

# PRIMER CURSO INTERNACIONAL POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

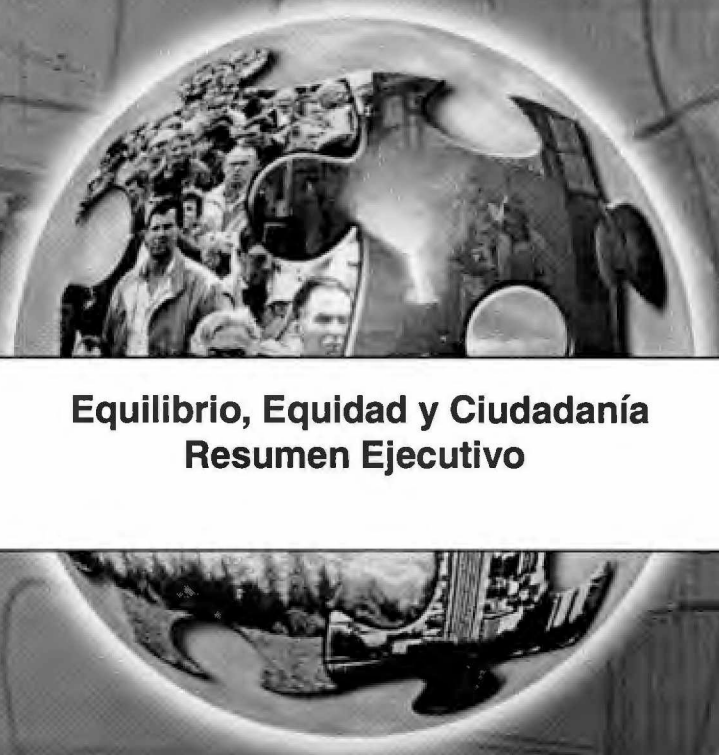
SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPRIL



**Equilibrio, Equidad y Ciudadanía  
Resumen Ejecutivo**



Banco Mundial



Banco Interamericano  
de Desarrollo  
BID

**pnud**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Desarrollo humano sostenible



**PNUMA**



## Resumen Ejecutivo

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo —sus raíces históricas son profundas— los cambios dramáticos en los espacios y los tiempos generados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Este proceso ofrece, sin duda, oportunidades. Los países de la región han entendido, con razón, que las estrategias de desarrollo deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Al mismo tiempo, este proceso representa también riesgos: nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera, y riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización. La primera es la globalización incompleta de los mercados, ya que, junto a la movilidad de los capitales y de los bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Uno de sus reflejos es el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización; ésta no incluye, por ejemplo, temas

relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación de capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos. Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica —como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero— sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una de las dimensiones del proceso de globalización —y no la que suele destacarse más cuando se habla del tema— es la gradual generalización de ideas

y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva y en cuyas cumbres mundiales, precisamente, han quedado establecidos. Este documento parte del pleno reconocimiento de la trascendencia de estos valores globales y, en especial, presenta los

derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, como marco ético para diseñar una política de desarrollo para el mundo de hoy. Ellos expresan, en un plano de principios de organización social, la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso **integral**.

---

## Los legados y los desafíos

La región enfrenta hoy este complejo mundo con logros no despreciables en diversos frentes económicos, sociales y políticos, pero también con un conjunto de temas pendientes asociados a las recientes transformaciones, al peso no plenamente superado de la crisis de la deuda, y a problemas estructurales profundamente enraizados en su historia.

El balance de la década que termina es ciertamente mixto. Muy sucintamente, indica que, en el terreno económico, ha habido avances importantes en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera directa y en restablecimiento del crecimiento económico. Ha habido también un significativo progreso en el desarrollo de una institucionalidad macroeconómica fuerte; y, con cierto rezago, se han venido enfrentando los nuevos retos institucionales en otros campos, como la regulación de los mercados financieros, el fomento de prácticas competitivas y la regulación de los servicios públicos y sociales. Ha aumentado el gasto público social y se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente. Entre otros avances, no exentos de fragilidades, se deben mencionar el renacimiento de la vida local, la extensión de los sistemas democráticos, la conquista de derechos, visibilidad y reconocimiento relacionados con la contribución de las mujeres a la sociedad, y la incorporación gradual de la agenda del desarrollo sostenible.

Por el lado negativo, el crecimiento económico y el aumento de la productividad han sido frustrantes durante la última década. De hecho, sólo tres países de la región

alcanzaron en ambas variables registros iguales o superiores a los de los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda. La inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado todas las causas de inestabilidad, y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas. La heterogeneidad estructural de los sectores productivos ha aumentado: hoy en día la región tiene más empresas de "clase mundial", muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, que no han logrado adaptarse al nuevo contexto. Como consecuencia, el mercado de trabajo ha experimentado un deterioro en muchos países, lo que en varios de ellos se refleja en un aumento del desempleo abierto o de la informalidad. Junto a la mayor heterogeneidad de las estructuras productivas y al aumento en la diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores con educación universitaria y el resto, este hecho ha afectado en forma adversa la distribución del ingreso, que en su conjunto muestra un deterioro de largo plazo en muchos países de la región, como parte de una tendencia por lo demás universal. Este hecho está, sin duda, tras los problemas de cohesión social que afectan crecientemente a muchos países de la región, como asimismo los problemas de gobernabilidad.

La CEPAL comparte la idea de que es necesario construir sobre los logros en materia de reducción de los déficits fiscales y de la inflación, inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado, pero igualmente considera que no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de

combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario “reformular las reformas”.

Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas —como las orientadas a crear, completar y regular mercados— están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o

fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos. El enfoque de políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los enfoques alternativos predominantes durante la primera fase de las reformas. En este contexto, son “políticas públicas” todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales. El documento reconoce de este modo la necesidad de visualizar “lo público” en un sentido amplio, que involucra múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público encaