a regir el nuevo sistema impositivo. Solamente se imputan impuestos y contribuciones a quienes declaran realizar aportes a la seguridad social.

■ Cuadro 9

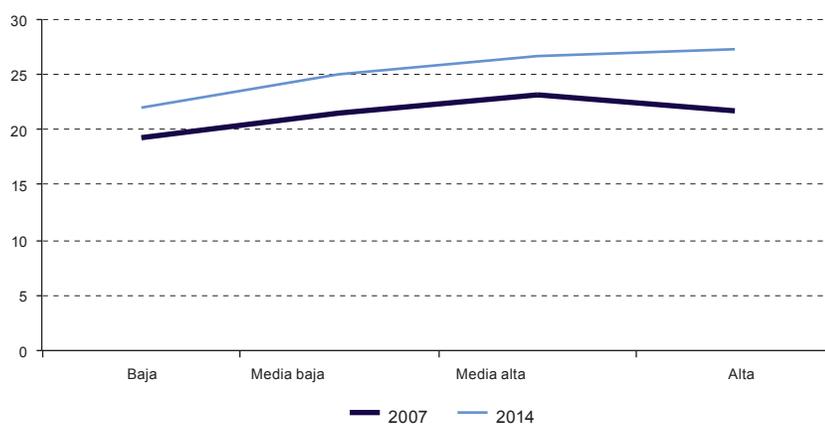
Uruguay: ingresos laborales, impuestos y contribuciones a la seguridad social por estratos de productividad, 2007 y 2014
(En miles de pesos uruguayos y porcentajes)

	2007 (primer semestre)			
	Ingreso líquido medio mensual	Ingreso nominal medio mensual	Tasa del IRP	Tasa de contribución a la seguridad social
Baja	9 323	10 759	4,7	15
Media baja	10 614	13 064	5,3	16
Media alta	11 104	13 880	4,4	19
Alta	15 937	20 712	5,2	16
Total	10 920	13 384	4,5	16
	2014			
	Ingreso líquido medio mensual	Ingreso nominal medio mensual	Tasa del IRPF	Tasa de contribución a la seguridad social
Baja	17 188	21 566	4,7	17
Media baja	25 384	33 564	5,5	20
Media alta	26 225	35 590	5,5	21
Alta	32 273	44 564	6,7	21
Total	24 546	32 607	5,6	20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

■ Gráfico 6

Uruguay: promedio de impuestos y contribuciones por estrato de productividad, 2007 y 2014
(En porcentajes)

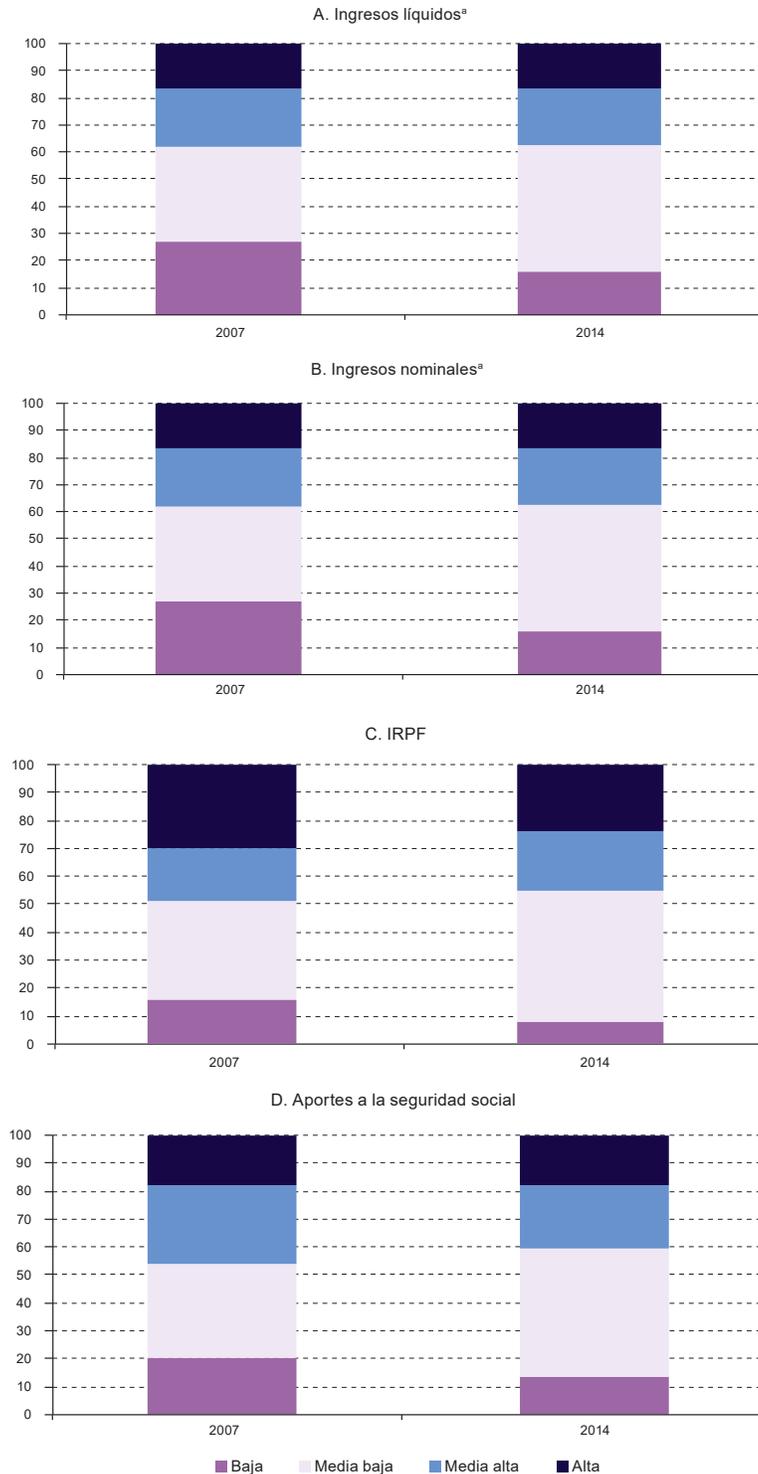


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La distribución de la masa salarial nominal y líquida no presenta grandes diferencias por estratos entre 2007 y 2014. El aporte del estrato de baja productividad disminuye, pasando del 26% al 15%, el de productividad media baja incrementa del 35% al 47% y los dos restantes prácticamente se mantienen sin cambios. El desplazamiento de ocupados desde el estrato de productividad baja hacia el de productividad media baja se refleja, por lo tanto, en los cambios de la distribución de la masa de ingresos, así como en la distribución del IRPF y de los aportes a la seguridad social: el estrato de productividad media baja es el que acumula la mayor proporción. Por otro lado, se observan diferencias entre los estratos de productividad baja y alta: si bien ambos presentan una proporción similar de masa salarial en 2014, mientras el primero concentra el 8% de la masa del IRPF, el segundo, como resultado de la estructura progresiva del IRPF, concentra el 24% (véase el gráfico 7).

■ Gráfico 7

Uruguay: distribución de la masa de ingresos líquidos, nominales, aportes a la seguridad social e IRPF por estratos de productividad, 2007 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

^a Precios constantes de 2006.

El incremento de la progresividad de la imposición a las rentas del trabajo se evidencia también al analizar la evolución del efecto redistributivo de los impuestos, como ya han reflejado los resultados de estudios previos (Amarante, Arim y Salas, 2007; Llambí y otros, 2009). En 2014, el índice de Gini del ingreso con IRPF disminuye un punto porcentual con respecto al del ingreso líquido, mientras que en 2007 este índice aumentaba un punto porcentual con la incorporación de los impuestos. La modificación tributaria ha supuesto el paso de un sistema regresivo a un sistema progresivo (véase el cuadro 10).

La limitada disponibilidad de información dificulta el análisis de la distribución funcional del ingreso. La última medición de la cuenta de generación de ingresos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Uruguay data de 2005. A pesar de estas limitaciones, es posible realizar una aproximación combinando información de diferentes fuentes. A partir de los datos oficiales del SCN de 2005, se distribuyeron la masa salarial (incluidos impuestos y cargas sociales) y el VAB en los cuatro estratos de productividad considerados en este estudio. Para calcular la evolución de la relación entre la masa salarial y el VAB por sector, se actualiza el numerador para cada estrato de acuerdo con la variación de la masa salarial nominal por estrato recogida en la encuesta de hogares. El VAB por estrato está disponible para todo el período, lo que permite construir el indicador de distribución funcional para el total de la economía y por estratos. Cabe recordar que este indicador no considera el total de los ingresos laborales, sino solamente los ingresos de los asalariados; el resto de las categorías ocupacionales quedan excluidas. Estas estimaciones revelan dos aspectos interesantes: por un lado, la masa salarial sobre el VAB para el total de la economía presenta un incremento de 9 puntos porcentuales (del 39% al 48%) entre 2005 y 2014 —el crecimiento se produce a partir de 2009— y, por otro lado, en términos generales el peso de la masa salarial en el VAB es decreciente conforme a los niveles de productividad de los estratos. A veces esta tendencia general no se confirma cuando se analiza el estrato de productividad baja y el de productividad media baja, ya que en algunos años el primero presenta un ratio superior. Esto probablemente obedezca a la composición del empleo por estrato, dado el peso de los asalariados (del sector público, como cabe recordar) en el estrato de productividad media baja. Los estratos que presentan las mayores variaciones entre 2005 y 2014 son el de productividad media baja y el de productividad media alta (22 puntos porcentuales en ambos casos). En 2014, la masa salarial representa un 77% del VAB en el estrato de productividad media baja y un 46% en el de productividad media alta. El estrato bajo presenta una variación negativa del 8,5% en el mismo período y en 2014 concentra el 56% de la masa salarial sobre el VAB. El estrato de productividad alta, por su parte, presenta una variación poco significativa y en el último año alcanza un 22% de la masa salarial sobre el VAB (véase el gráfico 8).

■ Cuadro 10

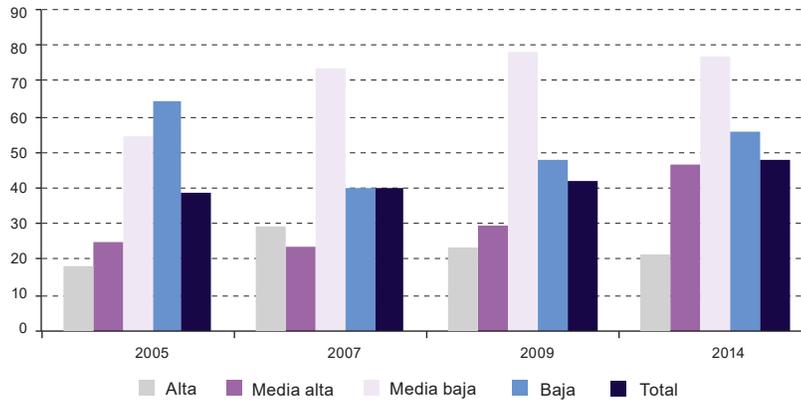
Uruguay: índice de Gini antes y después de impuestos, 2007 y 2014

	Gini (ingreso líquido)	Gini (ingreso líquido más impuestos)	Efecto redistributivo
2007 (primer semestre)	44,3	45,2	0,9
2014	37,2	36,2	-1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

■ Gráfico 8

Uruguay: evolución de la relación de la masa salarial sobre el VAB^a en el caso de los asalariados, por estratos de productividad, 2005, 2007, 2009 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

^a Valor agregado bruto.

Como se ha mencionado anteriormente, todos los indicadores de la desigualdad de ingresos laborales muestran una evolución creciente hasta 2007 y a continuación un descenso pronunciado. El índice de Gini de los ingresos salariales por hora pasó de un máximo de 0,48 en 2004 a 0,40 en 2013; el indicador muestra un incremento hasta 2007 y una marcada contracción a partir de ese año. La descomposición de la desigualdad del ingreso medida por el índice de Theil considerando distintos grupos permite comprender mejor la naturaleza de los cambios ocurridos. Las diferencias de ingresos entre los trabajadores agrupados según el tamaño de las empresas (de menos de 10 empleados, de entre 10 y 49 empleados y de más de 50 empleados) o la rama de actividad (a un dígito) explican el 5% y el 10% de la desigualdad total, respectivamente. Si se analiza concretamente el caso de 2007 a partir de los estratos productivos el poder explicativo de las agrupaciones es algo mayor, ya que se observa que el 12% de la desigualdad total proviene de la desigualdad entre estratos. Por último, la agrupación por nivel educativo (menos de 7 años de estudios, entre 7 y 12 años de estudios y más de 12 años de estudios) refleja una mayor diferenciación entre los grupos. Sin embargo, en todos los casos la mayor parte de la desigualdad proviene de diferencias en el interior de los grupos considerados. Según el índice de Theil, la caída de la desigualdad del total de los ocupados es de un 32% entre 2007 y 2014; en todas las agrupaciones consideradas, esto se explica fundamentalmente por la variación intragrupal. El descenso de la desigualdad no proviene fundamentalmente de un fenómeno de homogeneización entre estratos, sino de la caída generalizada de las diferencias en el interior de los estratos u otros grupos.

■ Cuadro 11

Uruguay: descomposición del índice de Theil según diferentes agrupaciones, 2007 y 2014

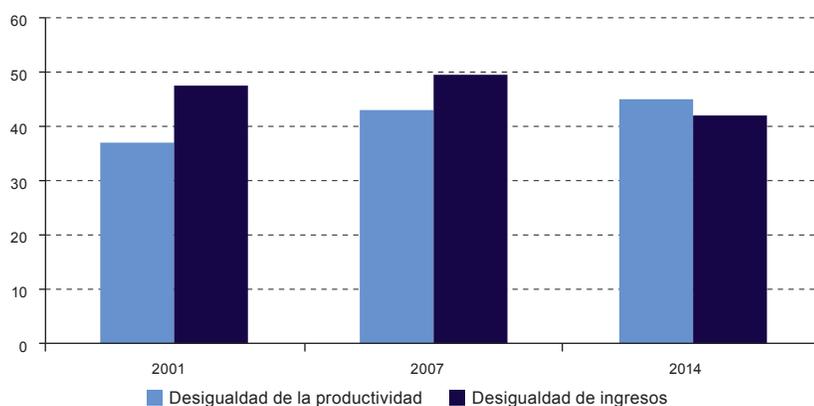
		Estratos de productividad	Tamaño de empresa	Ramas de actividad	Nivel educativo
Índice de Theil					0,46
2007	intragrupal	0,40	0,41	0,42	0,38
	intergrupal	0,06	0,04	0,03	0,07
Índice de Theil					0,31
2014	intragrupal	0,28	0,28	0,30	0,26
	intergrupal	0,03	0,03	0,01	0,05
Variación del índice de Theil (en porcentajes)					-32
	intragrupal	-27	-29	-28	-26
	intergrupal	-5	-3	-4	-6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

En el capítulo anterior se presentaron indicadores de desigualdad de la productividad. Estos reflejaban un crecimiento de la desigualdad entre 2001 y 2007 y la continuación de esa misma tendencia entre 2007 y 2014, aunque con menor intensidad. El cálculo de dichos indicadores tenía como unidad de base las celdas de la matriz presentada en el cuadro 1: se ponderaba cada una de ellas por el número de ocupados correspondiente, pero se suponía una productividad homogénea en el interior de las celdas. Se calculó un indicador de la desigualdad de ingresos comparable con el de la desigualdad de la productividad, tomando como unidad las celdas de la matriz y teniendo en cuenta el promedio de ingreso laboral de cada celda, ponderado por el empleo. La comparación de estos indicadores indica que tanto la desigualdad de ingresos como la de la productividad aumentan entre 2001 y 2007. Sin embargo, entre 2007 y 2014 la desigualdad de la productividad continúa en ascenso y los diferenciales de ingresos, a pesar de esto último, disminuyen significativamente. Estos resultados sugieren que, aun cuando la estructura productiva ha impulsado una mayor desigualdad, esta no se ha concretado en los ingresos de los trabajadores, lo que probablemente se explica por el efecto de las distintas intervenciones públicas.

■ Gráfico 9

Uruguay: desigualdad de la productividad y de ingresos, 2001, 2007 y 2014 (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Los numerosos cambios institucionales mencionados anteriormente, entre los que se incluyen la negociación colectiva, el aumento del salario mínimo, la formalización laboral y la modificación de la estructura tributaria, han impulsado el descenso de la desigualdad de ingresos registrado desde 2007. Los datos provistos a lo largo de este capítulo y el anterior indican que la menor desigualdad laboral no ha sido causada por la estructura productiva y su homogeneización, sino que parece ser resultado de la batería de políticas públicas aplicadas en el período. Se podría plantear que, de no haberse realizado estos cambios institucionales, probablemente se habría producido un incremento de la desigualdad de ingresos impulsado por la mayor desigualdad de la estructura productiva. La experiencia del Uruguay, por lo tanto, se diferencia de la del Brasil, donde la reducción de la heterogeneidad estructural parece haber impulsado la reducción de la desigualdad salarial: tanto la desigualdad de ingresos como la de la productividad se redujeron entre 1999 y 2009 (CEPAL/OIT, 2015).

Parte D

La reducción de la heterogeneidad estructural, ¿explica la menor desigualdad de los ingresos del trabajo?

A. Sector económico y renta laboral

El método más fácil para analizar la influencia del sector en que se inserta un trabajador en su renta es la aplicación de una ecuación ampliada de renta. En una ecuación minceriana (log-lineal) común,

$$(1) \quad \ln(y_i) = \sum_s \beta_s S_{si} + \beta_1 A_i + \beta_{i2} A_i^2 + \beta_f F_i + \varepsilon_i,$$

donde $\ln(y_i)$ representa el logaritmo de la renta laboral del trabajador i ; S_{si} , A_i e F_i representan los años de estudios (variables ficticias), la edad y el sexo (variable ficticia femenina) del trabajador i ; β_s , β_1 e β_f representan la renta relacionada con estas características, y ε_i representa todo lo que se desconoce con respecto al trabajador o su puesto de trabajo y la relación entre los dos, cuya distribución se espera que no discrepe mayormente de una distribución normal adecuada.

Para describir un sector de actividad se puede recurrir en primer término a variables ficticias sectoriales, como se indica a continuación:

$$(2) \quad \ln(y_i) = \sum_s \beta_s S_{si} + \beta_1 A_i + \beta_{i2} A_i^2 + \beta_f F_i + \sum_k \beta_k I_{ki} + \varepsilon_i$$

donde I_k representa el sector de actividad económica, y k y β_k el beneficio o la pérdida salarial que el trabajador puede esperar por trabajar en él. Abusando un poco del lenguaje, el valor β_k se define como “renta sectorial”.

En el cuadro VII.1 se presenta la renta sectorial como la diferencia entre la de un determinado sector y la del sector agrícola. Específicamente, un trabajador del sector de petróleo y gas puede esperar ganar, en promedio, un 240% más que un trabajador del sector agrícola con el mismo nivel de escolaridad, de la misma edad y del mismo sexo.

Los datos presentados en el cuadro 1 son estimaciones basadas en la Encuesta nacional de hogares (PNAD) de 2009. A pesar de ser un estudio de hogares, como su nombre lo indica, se incluye información sobre el sector de actividad en el que trabaja el encuestado. La clasificación de los sectores de actividad es una agregación de los sectores utilizados en las cuentas nacionales y las denominaciones se abreviaron para que cupieran en una sola línea. La última observación se relaciona con el concepto de trabajador empleado en este estudio, en el que se refiere a toda persona que tenga una renta laboral positiva, independientemente de su situación laboral. Por lo tanto, en las estimaciones se incluyeron a los trabajadores del sector formal e informal, a trabajadores por cuenta propia y a empleadores.

■ Cuadro 1

Renta sectorial en comparación con el sector agrícola (En porcentajes)

Sector	Δ Agricultura (en porcentajes)	Sector	Δ Agricultura (en porcentajes)
Petróleo y gas natural	239,2	Perfumería, higiene y limpieza	89,8
Refinación de petróleo y coque	215,8	Servicios de información	89,0
Automóviles, camionetas y utilitarios	165,5	Cemento	85,7
Intermediación financiera, seguros	130,2	Productos de metal, salvo maq.	85,3
Piezas y accesorios para vehículos	122,5	Productos de cuero y calzado	84,4
Fabricación de acero y derivados	122,3	Periódicos, revistas, discos	84,3
Alcohol	120,9	Productos de tabaco	83,2
Productos farmacéuticos y químicos	120,3	Otros de la industria extractiva	81,5
Maquinarias y equipos	119,5	Salud	81,3
Tintas, barnices, esmaltes y lacas	118,5	Servicios a empresas	71,1
Equipos de oficina	117,4	Productos de madera, salvo muebles	68,2
Otros equipos para transporte	116,2	Comercio	58,5
Maquinarias y materiales eléctricos	110,9	Alimentos y bebidas	58,3
Metalurgia de metales no ferrosos	109,2	Otros prod. minerales no metálicos	57,6
Material electrónico	101,8	Construcción civil	56,0
Adm. pública y seguridad social	101,5	Servicios de alojamiento y alimentación	54,4
Instrumentos médicos y para hospitales	100,3	Servicios de mant. y reparación	53,2
Artículos de caucho y plástico	99,6	Muebles y productos varios	40,8
Producción y distr. de electricidad	95,9	Servicios a familias	36,8
Electrodomésticos	93,9	Educación	35,6
Celulosa y productos de papel	92,1	Artículos de vestuario y accesorios	32,6
Actividades inmobiliarias y alquileres	91,2	Ganadería y pesca	28,3
Transporte, almacenaje y correo	91,0	Servicios domésticos	20,8
Productos y preparados químicos	90,8	Textiles	-13,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), microdatos de la Encuesta nacional de hogares, 2009.

El primer hecho que cabe destacar con respecto a la relación entre el sector de actividad y la renta es que las diferencias salariales sectoriales son acentuadas, incluso si se las controla con las variables de capital humano comúnmente empleadas. En algunos sectores, las rentas duplican o triplican las de la agricultura, lo que no es una novedad. Krueger y Summers (1988) y Arbache y de Negri (2004), entre otros, analizan esta situación en los casos de los Estados Unidos y del Brasil, respectivamente.

Otro hecho digno de mención es la notable estabilidad de las rentas. El coeficiente de correlación entre las rentas sectoriales en 2002 y 2009 es de 0,95. Este fenómeno está bien documentado en la literatura.

Los dos hechos son coherentes con la interpretación según la cual una productividad laboral (Y/L) alta genera excedentes de los que pueden apropiarse los trabajadores, aunque responda a una forma de producción con gran concentración de capital. Pero, antes de explicar esta situación, conviene analizar si hay otros posibles vínculos entre sector y renta.

La primera prueba consistiría en una simple descomposición del índice de Theil. Las fórmulas de descomposición de los índices de desigualdad de Theil T y L son las siguientes:

$$(3) \quad T = 1/N \sum_i x_i \ln(x_i)$$

$$(4) \quad L = 1/N \sum_i \ln(1/x_i)$$

En las dos ecuaciones, i se refiere a los individuos, N representa el tamaño de la población y x_i representa la renta de i dividida por la renta media (x_i es la renta normalizada del individuo i).

Si hay una partición (lo que se produce cuando cada individuo i pertenece a un solo grupo y todos los individuos forman parte de algún grupo) de la población en k grupos de población, es posible definir la desigualdad entre grupos. Además, esta desigualdad depende solamente del porcentaje de la población y de la renta total correspondientes a cada grupo. Las desigualdades entre grupos se describen de la siguiente manera:

$$(5) \quad T_{\text{between}} = \sum_k y_k \ln(y_k / p_k)$$

$$(6) \quad L_{\text{between}} = \sum_k p_k \ln(p_k / y_k)$$

En las dos ecuaciones, k se refiere a los grupos de población, en tanto que p_k representa el porcentaje de la población total del grupo k y y_k representa el porcentaje del total de la renta total correspondiente al grupo k .

En lo que respecta a la disminución de la desigualdad, si un descenso de la heterogeneidad sectorial se tradujera en una menor dispersión de la renta laboral la desigualdad intersectorial debería reducirse. Sin embargo, es probable que una convergencia sectorial conduzca a una disminución de la desigualdad intersectorial, representada como porcentaje de la desigualdad total.

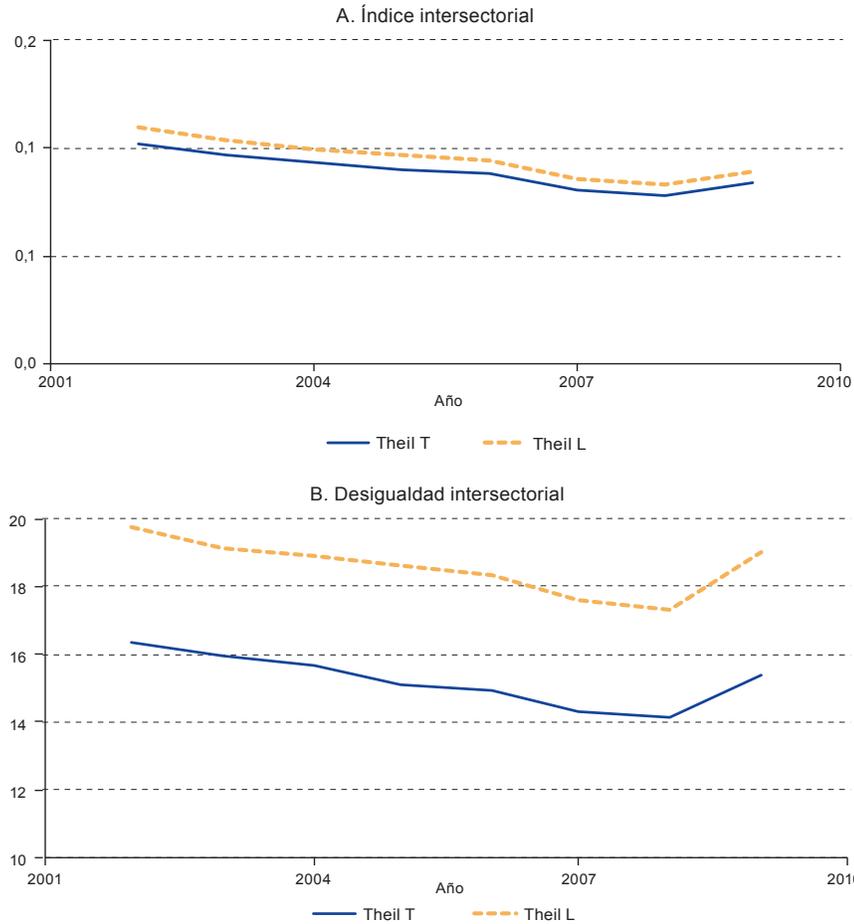
Una descomposición bruta no es una prueba concluyente de nada, en ningún sentido. Dado que en cada sector de actividad económica también hay otras variables –individuales o regionales–, es posible que un efecto, parcial o total, se deba a cualquier otra variable y no a la heterogeneidad estructural per se. Inversamente, es posible que una menor heterogeneidad estructural esté encubierta por el aumento de una tercera variable. Para superar este problema, se podría recurrir a una descomposición neta, en la que las demás variables se mantengan constantes y solo varíe el sector de actividad, pero para hacerlo se requiere un gran volumen de datos, que no se recopilan en la Encuesta nacional de hogares (PNAD), sino solamente en los censos demográficos.

Por otra parte, una disminución de la desigualdad intersectorial que sea suficiente para reducir el porcentaje de desigualdad intersectorial total es indicio de que el descenso de la heterogeneidad estructural podría explicar una reciente mitigación de la desigualdad.

Eso es lo que se demuestra en las dos secciones del gráfico 1. En la sección A se observa que la desigualdad salarial (de la renta) intersectorial muestra una tendencia decreciente, mientras que en la sección B la desigualdad salarial intersectorial disminuye más rápidamente que la desigualdad salarial total, lo que conduce a una reducción del porcentaje de la desigualdad atribuible a las diferencias entre sectores.

■ Gráfico 1

Contribución sectorial a la desigualdad



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD).

La única excepción es el año 2009, en el que aumentaron tanto la desigualdad intersectorial como el porcentaje de la desigualdad total atribuible al segmento de población con renta positiva. No se pudo determinar si la desigualdad de la productividad se incrementó, porque la información sobre productividad laboral proviene de las cuentas nacionales, que cuando se realizó este estudio solo presentaban datos hasta 2008.

En resumen, se comprueba en tercer lugar que lo indicado por los índices de Theil T y L concuerda con la tesis según la cual la reducción de la heterogeneidad estructural induce un descenso de la desigualdad salarial. Al contrario de lo que ocurre con los dos resultados anteriores, este no está bien documentado en la literatura.

El tercer método para analizar la relación entre sector y renta consiste en aplicar la ecuación de renta ampliada, pero con un enfoque no estático sino dinámico. Cuando se calcula una ecuación y, en particular una ecuación de renta, también se calcula un valor conocido como “R²”, que indica el porcentaje de varianza de las rentas que se explica estadísticamente mediante el modelo. Si una disminución de la heterogeneidad estructural condujera a una baja de la desigualdad de las rentas, la diferencia entre los R² de las ecuaciones mincerianas ampliadas y no ampliadas debería descender.

Toda ecuación de renta no ampliada está controlada por las variables de capital humano (educación, edad, sexo). Por lo tanto, al menos en relación con estas variables, no se plantea el mismo

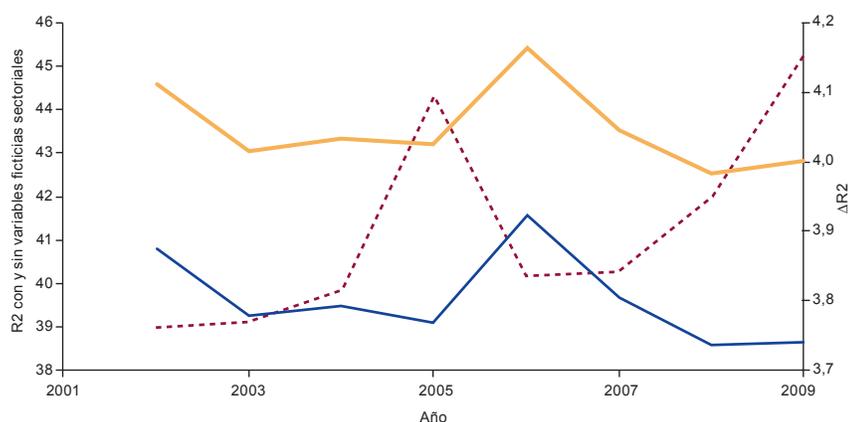
problema que con la descomposición bruta de Theil, por lo que si la heterogeneidad estructural va disminuyendo la diferencia entre los R^2 debería atenuarse.

En el gráfico 2 se demuestra que no se está produciendo esta situación. En el eje principal (izquierdo) se presenta el valor de R^2 de las ecuaciones de renta ampliadas y no ampliadas. En el eje secundario, titulado " ΔR^2 ", se encuentra la información más importante en este contexto, es decir, la diferencia entre los dos valores de R^2 . La diferencia se mantiene relativamente estable y en caso de que haya una tendencia esta sería ascendente, lo que se observa tanto en el valor de R^2 como en su variación, porque se trata de la misma información, aunque presentada de distinta manera.

Es importante destacar que en el gráfico hay "mucho ruido" y probablemente "pocas nueces". Por consiguiente, la falta de un efecto que influya en R^2 no debe considerarse un problema muy grave.

■ Gráfico 2

Diferencia entre la capacidad explicativa de las ecuaciones ampliadas y no ampliadas (variables ficticias sectoriales)
(En porcentajes)



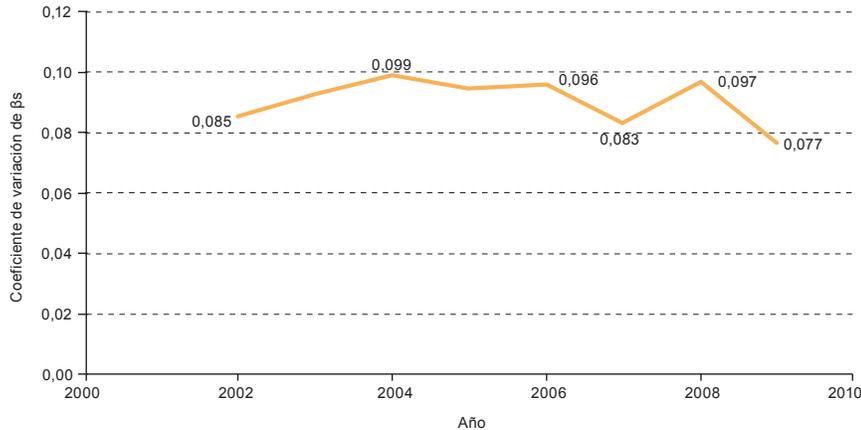
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares, 2001-2009.

Los coeficientes son otro subproducto de la ecuación minceriana. Elaborar un gráfico con 48 coeficientes sería poco ilustrativo, pero el coeficiente de variación de esos 48 elementos podría interpretarse como un indicador de heterogeneidad estructural. Esto es, precisamente, lo que permite apreciar el gráfico 3.

El coeficiente de variación de los coeficientes de renta sectorial muestra la misma estabilidad observada en cada coeficiente, aunque presenta una leve tendencia decreciente. La identificación de una tendencia bien definida se ve dificultada por la consideración de un período de apenas ocho años, pero la tendencia de la serie es negativa, aunque los coeficientes de variación muestren una gran oscilación.

■ Gráfico 3

Coefficiente de variación de los coeficientes de renta sectorial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares, 2001-2009.

Aunque algunos de los resultados sean contradictorios, es evidente que el sector de actividad en el que se insertan los trabajadores es un importante factor determinante de su renta. La explicación dada por quienes consideran que la heterogeneidad estructural es relevante se encuentra en la productividad sectorial del trabajo. A continuación, se analizan los datos que lo confirmarían.

B. Productividad laboral media por sector y renta laboral

En esta sección se repiten muchos de los análisis y cálculos presentados en la anterior, con la única diferencia de que, en lugar de un conjunto de variables sectoriales ficticias, se considera una sola variable: la productividad laboral media del sector.

En primer término, se calcula una ecuación de Mincer ampliada. Se podría calcular una tercera ecuación minceriana ampliada, en la que no se utilice un conjunto de variables ficticias sectoriales, sino la productividad laboral de cada sector.

$$(7) \quad \ln(y_i) = \sum_s \beta_s S_{si} + \beta_1 A_i + \beta_{12} A_i^2 + \beta_7 F_i + \beta_p \ln(P_k) + \varepsilon_i,$$

donde P_k representa la productividad laboral del sector k , tal como se la define en las cuentas nacionales.

Un primer análisis descriptivo consistiría en comparar los coeficientes calculados para 2009 (véase el cuadro VIII.1) a partir de la ecuación (2) con el efecto previsto de la productividad sectorial en el salario medio de cada sector. De acuerdo con el coeficiente β_p , estimado mediante la ecuación (7), la magnitud directamente comparable con los coeficientes β_k , estimados en la ecuación (2), sería la siguiente:

$$(8) \quad \beta_k \approx \beta_p [\ln(P_k) - \ln(P_{\text{agricultura}})],$$

donde P_k es la productividad del sector k y $P_{\text{agricultura}}$ es la productividad del sector agrícola.

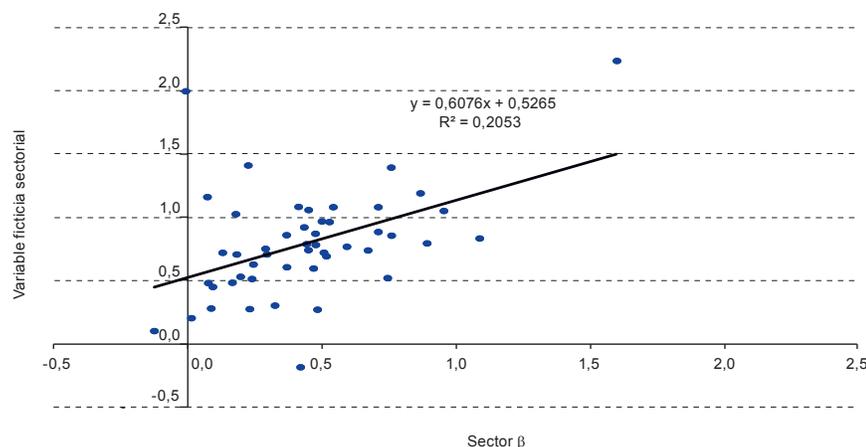
Esto se debe a que la categoría omitida en el conjunto de variables ficticias sectoriales de la ecuación (2) es precisamente la agricultura. Si la productividad laboral explicara adecuadamente la renta sectorial, tal como se estima mediante variables ficticias, debería haber una clara relación entre la magnitud de los dos términos de la ecuación (8).

Cabe prever que haya factores que distorsionen el cálculo de cualquier ecuación, pero si la productividad laboral media de cada sector tuviera una relación de causalidad con la renta adicional percibida por un trabajador medio por trabajar en ese sector, cabe esperar que el coeficiente entre los dos sea cercano a 1 (posiblemente un poco menor) y que el R2 de la ecuación sea elevado (aunque indudablemente inferior a 1).

En el gráfico 4 se presentan los resultados del ejercicio.

■ Gráfico 4

Renta sectorial estimada mediante variables ficticias y la productividad sectorial, 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares y cuentas nacionales, 2009-2010.

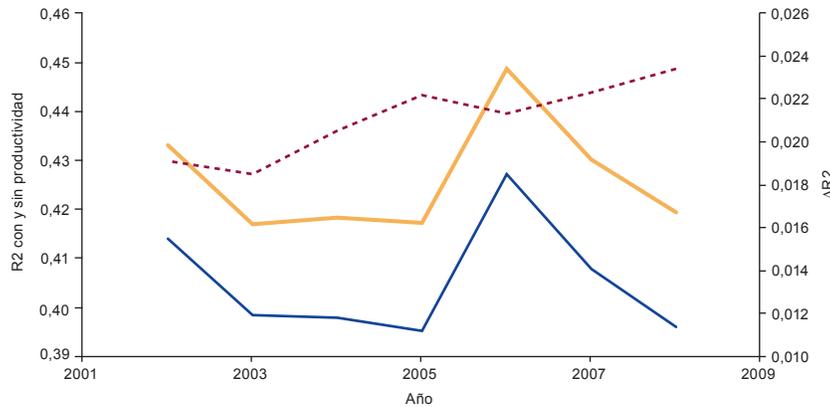
Los resultados son razonables, pero no extraordinarios. R2 es relativamente bajo, lo que demuestra que hay otros factores determinantes de la renta sectorial, fuera de la productividad del sector. Estos podrían ser factores compensatorios, entre otros el poder de los sindicatos sectoriales y la selección. El coeficiente también está relativamente alejado de 1, hecho que ratifica lo indicado. De lo anterior se concluye que la productividad sectorial explica la renta sectorial en gran medida, pero no del todo.

Existe la posibilidad de repetir los análisis, empleando solamente variables ficticias sectoriales –comparación de R2 y análisis de la evolución de los coeficientes– con los resultados de la ecuación (7).

El gráfico 5 es similar al gráfico 2 y demuestra que la introducción de una variable sectorial acentúa la capacidad explicativa estadística sintetizada por R2. En términos cualitativos, el resultado es igual al del gráfico 2 y tiene una mayor, no menor, capacidad explicativa. Esto significa que la situación descrita mediante la variable R2 de la ecuación de Mincer, ya sea ampliada mediante variables ficticias sectoriales o mediante la productividad sectorial, revela un aumento de la importancia del sector como variable explicativa. Además de ser diametralmente opuesta a lo indicado por la descomposición del índice de Theil, no contribuye a explicar la disminución de la desigualdad de la renta laboral observada en los últimos 15 años.

■ Gráfico 5

Diferencia entre la capacidad explicativa de las ecuaciones ampliadas y no ampliadas (productividad sectorial)



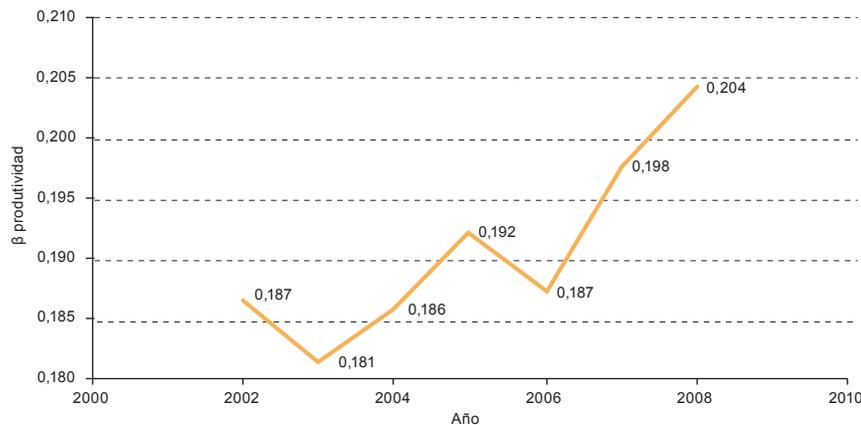
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD) y cuentas nacionales, 2009-2010.

En el gráfico 6 se ilustra la evolución del coeficiente β_p . La situación descrita en el gráfico 4 es muy diferente de la que muestra el gráfico 3 y concuerda con la descrita por los R2, que reflejan una clara tendencia ascendente.

Cabría preguntarse cómo se puede conciliar la mayor importancia de la productividad sectorial del trabajo con la pérdida de relevancia de la renta sectorial. Una posible explicación sería que en este caso no importa solo β_p , sino $\beta_p \ln(P_k)$. La reducción de la heterogeneidad sectorial podría deberse no a una disminución de β_p , sino a una menor dispersión de $\ln(P_k)$.

■ Gráfico 6

Coefficiente de la renta y la productividad sectorial



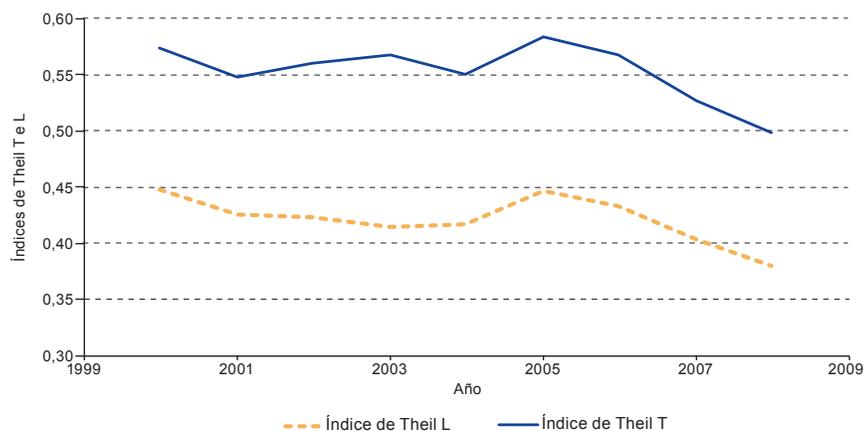
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares y cuentas nacionales, 2009-2010.

Por consiguiente, se podría determinar si se produjo una dispersión de la productividad sectorial del trabajo, P_k .

En el gráfico 7 se ilustra la desigualdad de la productividad laboral por sector, calculada mediante los índices T y L de Theil, ponderados por el número de trabajadores del sector. Cabe preguntar cuál sería la desigualdad de la población ocupada del Brasil si a cada trabajador de un determinado sector se le asignara la productividad laboral media del sector.

■ Gráfico 7

Desigualdad de la productividad laboral



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares y cuentas nacionales, 2009-2010.

La respuesta a la pregunta anterior es “muy alta”, casi tan alta como la desigualdad de la renta en el Brasil.

Si se comparan los índices de Theil que miden la desigualdad en la distribución de la productividad laboral con los que miden la desigualdad en la distribución de la renta laboral, se observa que son sorprendentemente similares. Mientras que en 2008 el índice T de Theil de productividad laboral era de 0,50, el índice de desigualdad de la renta laboral era de 0,55, lo que es muy sorprendente. ¿Por qué?

Porque mientras que en el primer índice no se incluye ninguna heterogeneidad sectorial -es decir, se calcula como si cada trabajador de un determinado sector tuviese la productividad media de todo el sector-, en el segundo se incluyen todas las diferencias de renta dentro de cada sector; por ejemplo, la existente entre el presidente de una empresa y una empleada de la cafetería.

Pese a la notable dispersión de la productividad laboral, esta ha descendido considerablemente, por lo menos desde 2005.

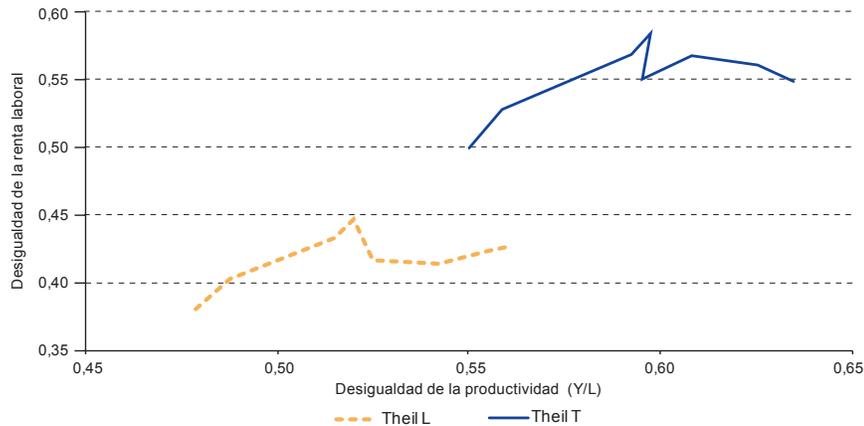
Antes de concluir este análisis preliminar de la relación entre la heterogeneidad estructural y el descenso de la desigualdad, conviene establecer una relación entre la disminución de la desigualdad de la productividad laboral, descrita en el gráfico 7, y de la desigualdad laboral.

El gráfico VII.9 es un diagrama de fase de los índices de Theil T y L de distribución de la productividad laboral y de la renta laboral. Un diagrama de fase es un gráfico en el que las unidades de tiempo no se representan en uno de los ejes o en ambos, sino que están implícitas. Una de las magnitudes, el índice de Theil de renta laboral, se presenta en el eje vertical, mientras que la otra, el índice de Theil de productividad laboral, se encuentra en el eje horizontal. Por consiguiente, un diagrama de fase indica si las dos variables van o no en la misma dirección.

En el gráfico 8 se observa que, en general, las dos variables van a la par. Fuera del máximo registrado en 2005, que obedece casi exclusivamente al alza desmesurada del precio del petróleo y al incremento consecuente de la productividad del sector de petróleo y gas, sin que se produjera un aumento de la renta sectorial, las dos desigualdades van en la misma dirección. En 2001 el índice de T de productividad correspondió al 86% del índice T de renta.

■ Gráfico 8

Diagrama de fase de desigualdad de la productividad y de la renta laboral



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares y cuentas nacionales, 2009-2010.

C. Conclusiones

La principal conclusión de este estudio es que no es muy categórico, aunque esto no significa que no permita afirmar nada.

En primer lugar, es indudable que, en términos salariales, hay diferencias sectoriales marcadas y relativamente estables, lo que no es una novedad ni un rasgo distintivo del Brasil. Hay muchos estudios en los que se demuestra que es un fenómeno generalizado y sería interesante comparar las diferencias que se registran en el Brasil con las de otros países.

En segundo lugar, la desigualdad de la renta y la desigualdad de la productividad laboral van disminuyendo a la par. Este es un rasgo peculiar del Brasil, especialmente porque en la mayoría de los países la desigualdad no se atenúa, sino que se acentúa.

La descomposición bruta de los índices de Theil T y L presenta resultados coherentes con la tesis según la cual una reducción (incipiente) de la heterogeneidad estructural se traduce en un descenso de la desigualdad. Sin embargo, las posibilidades de interpretación se ven limitadas por tratarse de valores brutos.

La conclusión que menos concuerda con la tesis mencionada es la que indica que el diferencial de R² entre las ecuaciones de renta no ampliadas (en las que solo se consideran variables relativas al capital humano) y ampliadas con variables ficticias sectoriales no se está reduciendo. Si la heterogeneidad estructural provocara una disminución de la desigualdad, esta debería reducirse. Sin embargo, el coeficiente de variación de los coeficientes estimados (representados como $\hat{\alpha}$ [UGE: copiar símbolo del original]) parecería ir descendiendo lentamente a lo largo del tiempo.

Cuando se calculan las ecuaciones de renta ampliadas con el logaritmo natural de productividad, se repite el resultado paradójico del diferencial de R² entre las ecuaciones. Aún peor: se observa un claro y marcado aumento de los coeficientes, lo que no es coherente con la idea de que una reducción de la heterogeneidad estructural, aunque sea incipiente, se traduciría en una disminución de la desigualdad.

Por último, el análisis de las tendencias de los diferenciales de productividad confirma nuevamente la tesis según la cual la reducción de la heterogeneidad estructural atenúa la desigualdad

salarial. Además del descenso de los índices de Theil T y L de productividad, sobre todo a partir del año 2005, se observa una clara covarianza entre la desigualdad de la productividad sectorial y la desigualdad de la renta.

En resumen, debido a la relevancia del tema y la heterogeneidad de los resultados, se requieren muchos más análisis empíricos, especialmente con otras bases de datos como el censo y estudios sectoriales, para comprender mejor la relación entre la productividad sectorial y la renta respectiva.

Bibliografía

Parte A

- Abeles, Martín y Diego Rivas (2011), "Growth versus Development: Different Patterns of Industrial Growth in Latin America during the 'boom' years", Serie Documentos de Proyecto, CEPAL (LC/W.435).
- CEPAL (2007) *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. CEPAL-IDRC, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. (LC/G.2432- SES.33/3), Santiago de Chile.
- CEPAL (2011a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2010* (LC/G.0000-P), mayo 2011, Santiago de Chile.
- CEPAL (2011b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*. (LC/G.2502-P), septiembre de 2011, Santiago de Chile.
- Cimoli, Mario, Gabriel Porcile y Sebastián Rovira (2008), "Structural change and the BOP- constraint: why did Latin America fail to converge?" *Cambridge Journal of Economics*.
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer y Paul Samuelson (1977): "Comparative Advantage, Trade, and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods". *American Economic Review*, vol. 67(5), pages 823-39, December.
- Dosi Giovanni y Luc Soete (1988), "Technical Change and International Trade", en Dosi et al, *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter, 1988.
- Dosi, Giovanni, Laura D'Andrea Tyson y John Zysman (1989) "Trade, Technologies, and Development. A Framework for Discussing Japan", en Johnson, Ch, Tyson, L. D'Andrea, J. Zysman, "Politics and Productivity. The Real Story of Why Japan Works".
- Harrod, Roy (1933), *International Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional". *Revista de la CEPAL*, N°75 (LC/G.2150-P/E), CEPAL, diciembre.
- Krugman, Paul (1990), *Rethinking international trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lopez, Julio y Cruz, Alberto (2000), "Thirlwall's Law and Beyond: the Latin American Experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, Spring.
- McCombie, J.S.L. (1997), "On the Empirics of Balance of Payments Constrained Growth", *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Esteban Perez (1999), "Balance of Payments Constrained Growth in Central America: 1950-96", *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Patel, P. and Pavitt, K. (1994): "The continuing, widespread (and neglected) importance of improvements in mechanical technologies", *Research Policy*, 23, 553-545.

- Pinto, Anibal (1970), «Naturaleza e implicancias de la 'heterogeneidad estructural' en América Latina», *El Trimestre Económico*, vol. 37 (1), n°145, México D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Prebisch, Raul (1949) “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” *Estudio económico de la América Latina (E/CN.12/49)*.
- Prebisch, Raúl (1962), “The Economic Development of Latin America and its Principal Problems” *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. 7, No. 1, pp. 1-22.
- Roitter, Sonia, Analía Erbes y Yamila Kababe (2012): “Desarrollo inclusivo en Argentina: Cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente”. *Proyecto Desarrollo Inclusivo*, CEPAL.
- Thirlwall, Anthony (1979), “The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Marzo.
- Thirlwall, Anthony y M.N. Hussain (1982), “The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate Differences Between Developing Countries”, *Oxford Economic Papers*, Noviembre.
- Williamson, John (1983), *The open economy and the world economy*, Basic Book Inc, New York.

Parte B

- ABIF (Asociación de Bancos e Instituciones Financieras) (2012), “Informe sobre crédito y colocaciones en países latinoamericanos seleccionados”, Santiago de Chile.
- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2013), “Imports of goods: capital goods, except automotive (chain-type price index)”, St. Louis.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2013), “Reporte de inflación”, Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013b), “Perú: Distribución del ingreso 2000-2011”, Santiago de Chile.
- _____ (2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539)*, Santiago de Chile.
- _____ (2012b), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012 (LC/G.2554-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.13.II.G.1.
- _____ (2012c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2000-2012 (LC/G.2555-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.2.
- _____ (2012d), *Panorama Social de América Latina, 2012 (LC/G.2557-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- _____ (2012e), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3))*, Santiago de Chile.
- _____ (2011), “Desarrollo incluyente. Estudio de caso de El Salvador”, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3))*, Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. y G. Yamada (2009), “Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú”, *Documento de Trabajo*, N° 691, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2004), “Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina”, Santiago de Chile, inédito.
- Coello, G. y M. Oddo (2013), “A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009”, *Textos para discussão*, N° 51, Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), por aparecer.
- García, N. (2013), “Fast economic growth and income distribution (Peru 1990-2010)”, *Économie appliquée*, N° 1, París, Institut de Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées (ISMEA).
- Guerra, L.M. (2012), “Implications of the recent macroeconomic policies on employment and labour market

- outcomes in Peru”, *Employment Working Paper*, N° 134, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hausmann, R. y B. Klinger (2008), “Growth diagnostics in Peru”, *CID Working Paper*, N° 181, Cambridge, Massachusetts, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2013), *Perú: Compendio estadístico 2012*, Lima.
- ____ (2009), *Perú: IV Censo Nacional Económico 2008*, Lima.
- ____ (varios años), *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*.
- Infante, R. (ed.) (2011a), “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), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- ____ (2009), “Heterogeneidad productiva y del mercado laboral”, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. y P. Gerstenfeld (eds.) (2013), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina* (LC/L.3569), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, F. (2012), “Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal: una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo”, *Empleo y protección social*, C. Garavito e I. Muñoz, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Manuelito, S. y L.F. Jiménez (2013), “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 de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013a), *Informe mundial sobre salarios 2012/2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- ____ (2013b), “Modelo de proyecciones del empleo peruano”, *ILO Employment Trends*, Ginebra.
- OIT/BID (Organización Internacional del Trabajo/Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), “Hacia un sistema mejorado de formación de la fuerza de trabajo en Perú”, *Nota técnica*, Lima, versión preliminar.
- Pinto, A. (1970), “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145(1), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, vol. 34, N° 125(1), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-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*, R. Infante (ed.), Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Rodrik, D. (2010), “Structural change and productivity growth”, presentación en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Roitner, S., A. Erbes e Y. Kababe (2013), “Desarrollo inclusivo en Argentina: cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente”, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina* (LC/L.3569), R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schuldt, J. (2012), “Futurología de la economía peruana”, *Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años*, B. Seminario, C. Sanborn y N. Alva (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Távora, J., E. Gonzáles de Olarte y J.M. del Pozo (2013), "Heterogeneidad estructural y empresas de menor tamaño", *Documento de trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.

Velarde, J. (2012), "Panorama actual y perspectivas de la economía peruana", presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, Lima.

Villarán, F. (2007), "Políticas e instituciones de apoyo a las PYME en Perú", Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte C

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Por un desenvolvimiento inclusivo o caso do Brasil*, R. Infante, C. Mussi y M.Oddo (eds.), Santiago.

_____(2014). *Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago.

Parte D

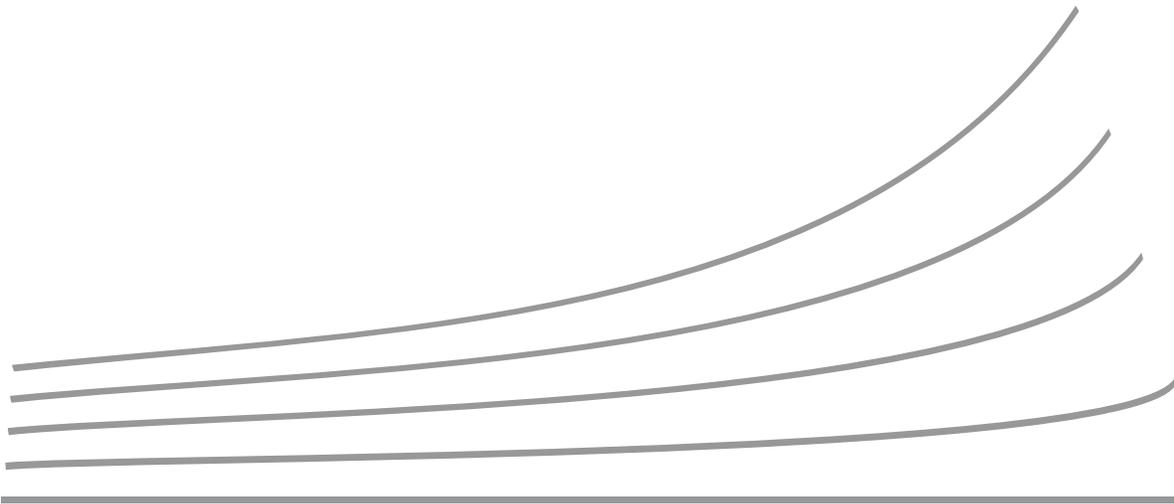
Arbache, J. S. y J. A. de Negri (2004), "Filiação industrial e diferencial de salários no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 58, N° 2, Río de Janeiro.

Barros, R. P. de, M. N. Foguel y G. Ulyseia (2006), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Foguel, M. N. y J. P. Azevedo (2006), "Uma decomposição da desigualdade de rendimentos do trabalho no Brasil: 1984-2005", *Texto para Discussão*, N° 1247, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Hoffmann, R. (1998), *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

Krueger, A. B. y L.H. Summers (1988), "Efficiency wages and the inter-industry wage structure", *Econométrica*, vol. 56, N° 2.



Capítulo IV

Trabajo y protección social

Fuente:

Parte A. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (CEPAL, 2013)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35396/1/S1300904_es.pdf

Partes B y C. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf

Parte D. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf

Presentación

Con la estrategia de desarrollo inclusivo se trata de promover un sistema de protección social integrado, que permita cubrir los riesgos y las vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de la segmentación del mercado laboral y de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural.

Por un lado, se debe considerar que a partir de la diferenciación del mercado laboral, derivada de la heterogeneidad productiva, se genera la segmentación del sistema de protección social. Si bien es cierto que el empleo es la principal vía para la inclusión social, también lo es que la persistencia de la heterogeneidad estructural genera una fuerte segmentación en los mercados laborales lo que impide, en el corto y mediano plazo, que por este medio se logren los niveles de bienestar a los que los países aspiran. En estas condiciones, la relación contributiva clásica entre empleo y protección social no opera, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un límite a la protección contributiva de gran parte de la población ocupada. También condiciona el tipo de empleo al que podrían acceder quienes están fuera del mercado de trabajo o desempleados. En consecuencia, para enfrentar la enorme brecha de cobertura prevaleciente en la mayoría de los países de la región, es imperativo fortalecer el pilar no contributivo de la protección social.

Por otro lado, el propio cambio estructural, al priorizar sectores y actividades y al seleccionar estratégicamente su creación, genera en el corto plazo situaciones de pérdida de empleos, mientras que la aparición de nuevos empleos puede tardar o exigir una capacitación aún inexistente en el mercado de trabajo. De allí que, para evitar los costos sociales que este proceso genera, es imperativo que el Estado garantice ingresos a quienes se vean en un principio más expuestos a pérdidas de puestos de trabajo por la recomposición sectorial. En este sentido, la política social se considera desde dos perspectivas. Por una parte, acompaña y apoya la transición hacia una estructura más dinámica; por otra, contribuye a su construcción en el largo plazo. En este contexto, con base en los aumentos de productividad resultantes del cambio estructural, se pueden ir conformando un sistema más robusto e inclusivo de protección social, mecanismo clave en el logro de la igualdad.

La propuesta en materia de protección social es avanzar hacia creación de un piso básico universal que opere como cimiento de mercados laborales flexibles e incluyentes que contribuya antes que obstaculice, a la convergencia productiva. Uno de los principales desafíos que se enfrenta para avanzar hacia la universalización de la protección social, es la integración de instrumentos de protección social de naturaleza no contributiva de superación de la pobreza con la protección social contributiva.

En los textos presentados a continuación, se considera las propuestas de protección social elaboradas con esta perspectiva, en los casos de Argentina , Perú y Uruguay.

Parte A

El sistema previsional en Argentina: reformas, políticas para la inclusión y sus desafíos

A. Las reformas en la previsión social posteriores a la crisis de 2001-2002

La crisis de 2001-2002 en Argentina fue la peor de su historia económica y social. La misma tuvo como consecuencia un importante colapso económico acompañado por una severa crisis institucional. El cambio de autoridades, junto con modificaciones sustanciales en el régimen macroeconómico y un mejoramiento del contexto internacional produjeron, a partir del año 2003, una rápida y vigorosa recuperación en el producto y el empleo.

En una primera instancia, durante este período de recuperación, las principales medidas previsionales se centraron en la recomposición real de las prestaciones previsionales que habían sufrido un importante deterioro en el año 2002 con el abandono del régimen macroeconómico (*Convertibilidad*), y se focalizaron inicialmente en aumentos de la pensión mínima. Por otra parte, la cobertura de las prestaciones de carácter no contributivo a los adultos mayores se expandió moderadamente a través del Plan Mayores con un criterio de focalización geográfico.

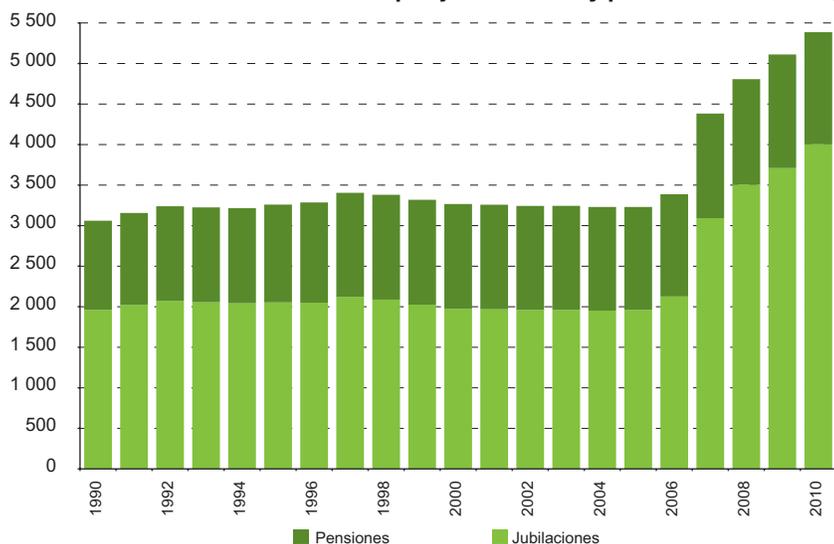
Durante los años inmediatamente posteriores a la crisis, los cambios en el funcionamiento de la economía (que acompañaron el abandono del programa de *Convertibilidad*), generaron una importante mejora en la solvencia del sistema previsional. La devaluación del peso tuvo un impacto sobre el nivel de precios de la economía y sobre la recaudación tributaria nominal. Con la pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales, se generó un espacio fiscal para otras reformas. En ese entorno, se desarrollaron importantes debates acerca de cuáles serían las reformas necesarias para resolver los problemas de cobertura del sistema.¹ En términos generales, estos debates destacaban cómo, hacia comienzos del siglo veintiuno, el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: sostenibilidad financiera, cobertura y nivel de las prestaciones. Frente a esto, el Régimen de Capitalización era objeto de numerosas críticas.

A partir de 2005, el Gobierno nacional impulsó una serie de medidas, que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional vigente desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación. En primer lugar, hacia comienzos de 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales de naturaleza contributiva y se fijó una prestación por “Jubilación anticipada” para aquellas personas que cumplían con los años de aportes para acceder al beneficio pero no con la edad de retiro. Además, por medio del establecimiento de una “moratoria previsional” y el denominado “Plan de Inclusión Previsional”, se permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplían con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales. Este mecanismo permitió otorgar prestaciones a más de dos millones de personas con edad de jubilación; de este modo el número de jubilados y pensionados pasó de 3,2 millones en 2005 a 5,4 millones en 2010 (ver gráfico 1).

¹ Ejemplos de la importancia de esos debates fueron la presentación del denominado “Libro Blanco de la Seguridad Social” (MTEySS, 2003) y el Seminario Internacional organizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y por la OIT (OIT, 2004).

■ Gráfico 1

Evolución del total de beneficios por jubilaciones y pensiones del SIPA, 1990-2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Debe notarse que la flexibilización del mecanismo para trabajadores autónomos fue también la puerta de entrada a la cobertura previsional para los trabajadores en relación de dependencia que se habían desempeñado total o parcialmente en la informalidad, o en el trabajo no registrado, como también para trabajadores que habían transitado por el desempleo y para las personas que habían permanecido en la inactividad (como las amas de casa).

La implementación de la moratoria permitió revertir la tendencia decreciente que exhibía la cobertura previsional entre 1990 y 2005. Previa a esta política, la cobertura de los adultos mayores era inferior al 70%, a partir de 2007 comienza a expandirse, alcanzando el 85% en 2008, y superando el 90% a partir de 2009.

Tal como se muestra en el cuadro 1, los principales beneficiarios de la Moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura en 27 puntos porcentuales.), las personas de entre 65 y 69 años (con un incremento de 32 puntos porcentuales.), las personas con bajo nivel educativo (27 puntos porcentuales.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 puntos porcentuales.).

■ Cuadro 1

Cobertura previsional de adultos mayores según categorías selectas, 2005 y 2010 (en porcentaje)

Categoría		2005 (2º semestre)	2010 (4º trimestre)	Diferencia (puntos porcentuales)
Total		68,9	90,7	21,8
Género	Hombres	73,1	86,8	13,7
	Mujeres	66,3	93,3	27,0
Edad	65-69	48,6	80,4	31,9
	70-74	67,9	95,4	27,5
	75-79	82,0	95,9	13,9
	80+	85,4	96,6	11,2
Educación	Prim. incomp.	65,0	92,0	26,9
	Prim. comp.	68,6	92,5	23,9
	Sec. comp.	73,6	87,5	13,9
Ingreso	Quintil 1	36,6	83,9	47,3
	Quintil 5	80,2	84,1	3,9

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Nota: incluye prestaciones contributivas y no contributivas.

Un aspecto a tener en cuenta respecto a la moratoria previsional es su carácter de medida de *emergencia*. Esta política no es permanente y beneficia sólo a las cohortes actualmente adultas, por lo que en el futuro la cobertura previsional puede volver a reducirse si no se registran mayores avances en la formalización del empleo.

En segundo término, en particular desde 2007, se avanzó en dirección de aumentar el peso del subsistema de reparto mediante: (a) la implementación de la libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual; (b) la incorporación automática de los ingresantes al mercado laboral al régimen de reparto en caso de no manifestar explícitamente su preferencia por el de capitalización; y (c) el traspaso al régimen de reparto de aquellas personas próximas al retiro con escasos fondos acumulados.² Finalmente, en diciembre de 2008, ante los desafíos que imponía la crisis financiera internacional, se eliminó el régimen de capitalización individual, y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esto también implicó que los recursos que antes se destinaban a las cuentas de capitalización individual pasaran a formar parte de los recursos que financian al SIPA. Esa medida, junto con el incremento del empleo formal y los aumentos salariales explican el mayor peso de los aportes y contribuciones en el financiamiento del sistema en los últimos años.

Paralelamente al mayor peso que adquiría el régimen de reparto y a los excedentes que acumulaba la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se creó, en 2007, el Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS). Este fondo se constituye a partir de los activos recibidos como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en el marco de las modificaciones de los años 2007 y 2008 (creación del SIPA) y de los recursos percibidos por ANSES que resulten de libre disponibilidad. En 2011, los fondos acumulados representaban el 12% del PBI, y los recursos provenientes de la rentabilidad del fondo han representado entre el 7% y 8% del total de recursos corrientes de ANSES en 2009 y 2010.

En tercer lugar, en 2008, por medio de la sanción de la Ley de Movilidad, la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada y discrecional por tramos de nivel de beneficios, pasó a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales). Los aumentos de las prestaciones permitieron mejorar las tasas de sustitución de manera dispar, según cuál fuera el nivel inicial de prestación. En un extremo, se ubican los beneficiarios que en 2001 percibían prestaciones cercanas al mínimo cuya prestación nominal aumentó 598% entre 2001 y 2010, mientras que en el otro extremo se encuentran aquellos jubilados que en septiembre de 2004 no percibían la jubilación mínima cuyas prestaciones aumentaron entre 172% y 147%.

En cuarto término, durante el último lustro también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados “regímenes especiales”, restableciendo la vigencia de varios de los que habían sido derogados en 1994³. También se establecieron nuevos regímenes diferenciales (o de actividades insalubres), destacándose el de los trabajadores de la construcción, por el número de trabajadores involucrados, y el de trabajadores rurales.

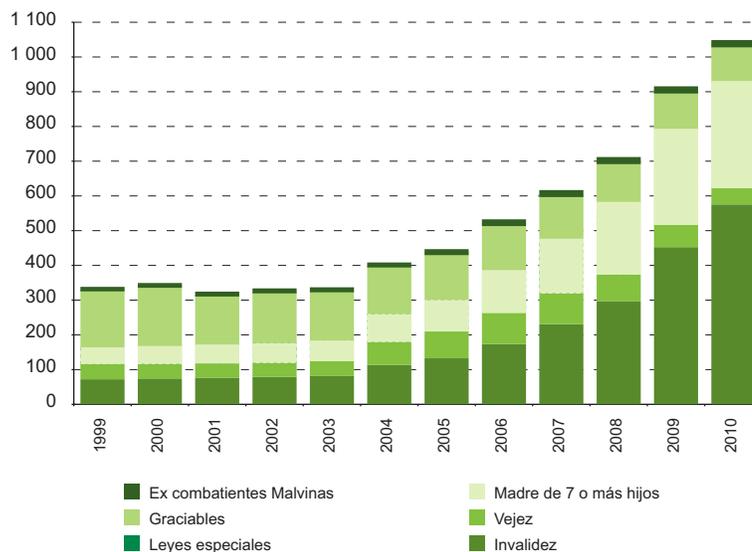
Asimismo, se continuó con la expansión de la cobertura de las pensiones no contributivas, particularmente las prestaciones por invalidez y madres de siete hijos o más. Las pensiones no contributivas por vejez, que habían aumentado durante 2003 a 2006, comenzaron a descender producto de la incorporación de beneficiarios al SIPA, a través de la moratoria previsional (ver gráfico 2).

² En este caso existía la posibilidad de optar por permanecer en el régimen de capitalización.

³ Debe notarse que antes del restablecimiento, las personas incluidas en los regímenes derogados lograban también obtener las prestaciones aunque por medio de la vía judicial (MTEySS, 2003).

■ Gráfico 2

Evolución del número de beneficios de Pensiones No Contributivas, 1999-2010, en miles



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

También se realizaron algunas modificaciones normativas que generan impacto sobre los flujos de recursos que maneja ANSES para el pago de las prestaciones previsionales. Además de la creación del FGS, se destacan, entre otros aspectos, los aumentos en las cotas superiores de los aportes patronales y personales, la creación del programa no contributivo de transferencias para niños, niñas y adolescentes denominado Asignación Universal por Hijo⁴ y el plan “Conectar igualdad”⁵. Por último, es importante destacar que en línea con los mayores recursos administrados por ANSES, como producto de la creación del FGS y los recursos que lo incrementaron luego de la creación del SIPA, se establecieron nuevas instancias de control interno y se creó una Comisión de Control en el ámbito del Poder Legislativo.

B. Situación demográfica y del mercado de trabajo

El mercado de trabajo ha sido –y seguirá siendo– una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. En Argentina la cobertura previsional ha estado estrechamente vinculada con el empleo formal. La caída de la cobertura (porcentaje de adultos mayores que percibían beneficios del sistema de previsión social) durante el período 1994-2004 (gráfico III.2) se vincula con las mayores dificultades para acceder a las prestaciones (debido al incremento a 30 años de contribuciones requeridos) y al deterioro del mercado laboral, especialmente a mediados de los noventa luego del proceso de desregulación y privatizaciones. Si bien, como se comentó anteriormente, durante el último lustro fue posible incrementar considerablemente la cobertura del sistema a través de la Moratoria previsional, este esquema no ha sido diseñado como un mecanismo permanente de flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones. Así, y dado que el SIPA es fundamentalmente un sistema contributivo, el desempeño del mercado de trabajo sigue condicionando la cobertura futura, así como su financiamiento.

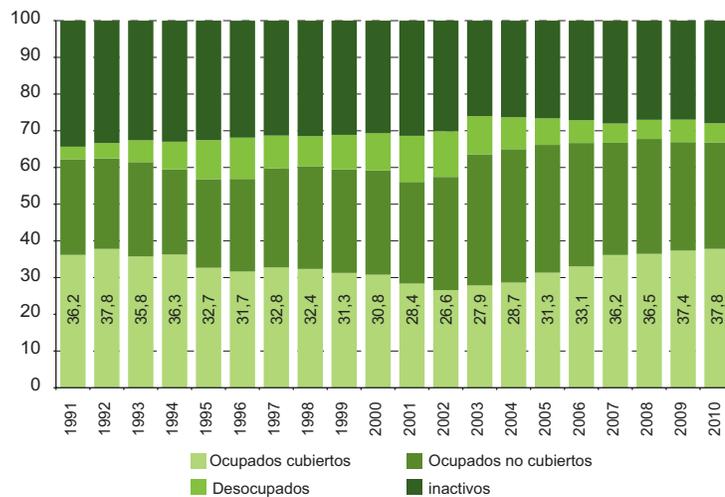
⁴ Para mayores detalles de este nuevo programa de la seguridad social ver Bertranou y Maurizio (2012).

⁵ “Conectar igualdad” promueve la inclusión digital a través de la entrega de computadoras a estudiantes y de programas de alfabetización digital.

En los últimos 20 años, se han registrado algunos cambios en la estructura de inserción laboral de la población en edad de trabajar (es decir, en el caso de hombres y mujeres de 18 a 65 años). En primer lugar, se observa una reducción del porcentaje de personas inactivas, el cual superaba al 33%, a principios de la década de 1990, y, en los últimos cinco años, descendió a cerca del 28%. La contraparte de esta reducción en la proporción de personas inactivas es un incremento de la población económicamente activa (PEA), que en dicho período pasó del 67% al 72%. Aquí se destaca un incremento del empleo asalariado y una ligera caída del empleo independiente. Además, durante el período analizado se produjeron fuertes cambios en la tasa de desempleo, con una tendencia creciente desde principios de la década de 1990 hasta el año 2002 y un considerable descenso a partir de entonces. Sin embargo, cabe señalar que entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000 la tasa de desempleo permaneció por encima del 10%.

■ **Gráfico 3**

Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas*, 1991-2010
(En porcentajes)



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Notas: (*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. (1) Para el período 1991-2003 el dato corresponde a la onda de octubre de la EPH puntual, mientras que para el período 2003-2010 al cuarto trimestre de la EPH continua.

A partir de la condición de actividad y el tipo de inserción laboral de la población (gráfico 3) se observa que el porcentaje de la población en edad de trabajar que realiza aportes al sistema previsional se redujo considerablemente entre principios de la década de 1990 y principios de los 2000. En este lapso el porcentaje de aportantes al sistema pasó de 36,2% a 26,6%. A partir de 2003 se observa una tendencia creciente en la proporción de personas en edades que aporta al sistema de pensiones, alcanzando en 2010 al 37,8%. A pesar de esto tal cifra condiciona a futuro avances en la cobertura del sistema previsional en los adultos mayores.

Así como el mercado de trabajo afecta la cobertura de un sistema de pensiones contributivo y su financiamiento, la estructura demográfica, por su parte, es uno de los factores que determinan –si bien no es el único– el volumen de recursos que se requiere para financiar las prestaciones de la previsión social.

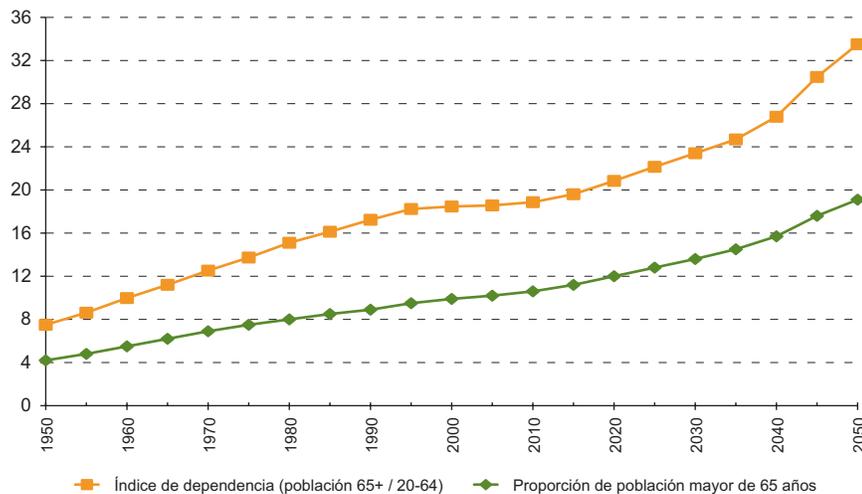
La población total de Argentina pasó de 17 millones en el año 1950 a 37 millones en 2000, mientras que se espera que llegue a 51 millones para el año 2050. Por otra parte, la población mayor de 65 años (según la Ley N° 24.241, los 65 años son la edad mínima de los varones para acceder a la jubilación ordinaria) aumentó en la segunda mitad del siglo XX, de 0,7 a 3,7 millones, y se proyecta que este grupo llegue a 9,7 millones en 2050.

El proceso por el que se incrementa la proporción de población mayor de cierta edad (usualmente mayor de 65 años) es conocido como “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, que se produce debido al descenso de la fecundidad (principalmente) y a la mortalidad. En Argentina, el envejecimiento puede caracterizarse como intermedio, con una marcada tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (cuando pasó del 4% al 10%), mientras se proyecta que alcance al 19% para 2050.

Otra manera de evaluar el envejecimiento consiste en vincular la población mayor de 65 años no con la población total sino con aquella que se encuentra en edades de trabajar (entre 20 y 65 años). Este indicador es conocido como “relación de dependencia adulta” y presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000, aumentó de 7% a 18% y se proyecta que llegue a 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre los años 1995 y 2010 (gráfico 4).

■ Gráfico 4

Evolución de la proporción de la población adulta mayor y de la relación de dependencia adulta, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

El principal factor que genera este proceso es la disminución de la fecundidad. En este sentido, se ha constatado que durante la segunda mitad del siglo XX, el número medio de hijos por mujer al fin de su vida reproductiva (es decir, la tasa global de fecundidad) disminuyó de 3,2 a 2,4 y se proyecta que continúe descendiendo hasta quedar por debajo del nivel de reemplazo a partir del año 2025, para llegar a 1,9 a mediados del presente siglo.

Otro factor que juega un rol importante es la mortalidad. La esperanza de vida al nacer aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 63 a 74 años y se proyecta que continúe la tendencia creciente aunque en forma menos acelerada, superando los 81 años para mediados del siglo XXI. De igual manera, la esperanza de vida a los 65 años (indicador de la duración promedio del beneficio jubilatorio a partir de esa edad) aumentó durante la segunda mitad del siglo XX, de 13 a 16 años, y alcanzaría los 20 años para mediados del siglo XXI.

C. El sistema previsional actual y sus desafíos

El actual sistema de pensiones está estructurado alrededor de un grupo de prestaciones contributivas y no contributivas (ver cuadro 2). El régimen general se enmarca en el denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).. Sus características predominantes son el carácter contributivo de las prestaciones y su organización bajo un esquema de reparto asistido, dado que las necesidades de financiamiento exceden los montos recaudados como contribuciones para la seguridad social.

■ Cuadro 2

Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia. Régimen nacional
(Sistema Integrado Previsional Argentino y Ministerio de Desarrollo Social) Año 2011

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	Jubilación 30 años de aporte Edad de retiro: 60 años mujeres y 65 varones	Retiro por invalidez Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio	Pensión por fallecimiento. Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
Semi contributivo (SIPA)	Moratoria Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30/09/93 Prestación por edad avanzada 10 años de aporte (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales)		Sí genera derecho a pensión por fallecimiento.
No contributivo (MDS)	PNC No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país Edad para vejez: 70 años		No genera derecho a pensión por fallecimiento.

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Si bien la afiliación al SIPA es obligatoria, parte de la población se encuentra cubierta a través de más de 120 regímenes independientes: Caja de las Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, 60 Cajas profesionales provinciales, 22 Cajas de empleados municipales, 24 Cajas de compensación o complementarias y 13 Cajas de empleados provinciales.

Todos los sistemas mencionados brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso. En la mayoría de los casos, los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, así como las Cajas provinciales establecen requisitos generalmente menores que los del régimen general del SIPA, tanto en edades de retiro como en años de aporte⁶.

En forma sintética, la protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como amplia y fragmentada. En diciembre de 2010, los tres grandes grupos de beneficios descritos en el cuadro 2 (luego detallados en el cuadro 3) pueden resumirse cuantitativamente de la siguiente manera: (a) 2,9 millones de beneficios contributivos del SIPA (1,5 millones de jubilaciones y 1,4 millones de pensiones), con una prestación media de \$1624 mensuales; (b) 2,4 millones de beneficios por moratoria (más del 95% son jubilaciones), con una prestación media de \$1074 mensuales (de

⁶ En el cuadro 2 se presentan, en términos generales, las principales condiciones de acceso a las prestaciones administradas por el Estado nacional. Esto permite tener una idea aproximada acerca de cuál sería, desde el punto de vista legal, la cobertura potencial del sistema.

la que se descuentan aproximadamente \$220 para cancelar deuda); y (c) 1,1 millones de Pensiones No Contributivas, con un valor promedio de \$902 mensuales. Además, existen aproximadamente 0,5 millones de beneficios correspondientes a las Cajas provinciales y 0,2 millones a los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, magistrados y otros funcionarios (con una prestación media que supera los \$4000 mensuales).

■ Cuadro 3

Beneficios previsionales: casos y montos Diciembre 2010

Tipo de prestación	Miles de casos	Haber mensual en \$	Tasa de sustitución en % RIPTE	Tasa de sustitución en % ing.imp.
Salario formal promedio (RIPTE) y estimación ingreso imponible			\$ 3 886	\$ 3 308
Vejez	50	749	19,3	22,6
Invalidez	576	743	19,1	22,5
Pensiones No Contributivas				
Madres de 7 o más hijos	296	1 058	27,2	32,0
Legisladores (Graciables del Congreso)	112	926	23,8	28,0
Ex combatientes de Malvinas	21	3 215	82,7	97,2
Otras leyes especiales	2	1 893	48,7	57,2
Total PNC	1 056	902	23,2	27,3
Jubilación	4 004	1 379	35,5	41,7
Beneficios sistema contributivo				
Con moratoria	2 469	1 072	27,6	32,4
Sin moratoria	1 535	1 872	48,2	56,6
Pensión	1 382	1 303	33,5	39,4
Total	5 386	1 359	35,0	41,1

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Nota: RIPTE consiste en la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables calculada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La estimación de ingreso imponible incluye monotributo y otras categorías de contribuyentes subsidiados.

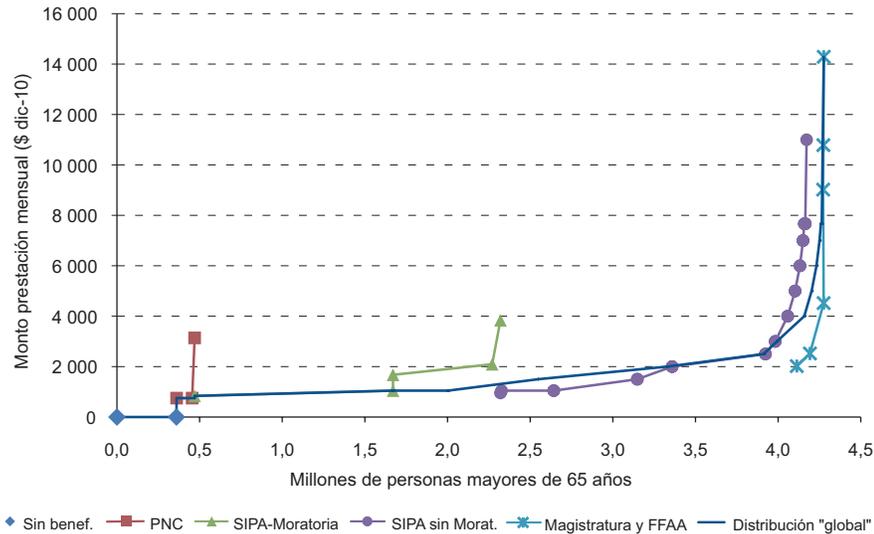
Sin duda, la composición de cada uno de los tres grupos antes mencionados termina por definir un escenario cuya fragmentación puede ser calificada como excesiva y, en algunos casos, hasta de una racionalidad discutible. Esto se debe, básicamente, a la ausencia de correlación entre los tipos de beneficios y el financiamiento y, en especial, a la existencia de un financiamiento procedente de rentas generales destinado a beneficios contributivos. También puede haber alguna dificultad en definir las causas que explican las brechas de nivel entre las diferentes prestaciones no contributivas, como también la permanencia en el tiempo de cada uno de estos segmentos.

En términos de la adecuación de la cobertura, es decir estableciendo la importancia del monto de las prestaciones comparándolas con los salarios de referencia o con los ingresos medios (tasas de sustitución), caben las siguientes observaciones. Por un lado, una parte importante de los trabajadores basa sus contribuciones en categorías predeterminadas (es el caso de los autónomos) o forma parte de regímenes subsidiados (como ocurre con el personal doméstico y el monotributo), cuya base de imposición es sensiblemente menor a los ingresos efectivamente recibidos. Por otro lado, las prestaciones de los beneficiarios de los regímenes especiales incluidos en el SIPA no se presentan en forma desagregada en las estadísticas oficiales disponibles siendo que cuentan con mayores tasas de sustitución. En consecuencia, en el cuadro 3 se presentan dos estimaciones posibles, una basada en el promedio de los trabajadores asalariados formales (según el RIPTE, índice que refleja los ingresos de los trabajadores formales estables) y otra, basada en el “ingreso imponible promedio” proveniente de encuestas a hogares, incluyendo el efecto de los mencionados casos particulares. Las pensiones no contributivas representan en promedio el 27% del ingreso imponible, mientras que las prestaciones contributivas promedian el 41%. Sin embargo, pueden apreciarse significativos diferenciales al considerar las jubilaciones (con y sin moratoria) y las pensiones.

En el gráfico 5 se ofrece una representación, sólo para la población adulta mayor de 65 años, que combina y elabora la información presentada acerca del nivel de las prestaciones y la cobertura. Allí se puede apreciar, por un lado, la predominancia del SIPA y el impacto de la “moratoria” en materia de cobertura y, por el otro, la ya referida fragmentación y algunas de las inequidades que perduran.

■ Gráfico 5

Población adulta mayor e ingresos previsionales, tipo y monto de las prestaciones. 2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Notas: 1) la distribución “global” estilizada se obtiene eliminando la diferenciación entre las prestaciones del SIPA con o sin Moratoria y ubicando los casos de PNC y los de los regímenes de las fuerzas armadas, magistratura y otros en el lugar que ocupan, de acuerdo con los niveles de las correspondientes prestaciones.

2) PNC incluye todas las prestaciones por vejez y parcialmente por invalidez y leyes especiales; SIPA considera impacto estimado de los beneficiarios que reciben dos prestaciones (jubilación y pensión), netos de los descuentos correspondientes por pago de Moratoria. No incluye a sistemas de provincias no transferidas por insuficiente acceso a información y problemas de consistencia, incluyendo la eventual superposición de beneficiarios.

Una conclusión importante sobre el actual sistema se refiere al desempeño en dos dimensiones centrales: financiamiento y cobertura. Al aumentar el empleo formal y reducirse la informalidad laboral se ha logrado reconstruir e incrementar la fuente de recursos contributivos. También, debido al notable desempeño de la economía, los recursos tributarios afectados al sistema han mostrado un comportamiento extraordinario. En cuanto a la extensión de la cobertura de adultos mayores se han alcanzado niveles que superan el 90%, valor no logrado anteriormente en la historia previsional del país y uno de los más altos de América Latina junto a Brasil y Uruguay.

Como en todo sistema de pensiones, numerosos desafíos tienen que continuar siendo atendidos. Por un lado, cómo preservar la *sostenibilidad* del sistema, incluyendo la adopción de *parámetros previsibles para administradores y asegurados* a los efectos de reducir la *litigiosidad* (juicios a ANSES por parte de beneficiarios).

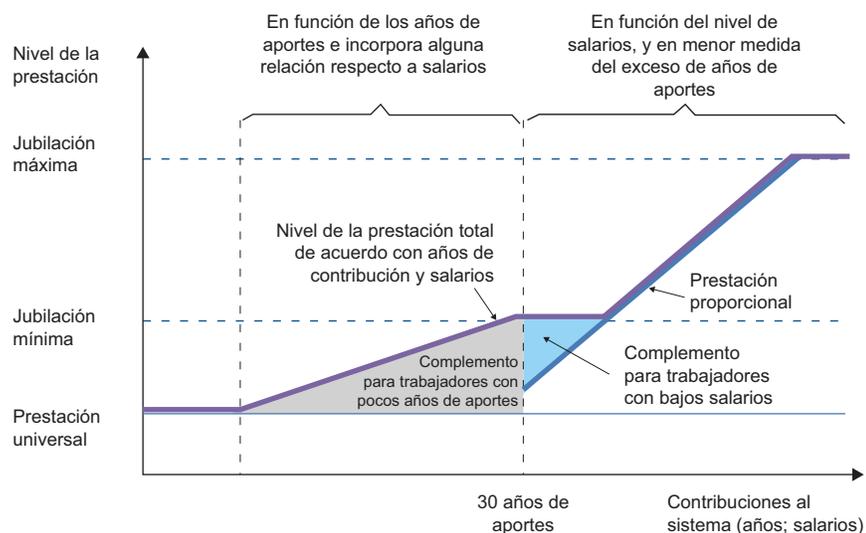
Asimismo, el importante incremento logrado en la cobertura, fue alcanzado a través de un esquema de emergencia. Por ello, el desafío de alcanzar la *cobertura universal* sigue siendo relevante en una economía con elevados niveles de informalidad laboral y donde los requisitos para acceder a la seguridad social se hacen inalcanzables para un segmento importante de la población. En materia de *equidad* se requieren mejoras tanto en su dimensión horizontal cerrando las brechas de cobertura (principalmente en lo referido a cotizaciones en el empleo), como en su dimensión vertical, incluyendo atender las aspiraciones a mejorar las tasas de reemplazo (adecuación de las prestaciones). Este último aspecto es de suma relevancia porque numerosas de las discusiones en el país respecto

al futuro del sistema están alrededor del objetivo de lograr prestaciones que garanticen el 82% de sustitución del salario. Por ello, es importante evaluar la tasa de sustitución efectivamente sustentable. Otro tema relacionado con los temas de equidad se refiere a los aspectos institucionales que afectan la *fragmentación* y reciente *re-estratificación del sistema*, al (re)surgir algunos regímenes especiales, es una dimensión importante a considerar.

Por ello, considerando como prioritarios los grupos temáticos presentados en los párrafos previos (cobertura, equidad, fragmentación, sostenibilidad, previsibilidad, y litigiosidad), las futuras políticas previsionales deberían poner el foco en redefinir claramente las características y las reglas de los tres componentes actuales del sistema que surgen al realizar una mirada estilizada. El primer componente, “solidario puro”, debe estar financiado con impuestos y constituir el “piso de protección social” para la vejez; el segundo, “contributivo”, debe permitir que el trabajador pueda prever beneficios que guarden relación con sus aportes y contribuciones sobre el salario; y el tercero, “complementario al contributivo”, debe estructurarse de modo que otorgue un efecto redistributivo hacia los trabajadores con bajas remuneraciones y/o historias laborales incompletas, de características y alcances a ser definidos dependiendo de los recursos disponibles (ver gráfico 6).

■ Gráfico 6

Características de las prestaciones propuestas



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

D. Reflexiones finales

En la práctica, más allá de la forma de financiamiento y la organización institucional del sistema, el desempeño del sistema de pensiones está estrechamente relacionado con la evolución del producto y del mercado de trabajo. Estas dos variables han permitido, en el caso de Argentina durante la primera década del Siglo XXI, mejorar notablemente los recursos afectados para prestaciones y la extensión de la cobertura. Asimismo, la decisión política de priorizar la recuperación de los indicadores sociales también ha permitido generar espacio fiscal adicional para desarrollar políticas de extensión de la protección para los adultos mayores más allá de las mejoras que han surgido por un mejor desempeño del mercado de trabajo. En otras palabras, se ha logrado en cierta forma saldar la deuda social en materia de cobertura que generaron numerosos años de falta de adecuada priorización de una política previsional inclusiva, y en particular las consecuencias tanto de la reforma estructural de 1994 que había acentuado el sesgo contributivo del sistema como de la crisis económica de 2001-2002.

Claro está, resta el desafío de diseñar un sistema de pensiones que sea sostenible y que brinde una cobertura universal. Si bien en los últimos años se ha avanzado considerablemente en la extensión de la cobertura, las medidas adoptadas no son permanentes, y además como se ha destacado, los temas de equidad, fragmentación, previsibilidad, litigiosidad y sostenibilidad son aspectos aún no considerados en su totalidad en la actual configuración del sistema. No obstante, resulta imposible pensar un tipo de reforma que solucione de una vez y para siempre todos los problemas presentes y futuros; por el contrario, la alternativa es consensuar algunos principios e ideas estratégicas para construir una mejor y posible política de protección para los adultos mayores para hacer que las reformas parciales política y técnicamente factibles sean consideradas como ladrillos de una construcción de largo plazo.

Habida cuenta de las características específicas de la política previsional, en donde participan (como aportantes o beneficiarios) varias generaciones de ciudadanos, se requiere conseguir ciertos consensos que hagan posible la construcción de un sistema de pensiones sostenible en el tiempo y que cumpla con uno de los requisitos básicos de todo sistema previsional: que sea previsible.

La previsibilidad debe entenderse en sentido amplio: los ciudadanos y especialmente los aportantes al sistema durante sus vidas laborales, deben contar con una adecuada “previsión” de cuál resultará el nivel de las prestaciones futuras a partir de una garantía o piso de seguridad económica que debe otorgarse universalmente. Por otro lado para los hacedores de políticas públicas y administradores del Estado, debe existir previsibilidad en relación a los compromisos financieros actuales y futuros que involucra el sistema de pensiones. De otra forma, no es posible diseñar estrategias de desarrollo e inclusión social por la incertidumbre que demanda el financiamiento del sistema de pensiones frente a otras necesidades de gasto social y promoción de la economía.

Parte B

Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas

A. Marco conceptual

Los conceptos de heterogeneidad estructural y heterogeneidad productiva son recurrentes en la literatura producida por la CEPAL desde mediados de la década de 1960 (CEPAL, 1964; Salter, 1966). En los capítulos precedentes se ha justificado y demostrado la existencia de estos fenómenos y se han estudiado sus implicancias en el funcionamiento de la economía peruana, tanto desde el punto de vista macroeconómico como del mercado laboral. En este capítulo se da un paso más en la misma dirección y se analizan las implicancias distributivas de la heterogeneidad productiva (a nivel de la renta familiar) y su relación con los sistemas de protección social existentes en el Perú. Para ello, se parte del enfoque analítico utilizado en CEPAL (2010, 2012a y 2012b), que se resume a continuación.

El grado de heterogeneidad de la estructura económica de un país será elevado si una gran proporción de los ocupados pertenece al estrato que aporta una baja proporción del valor agregado, mientras que el estrato que aporta una proporción elevada de este valor agregado emplea a una reducida proporción de trabajadores. Esta estructura segmentada genera una demanda diferenciada de empleo de trabajadores de distinta productividad que opera bajo una institucionalidad diferente (en términos de condiciones laborales y poder de negociación), lo que produce una estructura de remuneraciones desigual. Esta desigualdad primaria asociada a los ingresos laborales es un determinante crucial de la desigualdad final de la renta familiar, dada su importancia en la estructura del ingreso total y el hecho de que las brechas de productividad reflejan y refuerzan los factores demográficos, las brechas de capacidades, el acceso a activos (productivos y no productivos), la incorporación del progreso técnico y las opciones de movilidad social, al tiempo que perpetúan círculos viciosos de pobreza y exclusión económica.

El patrón de desigualdad en el mercado de trabajo, caracterizado, además, por grandes segmentos informales, genera un acceso estratificado a la protección social contributiva e importantes restricciones de acceso a las redes de seguridad social. De este modo, el supuesto originario de los pilares contributivos como principal estrategia de acceso a la protección social no se valida y se genera un peso excesivo sobre pilares no contributivos que, al actuar de modo focalizado (por restricciones presupuestarias y operativas), no constituyen redes de protección universales ni suponen niveles de calidad adecuados. En consecuencia, no resulta sorprendente que un elevado porcentaje de la población de América Latina no tenga acceso efectivo a la seguridad social.

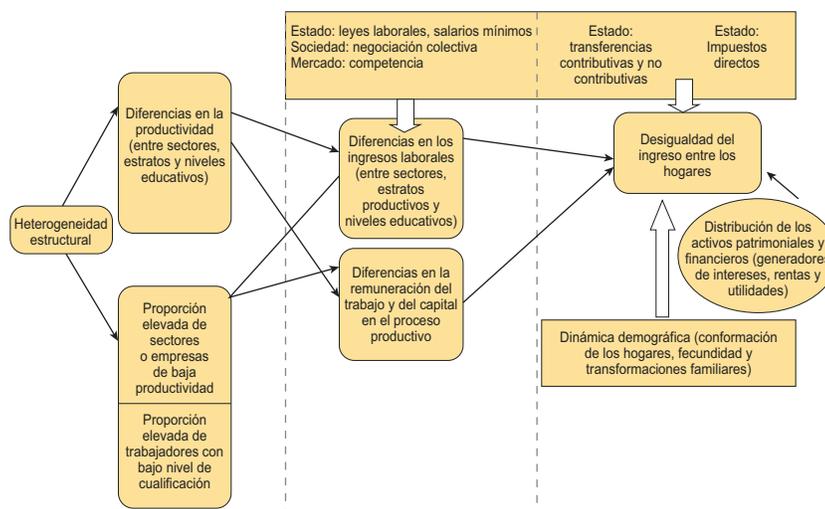
El alto grado de desigualdad que persiste en la región está relacionado con el funcionamiento interactivo de una cadena compuesta por la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y la protección social (véase el gráfico 1). En esa secuencia, la heterogeneidad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de reproducción de la desigualdad. Después, el mercado de trabajo actúa como espacio bisagra hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, se distribuyen los logros de productividad y se estratifican los empleos y los ingresos. Finalmente, el tercer eslabón es la protección social, que refleja lo que ocurre en el mercado de trabajo, delineando un acceso también estratificado a los pilares contributivos. Si esto viene acompañado de coberturas limitadas a nivel no contributivo, multiplica los efectos de la desigualdad hacia la vulnerabilidad de los hogares, privándolos además de la capacidad de estabilizar su consumo, frente a la pérdida de empleo o situaciones que limiten su adecuada inserción en el mercado de trabajo¹.

¹ En este contexto se entienden los cálculos para el caso peruano de Yamada y Montero (2008), quienes revelan que perder el empleo está relacionado con un aumento del 44% en la probabilidad de ser pobre.

Surgen así los segmentos poblacionales excluidos o desprotegidos, con ingresos y derechos sociales insuficientes para garantizar un nivel de vida digno. Ante esta realidad, como reflexionan Infante y Sunkel (2009), de modo sistemático se ha intentado corregir con el gasto social la mala distribución del ingreso generada en el mercado laboral de América Latina como resultado de la heterogeneidad productiva. Es decir que se ha priorizado, con diferente grado de éxito, la implementación de políticas redistributivas nacidas desde el Estado. Al respecto, en estas políticas es importante diferenciar las que intentan revertir la vulnerabilidad social y la desigualdad económica de las que tienen por objeto compensar una situación de pobreza o desprotección social. El primer tipo está constituido, fundamentalmente, por las políticas sectoriales universales (como las de educación o salud), mientras que las segundas son, en su mayoría, políticas focalizadas (como los programas sociales o los pilares no contributivos a la seguridad social).

■ Gráfico 1

De la heterogeneidad estructural a la desigualdad



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada para el desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

Sin embargo, si bien desde el punto de vista conceptual las políticas redistributivas pueden contribuir a mejorar los resultados producidos en el mercado de trabajo, como señala Infante (2009), difícilmente pueden considerarse instrumentos para revertir la situación de desigualdad primaria del ingreso. Las razones que dan los autores (Infante y Sunkel, 2009; Infante, 2009) se asocian a los riesgos relacionados con estas políticas, ya que dependen mucho de la situación fiscal de los países, lo que limita su escala (cantidad de recursos que se pueden transferir) y estabilidad (variación de acuerdo con los ciclos económicos)². Este último aspecto es determinante en el caso de las políticas de largo plazo, como las de educación, donde la persistencia e intensidad de los programas resultan cruciales para lograr un éxito relativo. Por ello, continúan Infante y Sunkel (2009), es crucial complementar estas políticas redistributivas con otras de carácter distributivo (que corrigen las brechas de productividad en los mercados de trabajo).

A partir de este esquema de análisis surgen opciones de política con una visión complementaria entre políticas redistributivas y distributivas. Una de estas opciones es la que promueve la OIT (2011a) a partir de su estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social. En primer lugar se encuentra la dimensión horizontal (estrategia de corto plazo basada en políticas redistributivas), que consiste en la implementación de pisos nacionales de protección social, que constituyen conjuntos

² Al respecto, en el caso peruano, Castro (2008) analiza el carácter procíclico del gasto público del país y Yamada y Castro (2007) sugieren su poca efectividad para reducir la pobreza y la desigualdad.

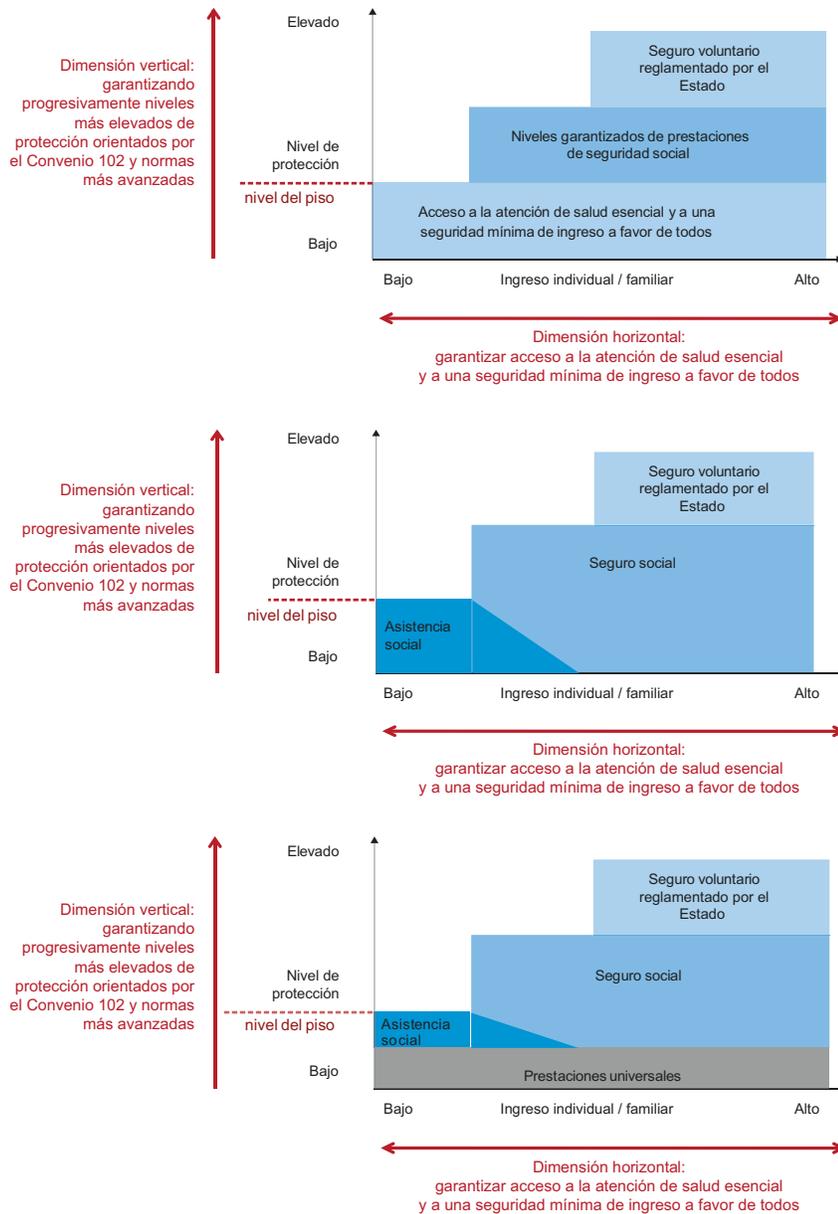
de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. La segunda es la dimensión vertical (estrategia de mediano y largo plazo basada en políticas distributivas), que consiste en proporcionar progresivamente mayores niveles de seguridad social conforme al menos con la cobertura y el tipo de prestaciones previstas en el Convenio 102 de la OIT (1952) sobre normas mínimas de seguridad social.

La implementación de la estrategia no es unívoca y mucho menos generalizable a nivel de todos los países involucrados, sino que guarda coherencia y se fundamenta en los sistemas actuales de protección de cada país. Por ello, no existe una solución única, sino que hay múltiples soluciones en virtud de un entendimiento común: garantizar el piso como estrategia de corto plazo y establecer las condiciones para avanzar verticalmente. En el gráfico 2 se presentan algunas de las opciones desarrolladas a nivel conceptual por parte de la OIT en el marco de la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011. Como se puede observar, las opciones de políticas son múltiples y las prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

El elemento operativo clave que garantiza el éxito de la estrategia es su naturaleza gradual, posiblemente asociada a la “escalera de la protección social”, lo que permite su adopción por parte de los países (OIT, 2011a) tomando en cuenta las adaptaciones que estos deben realizar en sus sistemas fiscales para asegurar un financiamiento sostenible. Por ejemplo, en CEPAL (2010) se estima que los costos de transferencias a los grupos empobrecidos oscilan entre el 4,3% y el 13,7% del PIB. Del mismo modo, y debido a que las políticas de protección social asumen la existencia de una oferta adecuada a nivel de infraestructura pública (OIT, 2011a), los países deberán realizar adaptaciones también a este nivel.

■ Gráfico 2

Diferentes opciones para la estrategia bidimensional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Dentro de esta gradualidad, como ya se ha mencionado, los pisos de protección social son la estrategia de corto plazo que debería poder implementarse rápidamente en los países a fin de garantizar un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional. De acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, las garantías fundamentales que forman parte del piso de protección social son las siguientes:

- Garantía 1: acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional que constituyen la atención de salud esencial (incluida la atención de la maternidad), que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- Garantía 2: seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- Garantía 3: seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- Garantía 4: seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Los argumentos a favor de la existencia de pisos de protección son variados y han sido analizados en extenso en OIT (2011a). En esta ocasión, es útil centrarse en cinco de estos argumentos, que son los más recurrentes en la literatura. Primero, el conjunto de garantías básicas se fundamenta en los principios de la justicia social y, a partir de un enfoque de derechos, se entiende como estrategias que se desarrollan desde el Estado para garantizar derechos humanos fundamentales. En concreto, los derechos humanos que se garantizan son la seguridad social (artículo 22) y el derecho a los estándares de vida adecuados y a la seguridad del ingreso, especialmente para los niños (artículo 25). Esto cobra relevancia en un mundo donde, en 2010, 1.400 millones de personas todavía son pobres (Banco Mundial, 2010), 925 millones de personas padecen de hambre crónica (FAO, 2010) y cerca del 75% de la población carece de cobertura social adecuada (OIT, 2010). Esta situación no es muy diferente en el caso peruano donde, como veremos más adelante, el 60% de la población sufre de algún tipo de desprotección social.

En segundo lugar, los pisos de protección social pueden constituirse en herramientas eficaces para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Si bien, como se ha argumentado, su alcance puede ser limitado para revertir la desigualdad primaria del ingreso, a través de estas estrategias es posible desarrollar sistemas de protección y compensación eficaces, sobre todo para los grupos más vulnerables. Asimismo, los pisos de protección tienen estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (erradicación de la pobreza extrema y el hambre, acceso universal a educación primaria, reducción de la mortalidad infantil y demás), por lo que su adopción por parte de los países se alinea con este tipo de estrategias nacionales.

Al respecto, se ha producido evidencia empírica seria en torno a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, la revisión de evidencia presentada en OIT (2011a) muestra que Soares y otros (2010) estiman que el programa Bolsa Familia del Brasil contribuyó en la reducción del 15% del coeficiente de Gini entre 1999 y 2009 y del 12% de la brecha de pobreza entre 2001 y 2005. Soares y otros (2007) también verifican programas similares en Chile y México que redujeron los coeficientes un 15% y un 21%, respectivamente. En el caso de México, Skoufias (2005) estima una reducción de la brecha de pobreza del 30% tras dos años de implementación del programa. Asimismo, la revisión de evidencia que presentan Rawlings y Rubio (2005) de los programas de transferencias en América Latina revela efectos importantes en el acceso a servicios básicos de educación, salud y consumo alimentario. Por este motivo, no resulta sorprendente que estos autores, así como De Janvry y otros (2006), hayan definido a estos programas como sistemas de protección social innovadores, con interesantes efectos de corto plazo y potenciales efectos de largo plazo en los niveles de inversión en capital humano, fundamentalmente en salud, educación y nutrición.

La experiencia peruana no ha sido ajena a estos efectos, aunque los resultados todavía son modestos. De acuerdo con la revisión de Monge y Campana (2012), el programa peruano de transferencias condicionadas Juntos muestra resultados interesantes. La evidencia cualitativa (Arroyo,

2010; Alcazar, 2009; IEP, 2009; Diaz y otros, 2009; Trivelli y otros, 2011), por ejemplo, revela efectos positivos en la mejora de los patrones de consumo de los beneficiarios (aumento de alimentos con mayor valor proteico) y una mayor demanda de servicios de salud y educativos. Por su parte, la evidencia cuantitativa (Perova y Vakis, 2009; Jaramillo y Sánchez, 2012; Vakis y Perova, 2011) muestra efectos positivos (aunque moderados) en materia de pobreza y desnutrición infantil. Específicamente, los resultados del primer año de intervención (Perova y Vakis, 2009) revelan una reducción de la pobreza extrema del 2% y un aumento del 34% en el consumo alimentario.

En tercer término, también existe evidencia de que las políticas asociadas al piso de protección social pueden ser relevantes para mejorar el acceso a los mercados de trabajo y la productividad laboral. El primer vínculo ocurre a través de sus efectos (ya revisados) en la mejora de los niveles educativos y a partir de ahí en la mejora de la empleabilidad y los salarios, sobre todo de los más jóvenes. Los efectos que tiene la educación en la mejora de los perfiles de ingresos de las familias ya han sido estudiados y demostrados en extenso en Psacharopoulos (1994). En el caso peruano, Yamada y Castro (2010) presentan cifras actualizadas y demuestran efectos crecientes (o convexos, según el grado alcanzado) por cada año educativo (sus estimaciones son retornos puntuales que van del 3,5% al 30%).

Sin embargo, la educación no es el único vehículo para aumentar la productividad y la empleabilidad. Los pisos de protección social, en su función de proveer seguridad de los ingresos y resolver restricciones de liquidez y exposición al riesgo, incentivan la inversión productiva por parte de las familias. Este es el argumento elaborado a partir de la revisión de la literatura realizada por Barrientos y Nino-Zarazua (2010) y la evidencia recopilada por OIT (2011b) en Namibia. En el caso peruano, la evidencia en torno al programa de transferencias monetarias revela que los hogares beneficiarios presentan mayores niveles de inversión productiva y compra de materiales de trabajo (Del Pozo y Guzmán, 2011; Arroyo, 2010). Asimismo, en contra de lo que muchos pueden pensar, los programas de transferencias monetarias no desincentivan la búsqueda de empleo. Este es el resultado que en diversos países de América Latina y África han encontrado Samson (2009), Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) y OIT (2011c y 2011d).

En cuarto lugar, de acuerdo con Stiglitz (2009), los beneficios de la protección social no se limitan únicamente a los aspectos microeconómicos del bienestar familiar o tienen relevancia desde los enfoques de la justicia social. Según este autor, las políticas asociadas a estos esquemas actúan como estabilizadores económicos automáticos que permiten sostener niveles de consumo durante recesiones, contribuyendo así a la recuperación económica. Su relevancia se muestra en UNICEF (2010), donde se estima que el 25% del gasto fiscal asociado a paquetes de ayuda correspondió a alguna forma de protección social (en promedio, tanto en países ricos como pobres). Además, según la Oficina de Presupuesto del Congreso (2010), en los Estados Unidos, las transferencias sociales durante la crisis tuvieron un efecto multiplicador sobre el gasto de entre el 0,8 y el 2,1 (el efecto fue incluso mayor al asociado a los recortes fiscales). Como destacan Berg y Ostry (2011), los efectos microeconómicos de los pisos de protección social sobre la productividad laboral tienen influencia sobre el crecimiento económico sostenido de los países. Por ejemplo, en OIT (2011a) se muestra como un incremento del 1% en el presupuesto del programa Bolsa Familia del Brasil se traduce en una variación positiva del 1,44% en el PIB del país. La evidencia en este sentido es más limitada en el caso peruano y se cuenta con los comentarios del estudio cualitativo de Segovia (2011), quien reporta efectos positivos del programa Juntos en la dinámica económica en las localidades donde se aplica.

Como quinto factor, hay que considerar que los pisos de protección social también generan efectos sociales deseables. Al respecto, existe evidencia de su efecto en el empoderamiento de grupos particularmente vulnerables (mujeres) promoviendo la equidad de género. En la medida en que las mujeres continúan enfrentando importantes restricciones de acceso al mercado de trabajo y al sistema educativo, los pisos de protección social ayudan a corregir esta inequidad. Como

demuestran Vásquez y Monge (2009), un programa de transferencias monetarias condicionadas focalizado en niñas rurales puede duplicar la culminación oportuna de la educación secundaria (del 20% al 40%) y reducir la inasistencia en ese nivel educativo (del 20% a poco más del 5%), lo que mejora en un 9% la probabilidad de encontrar trabajo y en casi un 38% los ingresos en el primer año de trabajo. Del mismo modo, Díaz y otros (2009) y Trivelli y otros (2011) argumentan sobre el efecto positivo de focalizar las transferencias de Juntos en las madres, con lo que, a través de la independencia financiera, se ha logrado un efecto de empoderamiento. Cuando se midió este efecto (Monge, 2004; Vera Tudela, 2010; Vásquez y Monge, 2009), se revelaron consecuencias sobre la mejora en las decisiones de gasto en la familia y el uso de servicios de educación y salud.

Otro efecto social de importancia es la capacidad de los esquemas de protección para reducir la tensión social en un país y contribuir a la estabilidad política. Los resultados de Alesina y Perotti (1995) muestran los efectos negativos de la desigualdad en las decisiones de inversión de los países. Del mismo modo, los programas Progresía de México (Skoufias, 2005) y Familias en Acción de Colombia (Attanasio, Pellerano y Polania, 2008) se asociaron a la construcción de capital social entre las familias beneficiarias, lo que contribuyó a la cohesión social y a la estabilidad en la implementación de dichos programas.

En síntesis, el propósito general de los pisos de protección social es garantizar una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida de las personas. Como política redistributiva, esta estrategia se sustenta en la necesidad de corregir parcialmente (mas no solucionar de manera definitiva) las desigualdades generadas a partir de la heterogeneidad productiva y multiplicadas en el mercado de trabajo. Por ello, su importancia radica en el corto plazo como mecanismo de emergencia inmediato que atienda, sobre todo, a los grupos menos favorecidos de una sociedad. Tales aspectos se consideran relevantes y prioritarios en una economía como la peruana si se toman en cuenta los elevados niveles de vulnerabilidad existentes, incluso a pesar de la reducción de la pobreza observada (Macroconsult, 2013). Al respecto, si bien en el Perú el porcentaje de personas que no logran comprar la canasta básica de consumo ha pasado del 59% en 2004 al 28% en 2011, el riesgo de retorno a la pobreza se ha mantenido en torno al 30% en ese mismo período. Es decir que de los casi 950.000 peruanos que salieron de la pobreza entre 2010 y 2011, poco más de 300.000 retornaría a esa situación en 2012. Esto tiene que ver con la escasa capacidad de respuesta de las familias peruanas a choques de diversa índole, así como con la inestabilidad de los ingresos (producto de la naturaleza eventual e informal de las relaciones laborales) y la inexistencia de redes de protección social adecuadas (Higa, 2011; Castro, 2008; Martínez y Montalva, 2008).

B. Efectos sociales de la heterogeneidad productiva

La heterogeneidad productiva crea inequidades que tienden a reproducirse y multiplicarse en la sociedad a través de la desigualdad en la distribución de ingresos, generando importantes efectos sociales. En este contexto, es importante realizar una evaluación de la estructura laboral peruana y los efectos sociales que esta provoca. Para este análisis se utiliza la ENAHO elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el período 2004-2011.

Antes de empezar el análisis, es importante revisar la estructura poblacional del Perú³. En el cuadro 1 se observa que en 2011, la oferta laboral peruana (población económicamente activa) asciende a 16,1 millones de personas, aproximadamente un 94% de las cuales forman parte de la población económicamente activa ocupada (15,1 millones de personas). Un punto a resaltar es que, como es de esperarse, el 88% de la oferta laboral se concentra en las personas de 18 a 64 años, mientras que un 7% se concentra en personas de 14 a 17 años y un 5% corresponde a adultos mayores.

■ Cuadro 1

Perú: composición del mercado laboral, según grupos de edad, 2011

Secciones	De 14 a 17 años	De 18 a 64 años	De 65 años o más	Total
<i>(en millones de personas)</i>				
Población económicamente activa	1,1	14,1	0,8	16,1
Población económicamente activa ocupada	0,9	13,4	0,8	15,1
<i>(en porcentajes)</i>				
Población económicamente activa	7,0	87,8	5,3	100,0
Población económicamente activa ocupada	6,1	88,6	5,3	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2011.

En el cuadro 2 se observa que en 2011, alrededor del 74% de la población económicamente activa y la población económicamente activa ocupada se concentra en el sector urbano (11,9 millones de personas y 11,1 millones de personas, respectivamente). Un resultado interesante es la diferencia de género en la estructura laboral peruana. El 56% de la población económicamente activa y la población económicamente activa ocupada está conformada por hombres, mientras que el 44% está integrada por mujeres. Debe resaltarse que en cuanto a la población en edad de trabajar no existe una distinción de género, pues está conformada de igual manera por hombres y mujeres.

En el período 2004-2011, la economía peruana ha mostrado el mejor desempeño macroeconómico desde 1950. El PIB ha crecido a una tasa media anual del 7%, lo que ha tenido efectos significativos sobre el mercado laboral peruano y ha contribuido a importantes cambios sociales. Por ejemplo, en 7 años, la tasa de pobreza se ha reducido 31 puntos porcentuales, del 59% en 2004 al 28% en 2011. Intuitivamente se puede esperar que este crecimiento económico haya generado transformaciones en el mercado de trabajo. Para ordenar el análisis, se diferencian dos tipos de transformaciones: de escala (cantidad de empleo y remuneraciones) y de estructura (tipo de empleo). De manera general, el crecimiento económico ha contribuido a generar importantes cambios de escala y ha sido más modesto en propiciar cambios en la estructura.

³ En la siguiente discusión se define a la población en edad de trabajar (PET), o población apta para el ejercicio de funciones productivas, como la población de 14 años o más, a la población en edad de trabajar (PEA) como la población que se encuentra trabajando o buscando activamente trabajo, y a la población en edad de trabajar ocupada como el conjunto de la población económicamente activa que trabaja en una actividad económica, ya sea en forma remunerada o no.

■ Cuadro 2

Perú: composición del mercado laboral, según región y género, 2011

Secciones	Región		Sexo		Total
	Urbano	Rural	Hombre	Mujer	
	<i>(en millones de personas)</i>				
Población económicamente activa	11,9	4,1	8,9	7,1	16,1
Población económicamente activa ocupada	11,1	4,0	8,5	6,6	15,1
	<i>(en porcentajes)</i>				
Población económicamente activa	74,3	25,7	55,6	44,4	100,0
Población económicamente activa ocupada	73,4	26,6	56,1	43,9	100,0

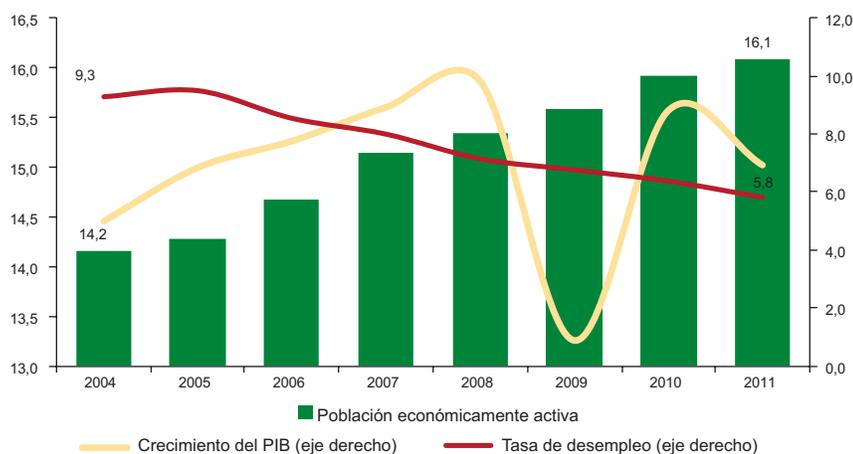
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2011.

En el gráfico 3 se observa que el crecimiento económico ha propiciado un mayor dinamismo del mercado laboral. Se identifica que tanto la oferta de trabajo (cantidad de trabajadores que desean participar) como la demanda (empresas dispuestas a contratar trabajadores) han aumentado. Sin embargo, a partir de la evolución de la tasa de desempleo, que ha pasado del 9,3% en 2004 al 5,8% en 2011, es posible afirmar que la demanda ha crecido más rápido que la oferta.

■ Gráfico 3

Perú: evolución del mercado laboral y crecimiento del PIB, 2004-2011

(Población económicamente activa = millones de personas, PIB = variación porcentual anual)

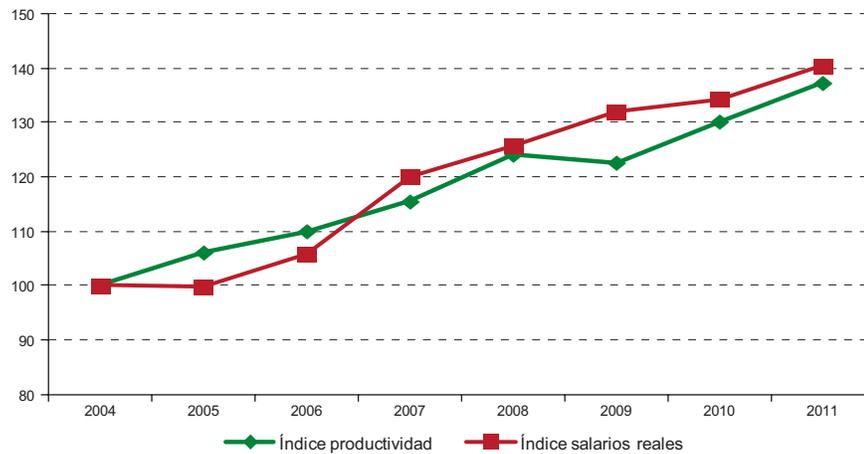


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011, y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Esta relativa escasez de mano de obra (producto de un mayor incremento de la demanda que de la oferta) ha presionado los salarios y generado un importante crecimiento de esta variable. En 2004, los salarios en el Perú ascendían a 550 nuevos soles y en 2011 aumentaron a 931 nuevos soles, es decir que se incrementaron un 69,3%, o un 5% promedio anual. Tomando en cuenta las cifras de productividad media (que también aumentan), incluso es posible afirmar que el incremento de las remuneraciones se sustenta en una mayor productividad de la mano de obra. De este modo, en promedio, no se ha producido necesariamente un aumento del costo salarial neto de las empresas, lo que permite intuir un círculo virtuoso (crecimiento económico, aumento de la demanda y la oferta de trabajo, reducción del desempleo, aumento de los ingresos) que se sostendrá por lo menos en el corto plazo (véase el gráfico 4).

■ Gráfico 4

Perú: ingreso per cápita mensual y productividad, 2004-2011
(Índice base 2004=100)



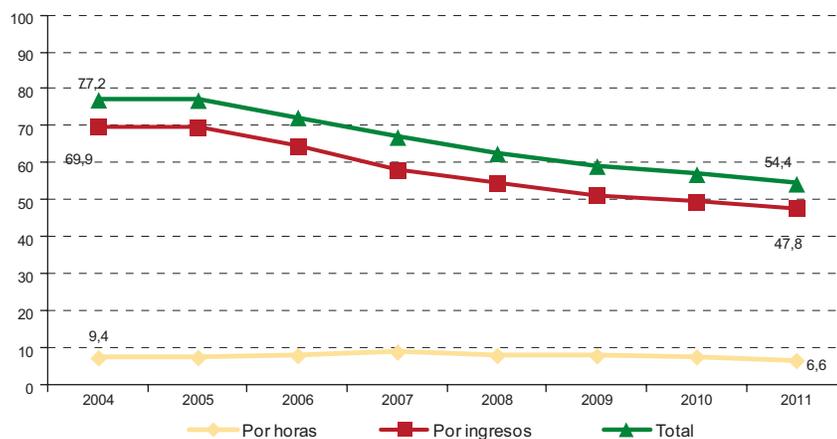
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2011, y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Como resultado del aumento de los ingresos cabe esperar una reducción sostenida de los indicadores de subempleo de la economía peruana. Vale la pena recordar que, en virtud de las definiciones internacionales, los indicadores de subempleo de la economía del Perú se componen de subempleo visible (personas que trabajan menos de 35 horas y desean trabajar más) y subempleo invisible (personas cuyos ingresos laborales son menores que el ingreso mínimo referencial)⁴. En el gráfico 5 se aprecia que en 2004 los trabajadores subempleados representaban el 77,2% de la población económicamente activa ocupada. En 2011 se constata que este ratio se redujo un 23% y la disminución del subempleo por ingresos ha contribuido en mayor proporción al descenso del subempleo total. Durante el período de referencia, la tasa de subempleo invisible disminuyó un 22%, mientras que el subempleo visible se redujo un 3%. La reducción de la tasa de subempleo ha significado que la población económicamente activa con un empleo adecuado se incremente, en promedio, en 562.000 trabajadores al año, de los cuales el 57% corresponde a nuevos trabajadores (que se insertan por primera vez en el mercado de trabajo) y el 43% corresponde a puestos de trabajo antiguos que migran del subempleo al empleo adecuado.

⁴ A los efectos del cálculo del indicador de subempleo invisible solo se consideraron los individuos que previamente no habían sido identificados como subempleados visibles. El ingreso mínimo referencial se estimó dividiendo la canasta básica de consumo a nivel de hogar entre los miembros del hogar que trabajan y perciben ingresos laborales hasta 25.000 nuevos soles mensuales.

■ Gráfico 5

Perú: subempleo total, por horas y por ingresos, 2004-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2011.

Sin embargo, si bien el crecimiento económico viene acompañado de una mayor generación de empleo y de aumentos de los ingresos, esta dinámica económica no se ha traducido en una transformación de la estructura laboral. Para analizar la estructura se ha partido de la definición de la OIT de los estratos tradicional, intermedio y moderno:

- Estrato tradicional: comprende a todos los trabajadores familiares no remunerados, a los trabajadores del hogar, a los trabajadores independientes y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de dos a cuatro trabajadores.
- Estrato intermedio: comprende a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de 5 a 199 trabajadores.
- Estrato moderno: comprende a todos los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas del sector público y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas con 200 trabajadores o más.

En el gráfico 6 se observa que, pese a que el sector tradicional se ha reducido en los últimos siete años, la disminución ha sido de menos de un punto porcentual por año (ha pasado del 69,9% en 2004 al 64,4% en 2011). En este segmento se verifica que el autoempleo (empleo independiente) se ha mantenido prácticamente constante. Por esta razón, puede afirmarse que el empleo en el Perú continúa concentrado en los segmentos de pequeña escala y de baja productividad. Asimismo, se evidencia la dificultad del crecimiento económico para generar cambios en la escala de producción, por lo menos de manera significativa.

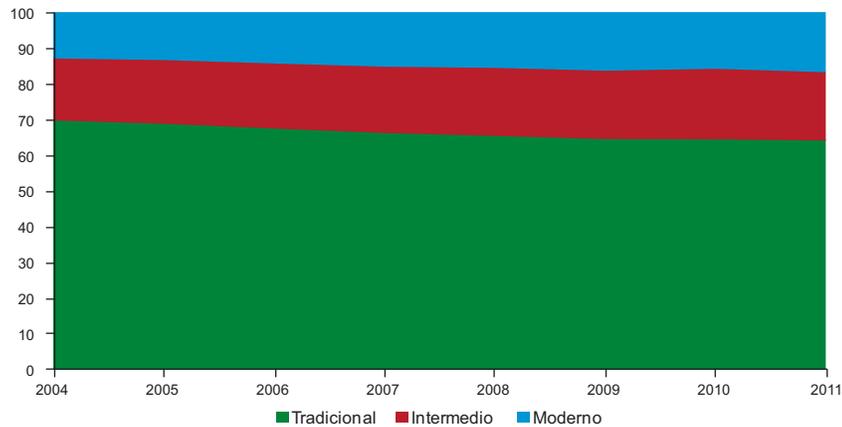
En el cuadro 3 se analizan las condiciones laborales de los trabajadores empleados en cada estrato y se observa que, en general, esas condiciones son menos favorables para los segmentos de menor productividad (tradicionales). En 2011, las remuneraciones mensuales en el segmento tradicional (583 nuevos soles) representan apenas el 31% de las remuneraciones en el segmento moderno (1.869 nuevos soles), y la cantidad de horas trabajadas también es menor. En consecuencia, no resulta sorprendente que los niveles de subempleo en este segmento sean mayores, con tasas que alcanzan el 70%, en comparación con el 14% del sector moderno. Sin embargo, al comparar las cifras de 2011 con las de 2004 también se verifica que los ingresos y el subempleo han mejorado en todos los estratos y que esta mejora (en términos relativos) incluso

ha sido superior en los segmentos tradicionales. Este comportamiento guarda lógica con el patrón de crecimiento en favor de los pobres identificado por García y Céspedes (2011) y Macroconsult (2013), donde las familias de los quintiles inferiores vieron sus ingresos expandirse más rápido que las de los quintiles superiores (aproximadamente un 12% frente a un 5% en el período analizado).

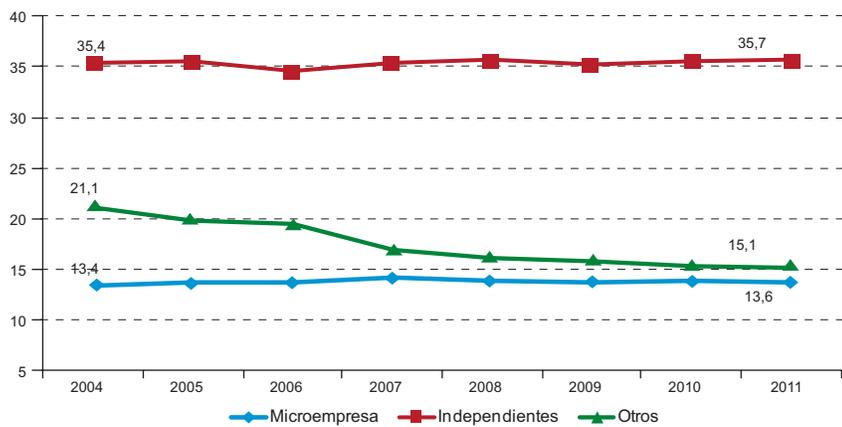
■ **Gráfico 6**

Perú: trabajadores según estrato laboral a nivel nacional, 2004-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)

A. Trabajadores según estrato laboral



B. Trabajadores tradicionales según composición



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

Sin embargo, a pesar de esta mejora, si se miden las condiciones de empleo a través de la informalidad o el acceso a la seguridad social, la historia es diferente⁵. Primero, si se analizan solo los datos de 2011, se observa que el 97,8% de los trabajadores urbanos del segmento tradicional son informales. Esta cifra contrasta de manera notable con los niveles de informalidad urbana en los segmentos intermedio y moderno, que alcanzan al 52% y al 4%, respectivamente. Además, como ya se comentó, cuando se comparan las cifras de 2011 y 2004, difícilmente se puede argumentar que la informalidad se ha reducido en el segmento tradicional. Como se observa, las cifras de informalidad de 2004 en este segmento se situaron alrededor del 99%. De este modo, mientras que la informalidad en el sector tradicional se mantuvo prácticamente constante, en los segmentos intermedio y moderno se redujo alrededor de un 7% y un 5%, respectivamente.

⁵ Para aproximar la condición de formalidad se ha utilizado la siguiente definición: trabajadores en planilla (trabajadores dependientes con contrato indefinido o con contrato a plazo fijo), otros formales (trabajadores dependientes con cualquier tipo de contrato o independientes con RUC) e informales (trabajadores dependientes sin contrato o independientes sin RUC).

■ Cuadro 3
Perú: indicadores laborales, según estrato laboral, 2004 y 2011^a

Secciones	2004			2011			
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
Ingreso medio mensual (en nuevos soles)	322,3	861,6	1 371,4	583,3	1 276,8	1 869,3	931,2
Número de horas al mes	178,2	200,4	191,2	172,7	193,7	194,6	180,5
Salario por hora	1,8	4,3	7,2	3,4	6,6	9,6	5,2
	Subempleo (en porcentajes)						
Adecuadamente empleados	11,4	33,0	71,8	29,4	64,5	85,7	45,6
Subempleados	88,6	67,0	28,2	70,6	35,5	14,3	54,4
Horas (visible)	7,9	6,1	5,7	8,0	4,5	3,9	6,6
Ingreso (invisible)	80,7	60,9	22,4	62,6	31,0	10,4	47,8
	Informalidad (en porcentajes) ^b						
Planilla	0,5	30,9	83,1	0,8	39,7	86,6	27,6
Otros formales	0,7	9,8	8,3	1,3	8,2	9,5	4,5
Informales	98,8	59,3	8,6	97,8	52,1	3,9	67,8
	Acceso a beneficios sociales (en porcentajes)						
Trabajadores afiliados							
Administradoras de Fondos de Pensiones	3,7	25,5	51,5	7,6	29,8	55,0	19,7
Oficina de Normalización Previsional y otros	3,8	5,1	22,5	5,8	13,1	29,0	11,0
No afiliado	92,6	69,5	25,9	86,6	57,1	16,0	69,3
Asegurados							
Privado	0,6	3,8	6,7	0,9	5,3	9,5	3,2
EsSalud	7,7	24,7	62,8	10,4	31,9	65,6	23,6
Seguro Integral de Salud	3,8	1,5	0,4	41,0	20,4	6,2	31,3
Fuerzas Armadas	0,6	0,5	7,2	0,9	0,7	5,6	1,6
Otros	0,2	0,7	0,6	0,4	0,5	0,3	0,4
No tiene seguro	87,0	68,8	22,3	46,4	41,2	12,7	39,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base de la población económicamente activa ocupada.

^b Las cifras relativas a informalidad se calcularon solo considerando la población económicamente activa ocupada en zonas urbanas.

Una situación parecida se observa al analizar el acceso a beneficios sociales. Para ello, se presentan dos beneficios: afiliación a un sistema de jubilación y aseguramiento en salud. En el primer caso, se observa que la afiliación en 2011 apenas cubre al 30% de la población peruana, cifra que si bien es mayor que la registrada en 2004 (20%), denota los elevados niveles de desprotección. El crecimiento en estos siete años ha exhibido, además, una ligera recomposición hacia el sistema público. Al analizar la información por segmentos, se observa que los menores niveles de cobertura se registran en el segmento tradicional, donde apenas el 13% está afiliado a un sistema de jubilación, mientras que en el sector moderno casi el 84% está en esa situación. Asimismo, se comprueba que el crecimiento de la afiliación en los sectores moderno e intermedio (alrededor del 11%) fue casi el doble que el incremento observado en el segmento tradicional (6%), pese a que en el último caso, como se ha comentado, la base era menor. Esta realidad guarda lógica con las cifras presentadas anteriormente respecto de la informalidad laboral tomando en cuenta que los sistemas analizados en este apartado son de naturaleza contributiva. De este modo, si bien el aumento de los ingresos ha ido acompañado de una mayor afiliación voluntaria de los trabajadores, esta ciertamente se ha visto limitada por la barrera impuesta por la informalidad laboral.

La situación es diferente en el caso del aseguramiento en salud, donde se observan los importantes avances alcanzados en la cobertura (del 24% en 2004 al 60% en 2011). La explicación fundamental a este buen comportamiento es la introducción del programa de aseguramiento público básico (Seguro Integral de Salud), que permite un avance importante de la cobertura, sobre todo en los segmentos más pobres. Así, no es de sorprender que el mayor avance se registre en el segmento tradicional de la economía, donde la cobertura avanza casi 41 puntos porcentuales (del 13% al 54%), frente a los 28 puntos porcentuales (del 31% al 59%) y a los 10 puntos porcentuales (del 78% al 87%) registrados en los segmentos intermedio y moderno, respectivamente. Queda claro que todavía los segmentos tradicionales son los que registran la cobertura más baja. Sin embargo, el avance obtenido a partir de pilares no contributivos ha sido destacable y ha permitido contrarrestar los límites impuestos por la informalidad. Estos límites se hacen evidentes cuando se analiza la cobertura a partir de los otros sistemas de aseguramiento (privado y EsSalud). Si bien esta cobertura aumenta (del 20% al 27%) impulsada por el crecimiento económico, el avance se explica nuevamente por los segmentos intermedio y moderno, que avanzan alrededor de 7,4 puntos porcentuales, frente a los 3 puntos porcentuales del segmento tradicional.

De este modo, la relativa persistencia de la estructura laboral a pesar del crecimiento económico ha impuesto límites al avance o la mejora de las condiciones laborales. Si bien tanto el empleo como las remuneraciones han aumentado, todavía persiste un importante segmento laboral informal y sin protección social. Como veremos en esta sección, estas condiciones de trabajo generan inestabilidad en los ingresos de las familias y, como consecuencia, mayores niveles de vulnerabilidad económica, pese a que efectivamente se registra una mejora en los ingresos y reducciones en la desigualdad producto del crecimiento económico. Sin embargo, antes de analizar los efectos sociales que se desprenden de la estructura productiva definida en la sección anterior, es útil hacer una primera revisión de las características de los trabajadores según segmento laboral. Es decir, cómo se distribuyen a nivel de algunas variables sociodemográficas clave.

Esta información se presenta en el cuadro IV.4. Para facilitar la lectura de los resultados, en el cuadro 4.A se presenta la información en millones de personas y en el cuadro IV.4.b se muestra en desviaciones respecto de la media medidas en puntos porcentuales respecto de la distribución total (que se presenta en la columna final). Por ejemplo, en el caso de las composiciones por edad, resulta claro que la mayoría de los trabajadores (casi el 89%) pertenecen al grupo de entre 18 y 64 años. Sin embargo, en el segmento tradicional, si bien este grupo también predomina, se observa que la distribución se encuentra ligeramente sesgada hacia los grupos extremos (de entre 14 y 17 años y mayores de 65 años). Esto se puede observar ya que la proporción de trabajadores en estos grupos aumenta alrededor de 2 puntos porcentuales en cada caso y la proporción relativa al grupo de entre 18 y 64 años disminuye casi 4 puntos

porcentuales. El mismo análisis se puede replicar en cada una de las categorías demográficas incluidas y en general se observa que los segmentos menos productivos concentran los segmentos sociales de mayor vulnerabilidad relativa o mayores dificultades de inserción en el mercado laboral (jóvenes, adultos mayores, mujeres, población rural, indígenas y personas con niveles educativos más bajos), lo que se confirma en el cuadro 5 a partir de indicadores de pobreza seleccionados.

■ Cuadro 4

Perú: composición del mercado laboral, según estrato, 2004 y 2011^a

A. En millones de personas

Secciones	2004				2011			
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
Edad								
De 14 a 17 años	0,82	0,11	0,00	0,94	0,77	0,15	0,01	0,92
De 18 a 64 años	7,60	2,07	1,62	11,30	8,27	2,68	2,47	13,42
De 65 años o más	0,55	0,04	0,01	0,60	0,72	0,05	0,03	0,80
Sexo								
Hombre	4,74	1,59	1,03	7,37	5,03	1,95	1,52	8,50
Mujer	4,24	0,63	0,61	5,47	4,73	0,93	1,00	6,65
Región								
Urbano	5,34	1,81	1,47	8,62	6,36	2,43	2,32	11,11
Rural	3,64	0,41	0,17	4,22	3,38	0,45	0,20	4,03
Composición étnica								
No indígena	7,70	2,08	1,55	11,34	7,24	2,53	2,26	12,04
Indígena	1,28	0,14	0,09	1,51	2,51	0,35	0,25	3,11
Nivel Educativo								
Sin nivel ^b	2,55	0,24	0,04	2,83	2,30	0,23	0,06	2,59
Primaria ^c	3,19	0,59	0,14	3,92	3,25	0,63	0,19	4,07
Secundaria ^d	3,25	1,39	1,45	6,09	4,19	2,02	2,27	8,47
Total	8,98	2,22	1,64	12,84	9,75	2,88	2,51	15,14

B. Desviaciones respecto de la media (en puntos porcentuales)

Secciones	2004				2011			
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
Edad								
De 14 a 17 años	1,89	-2,47	-6,99	7,29	1,76	-0,92	-5,78	6,09
De 18 a 64 años	-3,33	5,39	10,94	88,00	-3,83	4,43	9,79	88,64
De 65 años o más	1,44	-2,92	-3,95	4,71	2,07	-3,51	-4,01	5,27
Sexo								
Hombre	-4,59	14,37	5,66	57,41	-4,56	11,74	4,24	56,11
Mujer	4,59	-14,37	-5,66	42,59	4,56	-11,74	-4,24	43,89
Región								
Urbano	-7,65	14,37	22,44	67,15	-8,09	10,93	18,83	73,37
Rural	7,65	-14,37	-22,44	32,85	8,09	-10,93	-18,83	26,63
Composición étnica								
No indígena	-2,50	5,50	6,26	88,27	-5,18	8,26	10,63	79,48
Indígena	2,50	-5,50	-6,26	11,73	5,18	-8,26	-10,63	20,52
Nivel Educativo								
Sin nivel ^b	6,30	-11,13	-19,42	22,05	6,50	-9,00	-14,81	17,13
Primaria ^c	4,95	-3,96	-21,77	30,55	6,44	-4,97	-19,21	26,91
Secundaria ^d	-11,25	15,09	41,18	47,40	-12,93	13,97	34,03	55,96

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base de la población económicamente activa ocupada.

^b Sin nivel y primaria incompleta.

^c Primaria completa y secundaria incompleta.

^d Secundaria completa y algún estudio superior.

Para leer los resultados, los hogares se clasificaron en cuatro categorías:

- Pobreza coyuntural: corresponde a los hogares que únicamente presentan pobreza monetaria (es decir, que tienen un gasto familiar per cápita mensual por debajo de la línea de pobreza).
- Pobreza estructural: corresponde a los hogares que únicamente presentan pobreza no monetaria, medida a partir de las necesidades básicas insatisfechas. Estas necesidades son: vivienda inadecuada, vivienda hacinada, falta de acceso a servicio de desagüe, niños que no asisten a la escuela y limitada capacidad económica. Se considera pobres a los hogares que presentan al menos alguna de estas condiciones.

■ Cuadro 5

Perú: exclusión social, según estrato laboral de los hogares, 2004 y 2011^a
(En porcentajes)

Secciones	2004				2011			
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total ^b	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total ^b
Pobreza coyuntural (solo monetaria)	28,6	24,8	14,9	25,3	17,5	9,9	4,1	12,9
Pobreza estructural (solo no monetaria)	7,7	8,5	7,8	7,4	13,3	14,0	7,3	11,5
Pobreza crónica (ambas pobrezas)	34,4	20,6	8,8	25,7	14,6	6,7	2,3	10,2
Integrados (ningún tipo de pobreza)	29,3	46,1	68,5	41,6	54,7	69,4	86,2	65,4
Exclusión social	70,7	53,9	31,5	58,4	45,3	30,6	13,8	34,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

^b En el total de hogares se consideran también hogares con jefes de hogar desempleados e inactivos.

- Pobreza crónica: corresponde a los hogares que presentan ambos tipos de pobreza a la vez (es decir, son pobres monetarios y no monetarios).
- Integrados: corresponde a los individuos que no presentan ningún tipo de pobreza.

Se considera excluidos a los individuos que presentan algún tipo de pobreza (monetaria o no monetaria).

Posteriormente, se califica cada hogar en virtud de si sus ingresos primarios provienen del sector tradicional, intermedio o moderno. Para ello, se identifica el sector laboral de acuerdo con la ocupación del jefe del hogar. Una vez hechos los cálculos, se observan resultados interesantes. Como es de esperar, los niveles de exclusión social en 2011 tienden a concentrarse en mayor medida en los hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional. La proporción de hogares excluidos en este caso es de alrededor del 45%, cifra mayor que el 31% o el 14% registrado para los hogares que dependen de los sectores intermedio y moderno, respectivamente. También es importante anotar que las condiciones de exclusión han tendido a mejorar en los últimos años, tomando en cuenta que los niveles medios eran de casi el 60% en 2004 y en 2011 se aproximan al 35%. Esta reducción se ha producido en todos los segmentos y fue incluso mayor en el caso de los sectores tradicional (25%) e intermedio (23%) que en el sector moderno (18%). Al analizar cada componente de la exclusión, se observa que la reducción ocurre fundamentalmente, y como era de esperar, en el componente asociado a la pobreza monetaria.

Como se observa en el cuadro 6, tanto los ingresos como los gastos familiares han aumentado (en línea con el incremento de los ingresos laborales ya comentado) y lo han hecho en una mayor proporción entre la población más pobre, lo que posibilita reducciones en los indicadores de desigualdad (el crecimiento en favor de los pobres). El crecimiento medio de los ingresos familiares (un 7% anual entre 2004 y 2011) ha sido mayor en el segmento de menores ingresos (un 11% anual) que en los segmentos de más altos ingresos (un 5,6% anual). La misma evolución se observa en el caso de los gastos, cuyo crecimiento medio en los últimos siete años (7,2%) es mayor en el quintil inferior que en el quintil superior (un 9,4% frente a un 5,7%). Este comportamiento progresivo ha posibilitado que la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres se acorte y que el coeficiente de Gini pase de 0,54 a 0,48 cuando se mide por el ingreso y de 0,46 a 0,40 cuando se mide por el gasto.

■ Cuadro 6

Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según quintiles, 2004-2011^a
(En nuevos soles)

Secciones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento (en porcentajes)
Ingreso per cápita									
Quintil 1	87	81	93	104	123	148	162	180	11,0
Quintil 2	168	155	174	201	243	253	292	327	10,0
Quintil 3	269	253	284	328	379	406	450	500	9,3
Quintil 4	419	391	447	515	591	619	672	731	8,3
Quintil 5	1 117	1 159	1 274	1 431	1 448	1 541	1 557	1 637	5,6
Coefficiente de Gini	0,54	0,55	0,55	0,54	0,51	0,51	0,49	0,48	-1,7
Gasto per cápita									
Quintil 1	73	72	78	88	101	107	121	137	9,4
Quintil 2	135	134	146	169	194	201	225	252	9,3
Quintil 3	207	209	230	265	302	312	341	377	8,9
Quintil 4	312	320	348	404	454	470	507	545	8,3
Quintil 5	779	794	891	958	990	1 074	1 096	1 148	5,7
Coefficiente de Gini	0,46	0,46	0,47	0,45	0,42	0,43	0,41	0,40	-2,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

Este análisis es igualmente válido cuando se revisan los segmentos laborales de acuerdo con la productividad (véase el cuadro 7). En ese caso se observa que el ingreso familiar de los hogares que dependen del segmento tradicional ha tenido una expansión media anual del 9% entre 2004 y 2011 frente al 6% del sector moderno. La evolución de los gastos es similar, aunque las diferencias son menores (un 8% frente a un 6%). También se verifica que la brecha de ingresos entre las familias que dependen del segmento tradicional y moderno se ha reducido del 57% (2004) al 48% (2011), y en el caso de los gastos ha disminuido del 51% (2004) al 44% (2011).

El crecimiento económico ha cumplido su función al permitir el aumento de los ingresos familiares y acortar las brechas monetarias entre ricos y pobres. Sin embargo, el análisis no es igual de claro cuando se revisan indicadores más finos de vulnerabilidad. En el cuadro 8 se presenta una selección de estos indicadores. El primero de ellos es el riesgo de retorno a la pobreza, que se define como la probabilidad de que un hogar retorne a la pobreza dentro del primer año una vez que la ha superado. Dado el limitado número de observaciones disponibles, para su construcción se ha tenido que juntar al sector intermedio y moderno en una sola categoría. Lo primero que hay que observar en este caso es que a 2011, el riesgo de retorno a la pobreza es efectivamente mayor para el sector tradicional que para los sectores intermedio y moderno. Se estima que cuatro de diez hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional y que lograron superar la pobreza retornan en el primero año. Esto contrasta con los peruanos cuyos ingresos dependen de sectores de mayor productividad. En ese caso, de diez hogares que superaron la pobreza, solo uno retorna a la pobreza en el primer año de superada. La segunda información importante que provee este indicador es que el riesgo de retorno a la pobreza se ha mantenido prácticamente constante entre 2004 y 2011 para el promedio nacional (alrededor del 30%). Sin embargo, se notan dos trayectorias diferentes. Por una parte, se registra un ligero incremento para el sector tradicional y una franca disminución para los sectores intermedio y moderno. La hipótesis que permite explicar estos comportamientos es que a pesar de que los ingresos y la empleabilidad en los sectores de menor productividad han aumentado (y quizás de manera más proporcional que el resto de la economía), al ser empleos donde persiste una fuerte volatilidad e inseguridad de los ingresos, el riesgo de retornar a la pobreza no ha disminuido.

■ Cuadro 7

Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según estratos, 2004-2011^a
(En nuevos soles)

Secciones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento (en porcentajes)
Ingreso per cápita									
Tradicional	326	314	354	417	471	503	527	583	8,6
Intermedio	587	554	675	760	853	878	866	953	7,2
Moderno	765	823	866	961	972	1 050	1 089	1 117	5,6
Gasto per cápita									
Tradicional	249	254	281	318	356	378	400	432	8,2
Intermedio	397	387	460	522	569	578	595	651	7,3
Moderno	505	535	579	635	662	724	751	766	6,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

■ Cuadro 8

Perú: estratos laborales, según indicadores de vulnerabilidad, 2004 y 2011^a
(En porcentajes)

Secciones	2004			2011		
	Tradicional	Intermedio y moderno	Total ^b	Tradicional	Intermedio y moderno	Total ^b
Riesgo de retorno a la pobreza						
Retorna	36,6	24,1	32,6	39,8	12,9	32,1
No retorna	63,4	75,9	67,4	60,2	87,1	67,9
¿Considera que sus ingresos son estables?						
Ingresos no estables	91,0	68,2	81,8	86,9	57,8	74,9
Ingresos estables	9,0	31,8	18,2	13,1	42,2	25,1
Estructura del ingreso (en porcentajes del ingreso total)						
Ingreso per cápita mensual (en nuevos soles)	326,2	586,6	470,9	582,6	1.037,5	765,4
Ingreso laboral	64,1	82,7	57,9	67,9	74,4	63,3
Salario por trabajo	98,8	90,1	94,2	98,6	91,4	94,9
Beneficios sociales	1,2	9,9	5,8	1,4	8,6	5,1
Ingreso por transferencias	14,3	9,6	17,8	12,0	8,4	14,9
Otros ingresos	21,6	21,4	24,3	20,1	17,1	21,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

^b En el total de hogares se consideran también hogares con jefes de hogar desempleados e inactivos.

Otros indicadores calculados van en la misma línea y permiten entender el resultado anterior (en estos casos también se juntan los sectores intermedio y moderno para dotar de unidad analítica al cuadro). Por ejemplo, en 2011, alrededor del 75% de los hogares del Perú considera sus ingresos como inestables. Esta cifra, sin embargo, es ciertamente mayor entre los hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional (87%) si se compara con los sectores intermedio y moderno (58%). Asimismo, si bien los ingresos se consideran ahora más estables que antes (el indicador a nivel nacional en 2004 era del 82%), la mejora ha sido notable en el caso de los sectores intermedio y moderno (parten de una base del 68%) frente a los tradicionales (parten de una base del 91%). Esta evidencia es ratificada por la observación previa que habían hecho Pascó-Font y Saavedra (2001) y Chacaltana (2000) sobre la inestabilidad de los puestos de trabajo, que tendía a incidir en mayor medida en los empleos en empresas informales o de menor tamaño.

Con esta información se puede interpretar con mayor claridad la composición de ingresos presentada al final del cuadro. Los trabajadores tradicionales en el Perú dependen críticamente de los salarios o las remuneraciones que pueden obtener por su trabajo. A diferencia de los sectores intermedio y moderno, cuyo ingreso laboral se compone en un 91% de salarios y en un 9% de beneficios sociales, en el sector tradicional, casi el 100% corresponde a salarios. Por ello, no resulta sorprendente la necesidad de contar con estrategias alternativas de cobertura (transferencias públicas o privadas u otros ingresos de diversa índole), que representan poco más del 32% con respecto al ingreso familiar total. Esta cifra resulta ligeramente superior a la registrada en el caso de los sectores intermedio y moderno (alrededor del 25%). La diferencia es que mientras que los beneficios sociales, al formar parte de la remuneración global, son ingresos estables en el tiempo, los “otros” ingresos no lo son. Esta estructura se ha mantenido prácticamente inalterada con el correr de los años. Ya sea por la propia naturaleza de sus remuneraciones o por las estrategias de cobertura, los ingresos

del sector tradicional son más volátiles y al parecer esta condición ha cambiado poco, por más que el nivel ahora sea más alto que antes.

Sobre la base de la información anterior, y siguiendo el enfoque analítico de Infante y Sunkel (2009), se identifica al ingreso autónomo como aquel que no depende de transferencias de ninguna clase. Es decir, en el caso peruano, el ingreso autónomo medio sería del orden del 85% del ingreso medio familiar per cápita, cifra que en el caso de los hogares que dependen del segmento tradicional se ubicaría alrededor del 88% y en el caso de los hogares que dependen de los segmentos intermedio y moderno rondaría el 91%, lo que revela cierta progresividad de las transferencias si es que, como hemos analizado, el sector tradicional congrega a los trabajadores más vulnerables. En el gráfico 7 se formaliza este hallazgo a partir del estudio de los quintiles de ingreso. Al respecto, en el gráfico 7.B se observa que, efectivamente, hay una mayor incidencia de transferencias públicas en la medida en que el hogar pertenece a un quintil inferior de ingresos. Sin embargo, es importante reconocer que la diferencia es más clara entre el quintil 1 (el 20% más pobre) y el resto de los quintiles que entre los quintiles 2 al 5. En este último caso, la progresividad de las transferencias tiende a perderse. Un segundo dato importante que revela el gráfico 7 es que, en promedio, y para cada uno de los quintiles, la importancia de las transferencias en el ingreso total ha ido disminuyendo.

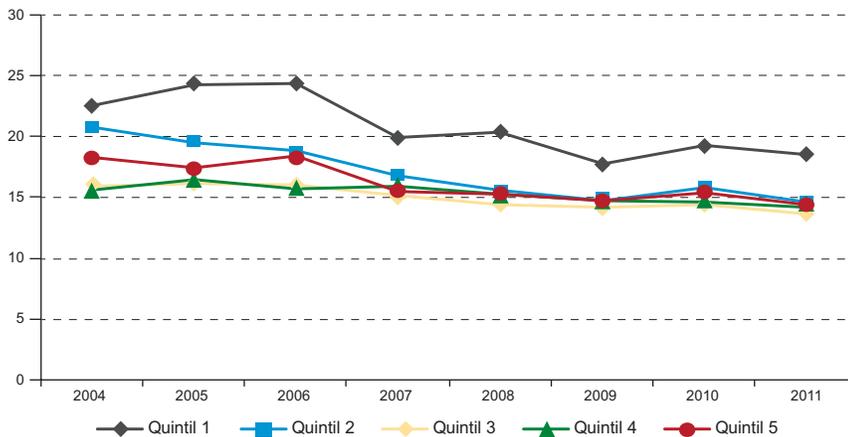
■ Gráfico 7

Perú: incidencia de transferencias públicas y privadas, 2004-2011^a
(En porcentajes del total de ingresos)

A. Ingreso por transferencias



B. Ingreso por transferencias, según quintiles



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

El hallazgo anterior se observa también en el gráfico 8, donde se comparan los niveles de ingreso con y sin transferencias y las tasas de crecimiento anuales asociadas. En general, se observa que las transferencias cumplen un papel bastante limitado en lo que respecta a suavizar la volatilidad de los ingresos y denotan un comportamiento muy correlacionado al nivel de ingresos general. Del mismo modo, en el gráfico 9 se han calculado las tasas de pobreza y los coeficientes de Gini con y sin transferencias y se encuentra que sin las transferencias, las tasas de pobreza pasarían del 28% al 34% (una diferencia de 6 puntos porcentuales) y el coeficiente de Gini subiría de 0,40 a 0,41. Es decir que si bien pueden ser una estrategia interesante para sostener el nivel de ingresos de un grupo importante alrededor de la línea de pobreza (y, por ende, afectar la tasa de manera importante), su efecto distributivo es más limitado.

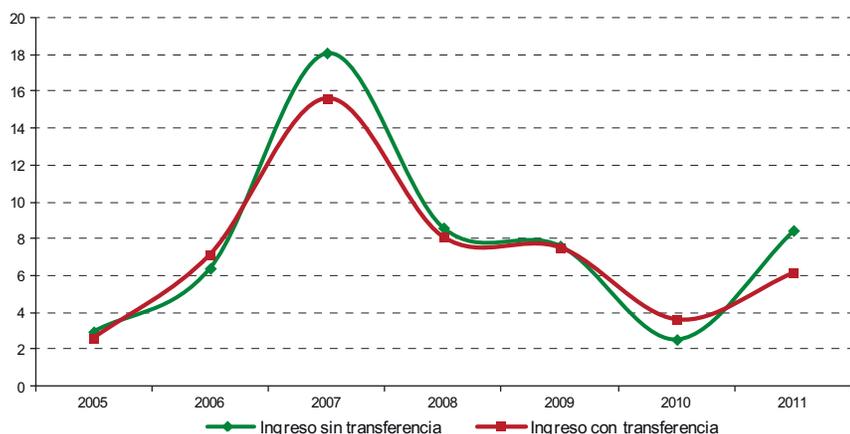
■ Gráfico 8

Perú: efecto de las transferencias en el nivel y crecimiento de los ingresos, 2004-2011^a
(Promedio per cápita mensual)

A. Ingreso con y sin transferencias
(En nuevos soles)



B. Ingreso con y sin transferencias
(En porcentajes)



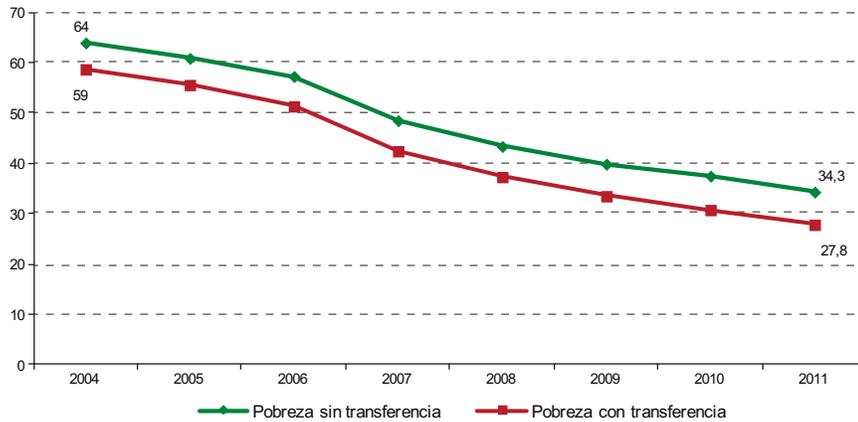
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

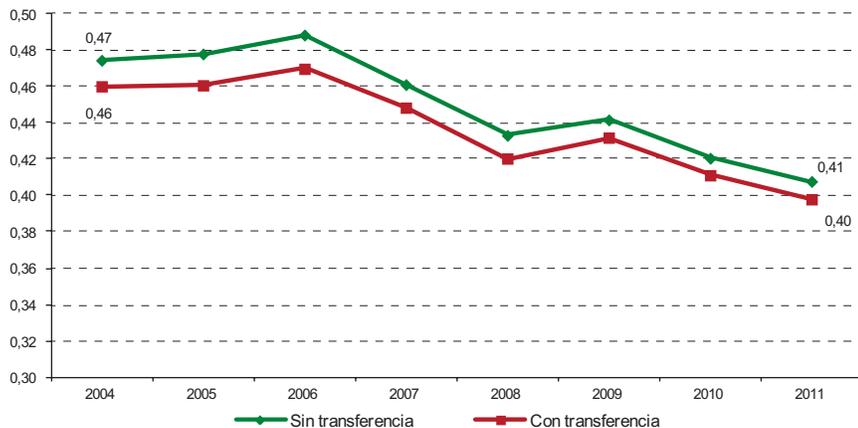
■ Gráfico 9

Perú: efecto de las transferencias en la pobreza y la desigualdad, 2004-2011^a

A. Tasa de pobreza con y sin transferencias (En porcentajes)



B. Coeficiente de Gini con y sin transferencias



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

En conclusión, en los últimos años, el crecimiento económico del Perú ha ido acompañado de importantes reducciones en los niveles de pobreza monetaria y, en menor medida, de niveles más bajos de desigualdad. Como es posible intuir, estos cambios han tenido que pasar de algún u otro modo a través del mercado de trabajo, que también ha tenido una evolución favorable. Al respecto, se pueden identificar dos tipos de transformaciones: de escala (cantidad de empleo e ingresos) y estructura (tipo de empleo). Los cambios en cantidad de trabajadores y nivel de remuneraciones son notorios y muy importantes: la tasa de desempleo ha bajado del 9% en 2004 al 6% en 2011 y los salarios han mostrado incrementos medios del orden del 5% cada año. Además, este aumento ha sido progresivo y ha sido mayor en los segmentos de más bajos ingresos iniciales, lo que ha posibilitado, entre otras cosas, un descenso en las tasas de subempleo. Sin embargo, la situación es menos clara en el caso de la estructura laboral, que se ha mostrado muy poco sensible al crecimiento económico. Se ha identificado que los puestos de trabajo informales y de baja productividad, a pesar de que se han reducido, siguen absorbiendo a la mayoría de los trabajadores, con las consecuencias sociales que ello trae: escasa cobertura de la protección social, inestabilidad en los ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a choques. Por ello, en este contexto, la estructura del mercado de trabajo se estaría constituyendo como un factor limitante para la consolidación de las transformaciones sociales experimentadas.

Parte C

Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas

A. Conclusiones

Como se ha comentado a lo largo de este capítulo, el objetivo general de los pisos de protección social es garantizar una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida de las personas. Como política redistributiva, esta estrategia se sustenta en la necesidad de corregir parcialmente (pero no solucionar de manera definitiva) las desigualdades generadas a partir de la heterogeneidad productiva y multiplicadas en el mercado de trabajo. Por ello, su importancia radica en el corto plazo, donde actúa como mecanismo de emergencia inmediato que atiende sobre todo a los grupos menos favorecidos de una sociedad y supone la existencia de mecanismos que promuevan progresivamente esquemas de protección más completos y complejos.

La discusión de los pisos de protección social tiene relevancia en el contexto peruano, ya que a pesar de los progresos económicos ocurridos en los últimos años (que se reflejan en la reducción de los niveles de pobreza), todavía hay grandes segmentos sociales desprotegidos. Como se ha analizado, esta realidad tiene su origen en un mercado de trabajo que, si bien ha posibilitado una mayor inserción y una mejora en los niveles de ingreso, muestra cambios muy modestos en términos de estructura. Se ha identificado que los puestos de trabajo informales y de baja productividad, a pesar de que se han reducido, siguen absorbiendo a la mayoría de los trabajadores con las consecuencias sociales que ello trae: inestabilidad en los ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a choques. Sobre la base de este diagnóstico, es posible argumentar que la estructura del mercado de trabajo se estaría volviendo un factor limitante para la consolidación de las transformaciones sociales experimentadas.

Por otra parte, la informalidad casi generalizada de los segmentos de baja productividad estaría generando consecuencias negativas en términos de la cobertura de los sistemas de protección social. En concreto, la mayoría de los trabajadores (y por ende sus familias) no acceden a sistemas de protección de naturaleza contributiva y dependen de los esquemas alternativos (no contributivos) diseñados desde el Estado. Asimismo, la baja productividad de estos puestos de trabajo impide el progreso desde estos esquemas de protección básicos hacia otros más complejos (incluso en un contexto de aumento de las remuneraciones), rompiéndose así la naturaleza de corto plazo de los pisos de protección social. Si a esta realidad se añaden los problemas presupuestarios y de calidad que experimentan estos esquemas, o las políticas públicas de protección social en general, es razonable intuir su poca capacidad redistributiva y, por ende, la persistencia de las inequidades a lo largo del ciclo de vida.

En este contexto, si bien en el corto plazo es importante reforzar los sistemas de cobertura no contributivos en términos de su gestión y calidad, así como los programas sociales como estrategias redistributivas, la consolidación de los progresos sociales en el mediano plazo pasa necesariamente por políticas que mejoren la calidad (en un sentido amplio) de los puestos de trabajo. Es decir que, tal como se ha analizado en capítulos precedentes, se requiere avanzar en reformas que incidan de manera conjunta y articulada en una mejor distribución en los costos y beneficios de la formalidad y aumentos en la productividad empresarial y de los trabajadores. Sin embargo, y en línea con el análisis de este capítulo, políticas como estas no necesariamente empiezan (y terminan) en el mercado de trabajo. Como se ha visto, muchas de las inequidades se originan incluso antes, en el sistema educativo y en las condiciones de salud y nutrición de los niños. Por ello, los avances que puedan lograrse en el mercado de trabajo son igual de prioritarios que los que se logren en términos de la calidad de los servicios universales que brinda el Estado: educación y salud. En virtud de que los programas sociales empiezan a presentar ámbitos de acción más limitados (en línea con la reducción de la pobreza), la estrategia del Estado debe evolucionar desde la compensación hacia la promoción social, mejorando la calidad de estos servicios universales y promoviendo una mayor productividad y formalidad laboral.

Parte D

De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social en Uruguay

A. De las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los trabajadores

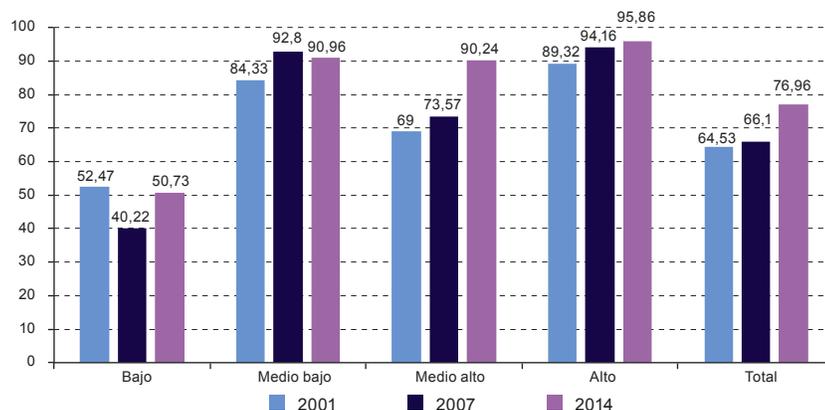
1. Acceso estratificado al seguro social

En la secuencia de los dos capítulos anteriores se analiza en detalle la conexión entre la heterogeneidad productiva y las desigualdades laborales a partir de la diferenciación de los salarios según los distintos estratos de productividad (véase el capítulo II de este volumen). También se indica que la diferenciación salarial no es la única variable de los empleos en los distintos estratos. Es de destacar que la proporción de ocupados que aportan a la seguridad social es desigual en los distintos estratos productivos: de acuerdo a datos de 2014, el porcentaje de ocupados del estrato alto que cotiza a la seguridad social era del 95,86%, entre los del estrato medio alto era del 90,24%, entre los del estrato medio bajo era del 90,96% y, entre los del estrato más bajo, era del 50,7% (véase el gráfico 1).

Esa distribución indica que de la traslación relativamente lineal que existe entre heterogeneidad productiva y heterogeneidad laboral se desprende, también en forma relativamente lineal, una importante heterogeneidad en el acceso a la protección social por la vía contributiva. Según el diseño histórico del sistema, el aporte a la seguridad social es la puerta de entrada fundamental a los beneficios básicos de la protección. En consecuencia, la falta de acceso por esa vía deja fuera a una porción muy importante de ocupados por trabajar en un estrato de menor productividad. Más específicamente, mientras que los niveles de inclusión en el sistema de protección de los trabajadores de los estratos medio bajo y alto son prácticamente universales, la mitad de los ocupados en el estrato bajo están excluidos de los beneficios básicos del sistema, es decir, no tienen derecho a jubilación en la etapa de retiro, beneficios de maternidad o paternidad, seguro de enfermedad ni seguro de desempleo, entre otras cosas.

■ Gráfico 1

Ocupados que aportan a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

En los últimos 15 años, la distancia de los trabajadores del estrato bajo respecto al resto ha aumentado. En los otros tres estratos se registra una tendencia sostenida de crecimiento de la cobertura de seguridad social. Sin embargo, en el estrato bajo ese indicador pasó del 52,47% en 2001 al 40,22% en 2007. En 2014, aunque recupera parte de lo perdido en los años anteriores, se ubica en un 50,73%, todavía por debajo del nivel registrado a inicios de la década de 2000.

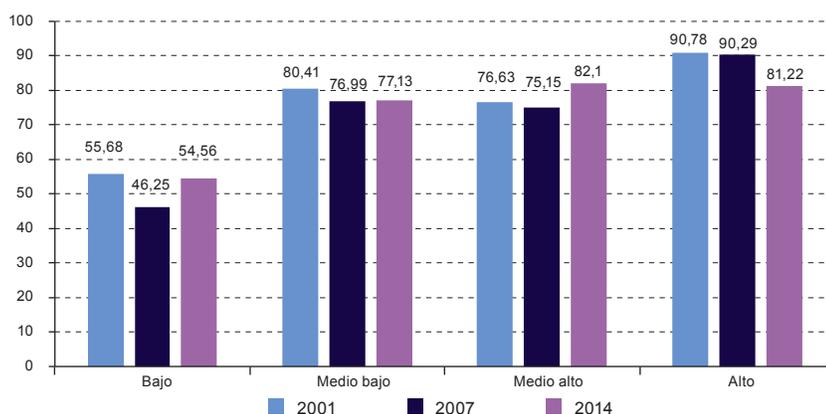
La situación preocupante que presenta el estrato bajo en comparación con los otros no debe invisibilizar las variaciones que existen dentro de ese sector. En el estrato bajo, los niveles de contribución a la seguridad social dependen en gran medida del nivel de ingresos y, aunque esa pauta también se observa en los otros estratos de productividad, en los quintiles de mayores ingresos (III, IV y V) la diferencia en aportes de los trabajadores a la seguridad social se da principalmente entre los que trabajan en el estrato bajo y el resto.

2. Acceso estratificado a la atención y los beneficios de salud

El acceso desigual a un seguro de salud es, junto con el acceso a jubilaciones, una de las señales más claras de cómo las diferencias entre distintos estratos de productividad se trasladan a la protección social. En efecto, como ocurre con el aporte a la seguridad social, las principales diferencias se dan entre el estrato más bajo y el resto: en 2014, mientras que entre los ocupados de los estratos alto, medio alto y medio bajo la proporción de quienes declaraban tener derechos de atención en las IAMC es muy similar (el 81,22%, el 82,1% y el 77,13%, respectivamente), entre los del estrato bajo ese porcentaje apenas superaba la mitad (54,56%) (véase el gráfico 2).

■ Gráfico 2

Ocupados que tienen derechos de atención de salud en las instituciones de asistencia médica colectiva, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

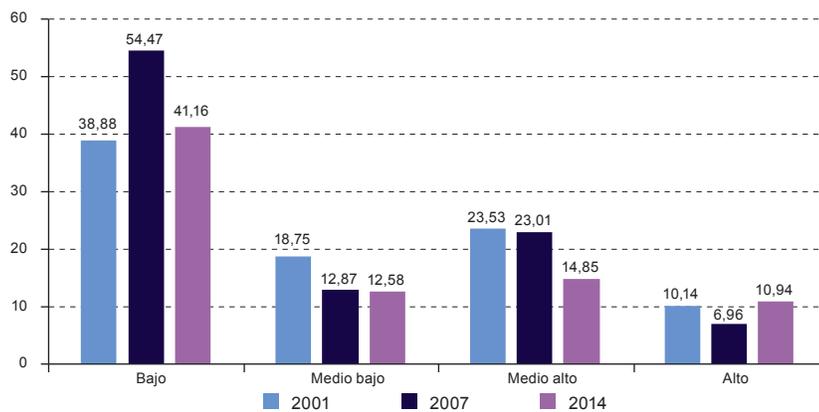
Estas cifras parecen ser resultado de algunas variaciones importantes en comparación con los inicios de la década de 2000. En los estratos medio alto y medio bajo, la proporción de quienes tienen derechos de atención en las IAMC se comportó en forma bastante estable. En el estrato bajo, el año 2014 representó una recuperación, aunque todavía se encuentra por debajo de los niveles

de 2001, tras la caída registrada en 2007 (cuando el porcentaje de quienes tenían derechos de atención en las IAMC había descendido al 46,25%). Por otro lado, en el estrato alto, la proporción de quienes tienen derechos de atención en las IAMC se redujo en forma bastante significativa (pasó del 90,78% al 81,22%). La explicación más plausible se asocia a los efectos producidos por la reforma de la salud y, en particular, por el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que abre la puerta a compensar las cuotas mutuales para el pago de seguros privados (la cobertura de seguros privados, concentrada en el quintil superior de ingresos, pasó del 0,9% al 1,8% entre 2006 y 2010) (MSP, 2012), lo que podría haber generado cierta selectividad de los sectores altos desde el sistema mutual hacia el sistema privado.

Por otro lado, es notoria la diferencia en la proporción de ocupados que tienen derechos de atención en el sistema público (la ASSE) entre el estrato bajo y los otros tres. Según datos de 2014, mientras que entre los ocupados del estrato bajo es del 41,16%, entre los del medio bajo desciende al 12,58%, entre los del medio alto llega al 14,85% y entre los del alto es del 10,94%. Aunque esas diferencias son menores que las registradas en 2007 (cuando la proporción de ocupados del estrato bajo con derechos de atención en la ASSE era del 54,47% frente al 12,8%, el 23,01% y el 6,96% del medio bajo, medio alto y alto, respectivamente), son mayores que las que existían a inicios de la década de 2000 (véase el gráfico 3).

■ **Gráfico 3**

Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)



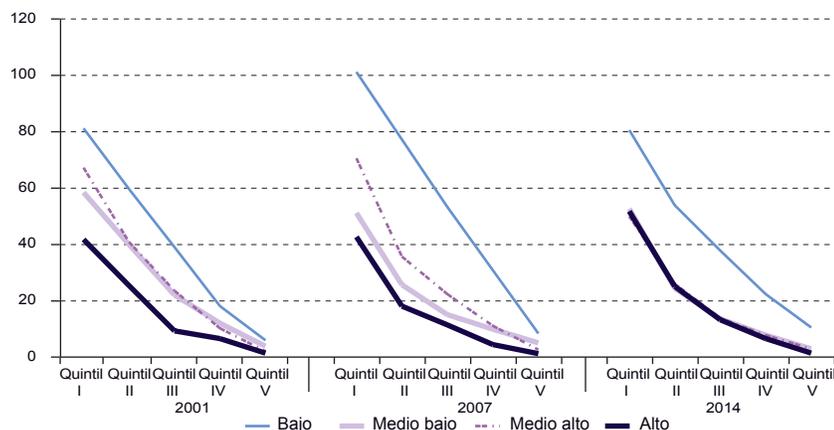
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Más allá de esas tendencias, la posibilidad que establece la reforma de adquirir derechos de atención en la ASSE mediante el FONASA no parece haber generado cambios muy significativos en la proporción de ocupados con derechos de atención en el sistema público según los distintos estratos de productividad. Entre 2001 y 2014, lo que sí se observa es una tendencia a la convergencia en el comportamiento de los ocupados de los tres estratos de mayor productividad (véanse el gráfico 4 y el cuadro 1). No se observan cambios relevantes en el acceso a seguros privados por estrato (véase el gráfico 5).

■ Gráfico 4

Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

■ Cuadro 1

Ocupados que tienen derechos de asistencia de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)

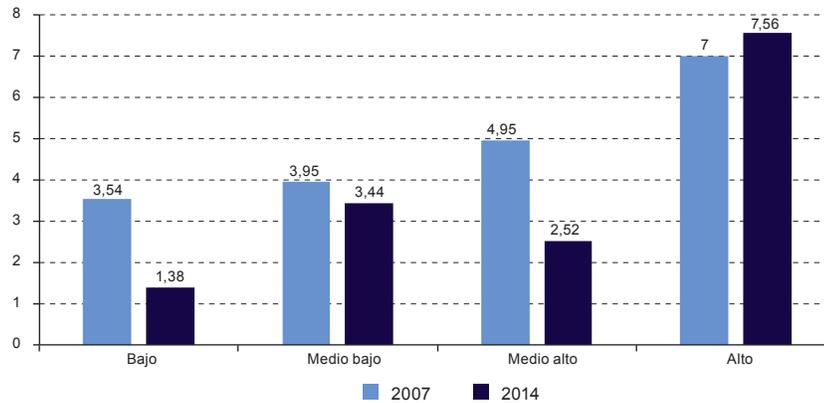
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
2001						
Bajo	81,25	59,64	38,87	17,94	5,87	38,88
Medio bajo	58,29	39,86	22,1	12,06	3,79	18,75
Medio alto	67,34	40,95	23,65	10,12	2,06	23,53
Alto	41,65	25,49	9,16	6,44	1,44	10,14
2007						
Bajo	101,1	77,34	53,24	30,82	8,34	54,47
Medio bajo	51,02	25,63	15,02	9,76	5,01	12,87
Medio alto	70,62	35,59	22,48	11,17	2,65	23,01
Alto	42,59	18,12	11,3	4,38	1,21	6,96
2014						
Bajo	80,54	53,89	37,79	22,43	10,64	41,16
Medio bajo	52,75	24,56	13,47	7,74	2,85	12,58
Medio alto	49,99	25,94	13,89	7,67	2,97	14,85
Alto	51,83	25,1	13,24	6,66	1,45	10,94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

■ Gráfico 5

Ocupados que tienen derechos de atención de salud en seguro privado, según estratos de productividad, evolución durante 2007 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

B. Estratos de productividad y protección social de los hogares

1. Estratos de productividad y perfil de los hogares

Como se analizó en el capítulo anterior, la distribución de los trabajadores en los distintos estratos de productividad no es neutra. En el estrato de mayor productividad tienden a concentrarse trabajadores con mayores ingresos y de mayor nivel educativo, predominantemente hombres y residentes en Montevideo. En contraste, en el estrato de baja productividad se concentran trabajadores de menor nivel educativo y menor nivel de ingresos, con mayor predominio de mujeres y residentes en el interior del país.

Esta configuración se traslada a nivel de los hogares en forma bastante evidente: la proporción de trabajadores que viven en hogares pobres es mayor en el estrato de baja productividad, en tanto la incidencia de la pobreza es menor entre trabajadores de los estratos más altos. Según los datos de la ECH de 2014, si bien la proporción de ocupados que viven por debajo de la línea de pobreza en el estrato bajo era del 11,79%, en los estratos medio bajo y medio alto era del 3,9% y el 4,87% y, en el estrato alto, de apenas el 3,2% (véase el cuadro 2). La relación entre los extremos de la distribución (estrato bajo en comparación con el estrato alto) ha empeorado desde 2001, pasando de 1,7 veces a casi 4 veces más pobres entre trabajadores del estrato bajo en comparación con los del alto. Dicho de otra forma, la pobreza se redujo en todos los estratos, pero el descenso fue bastante mayor en los más altos (el 76% en el estrato alto entre 2001 y 2014, el 74% en el medio alto y el 69% en el medio bajo, frente al 49% en el bajo).

■ Cuadro 2

Ocupados que viven en hogares en situación de pobreza, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)

	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
2001	22,97	12,56	18,83	13,25	19,32
2007	32,66	12,56	23,88	10,19	22,97
2014	11,79	3,9	4,87	3,2	6,73

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

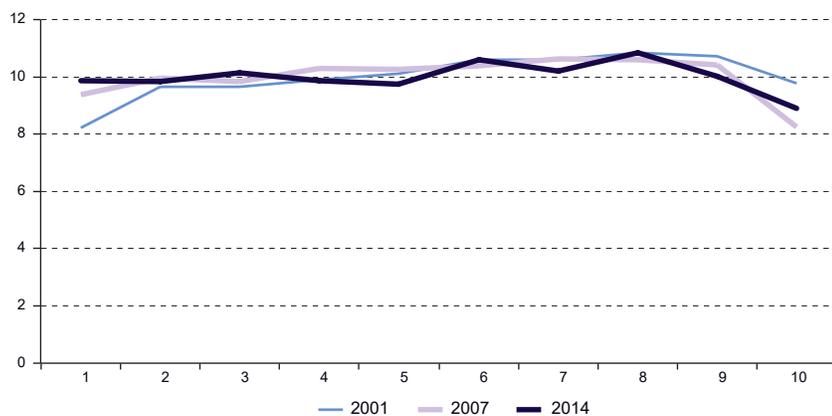
^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Al considerar la estructura de la distribución de los ocupados en los diferentes estratos, por deciles de ingreso, se observan distintos perfiles. El estrato alto es el que presenta una distribución recostada sobre los deciles superiores, seguido del estrato medio bajo. En contraste, el estrato bajo aparece con una distribución relativamente plana, con presencia de ocupados de todos los deciles de ingreso en proporciones similares. Estos perfiles no parecen haber variado significativamente en los últimos 13 años (véase el gráfico 6).

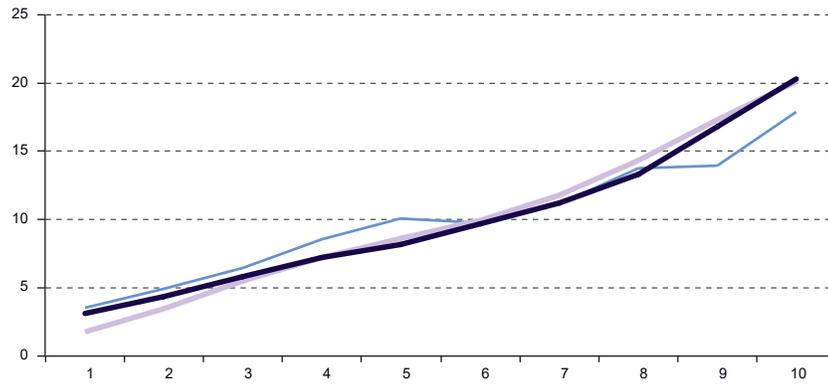
■ Gráfico 6

Distribución de ocupados de distintos estratos en deciles de ingreso per cápita del hogar, evolución durante 2001, 2007 y 2014

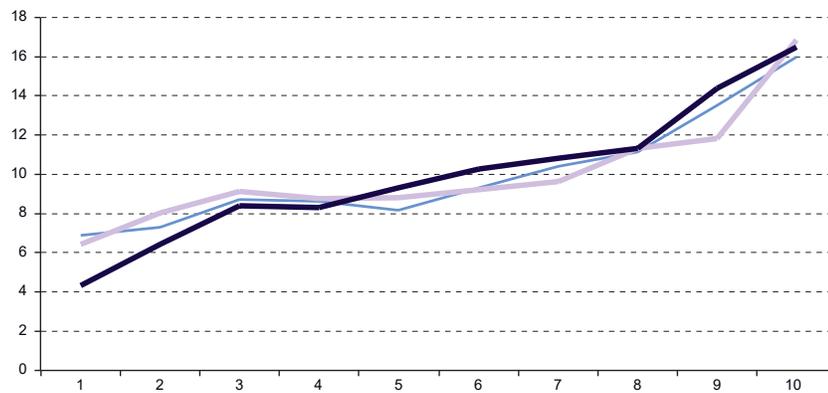
A. Estrato bajo



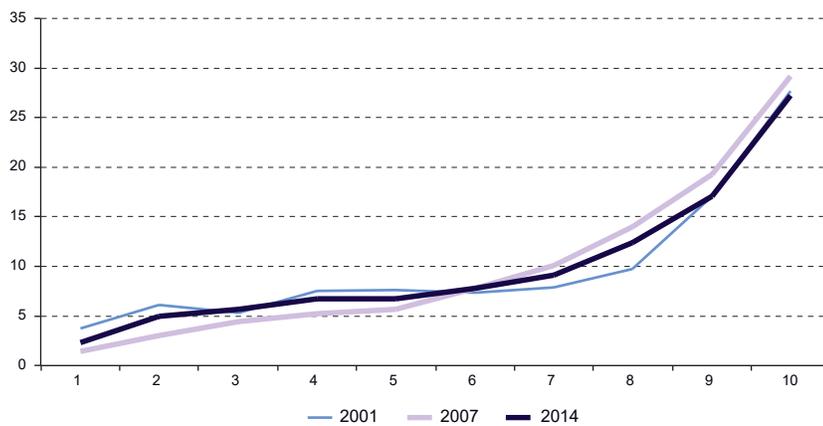
B. Estrato medio bajo



C. Estrato medio alto



D. Estrato alto



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Por otro lado, en el estrato de menor productividad se registra una mayor presencia de hogares monoparentales y extendidos (el 15,9% y el 14,5%, respectivamente, frente al 9,1% y el 10,2% en el estrato de alta productividad), que contrasta con una mayor incidencia de hogares nucleares biparentales en los estratos de mayor productividad (el 51,4% y el 44,7% en el estrato medio alto y el alto, respectivamente, en comparación con el 37,1% en el estrato de baja productividad). El análisis de la evolución desde 2001 confirma la estabilidad de ese ordenamiento en los últimos 15 años (véase el cuadro 3).

■ Cuadro 3

Perfil de tipos de hogar según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014^a
(En porcentajes)

	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
2001					
Nuclear monoparental	11,01	11	5,61	6,49	9,7
Nuclear biparental	47,8	49,5	54,03	59,89	50,18
Compuesto	1,7	1,74	1,47	1,96	1,69
Extendido	17,78	17,51	16,12	12,85	17,06
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	21,7	20,25	22,77	18,81	21,38
2007					
Nuclear monoparental	15,3	13,27	6,02	7,75	12,12
Nuclear biparental	38,99	44,17	52,36	50,59	44,28
Compuesto	2,35	1,84	2,15	1,64	2,1
Extendido	14,46	12,76	12,14	11,91	13,26
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	28,89	27,96	27,32	28,12	28,24
2014					
Nuclear monoparental	15,89	13,9	6,97	9,09	12,99
Nuclear biparental	37,08	41,04	51,42	44,67	41,71
Compuesto	1,73	1,66	1,68	1,73	1,7
Extendido	14,54	11,5	10,28	10,24	12,23
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	30,75	31,91	29,65	34,26	31,37

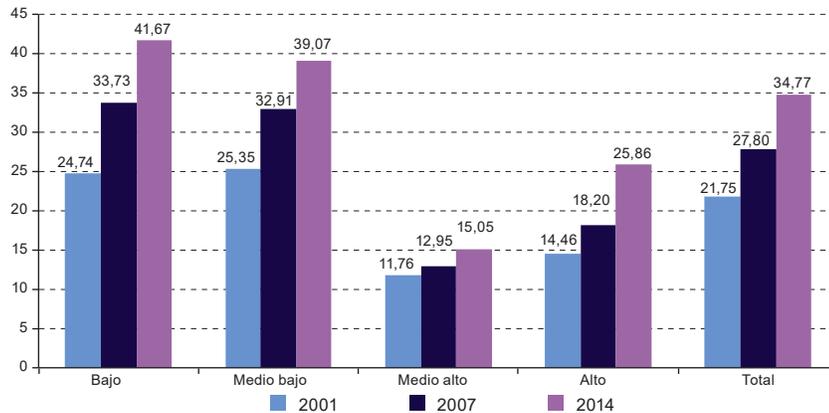
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

La nota que completa este panorama es una tendencia al alza de los hogares con jefatura femenina en todos los estratos, pero que alcanza sus niveles máximos entre los clasificados como de baja productividad. Mientras que en 2001 la proporción de hogares del estrato bajo con jefatura femenina era del 24,7%, en 2007 pasó a ser del 33,7% y en 2014 llegó al 41,67% (lo que implica un aumento de aproximadamente el 68%) (véase el gráfico 7).

■ Gráfico 7

Hogares con jefatura femenina en cada estrato, evolución durante 2001, 2007 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

2. La traslación de las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los hogares

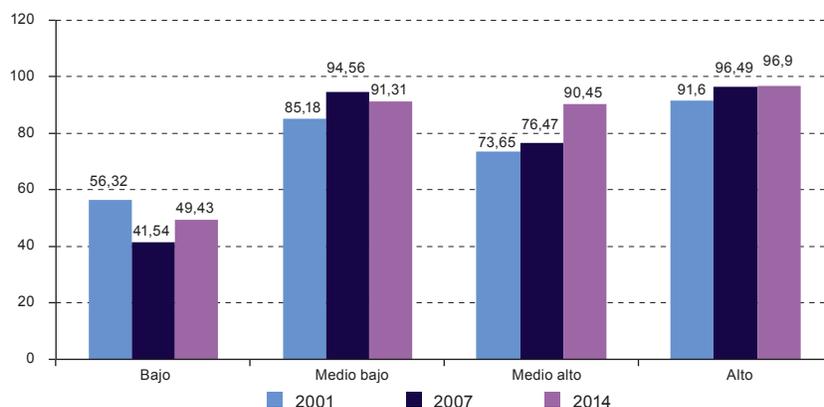
Al analizar el peso de los lazos contributivos a nivel de los hogares (clasificándolos por estratos de productividad según la ocupación del jefe), se mantienen las distancias entre el estrato bajo y los otros tres¹. Mientras que en solo el 49,43% de los hogares del estrato bajo los jefes aportan a la seguridad social, en el estrato medio bajo esa proporción aumenta al 91,31%, en el medio alto al 90,45% y en el alto, al 96,9%. Una vez más, las tendencias de los últimos 15 años muestran una recuperación reciente en el estrato bajo, después de la importante caída en 2007 (41,54%), aunque el incremento reciente está lejos de equiparar el nivel de cobertura contributiva que tenían en 2001 (56,3%) (véase el gráfico 8).

El marcado déficit que se observa en la cobertura contributiva de los hogares de estrato bajo es de gran importancia no solo por la situación de vulnerabilidad en que quedan los jefes de estos hogares (para compensar la pérdida de ingresos por enfermedad o desempleo, y generar derechos jubilatorios), sino porque los aportes de un trabajador a la seguridad social se traducen, por ejemplo, en el acceso automático al FONASA de sus hijos menores de 18 años (y de su cónyuge que no aporta).

¹ Si se excluyen de esta clasificación los hogares cuyos jefes no están ocupados (desocupados, inactivos en general, jubilados, entre otros).

■ Gráfico 8

Hogares con jefe que aporta a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

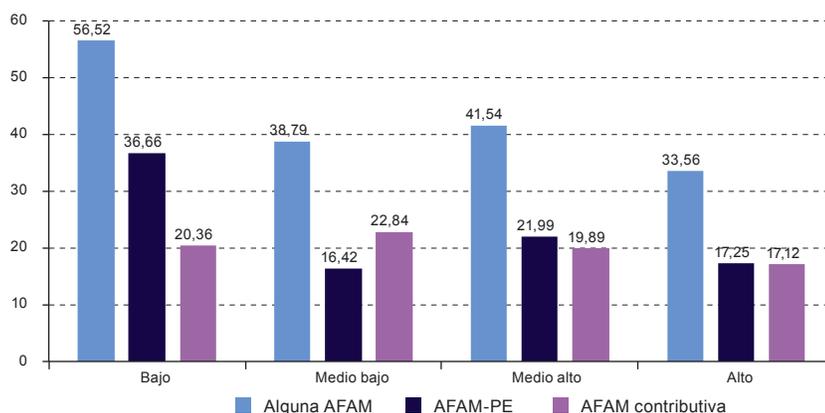
^a Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

Ese déficit de la cobertura contributiva del estrato bajo se combina con un nivel de cobertura relativamente alto de asignaciones familiares (56,52%), sobre todo no contributivas (Plan de Equidad) (36,66%) pero también contributivas (20,36%). Es de destacar, sin embargo, que también en los otros sectores se observan porcentajes considerables de hogares que perciben asignaciones no contributivas (el 16,42% de los hogares de estrato medio bajo, el 21,99% de los de estrato medio alto y el 17,25% de los de estrato alto) (véase el gráfico 9). El acceso a las asignaciones no contributivas está claramente centrado en el primer quintil de ingresos y, dentro de este, tiende a ser algo mayor en los hogares de los estratos bajo y medio alto (véase el gráfico 10).

Se observa un patrón similar con la proporción de hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social (TUS) (véase el gráfico 11). Es importante resaltar, de todas formas, que i) el acceso a esa prestación se concentra en el primer quintil de ingresos, en todos los estratos, y que ii) al comparar dentro de ese quintil, los hogares del estrato alto son los que la perciben en mayor proporción, seguidos de los del estrato medio alto (véase el gráfico 12).

■ Gráfico 9

Hogares que reciben asignaciones familiares, por tipo, según estratos de productividad, 2014^a
(En porcentajes)

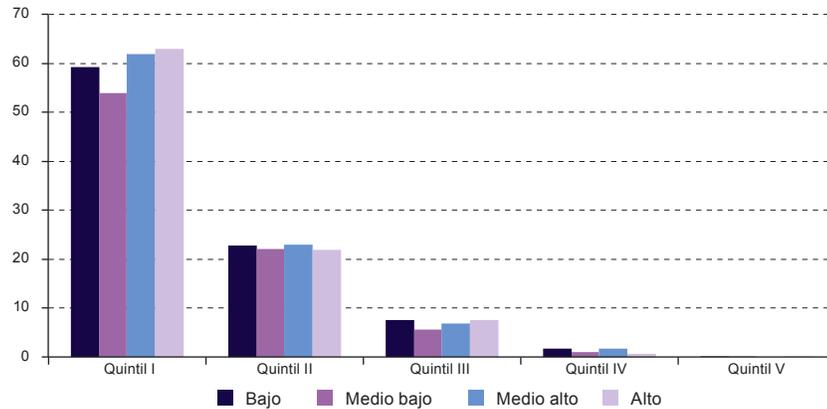


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

■ **Gráfico 10**

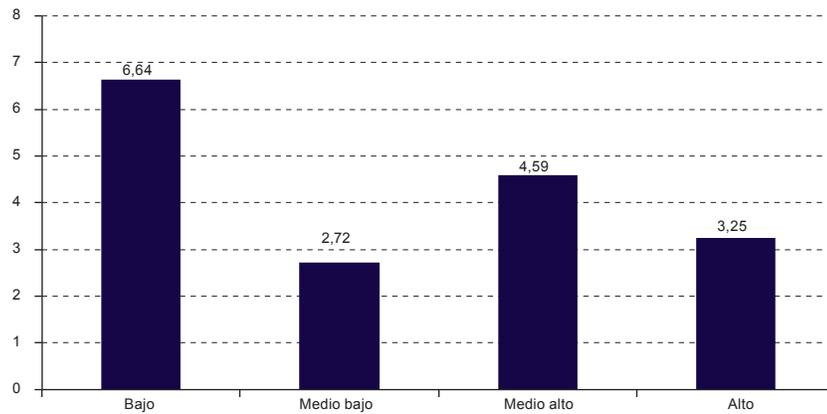
Hogares que reciben asignaciones familiares del Plan de Equidad, según estratos de productividad y quintiles de ingreso per cápita, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.
^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

■ **Gráfico 11**

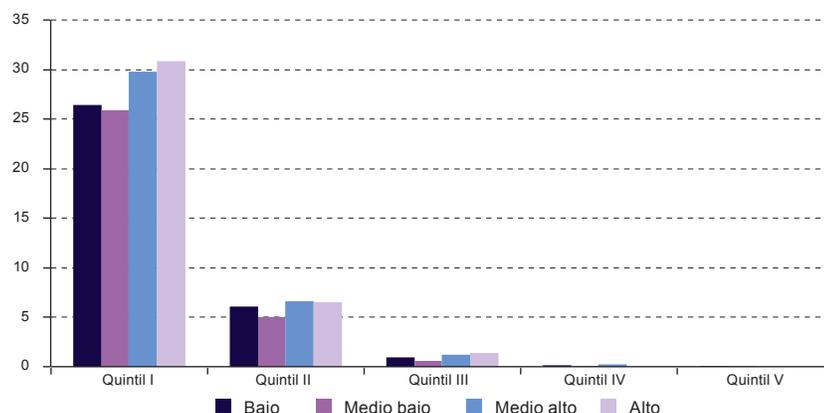
Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.
^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

■ Gráfico 12

Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

Otra forma de ver cómo la heterogeneidad productiva genera estratificación en el acceso de los hogares y del conjunto de la población a los distintos componentes de la protección social es mediante la clasificación de los hogares de acuerdo al tipo de cobertura que tienen (contributiva, no contributiva o ambas). Este ejercicio (véase el detalle metodológico en el recuadro 1) permite evaluar cómo llegan ambos pilares (contributivo y no contributivo) a los hogares, superando en uno y otro la mirada exclusiva que no define las posibles superposiciones o combinaciones entre ambos. Permite, en definitiva, analizar empíricamente el alcance combinado de los dos pilares fundamentales de la protección social en el país y, sobre todo, determinar cómo se vincula esto con los distintos estratos de productividad.

Recuadro 1

Tipología de protección social

Cuando en un hogar el jefe o el cónyuge están afiliados a la seguridad social y no se perciben prestaciones no contributivas (asignaciones familiares del Plan de Equidad, TUS, pensiones por vejez), se considera que el hogar tiene solo cobertura contributiva. Cuando ni el jefe ni el cónyuge están afiliados, no hay prestaciones no contributivas pero, si otros miembros del hogar están afiliados, se los clasifica como “Otros miembros afiliados”. A la inversa, si el hogar percibe alguna prestación contributiva pero ni el jefe ni el cónyuge aportan a la seguridad social, se considera que tiene solo protección no contributiva. Si existen ambas, se considera que tiene protección mixta. Por otro lado, los hogares donde solo se perciben jubilaciones o pensiones (contributivas o no), se clasifican como “Recibe pensión o jubilación” y “Otro miembro recibe pensión o jubilación”.

		Aportes a la seguridad social		
		Jefe o cónyuge que aportan a la seguridad social	Ni el jefe ni el cónyuge aportan, pero algún otro miembro sí lo hace	Ningún miembro aporta a la seguridad social
Recibe transferencias asistenciales públicas (TUS, AFAM-PE)	Si	Protección mixta (4)	Con protección mixta (4)	Solo con protección no contributiva (3)
	No	Solo protección contributiva (1)	Solo con protección contributiva (otro miembro afiliado) (2)	Sin aportes ni transferencias
				Sin protección (7)
		Recibe pensión o jubilación (otro miembro) (6)	Recibe pensión o jubilación (jefe o cónyuge) (5)	

El ejercicio prioriza la clasificación de la población en la etapa activa, con el objetivo de poder analizar luego la vinculación de las categorías con los estratos de productividad en que están insertos los jefes ocupados. Por esa razón, las categorías de hogares que reciben pensiones o jubilaciones (tanto del jefe o cónyuge como de otros miembros del hogar) no reflejan todos los hogares que reciben esas transferencias, sino solo aquellos donde eso ocurre en simultáneo con la ausencia de algún miembro que aporte a la seguridad social o de recepción de transferencias asistenciales públicas. Debe tenerse en cuenta, además, que la ECH no permite discriminar el carácter contributivo o no contributivo de las pensiones, por lo que estas fueron tratadas indistintamente.

Por otro lado, el ejercicio solo refleja la cobertura y no su “calidad” ni “intensidad”. Por esa razón, el hecho de que un hogar esté cubierto, por ejemplo, por transferencias no contributivas no implica necesariamente que esté en mejores condiciones de ingresos o acceso a bienestar que uno que no recibe protección alguna (no se asocian montos de ingresos a este análisis). Lo que el ejercicio busca reflejar es simplemente la proporción de hogares que quedan “dentro” y “fuera” de la protección, independientemente de su calidad.

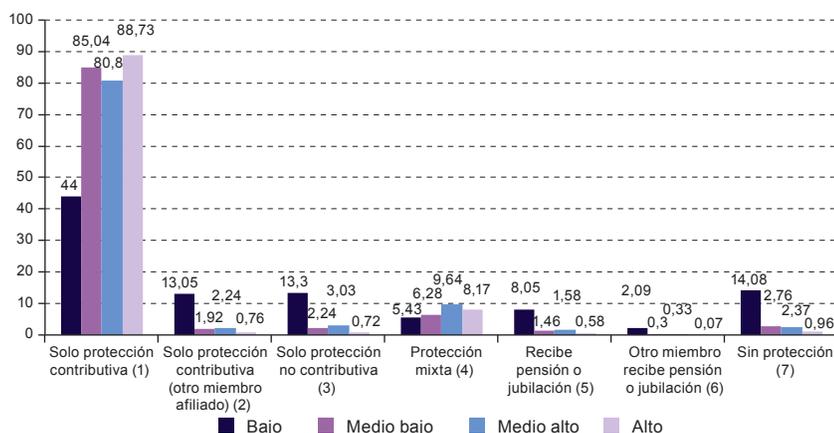
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

La evidencia a partir de este ejercicio indica, por un lado, que apenas el 44% de los hogares cuyos jefes trabajan en el estrato de menor productividad está cubierto de forma exclusiva por la vía contributiva mediante aportes de jefe o cónyuge, frente al 85%, el 80% y el 89%, respectivamente, en los estratos medio bajo, medio alto y alto. Es decir, en esos tres estratos se registra casi el doble de cobertura exclusivamente contributiva por jefe o cónyuge respecto al estrato bajo. Sin embargo, en los hogares de estrato bajo es donde se registra una mayor proporción de situaciones en que ni el jefe ni el cónyuge aportan a la seguridad social, pero hay algún otro miembro que sí lo hace (el 13% frente al 1,92%, el 2,24% y el 0,76%, respectivamente, en el estrato medio bajo, medio alto y alto).

Por otro lado, la proporción de hogares con protección exclusivamente no contributiva entre los que pertenecen al estrato de baja productividad alcanza al 13,3%, mientras que en los otros estratos es del 2,24%, el 3,03% y el 0,72%, respectivamente. Además, la protección mixta (es decir, aquella en que se combinan la protección contributiva y no contributiva) tiende a ser más frecuente en el estrato alto (8,17%) y el medio alto (9,64%), que en el medio bajo (6,28%) y el bajo (5,43%) (véanse el gráfico 13 y el cuadro 4).

■ Gráfico 13

Tipología de protección social en hogares, según estratos de productividad, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

■ Cuadro 4

Tipología de protección social en hogares y personas, según estratos de productividad, 2014 (En porcentajes)

Hogares	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
Solo protección contributiva (1)	44,00	85,04	80,80	88,73	70,44
Solo protección contributiva (otro miembro afiliado) (2)	13,05	1,92	2,24	0,76	5,73
Solo protección no contributiva (3)	13,30	2,24	3,03	0,72	6,06
Protección mixta (4)	5,43	6,28	9,64	8,17	6,72
Recibe pensión o jubilación (5)	8,05	1,46	1,58	0,58	3,69
Otro miembro recibe pensión o jubilación (6)	2,09	0,30	0,33	0,07	0,90
Sin protección (7)	14,08	2,76	2,37	0,96	6,46
Personas					
Solo protección contributiva (1)	41,37	81,42	75,39	83,55	66,57
Solo protección contributiva (otro miembro afiliado) (2)	14,76	2,18	2,32	0,82	6,47
Solo protección no contributiva (3)	20,09	3,4	4,79	1,14	9,26
Protección mixta (4)	7,9	9,84	14,87	13,41	10,37
Recibe pensión o jubilación(5)	4,65	1,05	0,9	0,31	2,21
Otro miembro recibe pensión o jubilación (6)	1,85	0,28	0,29	0,07	0,81
Sin protección (7)	9,38	1,84	1,45	0,69	4,3
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

^a Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

En definitiva, el acceso de los hogares del estrato de baja productividad a la protección social por la vía contributiva es significativamente menor que el registrado por el resto de los estratos. Se intenta compensar en parte esa situación mediante la protección no contributiva. No obstante, dado que los alcances y beneficios de ambas no son equivalentes, los hogares del estrato bajo tienden más a quedar entre los excluidos que entre los beneficiarios del sistema de protección social uruguayo. Esto se aprecia con mayor claridad al observar la distribución por estrato de los hogares sin ningún tipo de protección (el 14,08% de los hogares del estrato bajo, frente al 2,76%, el 2,37% y el 0,96%, respectivamente, de los de estratos medio bajo, medio alto y alto).

C. Comentarios finales y discusión de lineamientos de política

En los dos primeros capítulos de este volumen se intentó exponer con claridad cómo las desigualdades de la estructura económica en términos de productividad se trasladan al mercado laboral. Aunque ha ido cediendo espacio a los estratos medios, el estrato de menor productividad concentra una proporción importante del empleo y esto se traduce en menores salarios, mientras que el de mayor productividad concentra salarios altos en un grupo muy acotado de trabajadores. Esta combinación ayuda a explicar la desigualdad en la distribución del ingreso.

Tomando ese mecanismo como punto de partida, en este tercer capítulo se analiza cómo los diferenciales productivo-laborales se traducen en desigualdades en el acceso a la protección social. El argumento básico es que el acceso al sistema de protección social uruguayo está altamente estratificado, y que esa estratificación se asocia en alguna medida con las desigualdades productivo-laborales. Sin embargo, la estratificación en el acceso y los beneficios o prestaciones de la protección social también responde a una arquitectura de políticas de protección social que, lejos de atenuar los diferenciales estructurales, ha tendido a acentuarlos.

El análisis de la cobertura de protección social según los distintos estratos de productividad traza una clara línea divisoria entre los trabajadores del estrato de baja productividad y los que están ocupados en los estratos medio bajo, medio alto y alto. En efecto, mientras que el acceso al pilar contributivo de la protección social en esos últimos estratos llega a ser prácticamente universal (estrato alto) o alcanza a la gran mayoría de los trabajadores (estratos medio alto y medio bajo), la mitad de los ocupados del estrato bajo no tienen vínculo con el pilar contributivo².

Esas diferencias confirman a una parte importante de los trabajadores del estrato de baja productividad como excluidos del componente fundamental de la protección social en el Uruguay (en términos de estabilidad y beneficios reales o posibles en el futuro). Aunque las diferencias entre el estrato bajo y el resto son hoy inferiores a las observadas en 2007 (cuando, por ejemplo, la cobertura contributiva de trabajadores del estrato alto era casi dos veces y media superior a la del bajo), la situación de 2014 no se equipara todavía a la de 2001. Además, dentro del estrato bajo, la distancia que separaba a los trabajadores de quintiles superiores e inferiores no se ha modificado, lo que sí ha ocurrido en los estratos de productividad media alta y alta. La cobertura de salud en las IAMC también es mucho menor en el estrato bajo que en el resto, entre los que el nivel de cobertura es muy similar. En contraste, la cobertura de salud del estrato bajo en el sistema público duplica la registrada en el estrato medio alto, y prácticamente triplica la observada en los estratos medio bajo y alto.

Esto es coherente con otras tendencias observadas a lo largo del análisis y que colocan al estrato bajo como el más vulnerable. En este, la incidencia de la pobreza es mayor y aunque ha descendido a la mitad desde 2001, el descenso ha sido bastante menor que el registrado en los otros tres estratos. A su vez, es allí donde se concentra la mayor proporción de hogares monoparentales y hogares con jefatura femenina³.

Es importante señalar que las políticas no contributivas parecen estar yendo al encuentro de esa mayor vulnerabilidad relativa. La cobertura de asignaciones familiares no contributivas del Plan de Equidad, así como de la Tarjeta Uruguay Social es bastante mayor en el estrato bajo que en el resto y la focalización por ingresos dentro de ese estrato parece ser adecuada. Sin embargo, el análisis detallado del alcance, suficiencia y calidad de las prestaciones de uno y otro pilar muestra con claridad que el polo no contributivo está lejos de compensar el déficit que produce no estar inserto en el pilar contributivo. Más allá de esto, todavía el 14% de los hogares del estrato bajo no acceden a la protección social por ninguna de sus vías.

El análisis de los esfuerzos de los últimos años muestra señales de que el sistema de protección social uruguayo intenta ir al encuentro de la estructura de riesgos de una sociedad bastante alejada de aquella para la que se idearon las políticas. En ese sentido, el reforzamiento de las políticas no contributivas, la flexibilización de ciertos requisitos para el ingreso a la dinámica contributiva o el acceso a algunos de sus beneficios y el reconocimiento de la desigualdad de género en ciertos instrumentos de política son, sin duda, buenas noticias.

Más allá de esto, sin embargo, es innegable que los lazos contributivos siguen primando como componente clave y central, y que el acceso a ellos está bloqueado para una porción importante de los trabajadores uruguayos y sus familias. El acceso al sistema de protección social sigue estando altamente estratificado y, en cierta forma, mantiene una lógica dual, en la que el pilar no contributivo busca operar como un instrumento compensatorio de lo que no logra captar el pilar contributivo. Además, mientras que algunos de los cambios recientes contribuyen a debilitar la línea divisoria entre beneficiarios y excluidos del sistema, muchos otros tienden a fortalecer las diferencias, pues actúan sobre la ampliación de beneficios dentro del pilar contributivo.

Un problema fundamental es que la población que se filtra por las grietas de la seguridad social no es menor. Aunque su peso relativo ha descendido en los últimos años, no es de esperar que se reduzca a una categoría residual entre los trabajadores.

² A su vez, mientras que los estratos medio bajo y medio alto presentan niveles muy elevados de cobertura contributiva, el estrato medio alto presenta valores algo menores (aunque sigan siendo elevados).

³ Más allá de esas tendencias, no debe perderse de vista que el estrato bajo es el más heterogéneo de los cuatro en términos de ingreso, y que existen variaciones importantes dentro de esa categoría.

Frente a esto, de no existir modificaciones profundas en la estructura productiva, a largo plazo parece clara la necesidad de ampliar el polo no contributivo, para poder superar la lógica dual y avanzar hacia un modelo más universal de protección social. En esa configuración, el pilar no contributivo debería ser la base mínima y el pilar contributivo complementar esa base, en una distribución opuesta a la que tiene el sistema en la actualidad.

Aun así, distintas políticas (algunas de las cuales ya se aplican) pueden contribuir a reducir las distancias entre beneficiarios y excluidos. La negociación colectiva, la fiscalización de aportes a la seguridad social y la regulación laboral para sectores que suelen quedar excluidos de la protección (como el servicio doméstico y el empleo rural) son instrumentos importantes para ampliar la base del pilar contributivo. En la misma línea van los mecanismos de flexibilización y simplificación para aportar a la seguridad social en ciertas categorías laborales (monotributo).

Sin perjuicio de lo anterior, aunque el Uruguay ha logrado aumentar significativamente el gasto social, la dinámica contributiva absorbe una porción muy importante de ese aumento, mientras que la porción del gasto destinada al fortalecimiento del pilar no contributivo sigue siendo muy inferior. Frente a esto, vale la pena tener en cuenta que los ejercicios que simulan el costo de cerrar brechas de cobertura por la vía no contributiva, al menos en su versión más acotada (complementar la cobertura considerando las prestaciones ya existentes), indican que desde el punto de vista fiscal es viable avanzar en esa dirección. También debe considerarse la unificación de beneficios no contributivos para la protección a la infancia, de modo que permita superar la lógica dual del sistema que, si bien ofrece altos niveles de cobertura, otorga prestaciones de distinta naturaleza, calidad y suficiencia a distintos tipos de ciudadanos.

Es de especial importancia alcanzar por esa vía a los ocupados del estrato de menor productividad que no están cubiertos por el pilar contributivo, así como al contingente de inactivos (básicamente mujeres en edad reproductiva) que pertenecen a los primeros deciles de ingreso.

Bibliografía

Parte A

- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011), “Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones”, OIT y CEPAL, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), “Semi-Conditional Cash Transfers in the Form of Family Allowances for Children and Adolescents in the Informal Economy in Argentina”, *International Social Security Review* 65(1).
- MTEySS (2003), Libro Blanco de la Previsión Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
- OIT (2004), El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos, Ponencias del Seminario Internacional OIT - MTEySS, Buenos Aires, 20 de abril.

Parte B y C

- Alcázar, L. (2009), “El gasto público social frente a la infancia: Análisis del Programa JUNTOS y de la oferta y demanda de servicios asociados a sus condiciones”, *Documentos de Trabajo (Niños del Milenio)*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Arroyo, J. (2010), *Estudio cualitativo de los efectos del Programa Juntos en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: Avances y evidencias*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Atanasio, O., L. Pellerano y S. Polania (2008), “Building trust? Conditional cash transfers and social capital”, *IFS Working Papers*, N° WP08/02, Londres, Instituto de Estudios Fiscales.

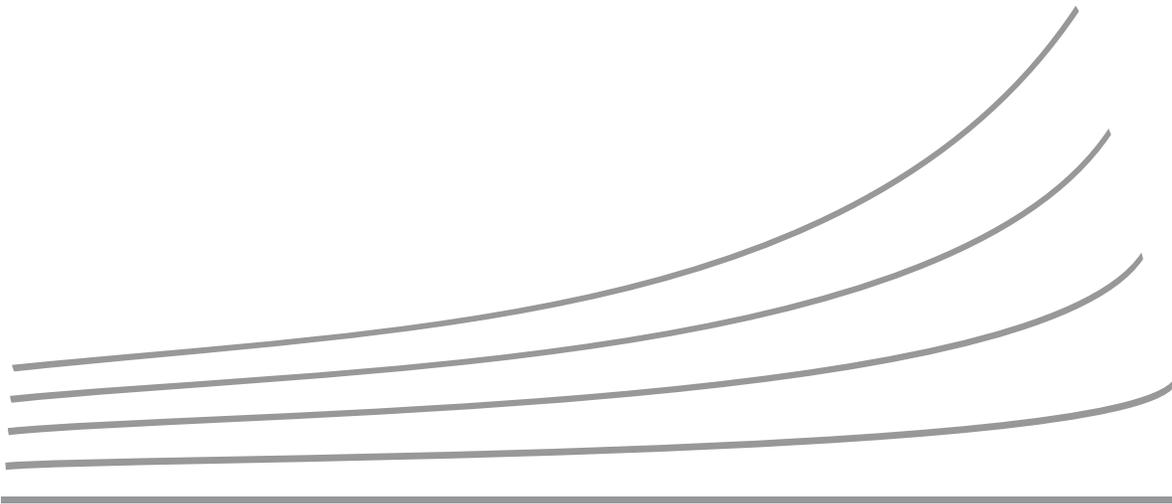
- Banco Mundial (2010), *Covering People in Times of Crisis*, Washington, D.C.
- Barrientos, A. y M. Nino-Zarazúa (2010), *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium*, Manchester, Brooks World Poverty Institute.
- Berg, A. y J. Ostry (2011), "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", *Staff Discussion Notes*, N° 11/8, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, abril.
- Castro, J.F. (2008), "Política fiscal y gasto social en el Perú: ¿Cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares?", *Apuntes*, N° 62, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539)*, Santiago de Chile.
- _____ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada para el desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3))*, Santiago de Chile, julio.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3))*, Santiago de Chile.
- _____ (1964), "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años" (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2000), *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Del Pozo, C. y E. Guzmán (2011), "Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú", Proyecto Breve 14-2010, Cusco, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Díaz, R. y otros (2009), *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, CARE-Perú.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2010), "Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta: Los objetivos de la comunidad internacional en la reducción del hambre son difíciles de alcanzar" [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/hunger.pdf>.
- García, J. y N. Céspedes (2011), "Pobreza y crecimiento económico: Tendencias durante la década del 2000", *Documento de Trabajo*, N° 2011-021, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling VA, Kumarian Press.
- Higa, M. (2011), *Vulnerabilidad a la pobreza: El Perú avanza... o ¿retrocede?*, Proyecto Breve 34-2009, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- IEP (Instituto de Estudios Peruanos) (2009), *Estudio de percepción sobre cambios de comportamiento de los beneficiarios y accesibilidad al Programa Juntos en el distrito de San Jerónimo (Andahuaylas - Apurímac). Informe final*, Lima.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2010), "Perú: Estimaciones y proyecciones de población departamental, por años calendario y edades simples 1995-2025", *Boletín Especial*, N° 22, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.
- Infante, R. (2009), "Heterogeneidad productiva y del mercado laboral", *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Chile (LC/L.3126)*, O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: Hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Jaramillo, M. y A. Sánchez (2012), "Impacto del Programa Juntos sobre nutrición temprana", *Documento de Trabajo*, N° 2012-001, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

- Macroconsult (2013), “¿Qué implicancias tuvo el crecimiento económico de la última década en la evolución de la pobreza y desigualdad?”, *Reporte económico mensual*, marzo.
- Martínez, J. y V. Montalva (2008), *Estimando el impacto de shocks negativos: Capacidades diferenciadas para suavizar el consumo*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Monge, Á. e Y. Campana (2012), “Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales”, *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011. Balance y prioridades*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Macroconsult.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2010), “Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from April 2010 through 2010” [en línea] <http://www.cbo.gov/publication/43552>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (núm. 202), Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=31111>.
- _____ (2011a), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra.
- _____ (2011b), “Sexto punto del orden del día: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf.
- _____ (2011c), “Para recuperarse de la crisis mundial – Acción contra la crisis mundial: Conclusiones de las experiencias de los países”, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB310/wp-sdg/WCMS_152868/lang--es/index.htm.
- _____ (2011d), “Extending social security to domestic workers”, Informe de política para la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, Ginebra.
- _____ (2010), *World Social Security Report 2010-11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra.
- _____ (1952), “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima”, 1952 (núm.102), Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.
- Pascó-Font, A. y J. Saavedra (2001), *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Perova, E. y R. Vakis (2009), *El impacto y potencial del Programa Juntos en el Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental*, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.
- Psacharopoulos, G. (1994), “Returns to investment in education: a global update”, *World Development*, vol. 22, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Rawlings, L. y G.M. Rubio (2005), “Evaluating the impact of conditional cash transfer programs”, *The World Bank Research Observer*, vol. 20, N° 1, Nueva York, Oxford University Press.
- Salter, W.E.G. (1966), *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Samson, M. (2009), “The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries”, *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*, P. Townsend (ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Segovia, G. (2011), *Efectos del Programa Juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- Skoufias, E. (2005), “PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México”, *Informe de Investigación*, N° 139, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Soares, S. y otros (2010), “Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a

- pobreza. As condicionalidades do Programa Bolsa Família”, *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios*, vol. 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- _____ (2007), “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, *Documento de Trabajo*, N° 35, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Stiglitz, J. (2009), “Crisis mundial, protección social y empleo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 1-2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M.C. Gutiérrez (2011), “Un año ahorrando. Primeros resultados del programa piloto ‘Promoción del ahorro en Familias Juntos’”, *Documento de Trabajo*, N° 159, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Progreso para la infancia: Lograr los ODM con equidad*, Nueva York.
- Vakis, R. y E. Perova (2011), *Evaluación cuasi experimental del Banco Mundial: Más tiempo en el programa, mejores resultados. Duración e impactos del Programa Juntos en el Perú*, Lima, Banco Mundial/Programa Juntos.
- Vásquez, E. y A. Monge (2009), *Inversión necesaria para una educación adecuada de niñas y adolescentes rurales en el Perú*, Lima, Save the Children (Suecia)/ Movimiento Manuela Ramos/Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz/Universidad del Pacífico.
- Vera Tudela, D. (2010), *Impacto económico del empoderamiento de la mujer en el hogar. Una aplicación al caso peruano*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, febrero.
- Yamada, G. y J.F. Castro (2010), “Educación superior e ingresos laborales: Estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú”, *Documento de Discusión*, DD/10/06, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- _____ (2007), “Poverty, inequality and social policies in Peru: as poor as it gets”, *Documento de Discusión*, N° DD/07/06, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Yamada, G. y R. Montero (2008), “Desempleo, pobreza y estrategias de protección social. Perú 1998-2005”, *Documento de Discusión*, DD/08/13, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Parte D

- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2014), *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2014*, Montevideo.
- INE/UNIFEM/INMUJERES/UDELAR (Instituto Nacional de Estadística/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Instituto Nacional de las Mujeres/Universidad de la República) (2008), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.



Capítulo V

Políticas de desarrollo inclusivo

Fuente:

Parte A. *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (CEPAL, 2011)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/1/S2011288_es.pdf

Parte B y C. *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf

Parte D. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf

Presentación

Con el desarrollo inclusivo se busca lograr un mayor dinamismo económico y también mayores niveles de inclusión e igualdad social. Se trata de una estrategia de largo plazo con un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, que considere explícitamente la situación diferenciada de los estratos productivos y sociales en el proceso. Esto exige diseñar y construir mecanismos de integración productiva y social, a fin de asegurar que el mayor dinamismo económico tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

La formulación de políticas consecuentes con esta visión del desarrollo, requiere de un cambio de enfoque para conjugar dos líneas de actuación fundamentales. Por una parte, un cambio estructural que promueva un crecimiento económico que, como resultado del proceso de convergencia productiva, atenúe la heterogeneidad productiva y haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo. Por otra, el diseño de iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso a los resultados del progreso alcanzado, que contribuyan al logro de avances continuos en las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, esto es, para la creación de trabajo decente.

La implementación del proceso de convergencia productiva presenta desafíos de primer orden para la construcción de una sociedad más inclusiva. Por un lado, es necesario pensar el desarrollo no solo en términos de los sectores modernos de exportación, si no también, y con verdadera contundencia, en los sectores de producción de menor productividad. Ello implica abrir progresivamente espacios y oportunidades para el desarrollo de eslabonamientos productivos, sobre todo de la pequeña y mediana empresa. Por otro, se requiere construir una institucionalidad de soporte, que estimule e incentive la articulación empresarial. La ejecución de las políticas de convergencia productiva requiere un fuerte y sostenido impulso público, la coordinación por parte del Estado y la amplia participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos deberían adoptarse mediante el diálogo social, para que las políticas de convergencia alcancen una adecuada sustentabilidad financiera en el mediano y largo plazo.

En los textos incluidos a continuación, se considera los objetivos y principales elementos a ser considerados en la definición de políticas de convergencia productiva en América Latina y en los casos de Perú y Uruguay.

Parte A

Objetivos básicos de las políticas de convergencia productiva

A. Densificar el tejido productivo

Queda claro que continúa siendo un objetivo prioritario de la agenda latinoamericana de desarrollo superar la acentuada heterogeneidad productiva del sistema económico, polarizado entre actividades de producción que están en la frontera tecnológica mundial y otras en que se utilizan prácticas y tecnologías tradicionales, vetustas y con bajos (o nulos) niveles de productividad. Este fenómeno está en la raíz de las múltiples desigualdades que atraviesan el universo económico y social de la región.

Con el estilo de desarrollo vigente, las debilidades estructurales (en especial el perfil de especialización, aunque no exclusivamente) y el incremento del comercio internacional han generado sesgos indeseables que tienden a perpetuar la heterogeneidad productiva. Se ha señalado (Cimoli, Primi y Pugno, 2006) que esto propició un “crecimiento de enclave” del que solo el sector formal obtiene beneficios, al basar su modernización en un modelo incremental de innovaciones y de racionalización de los procesos que ha inhibido el aumento de las capacidades tecnológicas endógenas y en el que los aumentos de productividad se deben sobre todo a la expulsión de fuerza de trabajo hacia el vasto universo de la informalidad.

Para reducir la heterogeneidad y sus diversas secuelas económicas y sociales es imprescindible densificar el tejido productivo —es decir, hacerlo más compacto, menos poroso— por medio de acciones prioritarias que tiendan a incrementar la productividad y, al mismo tiempo, hacer converger al alza su nivel desde los diferentes estratos de la producción. En este propósito las pequeñas y medianas empresas (pymes) aparecen como un objetivo de gran importancia estratégica, debido tanto a su relevancia intrínseca en la economía como a su enorme potencialidad en materia de crecimiento, empleo y diversificación. Es necesario dar prioridad a la asignación masiva y sostenida de recursos hacia programas de modernización y alza de la productividad de los segmentos rezagados, con especial atención al mejoramiento de los entornos (material, institucional, territorial) que determinan el desempeño de las pymes (Infante, 2008).

Dados los cambios estructurales ocurridos en la región en las décadas precedentes bajo el signo de la liberalización y la apertura, las políticas de desarrollo productivo serán más fructíferas en la medida en que se organicen en torno al ya sugerido “escalamiento del impulso exportador”. En este punto sigue vigente el planteamiento programático hecho por la CEPAL (1990) dos décadas atrás: hay que actuar en la base de las fuentes sistémicas de la competitividad. Esto implica crear incentivos para el refuerzo y desarrollo de eslabonamientos a fin de implementar las correas de transmisión del dinamismo productivo de los sectores de exportación (actividades, empresas) a los sectores rezagados, en los que se aglutina mayoritariamente el variopinto contingente de las pymes. Como advierte Infante (2008), en el diseño de estrategias específicas se deberá tener en cuenta la red de relaciones en que están integrados los productos o rubros específicos de exportación. Esto incluye la infraestructura material y de servicios, como se analizará con mayor detalle más adelante en referencia a la dimensión territorial de la estrategia.

En su vertiente de fomento de convergencias productivas, la estrategia de desarrollo inclusivo debe fijar uno de sus objetivos en la incorporación del mayor número posible de pymes a los diversos eslabones del complejo exportador de bienes y servicios de los países latinoamericanos. Este objetivo estratégico no consiste en reorientar masivamente al exterior las pymes, que en su gran mayoría realizan sus actividades en el mercado interno y cuyo alcance es casi siempre local, sino integrarlas en eslabones específicos de los procesos productivos que, entendidos de manera amplia en términos de organización industrial, desembocan en la generación de la oferta exportable. Se trata de crear

programas cuyo cometido sea generar una masa creciente, pero también sustentable y consistente, de exportadores indirectos¹, lo que supone dirigir esfuerzos a mejorar la gestión, la calidad y la capacidad tecnológica y de innovación de las pymes susceptibles de operar esta “inserción internacional por intermediación”. Como sucede prácticamente en todos los países que han logrado proyectar en la economía mundial un perfil de especialización competitivo, esta opción no excluye la posibilidad de que, como resultado del proceso, un cierto número de pymes conquiste nichos específicos de exportación directa (como lo han hecho muchas de ellas en varios países de la región). En todo caso, la inserción internacional, directa o indirecta, de una pyme que se fomente mediante esta estrategia será, a la vez, un medio para la constitución de cadenas productivas más integradas y con mayores grados de elaboración, así como un resultado de esa constitución. Esta medida también servirá de pivote para elevar la productividad de las pymes y mejorar la distribución del ingreso (Infante, 2009).

La densificación del tejido productivo exige contar con dispositivos institucionales para fomentar la articulación de las pymes. A partir de la década pasada los programas destinados al desarrollo y fortalecimiento de estas unidades económicas en la región registraron innovaciones. Una de las más destacables fueron los esquemas orientados a crear articulaciones entre este tipo de unidades productivas y las grandes empresas por medio de mecanismos e instrumentos que son más o menos conocidos², pero cuyo conjunto programático tiende de manera explícita a desarrollar y fortalecer eslabonamientos productivos, poner en valor recursos territoriales e idiosincrásicos, y accionar mecanismos de coordinación económica y social en función de objetivos de competitividad y desarrollo productivo. Su mérito es haber puesto en marcha dinámicas de sinergia e interacción entre empresas de dimensiones, productividad y capacidades diferenciadas, aunque todavía se encuentran muy localizadas sectorial y territorialmente.

De acuerdo con algunos balances disponibles, estos dispositivos adolecen de una serie de limitaciones que restringen su alcance y, sobre todo, su eficacia para impactar de manera más contundente en la creación de complementariedades productivas. También en este campo se constata la falta de una visión de largo plazo. Es cierto que la proliferación de programas de fomento de las pymes supone un reconocimiento de sus necesidades y pertinencia económica y social, pero sus problemas comunes, en especial sus carencias estratégicas, son factores que ponen de manifiesto desafíos muy específicos en el ámbito de las políticas de creación de complementariedades y articulaciones que contribuyan a la densificación del tejido productivo y a la acumulación de capacidades tecnológicas. El simple inventario de los problemas más frecuentes en los programas de fomento de las pymes establece una agenda de acción mínima para dotarlos del sentido adecuado en la perspectiva de la transformación productiva (véase el recuadro 1)³.

¹ Véase el capítulo IV de este libro.

² Compras sindicadas de insumos, garantías crediticias solidarias y subcontratación, entre otros mecanismos.

³ Ferraro y Stumpo (2010) advierten que, en el actual contexto de la crisis y debido a su fragilidad institucional, los programas de fomento de las pymes corren el riesgo de perder fuerza y especificidad, escenario que en sí mismo sería muy desafortunado. En el sector de las pymes, que representa “un segmento de la estructura económica con menor productividad y capacidad tecnológica, el impacto de la crisis puede llevar a una destrucción particularmente elevada de capacidades no solo productivas sino también tecnológicas y humanas”.

■ Recuadro 1

Políticas de articulación de las pymes: problemas y desafíos

Desde los años noventa se han adoptado en América Latina iniciativas de fomento y articulación productiva para las pymes. De ellas resultan algunas enseñanzas críticas de gran interés para el futuro. Entre estas destacan las siguientes: i) los programas carecen de una visión integral y de coordinación; ii) no obedecen a una estrategia global y de largo plazo; iii) los actores locales no participan en su diseño; iv) tienen escasa cobertura sectorial y territorial; v) se observa una falta de mecanismos de evaluación, y vi) existe debilidad institucional.

Para reforzar la estrategia es necesario: i) crear una nueva institucionalidad; ii) diseñar proyectos de largo plazo con mediciones y evaluaciones sistemáticas de avances y resultados; iii) asignar suficientes y adecuados recursos financieros, técnicos y humanos a los programas de articulación productiva, y iv) construir capacidades de vinculación de las metas estratégicas de largo plazo con las necesidades específicas de las pymes y de la implementación del propio proyecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), “Del discurso a la acción: mejorando la calidad institucional. Políticas e instituciones de apoyo a la pymes en América Latina”, *Libros de la CEPAL*, No 107 Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.

Ese “sentido adecuado” debería incluir, en último análisis, la detonación de externalidades en el ámbito de la innovación de procesos y productos, los nuevos modelos de negocios y las nuevas formas de comercialización y penetración de mercados. Hacer más denso el tejido productivo significa precisamente eso: desplegar eslabonamientos eficaces hacia atrás y hacia delante en las cadenas de valor y, a la vez, generar externalidades que permitan distribuir mejor y con más equidad los beneficios directos e indirectos de las innovaciones. El desarrollo de encadenamientos productivos con las actividades de exportación y con cualquier otra actividad dinámica es un factor “generador de mercado interno” que tiene un gran potencial de efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso.

B. Por la senda de la convergencia productiva: elevar la productividad de regiones y sectores atrasados

Como conjunto, las pymes siguen enfrentando en la región problemas tradicionales relacionados con el acceso a los mercados de tecnología, recursos humanos, financiamiento y asistencia técnica especializada. A pesar de que —como queda patente con la ya citada proliferación de programas de fomento especializados— hay un reconocimiento de que en la tarea de homogeneizar la productividad de los diferentes estratos de la producción estas unidades económicas son un objetivo estratégico, la mayoría de las economías latinoamericanas carece de una estrategia global, consistente y de largo plazo al respecto. Se necesita un enfoque holístico que, como sugiere Infante (2008), encuadre en un esfuerzo sistémico las distintas acciones de fomento de las pymes, vinculándolas coherentemente con una política nacional de transformación productiva. Para que este esfuerzo tenga un impacto real y se maximice el empleo de recursos que implica, es necesario que los instrumentos y las políticas incorporen en su diseño uno de los principales rasgos diferenciales de este universo de unidades económicas: su heterogeneidad multidimensional (operativa, sectorial y territorial).

La visión de largo plazo es fundamental en la estrategia de convergencia productiva. Las acciones que implica en procura de una mayor homogeneidad de los niveles sectoriales y territoriales de productividad no pueden tener efecto más que gradual y progresivamente, por lo que sus resultados a lo largo del tiempo serán, por necesidad, pausados y desiguales. Todo esto pone de manifiesto la magnitud de los desafíos institucionales, de organización y de diseño estratégico que implica su adopción.

Uno de los objetivos prioritarios de la estrategia de convergencia productiva es superar las restricciones más importantes que frenan el desarrollo eficiente del sector más vasto y heterogéneo de la economía, que es precisamente el de las pymes. Es cierto que varias de esas restricciones son muy específicas e incumben principalmente a este tipo de unidades económicas. Pero hay otro conjunto de restricciones, de alcance económico general, que determinan el entorno global y, en muchos casos, suscitan o propician algunos de los problemas particulares que restringen el desempeño eficaz de las pymes.

Superar estas restricciones de carácter general es una condición básica para el éxito de la estrategia. Estas se refieren a problemas que surgen especialmente en sectores cruciales como el crediticio, el laboral, el de bienes y servicios, y el del conocimiento y la tecnología. Los problemas no deben ser considerados como factores aislados, sino como una clara manifestación de por qué el desarrollo, si se entiende de manera integral (es decir, como un fenómeno económica y socialmente inclusivo), no es un proceso que conduzca automáticamente a los resultados deseados. Asimismo representan, por separado y en su conjunto, un obstáculo para el cambio estructural (véase el recuadro III.3) y, en combinación con los defectos institucionales y del gobierno configuran auténticas barreras para los procesos de cambio y la diversificación productiva.

■ Recuadro 2

Imperfecciones del mercado y cambio estructural

El desarrollo versa fundamentalmente sobre el cambio estructural: producir nuevos bienes con nuevas tecnologías y transferir recursos de las actividades tradicionales a las modernas. Como tal, el cambio estructural es un terreno fértil para las imperfecciones del mercado. La inversión en nuevas actividades requiere financiamiento, pero no están avaladas por un historial crediticio y aparecen como muy riesgosas para los proveedores de crédito. Necesita servicios complementarios e insumos, pero no los habrá en abundancia en tanto la nueva actividad no alcance una escala sustancial. Requiere de trabajadores y cuadros capacitados, que son cooptados por los competidores en tanto la actividad no alce el vuelo. Genera procesos de aprendizaje de los que otros pueden beneficiarse. En estas condiciones, el círculo va estrechándose cada vez más en contra de quienes contemplan incursionar en áreas no tradicionales. La consecuencia es que el retraso persiste porque los mercados no funcionan como deberían para fomentar el cambio estructural.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D. Rodrik, "Normalizing industrial policy", Working Paper, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

En tales condiciones, surge la necesidad de formular y poner en práctica iniciativas de política pública (en el entendido de que, en el presente contexto, lo "público" no es sinónimo de gubernamental y abarca todo tipo de agentes sociales) que se orienten a contrarrestar los sesgos contra el cambio estructural que subyacen en las imperfecciones del mercado (y en la fragilidad de las instituciones). La experiencia internacional muestra que en los casos exitosos de desarrollo se han vencido esas dificultades por medio de políticas públicas con un marcado carácter idiosincrásico que fueron diseñadas para superar los obstáculos al cambio estructural asociados a todo proceso de convergencia productiva y de reducción de las disparidades de productividad en los ámbitos sectorial y territorial.

El presente planteamiento se desdobra en dos dimensiones de alcances diferenciados pero en gran medida complementarios. Una dimensión "acotada", que se centra en acciones de alcance general y cuyo diseño persigue apoyar el mejoramiento de la productividad de las actividades productivas ya existentes, y una dimensión "estratégica" orientada a proporcionar apoyos específicos a actividades nuevas e innovadoras. En el primer caso el objetivo prioritario es la acumulación de capacidades productivas; en el segundo, de capacidades tecnológicas. Y en ambos, el mejoramiento general de la eficiencia económica y el avance hacia una mayor homogeneidad de los niveles de productividad.

¿Cuándo y en qué sector es válida una u otra de estas dimensiones? No hay ninguna respuesta categórica. Como ha señalado Ocampo (2009), se trata de una elección clave cuya resolución rechaza

las ideas preconcebidas y solo puede dilucidarse en relación con situaciones específicas, en lugares y momentos igualmente específicos. La acción particular que debe emprenderse depende de la meta identificada como prioridad: el desarrollo productivo considerado en sentido amplio o el desarrollo de una actividad innovadora. En ambos casos la transferencia de tecnología es un factor de primera importancia, y deben crearse incentivos para la constitución de sistemas nacionales de adaptación y generación de tecnología. Es clara la diferencia sustancial que este enfoque marca con respecto al sistema dominante en el actual estilo de desarrollo, que estimula ampliamente la importación de tecnología, lo que además introduce un sesgo abiertamente contrario a la promoción de sistemas locales de innovación y da lugar a una gran concentración del progreso tecnológico y sus beneficios.

La adopción de una estrategia de desarrollo productivo orientada a la diversificación, el fomento de la innovación y la disminución de las disparidades de productividad es una decisión eminentemente política y social que tiene, como se verá en el siguiente apartado, implicaciones para la política pública. Al respecto, es necesario recordar que en los últimos años se emprendieron en la región varias iniciativas que, a pesar de no estar encuadradas en una estrategia integral de largo plazo, constituyen un rico acervo de experiencias que no debe ser ignorado. Tal es el caso de esfuerzos como los ya mencionados de promoción de las pymes, los proyectos de formación y fortalecimiento de *clusters* y las intervenciones orientadas a la integración de cadenas productivas o al incremento del contenido nacional de las exportaciones, entre otras.

Las disparidades productivas y de productividad que implica la heterogeneidad estructural se manifiestan en el desempeño de sectores, actividades y unidades productivas que, a su vez, tienen una implantación espacial precisa. Por consiguiente, la estrategia de convergencia productiva incluye necesariamente una dimensión territorial. El juego de incentivos económicos generado por la liberalización de los mercados y la apertura comercial y financiera no solo reforzó durante el último cuarto de siglo la heterogeneidad productiva de la región, sino también la territorial. Como consecuencia, de acuerdo con el estilo actual de desarrollo se fortalecieron las dinámicas de distanciamiento regional en casi en todos los países. Los contrastes espaciales del desarrollo, el crecimiento, el empleo y los niveles de bienestar se han acentuado a partir de la polarización en las actividades vinculadas con las corrientes comerciales y financieras internacionales (cuya localización altamente concentrada también se intensificó) y en aquellas que se circunscriben fundamentalmente al mercado interno y a los mercados locales. En un contexto económico general caracterizado por un crecimiento promedio bajo y además volátil, marcado en casi todos los países por el colapso de los coeficientes históricos de inversión y por programas de obras públicas restringidos por razones fiscales y financieras, el resultado fue la acumulación de todo tipo de desigualdades territoriales en la región.

Prácticamente todos los indicadores disponibles permiten observar diferencias considerables entre los diversos espacios geográficos, económicos o territoriales constitutivos de los países. La desigualdad y la pobreza están presentes en todos ellos, aunque esta última es más aguda y se encuentra más extendida en los territorios más rezagados. La información disponible sobre la producción y el empleo a escala regional dentro de cada país es de poca calidad⁴. Con las limitaciones propias de una información restringida, es posible sugerir que prácticamente todos los países se caracterizan por desigualdades sustanciales en el desarrollo económico de sus regiones. Salvo casos muy raros, la regla general es que el desempeño territorial de los países latinoamericanos está lejos de manifestar procesos de convergencia, ni siquiera incipientes. Las cifras de ingreso promedio disponibles para algunos países, cuando es posible compararlas en diferentes momentos, revelan una ampliación de las brechas en este rubro⁵.

⁴ Con las excepciones del Brasil, México y, recientemente, Chile.

⁵ El análisis de series de largo plazo del PIB por habitante de las entidades federativas mexicanas ilustra esta tendencia. En los años recientes, con los informes sobre el desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cada uno de los países latinoamericanos se ha hecho un esfuerzo considerable por documentar las disparidades territoriales a partir de datos censales y de las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares. La información que arrojan estos estudios confirma la existencia de un panorama generalizado de desigualdad territorial en América Latina.

La persistencia de las desigualdades en el ingreso y, como se ha sugerido, su profundización a lo largo del tiempo en numerosos casos, se agrava al incluirse en el análisis la ausencia, la precariedad y el deterioro de las infraestructuras físicas y de los servicios públicos básicos que suelen prevalecer históricamente en las zonas más rezagadas de los países. Como ya se señaló, las restricciones presupuestarias en las últimas dos décadas, unidas a las orientaciones de la propia política pública, incrementaron en numerosos casos la magnitud de este problema y, por consiguiente, sus consecuencias negativas en el nivel de bienestar de la población. Este hecho acentuó prácticamente en todos los países las desigualdades espaciales al ampliar las brechas territoriales en materia de externalidades propicias para la inversión productiva.

El territorio es el lugar de encuentro de las fuerzas de mercado y las diversas formas de regulación social. En este se lleva a cabo de manera concreta la interacción entre los actores y agentes del desarrollo; es el espacio donde se establecen las formas de cooperación entre empresas y donde se decide y organiza la división social del trabajo. De ahí que en una política de desarrollo productivo con objetivos explícitos de reducción de las diferencias de productividad que obstaculizan el cambio estructural, y que además forma parte de una estrategia de largo plazo en favor de la inclusión económica y social, la promoción de la convergencia territorial sea un componente indispensable.

La noción de convergencia no se refiere solo (ni principalmente) al ingreso medio por habitante ni a las tasas de crecimiento relativo, sino que alude a un proceso de disminución de las brechas de ingreso de los individuos, por lo que es posible evaluarla por su capacidad de erradicar la pobreza absoluta y relativa. Es evidente que estos distintos puntos de vista de la convergencia pueden implicar apreciaciones diferentes sobre la naturaleza del proceso y las posibles recomendaciones en materia de política económica. Pero estas visiones no tienen por qué ser contradictorias: a las diversas medidas macroeconómicas encaminadas a acelerar la convergencia económica de los territorios convendría añadir políticas efectivas de redistribución que homogeneicen los ingresos y, al mismo tiempo, impulsen el crecimiento, como las sugeridas en materia de desarrollo y diversificación productiva. La convergencia se entiende generalmente en términos de escalas territoriales o sectoriales, pero en particular puede darse en función de las personas. Así, convergencia sería ante todo que las unidades familiares más pobres vieran crecer su ingreso más rápidamente que el del resto de la población. La experiencia general en los últimos 25 años de esta región en vías de desarrollo muestra que el crecimiento agregado no entraña automáticamente un incremento proporcional del ingreso de toda la población.

Una pregunta clave sería cómo puede acelerarse el proceso de convergencia de los ingresos individuales. La respuesta es inequívoca: hay que redistribuir directamente el ingreso en el momento mismo de su gestación, sin esperar los efectos benéficos sobre los más pobres, “por derrame”, del crecimiento económico o de la intensificación del comercio internacional. En la fijación de objetivos de las estrategias de desarrollo, la equidad debe equipararse con la eficacia, explotando las complementariedades existentes entre ambas. Las implicaciones distributivas están presentes en toda estrategia de desarrollo. Es posible conseguir que los objetivos de eficacia y equidad sean complementarios por medio de políticas que conduzcan simultáneamente a una utilización más eficiente de los recursos disponibles y a una distribución más equitativa del ingreso. Es necesario recordar, por último, que la convergencia económica es algo más que una disminución de las brechas de ingreso entre sectores y territorios: también significa una convergencia institucional, tecnológica y de niveles de productividad con respecto a los estándares internacionales.

C. Por un pacto de estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial

La noción de política de desarrollo inclusivo y convergencia productiva a la que se hace alusión en este documento es amplia. Comprende el conjunto de acciones que suelen asociarse al término “política industrial”, pero también las políticas macroeconómica y financiera, comercial, educativa, científica y tecnológica, regulatoria y todas aquellas que incidan en la creación de incentivos que afecten la dinámica de la inversión y los mercados en el corto y largo plazos. Se considera que, en el caso particular de los países latinoamericanos a finales de la primera década del siglo XXI, la acción del Estado constituye un factor estratégico para la formulación y puesta en práctica de este enfoque del desarrollo, que exige un alto grado de coordinación y participación de los actores económicos y sociales.

Como principio de la acción pública, el desarrollo inclusivo es un objetivo que está estrechamente vinculado con la búsqueda de eficiencia productiva y la equidad en todas sus dimensiones, lo que implica necesariamente adoptar decisiones de alcance con respecto a las condiciones de la producción, la distribución del ingreso, el empleo, el bienestar y la igualdad de oportunidades. Todo esto tiene varias implicaciones prácticas por lo que respecta a los arreglos sociales e institucionales vigentes. Los interlocutores económicos y sociales deben hacer oír su voz e intervenir en el diseño y la ejecución de estas decisiones (lo que, entre otras cosas, exige transparencia y rendición de cuentas). Hay aquí una vinculación evidente con mecanismos de control económico y político cuya aplicación efectiva solo se puede garantizar con una institucionalidad democrática (Hirshman, 1977). Las diferencias y las escisiones económicas y sociales no se mitigan ni se reducen por sí solas, sino por medio de mecanismos redistributivos cuya instauración es factible únicamente sobre la base de compromisos políticos firmes. El peso efectivo que se otorgue a la consecución de estas metas en relación con otros objetivos políticos se define en gran medida en función de la solidez de tales compromisos y, por ende, de su institucionalización.

En ese sentido, hay un primer aspecto que amerita una reflexión. Una de las principales enseñanzas de la reciente experiencia de desarrollo en América Latina es que la falta de políticas públicas integradas constituye, en los hechos, una forma de política pública que atenta contra la consecución de objetivos de un desarrollo con equidad. En la reciente experiencia de desarrollo de los países latinoamericanos, la ausencia de integración y coordinación de las políticas públicas configuró entornos sectoriales y produjo resultados que no contribuyeron al desarrollo productivo ni a la disminución de la desigualdad. Las políticas macroeconómicas, de apertura comercial y liberalización de mercado, de organización industrial y fomento de la competencia, de uso del suelo, de seguridad ciudadana, de focalización del gasto público, de trabajo y protección social, de educación y de inversión ocasionaron pérdidas en las áreas de integración productiva y cohesión social en el curso de las últimas dos décadas (Palma Irarrázaval, 2008). Lo irónico de esta situación es que todas esas políticas incluían objetivos comprometidos directa e indirectamente con el cambio estructural y el bienestar social. En su lógica particular, ninguna de ellas era necesariamente contraria a este propósito general, pero su instrumentación generó diversas pérdidas o costos de oportunidad en materia de desarrollo. Los efectos más importantes que esas políticas produjeron en sus respectivos ámbitos sectoriales fueron contraproducentes con respecto a dicho propósito, ya fuera por pretender ser “neutrales” (como a menudo se presupone que son las políticas macroeconómicas) o porque en su diseño e implantación solo aceptaban o contemplaban uno o algunos aspectos aislados del desarrollo con equidad y no el conjunto de estos y sus interacciones funcionales. Es muy probable que el resultado global hubiese promovido mayores dividendos económicos y sociales si las distintas políticas sectoriales se hubieran articulado en torno a aquel objetivo y no a logros sectoriales jerarquizados en función de su relevancia económica y financiera.

Tanto la falta de integración de las políticas públicas, en particular las de los gobiernos centrales, como la de armonización de las políticas locales y nacionales restan eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales que se movilizan. A esta infrautilización de recursos se añaden las restricciones estructurales derivadas de las distintas situaciones nacionales de desarrollo, que inevitablemente enmarcan y delimitan las posibilidades y los alcances efectivos de las políticas públicas. En este marco, una prioridad de las agendas de desarrollo debería consistir en promover la asunción, por parte de todas las instancias de gobierno (desde el central hasta los locales), de compromisos orientados a una integración progresiva de las políticas públicas (incluida la política macroeconómica) en torno a compromisos explícitos de cambio productivo e inserción social. Solamente los órganos constitutivos del Estado, con base en un consenso político y social amplio que permita trazar una estrategia de largo plazo, pueden llevar a cabo un esfuerzo de esta naturaleza, en que la ciudadanía organizada, los trabajadores y el empresariado deberían participar activamente. Para ello parece necesario que deban darse al menos tres condiciones: i) la transversalidad de las políticas públicas, lo que implica que en cada caso se deberá considerar explícitamente el impacto y la contribución específica en desarrollo productivo, cohesión social y territorial; ii) la coordinación de políticas y programas, para lo que es muy importante rediseñar el proceso de formulación y ejecución de la política pública, a fin de potenciar sus resultados por medio de la complementariedad, la articulación y el seguimiento en términos globales, sectoriales y territoriales, todo lo cual hace imprescindible contar con sistemas de información adecuados, y iii) modificaciones del marco legislativo y normativo que hagan posible institucionalizar (como medio de asegurar continuidad) los programas públicos que garantizan el pleno ejercicio de la ciudadanía en virtud de la universalidad y la exigibilidad de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales.

La interrelación entre la estrategia de desarrollo inclusivo y las finanzas públicas constituye un factor crítico en el diseño de la política pública. Entre otras cosas, es relevante por tratarse de un referente indispensable de todo esfuerzo de definición de compromisos a favor del cambio productivo y la cohesión social. El núcleo de esta interrelación es el régimen tributario. El financiamiento del gasto público y, en especial, del gasto social depende básicamente de dos aspectos: la estructura del mercado de trabajo y la carga impositiva. En América Latina cerca de la mitad de los ocupados son informales, es decir, están en empleos no protegidos y por ello carecen de servicios sociales en tanto que contribuyentes. Para cubrir las brechas de protección que implica lo anterior —más las restantes consecuencias en términos de exclusión social derivadas de esta precaria integración laboral de masas— la única fuente sostenible de financiamiento a la que puede acudir el Estado es la tributación. En América Latina, la recaudación tributaria promedio, incluidas las contribuciones a la seguridad social, continúa siendo muy baja: un 18,3% del PIB, apenas la mitad de la registrada por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶. Este menor nivel de recaudación es consecuencia de los principales problemas del sistema impositivo latinoamericano: fuerte sesgo hacia las cargas indirectas, bases tributarias reducidas, beneficios, exoneraciones y tratamientos especiales a favor de sectores de ingresos altos o con capacidad política de veto, y un bajo grado de descentralización tributaria. En términos generales, se trata de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva.

El problema tributario de América Latina no es reductible a un asunto meramente técnico y administrativo. Es el resultado de una compleja maraña de restricciones políticas e institucionales históricamente anudadas en torno a las estructuras de poder; dadas la gran concentración del poder económico y la influencia política de este, los grupos de poder ejercen una “resistencia de elite”⁷ que tradicionalmente ha dificultado las reformas tributarias. En la perspectiva de la configuración de nuevos arreglos compatibles con la promoción de políticas activas como requiere la estrategia de desarrollo inclusivo, es imprescindible fortalecer fiscalmente al Estado. Esta es otra condición estratégica de la agenda de desarrollo para los próximos años. Es fundamental en todos los países aumentar las

⁶ Véase CEPAL (2010b).

⁷ Véase una descripción documentada sobre estas prácticas en De Mello (2004).

contribuciones, sobre todo las que provienen del impuesto a la renta, que debe convertirse en un gravamen más progresivo de lo que ha sido históricamente en el subcontinente. Una acción de esta naturaleza no es viable sin un acuerdo sólido entre los principales interlocutores sociales. Tal acuerdo debe cimentarse en una voluntad política expresa que incluya la reestructuración del proceso presupuestario considerado en su conjunto: desde el diseño hasta la evaluación y rendición de cuentas, pasando por la instauración de mecanismos de control de calidad en la asignación y ejecución. En dicho acuerdo será fundamental la presencia de los gobiernos subnacionales y locales, cuyos desequilibrios fiscales son de carácter secular en casi todos los países. Lejos de amenguarlos, la descentralización puesta en marcha en las últimas dos décadas acentuó en muchos casos esos desequilibrios. La fragilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en varios países hizo aumentar la dependencia de estos de las transferencias provenientes de los gobiernos centrales. De esta forma, el cumplimiento de algunas funciones básicas de los gobiernos locales directamente vinculadas con la promoción del desarrollo y la cohesión social está subordinado al sistema de transferencias y sus condicionamientos. El establecimiento de nuevas reglas de operación del sistema de transferencias, el fortalecimiento de funciones y la consolidación del proceso de descentralización en una perspectiva de sustentabilidad fiscal deberán ser parte fundamental de los compromisos políticos para apoyar políticas de desarrollo inclusivo.

¿Cómo definir un nuevo compromiso en torno a este conjunto de objetivos? Compromisos de este tipo son factibles en la medida en que se comprenda cuáles son el papel y los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando esta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos superiores de desarrollo económico y social (CEPAL, 2007). Sobre esta base se propone establecer los términos de un pacto de Estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial. Un arreglo de esta naturaleza implica participación, cooperación, reconocimiento y legitimidad de las acciones que se vayan a emprender. Requiere en especial una dimensión de inclusión: un contrato social como el que se está proponiendo carece de sentido si no intervienen y hacen oír su voz ni valer sus intereses los actores que tradicionalmente son objeto de exclusión económica y social. Esta perspectiva contempla la posibilidad de introducir garantías políticas e institucionales de exigibilidad, como la instauración de partidas presupuestarias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos económicos y sociales y la implementación de las obligaciones asumidas por el Estado en estas materias.

La actual crisis económica está revigorizando en todos los países el papel del Estado, que así recupera también una importancia que, en el marco del estilo de desarrollo del último cuarto de siglo, algunos creyeron que había perdido casi definitivamente. Este resurgimiento ocurre en un contexto general de predominio de regímenes democráticos de gobierno, lo que en principio dota al proceso de un enorme potencial para ampliar los espacios de participación de los diversos actores políticos, económicos y sociales. En este sentido, la crisis global parece estar abriendo ventanas de oportunidad para profundizar algunas reformas necesarias, como lo es, en el caso de los países latinoamericanos, la de su actual modelo de desarrollo. Con ese fin, será imprescindible recuperar en la escena de la negociación política las funciones y responsabilidades del Estado en materia de desarrollo. El nuevo escenario dispuesto por la crisis obliga (a la vez que abre la puerta) a la revisión en cada país de los esquemas de intervención estatal en el marco de compromisos institucionalizados en torno a la integración del sistema productivo, su perfil de especialización, la innovación y la difusión de tecnología, la convergencia productiva y territorial, la distribución del ingreso, la descentralización y otros muchos ámbitos en que la acción de la política pública es decisiva para resolver problemas de coordinación y contrarrestar las imperfecciones de los mercados⁸. Volver a reflexionar sobre las funciones del Estado en materia de desarrollo no es abogar por más intervención estatal, sino por una mejor intervención a favor del cambio productivo que redunde en bienestar para todos.

⁸ La vindicación de la acción estatal con respecto a las imperfecciones del mercado tiene como contrapartida obligada la adopción de mecanismos institucionales de control efectivos que permitan contrarrestar y combatir las llamadas imperfecciones del gobierno. Esto trae a colación el debate, también de renovada actualidad en la región, sobre la reforma del Estado y la ampliación y profundización de los espacios de participación y de gobernabilidad democrática.

Parte B

A. Hacia una estrategia de articulación y convergencia productiva

Las reformas neoliberales de los últimos 20 años han transformado sustantivamente la estructura productiva de la economía peruana. Se ha profundizado su carácter primario exportador —minero y gasífero—, se ha expandido el sector servicios y se ha modificado la estructura industrial con la contracción de gran parte de la industria prevaeciente en 1990 y la generación de otra más dependiente de insumos y tecnologías importadas. Sin embargo, la evidencia presentada en este estudio confirma que la heterogeneidad productiva sigue siendo un problema estructural distintivo, que el nuevo modelo económico, primario exportador y de servicios, no ha logrado modificar. De hecho, las brechas de productividad entre los distintos sectores y estratos empresariales aún son elevadas y las diferencias intersectoriales de productividad incluso han aumentado durante el período de análisis.

Al examinar las cifras de valor agregado y empleo para los principales sectores productivos y estratos empresariales, definidos estos últimos según el número de trabajadores por empresa, encontramos el siguiente patrón: las empresas grandes son las que tienen mayores productividades, pero con bajos niveles de empleo, mientras que las empresas pequeñas siguen teniendo bajas productividades pese a que generan la mayor parte del empleo. Los ingresos salariales siguen a las productividades, es decir, los salarios más altos se encuentran en las empresas grandes y los salarios e ingresos bajos en las pequeñas.

La reducción de estas brechas resulta fundamental para la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva, en la que el bienestar de las personas no dependa exclusiva o principalmente de las políticas sociales, cuya continuidad puede verse comprometida por la disponibilidad de recursos fiscales o las decisiones políticas. Si bien otros países también registran brechas significativas en la productividad sectorial, no sufren desigualdades tan marcadas porque las sociedades están más integradas, los mercados se encuentran más desarrollados y los tejidos industriales son más densos (Felix, 1989). Una estrategia dirigida a lograr la articulación y la convergencia productiva entre estratos y sectores permitirá que el propio funcionamiento del sistema económico peruano genere una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza, una dimensión central del desarrollo inclusivo.

Para ser efectiva, esta estrategia debe operar en varios frentes y a distintos niveles. En el ámbito de la política macroeconómica, uno de los problemas centrales es la sobrevaluación del nuevo sol —la moneda peruana—, que abarata las importaciones e inhibe las inversiones en la producción de bienes sustitutos. No obstante, en los últimos seis meses se ha observado un lento proceso de devaluación del tipo de cambio que, dada la coyuntura recesiva internacional, podría prolongarse y generar un contexto cambiario más favorable al desarrollo productivo, especialmente de las pymes, lo que, sin duda, ayudaría a mejorar la calidad del empleo y a disminuir el subempleo y el desempleo. Como observa Rodrik (2005, pág. 16), la gestión del tipo de cambio “es la forma más potente de política industrial que pueda imaginarse”.

También es indispensable adoptar políticas de competencia mucho más activas a fin de impedir, y eventualmente sancionar, el abuso de poder de mercado y las conductas que restringen o distorsionan la competencia. Las empresas de menor tamaño carecen de poder de negociación y son las más vulnerables frente a empresas que operan como monopolios en los mercados de bienes finales y que en algunos casos ostentan, además, poder monopsonico frente a los proveedores de insumos. En general, puede afirmarse que el Estado peruano ha mostrado una conducta permisiva frente a la concentración del poder de mercado y los monopolios, y ha dedicado muy pocos recursos y escasa energía a la promoción de un entorno competitivo en la economía.

En el ámbito de las políticas laborales es necesaria una reforma dirigida a impedir el uso excesivo de los mecanismos de contratación temporal de trabajadores, que elevan la precariedad del empleo. Es preciso derogar las normas y regulaciones que atentan contra los derechos de los trabajadores y que, en última instancia, debilitan los incentivos a la capacitación, la especialización y la innovación, tienen un efecto negativo en la productividad y deterioran la capacidad de competir de las empresas.

La modernización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales tienen una incidencia decisiva en el proceso de descentralización y en la sostenibilidad de las políticas de fomento de la producción a pequeña escala y la articulación productiva. En la sección anterior se puso en evidencia que existe un espacio considerable para el desarrollo de eslabonamientos productivos, sobre todo de las pymes, en torno a las actividades primarias, especialmente en la agricultura, pesca y ganadería, pero también en la minería y la industria del gas. Hausman y Klinger (2007) han identificado nuevos productos con potencial exportador, pero destacan el hecho de que en el Perú, las principales oportunidades de desarrollo productivo y generación de empleo se encuentran en zonas rurales, donde la fuerza de trabajo calificada es escasa o inexistente. Si bien el gobierno nacional puede y debe cumplir una función de promoción, la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño y la ejecución de las políticas es fundamental, por ejemplo en el ámbito de la provisión de infraestructura y otros bienes públicos que inciden directamente en la productividad empresarial.

Uno de los ejes centrales de la estrategia es la provisión de los llamados servicios de desarrollo empresarial. Al respecto, debe anotarse que la liberalización de los mercados y la difusión de nuevas tecnologías han dado lugar a un entorno competitivo mucho más exigente y demandante. Los requerimientos mínimos de las empresas para mantenerse a flote son cada vez mayores en términos de capacidades gerenciales, tecnología, logística y conectividad (Altenburg y Von Drachenfels, 2006). Debido precisamente a su menor tamaño, muchas empresas pequeñas, e incluso medianas, no pueden desempeñar individualmente y de manera efectiva diversas funciones que resultan esenciales para su sobrevivencia y desarrollo. Entre ellas pueden mencionarse el monitoreo sistemático de las tendencias en los mercados donde operan, la prospectiva tecnológica y la investigación sobre nuevas técnicas y métodos de producción, el diseño y desarrollo de nuevos productos, la gestión logística en sus relaciones con proveedores y canales de distribución, la capacitación especializada de sus trabajadores y el *marketing*. Por su parte, las empresas grandes por lo general cuentan con suficientes recursos para realizar internamente muchas de estas funciones, debido a que su escala de operaciones les permite asimilar costos fijos más elevados generando economías de escala y alcance.

Algunas de las funciones señaladas pueden suplirse mediante la contratación de servicios que se ofrecen en el mercado, como la capacitación en ciertos campos del conocimiento. Sin embargo, y en contraste con las materias primas, se trata de servicios de naturaleza intangible, que no pueden adquirirse en magnitudes finitas y claramente definidas. Además, algunos servicios de desarrollo empresarial tienen las características de los bienes públicos y, en esa medida, hacen posible que más empresas se beneficien de su utilización sin incurrir en costos adicionales significativos, como es el caso de la información estadística, los materiales de capacitación o la promoción comercial de las denominaciones de origen (Altenburg y Stamm, 2004).

Algunos de estos servicios tienen las características de los denominados “bienes experiencia”, es decir que su calidad solo se conoce después de que el bien ha sido comprado. Los ejemplos típicos son la asistencia técnica y la consultoría. La existencia de asimetrías en la información entre compradores y vendedores puede dar lugar a problemas de selección adversa y riesgo moral, que limitan y condicionan el funcionamiento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial. En muchos casos, los problemas se resuelven mediante el mecanismo de las compras repetidas, que permite que los compradores penalicen a los vendedores cuyos servicios son de baja calidad. Pero puede ocurrir que la demanda sea inicialmente reducida, por ejemplo, cuando se trata de servicios especializados que responden a los requerimientos de un número limitado de empresas. Con frecuencia sucede que la rentabilidad social de la inversión para generar una oferta de estos servicios es elevada y, sin embargo, dicha oferta es inexistente debido a que los riesgos percibidos por los potenciales proveedores son demasiado altos.

Uno de los principales desafíos de las intervenciones dirigidas a promover la provisión de servicios de desarrollo empresarial es asegurar la sostenibilidad en el tiempo. Un programa mal diseñado o financiado con recursos no reembolsables puede generar relaciones de dependencia y condiciones artificiales que, tarde o temprano, debilitan a las empresas beneficiarias. Una opción a considerar es la utilización de subsidios parciales y decrecientes para la provisión de servicios de desarrollo empresarial, de manera que las empresas que reciben los servicios paguen por ellos, aportando un componente cada vez mayor. La sostenibilidad supone la capacidad de asegurar la continuidad de la oferta y la demanda de servicios de desarrollo empresarial, y para ello es preciso que, en algunos casos, los proveedores de estos servicios generen ingresos suficientes para cubrir, al menos, sus costos operativos. Al respecto, es preciso anotar que la disposición de las empresas a pagar por los servicios que reciben es un buen indicador de que dichos servicios son bien valorados y responden a sus requerimientos.

La intervención mediante políticas públicas debe orientarse entonces a construir instituciones de apoyo que hagan posible la provisión sostenible de servicios de desarrollo empresarial de calidad, atendiendo a la especificidad de cada industria o sector. Un espacio privilegiado son las organizaciones público-privadas en las que convergen asociaciones empresariales, agencias del gobierno central, gobiernos locales, universidades y centros de investigación. La inversión de recursos públicos en programas dirigidos a promover e institucionalizar la cooperación en estos espacios puede sustentarse por su impacto en el desarrollo local. El concepto de sostenibilidad se asocia a la expansión de la base tributaria y al aumento de la recaudación fiscal, dos elementos que hacen posible la generación de los recursos requeridos para financiar dichos programas.

Es necesario destacar, sin embargo, que uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las pymes es la baja calidad de la educación básica y la formación técnica que reciben los empresarios y trabajadores. De hecho, el impacto de algunos servicios de desarrollo empresarial es mucho mayor cuando la persona que recibe dichos servicios cuenta con una buena formación. Este es el caso de la asistencia técnica, la capacitación y los servicios de consultoría. Es conveniente priorizar la inversión de recursos en el fortalecimiento de las instituciones educativas, particularmente en el ámbito de la formación técnica, pero también en la educación superior. Esto pasa por el establecimiento de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de los programas que se ofrecen, con mecanismos de monitoreo y seguimiento.

La debilidad del sistema educativo ciertamente limita la articulación productiva entre distintos estratos empresariales, por ejemplo mediante esquemas de subcontratación. Con frecuencia, las empresas de menor escala tienen dificultades para cumplir con los estándares de calidad o con los plazos de entrega exigidos por las grandes empresas. Pero también puede advertirse la desconfianza que aún existe sobre las ventajas de esta articulación. Por una parte, se afirma que las grandes empresas que subcontratan lo hacen principalmente para reducir costos, aprovechando los salarios más bajos que pagan los subcontratistas y evitando además el pago de beneficios sociales. También se afirma que esto les permite descargar en los subcontratistas todos los riesgos asociados a las fluctuaciones en la demanda. Por otra parte, en algunas empresas grandes persiste el prejuicio de que las empresas más pequeñas no reúnen las condiciones requeridas para responder a las exigencias de la subcontratación. Este prejuicio parte de un hecho real, pero al mismo tiempo limita la disposición de la gran empresa a invertir sus propios recursos en el desarrollo de potenciales proveedores.

En este contexto, pueden ponerse en marcha programas con los mecanismos e incentivos necesarios para facilitar la asistencia técnica y la transferencia de tecnología a lo largo de las cadenas de valor. La participación activa de las propias empresas en estos programas, desde la etapa de formulación y diseño, constituye una condición esencial para asegurar su viabilidad y pertinencia. Las

pocas experiencias exitosas, generalmente promovidas y financiadas por organismos multilaterales, pueden servir como referencia¹.

Baldwin (2012) sostiene al respecto que, en el nuevo contexto, la globalización no opera al nivel de los sectores productivos, sino al nivel más fino de las distintas etapas o actividades de las cadenas de valor, que comprenden desde la concepción y el diseño del producto, hasta el *marketing*, la distribución y los servicios posventa, pasando por la producción y el procesamiento de los insumos. Observa que hoy es más fácil avanzar en el proceso de industrialización, en la medida en que las empresas localizadas en un territorio determinado logren vincularse a las cadenas de valor que operan a escala global; ya no es necesario desarrollar en el país toda una industria o sector. Al mismo tiempo, sin embargo, advierte que dichas cadenas muestran un patrón de localización con un alto componente de concentración a escala regional. La distancia sigue siendo importante, incluso en un contexto de difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, debido a que la coordinación de las actividades a lo largo de estas cadenas aún requiere de interacciones “cara a cara”.

Uno de los factores críticos para avanzar en la articulación con estas cadenas y en la convergencia productiva es la participación de actores calificados y motivados para liderar procesos de desarrollo productivo. Dependiendo de las peculiaridades históricas e institucionales de cada sector, región o localidad, estos actores pueden provenir de una empresa líder, una asociación de pymes, el gobierno local, una universidad o una organización no gubernamental. Dada la diversidad cultural y la heterogeneidad productiva examinada con anterioridad, los actores líderes no solo deben contar con una buena formación profesional, sino también con las capacidades de persuasión y las destrezas requeridas para operar e interactuar en los distintos estratos empresariales.

La función central de estos agentes, identificados en la literatura como “emprendedores políticos”, es identificar y liderar la remoción de los obstáculos que limitan la articulación empresarial y los eslabonamientos productivos, con el fin de potenciar la capacidad de competir de las empresas. Para ello deben ser capaces de persuadir a los empresarios de las ventajas de la cooperación y de resolver los complejos problemas de acción colectiva que se presentan a nivel local y sectorial, incluso los vinculados a la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Los servicios que brindan estos agentes constituyen, en sí mismos, un bien público, por lo que el Estado debe asegurar su provisión. Taylor (1987) sostiene al respecto que los “emprendedores políticos” deben ser capaces de inyectar nuevos recursos e ideas y, al mismo tiempo, provocar cambios en las preferencias, actitudes, creencias y expectativas de las redes y los grupos en los que operan. Una metáfora sugerente sobre la naturaleza de estos agentes, que vinculan a diferentes organismos e instituciones, es la de una araña que teje su red (Carazo, Flit y Hurtado, 2000).

Por último, el acceso al crédito resulta esencial para facilitar la articulación productiva y reducir las brechas de productividad entre sectores y estratos empresariales. Cabe destacar que la expansión de las instituciones dedicadas a las microfinanzas ha sido gravitante en el financiamiento de empresas de pequeña escala y de familias de bajos ingresos. Sin embargo, la gran mayoría de estas instituciones ofrece créditos de corto plazo, principalmente para consumo y capital de trabajo, pero no financiamiento para proyectos de inversión con plazos más largos de maduración. En términos generales, puede afirmarse que las empresas de menor tamaño no tienen acceso al crédito para financiar su crecimiento. Por ello, también es necesaria la participación activa del Estado en la tarea de repotenciar la banca de desarrollo.

¹ Un ejemplo destacado ha sido el Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO), durante el período 2005-2009. INCAGRO puso en marcha 487 subproyectos de ciencia, tecnología e innovación agraria, en cooperación con organizaciones de productores, empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, universidades y centros internacionales de investigación y promoción, con un presupuesto total en torno a los 111 millones de soles. Las evaluaciones realizadas arrojan resultados positivos, con tasas de retorno elevadas en casi todos los proyectos. La adopción y difusión de nuevas tecnologías se traduce en incrementos en los costos de producción, pero también en tasas más elevadas de aumento de la productividad, que permiten cubrir los mayores costos, generando así cada vez más beneficios positivos para los productores. Asimismo, en muchos casos se observan aumentos significativos en los precios al productor, así como en los rendimientos, la calidad y las cantidades producidas, lo que ha tenido un impacto positivo en el empleo (Távora, 2010).

Parte C

A. Elementos para la formulación de políticas de desarrollo inclusivo

El Perú ha tenido un buen desempeño desde el punto de vista de los agregados económicos en los últimos años. Sin embargo, el patrón de crecimiento en este siglo tuvo efectos marcadamente diferenciados sobre la producción y el empleo debido, sobre todo, al carácter heterogéneo de la estructura productiva y del mercado laboral.

El estrato moderno, conformado por un reducido grupo de grandes empresas que producen la mayor parte del PIB, constituyó la base del crecimiento del producto y de la productividad de la economía. Sin embargo, debido a la falta de integración del aparato productivo, este dinamismo no se irradió hacia los establecimientos de menor productividad, como las empresas de tamaño medio y pequeño, lo que limitó el desarrollo de la producción y la productividad de los estratos intermedio y tradicional, y afectó la utilización de la capacidad productiva, la generación de empleo de calidad y el desempeño económico global. Como consecuencia, se amplió la brecha interna de productividades y el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó aumentando durante esos años.

Por otra parte, el carácter heterogéneo del mercado laboral se reflejó principalmente en que solo una pequeña fracción de los ocupados —los pertenecientes al estrato moderno, con alta productividad y relaciones laborales adecuadas— se benefició del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad, lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos. Ello condujo también a que la participación de los salarios en el producto fuera baja y decreciente en el período.

La consecuente redistribución de ingresos del trabajo al capital tuvo efectos importantes sobre los componentes de la demanda agregada y el desempeño macroeconómico. Por una parte, la menor participación de los ingresos laborales en el total de la economía restringió la expansión del consumo. Por la otra, la mayor participación del excedente empresarial en el producto se reflejó en un rápido aumento de la inversión, que se ha concentrado cada vez más en actividades que pertenecen al estrato moderno, con lo que se refuerza el carácter heterogéneo y primario exportador del estilo de crecimiento. En estas condiciones, la dinámica de la demanda agregada provino inicial y principalmente de las exportaciones antes que de la demanda interna, en la medida en que la expansión del mercado interno se vio limitada por la menor participación de los salarios en el producto.

Dado que la persistencia de la heterogeneidad productiva a la que conduce el patrón de crecimiento económico limita tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad, se enfatiza en la necesidad de un cambio en la estructura productiva y del mercado laboral para que la economía peruana avance hacia un patrón de crecimiento con igualdad.

En este contexto, a continuación se proponen algunos elementos para la formulación de políticas que permitan expandir las posibilidades de crecer más y con mayor igualdad, avanzando hacia un patrón de desarrollo inclusivo en el Perú. Se trata de políticas relacionadas con el desempeño macroeconómico, productivo y laboral para lograr un patrón de rápido crecimiento, con menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

Los postulados básicos se vinculan al hecho de que la política macroeconómica incide sobre la estructura productiva, que, a su vez, condiciona tanto el espacio disponible para la primera, como sus efectos sobre la economía. Al mismo tiempo, se trata de reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción en el mercado de trabajo, con la finalidad de que los trabajadores y la población en general puedan participar de los beneficios resultantes de este proceso y así se logre reducir la pobreza y la desigualdad.

1. Políticas macroeconómicas para el desarrollo

Lograr un proceso de crecimiento económico sostenido como el propuesto, requiere una visión de largo plazo en el diseño de la política macroeconómica, que integre explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo. Además de expandir la tasa de crecimiento, se trata más bien de apuntar a un crecimiento orientado a enfrentar los desafíos que han caracterizado a la economía peruana, incluidas la heterogeneidad estructural, las brechas de productividad, la inversión, la desigualdad y la exclusión social.

Para abordar los objetivos señalados, aquí se propone expandir el papel y el ámbito de la macroeconomía tradicional más allá de su función de garantizar la estabilidad nominal, para ponerla al servicio del desarrollo. Para ello, es preciso que en la formulación de políticas macroeconómicas se tenga una visión más amplia, de estabilidad integral, cuyo alcance no se limite a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extienda a la esfera real de la producción, incluida la magnitud y estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo (Ffrench-Davis, 2011). De acuerdo con esta visión, la política macroeconómica debería incluir objetivos de cambio estructural y de mejora en la distribución del ingreso, e incorporar como objetivos prioritarios la convergencia productiva y la igualdad. Como ha señalado Stiglitz (2012), las políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de distribución y en diversas circunstancias favorecen la concentración de ingresos.

En cuanto a sus fundamentos, la macroeconomía del desarrollo parte de la constatación de que el entorno y las políticas macroeconómicas tradicionales, como la política fiscal, cambiaria y monetaria, no solo afectan la dinámica de corto plazo, sino también la trayectoria y calidad del crecimiento de largo plazo a través de sus efectos en la tasa de inversión, la productividad, la dinámica de las exportaciones, la innovación y la dinámica del mercado laboral. Esto lleva a repensar la dinámica y la interrelación entre el corto y el largo plazo. Por ello, de acuerdo con esta visión de las políticas macroeconómicas, los desafíos van mucho más allá de la necesidad de estabilizar el ciclo y deben centrarse, en gran medida, en la dinámica de largo plazo.

Como se ha planteado en CEPAL (2010), la reducción de la heterogeneidad estructural es una variable determinante para alcanzar el desarrollo —que, por definición, es inclusivo— y la igualdad. La heterogeneidad presenta profundos desafíos respecto del diseño de las políticas macroeconómicas; se sostiene que si ello no se tiene en consideración, suele fracasar, simultáneamente, en el logro del crecimiento y de la igualdad. De allí que se proponga que las políticas macroeconómicas deben contribuir a la igualdad social y a impulsar un dinamismo económico que transforme la estructura productiva, dos objetivos que no son excluyentes.

En las condiciones actuales, de escaso o menor impulso de la economía mundial, cobran especial relevancia los lemas de la CEPAL de crecer para igualar e igualar para crecer y del Gobierno del Perú respecto de que no solo es necesario crecer para incluir, sino también incluir para seguir creciendo¹. La caída y falta de dinamismo de la demanda externa obliga a diversas economías latinoamericanas, entre ellas la peruana, a apoyarse más en el mercado interno para su expansión. En este caso, la política macroeconómica puede incidir decisivamente sobre la estructura productiva

¹ Esto fue expresado por el presidente Ollanta Humala en un mensaje a la nación, el 28 de julio de 2013.

al afectar, entre otras variables, el monto y la composición sectorial de los flujos de inversión, que resultan determinantes para la eficiencia dinámica de la economía, contribuyendo así a un mayor crecimiento sostenible con igualdad.

El principal desafío de la macroeconomía para el desarrollo propuesta es el diseño de una nueva caja de herramientas que identifique el conjunto de políticas que concilien la estabilidad con un mayor dinamismo en el crecimiento de largo plazo, que lleve a la inclusión social y la igualdad.

De acuerdo con este enfoque de macroeconomía para el desarrollo —concentrado en las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y de mercado de capitales, incluido el sistema financiero nacional—, el crecimiento será llevado a su frontera potencial y al logro de los objetivos de estabilidad integral, incluidos el nivel de precios, macroprecios y demanda agregada de acuerdo con el nivel del PIB potencial. La política fiscal resulta fundamental en referencia a la determinación del nivel de actividad a lo largo del ciclo, que a su vez impacta sobre el gasto de inversión, en particular al definir el volumen de inversión pública, aunque no exclusivamente. La política monetaria actúa, entre otras cosas, mediante su impacto en los macroprecios, que, al incidir sobre las rentabilidades relativas entre bienes transables y no transables, o entre sectores con diferentes exigencias en materia de financiamiento, afectan la dirección del gasto de inversión.

En este esquema de políticas, el tipo de cambio tiene una importancia central, dado que es el precio relativo que vincula a la economía nacional con la internacional, una variable esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la asignación de recursos productivos y de consumo de los agentes económicos, entre bienes transables y no transables. Tanto su nivel real medio como su estabilidad son cruciales. La existencia de heterogeneidad estructural implica que la inestabilidad del tipo de cambio suele ser regresiva, al tiempo que tiende a acentuar la intensidad de la heterogeneidad.

En virtud de la necesidad de alcanzar un dinamismo económico que transforme la estructura productiva, se propone orientar las políticas macroeconómicas para que favorezcan la inversión, en especial en los sectores transables generadores de eslabonamientos, con lo que se contribuye a un cambio estructural que conduciría a un mayor crecimiento sostenible con igualdad. De allí que un objetivo básico de la política propuesta sea contribuir al aumento de la formación de capital, lo que, de acuerdo con las proyecciones relacionadas con los escenarios de desarrollo de la economía peruana, debería expresarse en un incremento del coeficiente de inversión del 25% actual a un nivel permanente cercano al 30%. Este incremento es crucial para mantener el elevado crecimiento histórico del producto del Perú en torno al 5,9% en el largo plazo y así satisfacer los requerimientos de la convergencia productiva de los diferentes estratos de la producción hacia el umbral del desarrollo².

Como se plantea en CEPAL (2013a), varios motivos justifican la necesidad de que la política macroeconómica asigne una atención prioritaria al impulso de la inversión, contribuyendo además a crear las condiciones para la diversificación de la estructura productiva. Se debe considerar que en el futuro es probable que el aporte al ingreso disponible de los productos básicos de exportación sea menor y que sea necesario diversificar la estructura productiva e impulsar nuevos ejes de crecimiento en un contexto de incertidumbre en el cual la coordinación de inversiones públicas y privadas puede dar lugar a externalidades importantes. También es necesario tener en cuenta que la inversión es uno de los canales clave para el progreso tecnológico y el aumento de la productividad, condición necesaria para el crecimiento y la competitividad de largo plazo. Además, dado que la inversión se ha concentrado en los sectores de mayor productividad, esta tendencia debería revertirse para impulsar un proceso más equilibrado, con mayor participación de los estratos menos avanzados (intermedio y tradicional) y de mayor productividad en el futuro.

² El crecimiento histórico del producto del Perú corresponde al crecimiento medio anual del PIB del país en el período 2000-2011.

Las políticas macroeconómicas deben tener en consideración la heterogeneidad estructural existente para lograr nivelar la capacidad de respuesta de diversos agentes a las señales que proyectan reformas y políticas públicas. La CEPAL (2010) plantea que el gran desafío en esta área de política es generar un entorno macroeconómico más amigable con el funcionamiento de los productores del desarrollo económico, esto es, un entorno de trabajo y capital productivo estimulante para la formación de capital y la innovación, con efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social.

En materia de inversión, la heterogeneidad en el acceso al financiamiento refuerza las desigualdades en capacidades productivas e inserción en mercados ampliados, lo que constituye un círculo vicioso que hace que las unidades productivas de menor capital se vuelvan vulnerables y tengan dificultades para crecer. De allí que sea preciso establecer un desarrollo financiero que enfrente la marcada asimetría vigente entre los diversos agentes económicos.

En este contexto, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar los riesgos, mejorar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Esto también exige potenciar el papel de las microfinanzas, que deben desempeñar una función relevante en la mejora del acceso de los hogares y las microempresas a los servicios financieros. Por este medio, es posible combatir la gran desigualdad entre unidades empresariales en materia de acceso a los recursos de inversión necesarios para la convergencia productiva.

En suma, se trata de priorizar la vinculación del sistema financiero al proceso de inversión interna y a la economía interna más que a los mercados financieros externos, procurando desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivo que privilegien el acceso de las empresas de menor tamaño. Ahora bien, como ha señalado la OIT (2012) "...se requieren mecanismos institucionales específicos en cada país a fin de zanjarse la brecha entre las políticas macroeconómicas y los resultados en materia de empleo. Por ejemplo, facilitar la política monetaria puede dar liquidez a los bancos, pero si el país carece de mecanismos para distribuir el crédito entre quienes lo necesitan, principalmente las pequeñas y medianas empresas y las del sector informal, el cambio en la política macroeconómica no tendrá un efecto positivo en el empleo".

2. Políticas de convergencia productiva

Se trata de impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva, revirtiendo la tendencia actual, donde la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad sigue patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingreso resultantes del diferencial de productividades. En otros términos, son políticas orientadas a superar la persistente heterogeneidad de la estructura productiva de la economía y a reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción laboral³.

Un proceso de convergencia productiva con estas características dará origen a una estructura económica más integrada, que constituya la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad y mayor igualdad.

La convergencia productiva es necesaria en dos sentidos. El primero es la reducción de la heterogeneidad estructural, esto es, de las persistentes y profundas brechas de productividad entre empresas, sectores y regiones de distinto tamaño y en el empleo. Estas brechas constituyen un núcleo duro desde el cual se expande la desigualdad. El segundo sentido de la convergencia productiva es el cierre de brechas de productividad de la economía y con las economías más desarrolladas y más

³ Véanse CEPAL (2010) y Sunkel e Infante (2009).

dinámicas. Esto hace necesario abordar de manera complementaria ambos desafíos en materia de convergencia productiva, hacia adentro y hacia afuera.

La convergencia de los niveles de productividad de la economía con los de los países desarrollados dependerá de la rapidez con que se introduce y difunde el progreso técnico en la estructura productiva, mediante las inversiones en capital fijo y conocimiento, en consonancia con lo que ocurre en el resto del mundo. La celeridad de los avances hacia la convergencia productiva estaría estrechamente relacionada con las modificaciones en la relación entre sectores económicos y dentro de estos, así como con la intensidad del proceso de innovación en cada sector de la economía⁴.

Al respecto, las proyecciones acerca de la convergencia de la economía peruana con países de mayor nivel de desarrollo muestran que esta implica un proceso de largo plazo, que se podría extender entre dos y casi cuatro décadas, dependiendo del grado de avance de los países considerados. Como se muestra en el análisis, el desafío planteado es múltiple pues se trata de reducir tanto el rezago relativo en materia de brecha externa o de ingreso per cápita como las brechas internas de productividad que existen entre los estratos productivos y dentro de ellos, así como entre las empresas según su tamaño en comparación con esos países.

Con respecto a los cambios en la estructura productiva que implican estos escenarios, se destaca que la transformación de la estructura exportadora y su base productiva interna no es solo un medio para asegurar un acceso competitivo a los mercados externos, sino que también constituye una palanca de expansión y fortalecimiento del mercado interno.

Para responder a ese desafío, en CEPAL (2012e) se propone un cambio estructural que implique transformar la composición del producto, el empleo y el patrón de especialización de la economía. Esto tiene por objeto diversificar la producción y ampliar la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos y con un mayor aumento de la demanda agregada, con lo que se genera un mayor crecimiento de la productividad, la innovación y el empleo.

Como se indicó, la convergencia con el mundo desarrollado exige el cierre de la brecha tecnológica y este proceso no se logra sin un peso creciente de sectores y actividades más intensivas en tecnología, tanto en la producción como en las exportaciones. Es necesario, además, diversificarse hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de modo que esta 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 acuerdo con el enfoque que se propone, el cambio estructural no conducirá al desarrollo si solamente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. La difusión de tecnología y la expansión de la demanda deben impulsar no solo a un pequeño grupo de empresas, sino al conjunto de la economía, por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

Como resultado de este proceso emerge una distribución más homogénea de las actividades de diverso nivel de productividad, que a la vez torna más densa la matriz productiva. En el mismo sentido, surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza desde los sectores de baja productividad hacia los nuevos sectores que ocupan el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. En este contexto, la diversificación de la economía es necesaria para absorber amplios contingentes de trabajadores en actividades de productividad creciente y, por esta vía, reducir la desigualdad mediante la convergencia complementaria de capacidades e ingresos laborales.

El esfuerzo sostenido de cambio estructural implica necesariamente la adopción de políticas industriales que apunten en dos direcciones complementarias. Primero, se trata de dotar de mayores

⁴ Véase información sobre estrategias de articulación productiva para la economía peruana en Távora, Gonzáles de Olarte y Del Pozo (2013).

capacidades y competitividad a sectores con claro potencial de crecimiento e incorporación de progreso técnico. Además, el cambio estructural progresivo requiere la aplicación de políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores de alta productividad, ya sean manufactureros, primarios o de servicios. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo, que incorpora y va más allá de políticas de competitividad que buscan mejorar la eficiencia de los sectores existentes. Ir más allá de los sectores existentes es imprescindible para impulsar sectores más eficientes en materiales y energía, y promover actividades con mayor contenido de conocimiento.

En este contexto, se destaca la urgente necesidad de lograr una mayor productividad en el ámbito de las empresas de estrato intermedio y tradicional, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología⁵. Al respecto, en las conclusiones del análisis sobre los cambios de la estructura productiva del Perú, que implica la convergencia con los países de mayor desarrollo (véase la sección II.E), se señaló el papel clave que tendrá el estrato intermedio (pequeñas y medianas empresas) en el nuevo patrón de crecimiento, al aumentar su contribución tanto al producto y a la generación de nuevos puestos de trabajo, como al incremento de la productividad. También se espera que aumente rápidamente la productividad del estrato tradicional (microempresas y trabajadores por cuenta propia), al tiempo que se reduzca su participación en el empleo.

Para abordar cambios de esta naturaleza, en un estudio reciente (OCDE/CEPAL, 2012) se propone desarrollar, en el marco de las políticas industriales, un conjunto de iniciativas para que el estrato intermedio pueda transformarse en un agente importante del cambio estructural y del aumento de la productividad, tanto a través de la modernización de las empresas ya existentes, como mediante la creación de otras nuevas en actividades de mayor valor agregado. De este modo, contribuiría a la creación y difusión de innovaciones y al desarrollo de nuevos mercados. En este enfoque, las políticas están concebidas como instrumentos para facilitar el desarrollo de las pymes y eliminar las barreras que enfrentan, lo que permitiría cerrar las brechas con otras empresas, con el propósito de que actúen como agentes del cambio estructural. Esto posibilitaría complementar las economías de escala de las grandes empresas, favoreciendo la creación de aglomeraciones productivas, y contribuir a la inclusión social.

Específicamente, es necesario contar con políticas públicas de desarrollo industrial, de innovación tecnológica y de financiamiento inclusivo para los sectores de menores escalas de producción. Ello, dado que la heterogeneidad estructural agudiza en especial los problemas de competitividad sistémica de los sectores de baja productividad, que son los que tienen más dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje.

Acompañadas de un marco adecuado de políticas como el señalado, las empresas del estrato intermedio, y en particular sus segmentos potencialmente más dinámicos, pueden erigirse en una palanca de la transformación productiva y tener efectos sobre el funcionamiento del conjunto de la economía por distintas vías:

- En primer lugar, las pymes podrían contribuir a aumentar la productividad mediante la introducción de cambios tecnológicos y organizativos. De esa forma, estas empresas podrían actuar como agentes que fomentan el cambio estructural, ayudando a la creación y difusión de innovaciones y el desarrollo de nuevos mercados. Asimismo, tanto la entrada de nuevas empresas como la incorporación de nuevos modelos de negocios podrían contribuir al aumento de la productividad agregada de la economía.
- En segundo término, las unidades productivas del estrato intermedio estarían en condiciones de complementar las economías de escala de las grandes empresas. Por una parte, con las ventajas en materia de flexibilidad, las pymes pueden lograr menores costos de transacción como consecuencia,

⁵ Esta necesidad es destacada por Villarán (2007) cuando señala que "...en el Perú no existen políticas ni instituciones especializadas en la Pequeña y Mediana Empresa (PYME). Lo que existe son políticas e instituciones de promoción y apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE)".

entre otras cosas, de su cercanía a los clientes. Por otra parte, quedarían en condiciones de acceder a mercados diversificados, en especial a través de la exportación o venta a grandes cadenas comerciales y a cadenas globales de valor. En estos procesos, las pymes se beneficiarían de las transferencias de tecnología y así se rompería el desempeño adverso, donde la baja productividad inicial y la ausencia de transferencia de conocimiento entre empresas se refuerzan mutuamente.

- Como tercer punto, las empresas del estrato intermedio pueden tener un papel importante en la creación de aglomeraciones productivas (*clusters*), concebidas como una colaboración entre agentes económicos e instituciones en el país, cuyo propósito es la generación de un beneficio competitivo. Con estas aglomeraciones productivas se podrá conseguir un nivel de eficiencia colectiva que una empresa individual no podría alcanzar. La integración de los *clusters* y redes de empresas a cadenas globales de valor puede contribuir a diversificar exportaciones, generar nuevos empleos y adquirir capacidades tecnológicas adicionales de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, fortaleciendo así la competitividad.
- En cuarto lugar, en el proceso de convergencia productiva, la articulación de las pymes con algunos segmentos del estrato tradicional podría contribuir a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y los trabajadores por cuenta propia, ayudando así a reducir su vulnerabilidad. Al respecto, algunas políticas de apoyo a las microempresas (como las intervenciones multidimensionales relacionadas con las microfinanzas) podrían brindar herramientas que permitan elevar los ingresos y conferir estabilidad.

Se destaca que para asegurar la implementación efectiva de las políticas de convergencia productiva mencionadas, este esfuerzo deberá estar acompañado de un desarrollo institucional que incluya el consenso social en torno al objetivo del cambio estructural (CEPAL, 2012e). Al respecto, se argumenta que en una economía más integrada es más factible establecer pactos entre actores diversos que otorguen legitimidad al papel coordinador y orientador del Estado para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que deriva de los saltos en las ganancias de productividad⁶.

Finalmente, en la transición desde una estructura económica concentradora hacia una con mejor distribución, el cambio estructural debe ir acompañado de políticas de protección social para los sectores rezagados en materia de incorporación a la dinámica del cambio estructural⁷. Este proceso de diversificación productiva debe complementarse con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral, para ampliar la incorporación de los trabajadores a empleos formales y con protección social, y a generar las capacidades requeridas por un proceso intenso de fomento de la equidad⁸.

3. Políticas del mercado laboral

La heterogeneidad productiva se traduce en el mercado de trabajo en una mayor desigualdad distributiva, no tanto en los ingresos personales, ya que la dispersión de ingresos entre los trabajadores formales puede ser incluso mayor que entre los informales, sino en el hecho de que una menor cantidad de lo producido va al mercado de trabajo (distribución funcional). A su vez, esto implica una proporción más baja de trabajadores en la economía formal y, de hecho, puede explicar por qué la elasticidad producto-empleo formal suele ser menor que la elasticidad producto-empleo total. Las políticas de mercado de trabajo deben estar de acuerdo con los esfuerzos para propiciar el tránsito a la economía formal. A continuación se destacan tres grandes líneas de intervención:

- Una política de formación de recursos humanos que coincida con el impulso de la productividad general y de los sectores más intensivos en empleo. Así como la formación de

⁶ Véanse Haussman y Klinger (2008) y Rodrik (2010).

⁷ Véase Monge (2013).

⁸ Véase información sobre la formalización empresarial y laboral en Díaz (2013).

la fuerza laboral da sostenibilidad al crecimiento, y su ausencia puede limitarlo, es claro que la dispersión de calidades en la oferta formativa se distribuye en el mercado de trabajo de una forma que reproduce la heterogeneidad, lo que genera un círculo vicioso. La formación de más alta calidad, a veces escasa, suele vincularse a los sectores más modernos, mientras que la formación de menor calidad se asienta usualmente en el sector tradicional. La problemática del mercado formativo es bastante amplia y en ciertos estudios recientes (OIT/BID, 2013) se destacan algunos elementos centrales, como la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional entre los actores encargados de la formación para el trabajo, tanto de nivel técnico como universitario, incluida la capacitación en competencias transversales. Asimismo, un mayor financiamiento facilita el acceso a formación en sectores poblacionales que usualmente no lo tienen. Un aspecto históricamente crítico ha sido el mejoramiento o la estandarización de la calidad y pertinencia de la formación inicial y continua mediante la reforma del sistema público de provisión de servicios educativos (centros de educación técnico-productiva (CETPRO)), institutos superiores tecnológicos (IST) y universidades), la reconversión laboral y las modalidades formativas. Para ello se requiere la generación y amplia difusión de información sobre la calidad de las instituciones educativas y sus resultados observables en el mercado de trabajo. En este proceso, algunos temas olvidados, como la orientación vocacional y la supervisión, evaluación y acreditación de la calidad, a partir de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) más proactivo, constituyen una prioridad urgente.

- Mayor vinculación de los salarios con la productividad. Como ha señalado Atkinson (2009), la discusión sobre la justicia distributiva tiene que ver con la medida en que los incrementos de la productividad se traducen en incrementos de las remuneraciones del trabajo. Por esta razón, la OIT (2013) enfatiza en la necesidad de implementar políticas que promuevan una conexión cercana entre el aumento de la productividad y el incremento de la compensación de los trabajadores, y evitar una “carrera hacia el fondo” en términos de participación de las remuneraciones en el PIB, puesto que esto puede desincentivar variables como la innovación y la actualización productiva, que se han convertido en elementos clave de las economías de mercado. Esto se puede propiciar a través de las mejoras en los sistemas de formación, como se ha mencionado, pero también mediante el fortalecimiento de las instituciones (OIT, 2013). En ese sentido, dadas las dificultades de organización de los trabajadores, sobre todo en un contexto de mayor segmentación laboral y rápidos cambios tecnológicos, se necesita crear un entorno propicio a la negociación colectiva y la capacidad de los trabajadores para demandar una parte justa de la producción económica. La inclusión de elementos de productividad —junto a las consideraciones de costo de vida— en las negociaciones por salario mínimo también aporta en ese sentido, incluso en países en desarrollo como el Perú, donde una parte significativa del mercado de trabajo no es asalariada. En general, el crecimiento de la productividad es crítico, por lo que se reitera la necesidad de incrementar el nivel de educación y capacidades requeridas para la transformación productiva, en el marco de un contexto propicio al crecimiento y la creación de empleo.

- Hay que recordar que los trabajadores con empleo informal pueden existir tanto en el sector informal como en el sector formal. De hecho, el porcentaje de empleo informal en el Perú, que asciende al 68,8% en 2011, tiene tres grandes componentes: a) un alto porcentaje de trabajadores con empleo informal del sector informal (aproximadamente un 68% del empleo informal), b) un porcentaje considerable de trabajadores con empleo informal en el sector formal (alrededor del 26% del empleo informal) y c) un 6% del empleo informal que proviene del sector de trabajadores domésticos, manifiestamente informal. Como es natural, las soluciones difieren en cada caso.

En el primer caso —el empleo informal en el sector informal—, se requieren políticas más de tipo productivo, pero concentradas en las empresas o unidades económicas más pequeñas, incluidos los trabajadores independientes. Desde el punto de vista laboral, las empresas más pequeñas tienen desde 2001 un régimen laboral particular: la Ley MYPE, que ha ido modificándose en el tiempo y ha sido promocional. Según algunos estudios, este régimen laboral especial no parece haber tenido el impacto esperado (Díaz, 2013; Jaramillo, 2013).

El sector de trabajadores independientes no tiene un régimen laboral en sentido estricto. De hecho, se encuentran fuera de la legislación laboral y hasta se podría hablar de “aformalidad” más que de informalidad. En algunos países se han aplicado mecanismos específicos para incorporar a este sector en los beneficios de la regulación, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad social. Se destaca el caso del Brasil, donde se creó un sistema simplificado de monotributo, SIMPLES, que incluye el concepto de “microempreendedor individual” y es promocional en el sentido de que con un pago único, equivalente al 5% de la remuneración mínima, el trabajador independiente cubre pagos tributarios y de seguridad social, y no pierde la posibilidad de facturar.

Es notable que uno de cada cuatro trabajadores con empleo informal se desempeñe en el sector formal o moderno de la economía. Aquí claramente existe espacio para mejorar la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas. Esto puede tomar la forma de una mayor capacidad de supervisión. Recientemente se ha instrumentado el Convenio del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la SUNAT, que ha mejorado la probabilidad de detección de infracciones laborales, y se ha creado la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), que se espera que pueda potenciar la capacidad de inspección laboral.

No obstante, mejorar la capacidad de hacer cumplir las normas también puede tomar la forma de mejores incentivos al cumplimiento. Un ejemplo en este sentido es el caso de los trabajadores domésticos en países como la Argentina o Colombia, donde la afiliación de dichos trabajadores a la seguridad social es deducible del impuesto a la renta. Esta vinculación, aunque no resuelve completamente el problema, genera un incentivo nítido para la formalización de colectivos de difícil formalización como el del trabajo doméstico.

También existe espacio para la combinación de varios de estos instrumentos. Este es el caso del sistema de sustitución de multas por capacitación que existe en Chile y que permite a las empresas más pequeñas reemplazar el pago de la multa por infracción tributaria por la asistencia a un curso de capacitación en legislación y obligaciones laborales. En este caso, se presume desconocimiento y el beneficio se otorga por una única vez.

En el caso de los trabajadores del hogar, el incumplimiento de la legalidad muestra que todavía existe un rezago histórico (estos trabajadores se desempeñan en condiciones menos favorables que el conjunto de trabajadores). La adopción del Convenio 189 de la OIT, que atañe a este grupo laboral, se está tramitando en el Perú y es esperable que el trámite de su ratificación concluya, pueda legislarse adecuadamente y pueda hacerse cumplir dicha legislación.

El núcleo de este trabajo es proyectar a futuro el desarrollo de un crecimiento inclusivo. Ello implica la sostenibilidad del crecimiento y un escenario en el cual se reduzcan las tendencias actuales de la heterogeneidad productiva, con miras a una mejor asignación del producto generado. Este objetivo, tan ambicioso como necesario, debería ser el eje de una política económica pensada integralmente en términos del bienestar de todos los sectores de la sociedad.

Parte D

Pensando en políticas

A. Planteamiento de políticas

No se tiene una idea precisa del nivel de heterogeneidad de la estructura productiva del Uruguay desde una perspectiva internacional, si bien es posible sostener que, dentro del contexto latinoamericano, el nivel de heterogeneidad es relativamente bajo (véase el capítulo II de este volumen). Esto, por otra parte, se condice con los niveles relativamente bajos de desigualdad.

A pesar de todo, es necesario reducir el nivel de heterogeneidad. El Uruguay debe absolutamente acortar distancias con los países líderes de la economía mundial, ya que su PIB per cápita representa aproximadamente el 40% del PIB per cápita de los países desarrollados. Este proceso de convergencia o de divergencia corre el riesgo de generar una gran brecha en materia de productividad entre los sectores más competitivos a escala internacional y los menos competitivos, siguiendo la lógica de la enfermedad holandesa o los procesos de dualismo y heterogeneidad estructural. Es más, cabe afirmar que el proceso de convergencia no puede tener lugar a partir de economías fuertemente heterogéneas, ya que las capacidades competitivas de los países requieren procesos de creciente diversificación productiva. Estos procesos deben basarse en la competitividad sistémica, es decir, en un tejido productivo diversificado y eficiente con una densa trama de transacciones intersectoriales en la que los productos de exportación se apoyan en grandes cadenas que presentan varios eslabones de alta productividad. Incluso si se piensa en términos de cadenas de valor, la inserción en dichas cadenas requerirá una competitividad sistémica para superar la integración marginal en ellas.

La matriz de información permite identificar distintos grupos de empresas por ramas y tamaños, lo que permite focalizar políticas con más especificidad. Se estudiarán simultáneamente los aspectos relacionados con los sectores y estratos, ya que, como se ha visto, el tamaño repercute de manera diferente en las distintas ramas de actividad y, dentro de las empresas del mismo tamaño, hay diferencias de desempeño según la rama.

En el caso de las actividades públicas y privadas por las que prestan servicios públicos, como la educación, la salud, la administración, la seguridad pública o la defensa nacional, entre otras, resulta muy difícil hablar de productividad en los términos referidos en esta obra. En referencia a este amplio campo de actividades es necesario utilizar otro tipo de medidas de eficiencia económica: el VAB viene determinado por los salarios, que se rigen por el desempeño del conjunto de la economía y por infinidad de relaciones sociales y políticas que dan lugar a diferentes normativas y equilibrios de fuerzas. En la mayoría de los casos, se trata de entender el funcionamiento del gasto público. Por otra parte, estos sectores son los que muestran los menores niveles de productividad, aunque la productividad sea aún más baja en aquellos con menos ocupados.

El tejido productivo uruguayo se distingue por el pequeño tamaño de sus empresas; en el sector privado existen relativamente pocas empresas grandes. Evidentemente, es necesario diseñar políticas —crediticias, formativas, asociativas, de asistencia, de extensionismo tecnológico y otras— dirigidas a las micro y pequeñas empresas (mypes), con el objetivo de aumentar su productividad. Se han impulsado un sinnúmero de iniciativas e instrumentos en este campo. La reciente creación de la Agencia Nacional de Desarrollo en el Uruguay supone un nuevo cambio institucional en esta dirección, ya que precisamente enfocará las políticas en las mypes. Como ya se mostró en los cuadros I.5 y I.7, estas empresas presentan muy bajos niveles de productividad, y la estructura no solo ha mostrado la pérdida de peso de estas empresas en cuanto a la productividad, sino también en relación con el empleo. No obstante, esto no es una mala noticia: puede que exista una relación entre el peso de estas empresas en la ocupación y el ciclo económico; las pequeñas empresas son una tabla de salvación en los momentos de crisis, cuando el empleo de las grandes y medianas empresas desaparece o

se ve mermado. En este sentido, parece que la estabilidad económica, la erradicación de los ciclos productivos y las profundas crisis alimentan los procesos de crecimiento y expansión de las empresas, reduciendo la tendencia a crear microempresas, el empleo de mala calidad y la informalidad. Por este motivo, una política razonable para las empresas de menos de diez empleados es que dejen de serlo, que crezcan y aumenten su escala y su competitividad. A menudo, esto supone cambios radicales de mentalidad en la gestión e innovación. Es posible que algunos de los cambios de este período se deban al paso de una serie de empresas de un nivel de ocupación a otro, lo que podría explicar la caída de la productividad media del estrato de menor tamaño. Por lo tanto, si bien persiste la necesidad de políticas para este sector, su reducción no es necesariamente mala señal. Al final del período, estas empresas seguían empleando al 49% de la ocupación.

La reducción de la volatilidad, de gran importancia para sostener el crecimiento empresarial, no solamente aporta estabilidad para las políticas macroeconómicas y el clima de negocios, sino que va de la mano de la diversificación de la estructura productiva y de la apertura de nuevas oportunidades.

Las principales políticas estratégicas parecen apuntar, entonces, a la consolidación del sector de las medianas y grandes empresas. En el caso de la industria manufacturera, las empresas de mayor productividad no son las de más de 50 empleados, sino las del tramo intermedio. Esto demuestra que la ventaja de la manufactura del Uruguay no reside en la gran escala, sino en otros factores que cabría analizar en otro trabajo. Algunos sectores, como la industria textil y la de fabricación de metales y similares, destacan por su baja productividad general. En el caso de este último sector, la baja productividad podría residir en las actividades de reparación y mantenimiento (y no en la producción propiamente dicha), lo que revela bajos niveles de estandarización y mecanización de las tareas.

La producción agropecuaria merece una mención especial: como ya se ha señalado, este sector muestra un nivel de productividad relativamente bajo y con un débil crecimiento. Esto puede deberse, en parte, a la dificultad de medir la ocupación rural. Por otro lado, en un contexto de aumento de la productividad, hay que tener en cuenta que la expansión se debe en gran medida al incremento de los precios: a precios constantes, el sector no muestra un desempeño muy marcado. Los cambios de la estructura de producción a favor de los cultivos agrícolas y en detrimento de la ganadería suponen un mayor empleo de mano de obra y una reducción de la productividad por ocupado. La contracara es que también conducen a un gran aumento de la productividad por hectárea, incluso en los casos en que los elevados precios han llevado a incorporar a los cultivos tierras marginales, que no resultan rentables a precios más bajos. Es probable que con la reducción de los precios de algunos cultivos se logre revertir esta tendencia y se produzca un ligero incremento de la productividad del trabajo, aunque en un contexto de menor crecimiento del sector. Sin embargo, el principal determinante de la baja productividad en este ámbito es la agricultura familiar. El 77% de la ocupación del sector corresponde a establecimientos de menos de diez empleados, cuya productividad es claramente inferior a la de los otros dos segmentos. Cabe entonces preguntarse si la defensa de la propiedad familiar se traduce en una pérdida de productividad, o si es la baja productividad la que determina que en tales tierras solamente pueda sostenerse una actividad de ese tipo con bajo capital humano.

Como se ha señalado reiteradamente en publicaciones sobre el cambio tecnológico, hay una serie de sectores que se caracterizan por la producción de bienes y tecnologías transversales. El resto de los sectores utilizan estos bienes y tecnologías como insumos, ya que tienen un gran efecto a la hora de aumentar la productividad. Estas actividades son fundamentales para obtener un tejido productivo más denso y eficiente, pero en ocasiones es difícil medir su peso real, ya que presentan un alto dinamismo tecnológico, sus precios tienden a caer y su participación en el producto, medida en precios corrientes, no aumenta tanto como la de otros sectores cuyos precios van en ascenso. Sin embargo, su impacto es decisivo para el conjunto de la estructura productiva. La industria de la información y de la comunicación puede dar muestras de un prominente desarrollo sectorial; este desarrollo puede parecer en ocasiones mayor al real, pero en realidad se basa en la producción de

bienes de consumo e insumos estandarizados. Si bien estas funciones son importantes y generan un aumento del bienestar y de la satisfacción de los consumidores, solo tendrán un impacto realmente transformador en caso de desarrollar innovaciones específicas que cambien la capacidad productiva real de las diferentes ramas y sectores de actividad. Se debe trabajar en esa dirección, en diversos sectores, para abrir el espectro de las capacidades exportadoras, pero será necesaria una perspectiva de largo plazo y la formulación de políticas en esa dimensión temporal.

Bibliografía

Parte A

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.
- _____ (2010b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- _____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (1990), “Transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006), “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural” (LC/G.2289-P), *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Mello, L.R. (2004), “Can fiscal decentralization strengthen social capital?”, *Public Finance Review*, vol. 32.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), “Del discurso a la acción: mejorando la calidad institucional. Políticas e instituciones de apoyo a la pyme en América Latina”, *Libros de la CEPAL*, N° 107 Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Hirshman, A.O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Infante, R. (2009), “Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (2008), “El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo”, *serie Políticas sociales*, N° 143 (LC/L.2895-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.31.
- Ocampo, J.O. (2009), “Comercio y desarrollo incluyente”, *Documento de trabajo*, N° 106, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), junio.
- Palma Irarrázaval, A. (2008), “Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social”, *Documentos de cohesión social*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Rodrik, D. (2008), “Normalizing industrial policy”, *Working Paper*, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.

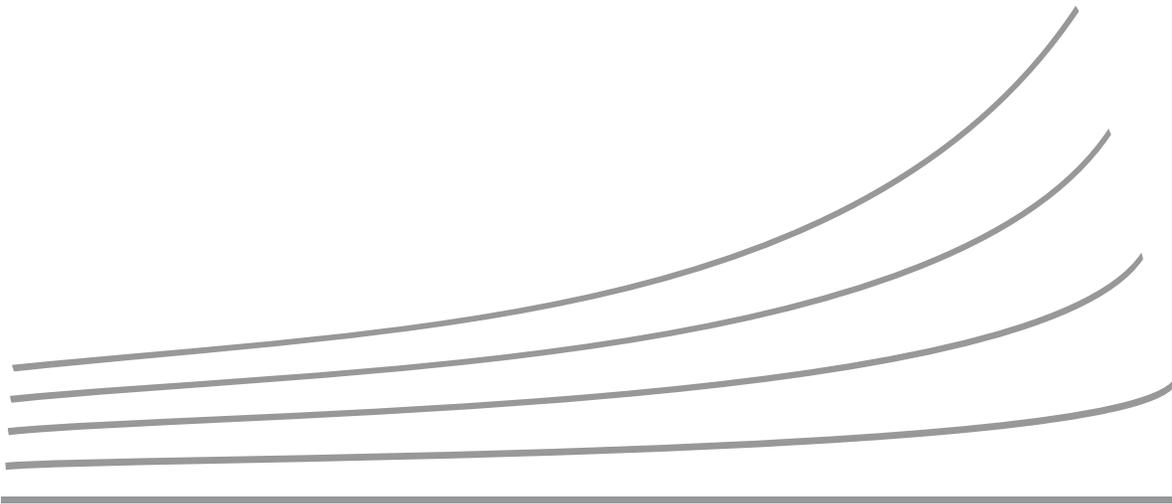
Parte B

- Altenburg, T. y A. Stamm (2004), "Towards a more effective provision of business services", Discussion Paper, N° 4, Bonn, German Development Institute.
- Altenburg, T. y C. Von Drachenfels (2006), « The new minimalist approach to private sector development: a critical assessment », *Development Policy Review*, vol. 4, N° 4.
- Baldwin, R. (2012), "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going", *CTEI Working Papers*, Ginebra, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI).
- Carazo, M., I. Flit y A. Hurtado (2000), *Estrategia Nacional de Desarrollo de la Innovación y la Productividad en el Perú. Elementos para una propuesta*, Lima, Ministerio de Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI)/Red de CITES.
- Felix, David (1989), "Import Substitution and Late Industrialization: Latin America and Asia Compared", *World Development*, vol. 4, N° 9.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2007), *Growth Diagnostic: Peru*, Cambridge, Center for International Development, Harvard University.
- Rodrik, D. (2005), "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Távora, J. (2010), "Política industrial y desarrollo en el Perú", *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*, J. Rodríguez y M. Tello, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- Taylor, M. (1987), *The Possibility of Cooperation*, Nueva York, Cambridge University Press.

Parte C

- Atkinson, A. (2009), "Factor shares: the principal problem of political economy?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012e), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3))*, Santiago de Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3))*, Santiago de Chile.
- Díaz, J.J. (2013), "Políticas hacia el mercado laboral: formalización empresarial y laboral", *Documento de Trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.
- Ffrench-Davis, R. (2011), "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", *Documento de Trabajo*, N° 79, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Hausmann, R. y B. Klinger (2008), "Growth diagnostics in Peru", *CID Working Paper*, N° 181, Cambridge, Massachusetts, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Jaramillo, M. (2013), "Labor market segmentation in Peru 2001-2011", *Documento de Trabajo*, Lima, inédito.
- Monge, A. (2013), "Políticas de protección social", *Documento de Trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural (LC/G.2545)*, Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013a), *Informe mundial sobre salarios 2012/2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- _____ (2013b), "Modelo de proyecciones del empleo peruano", *ILO Employment Trends*, Ginebra.
- _____ (2012), *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Ginebra.
- OIT/BID (Organización Internacional del Trabajo/Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), "Hacia un sistema mejorado de formación de la fuerza de trabajo en Perú", *Nota técnica*, Lima, versión preliminar.

- Stiglitz, J. (2012), *El precio de la desigualdad*, Bogotá, Editorial Taurus.
- Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Távora, J., E. Gonzáles de Olarte y J.M. del Pozo (2013), “Heterogeneidad estructural y empresas de menor tamaño”, *Documento de trabajo*, proyecto CEPAL/OIT “Desarrollo inclusivo en Perú”, Lima.
- Villarán, F. (2007), “Políticas e instituciones de apoyo a las PYME en Perú”, Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (CEPAL, 2011)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/1/S2011288_es.pdf
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina (CEPAL, 2013)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35396/1/S1300904_es.pdf
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile (CEPAL, 2009)
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1384/5/lcl3126.pdf>
- Por um desenvolvimento inclusivo: O caso do Brasil (CEPAL, 2015)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37823/1/S1420736_pt.pdf
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf
- Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay (CEPAL, 2016)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org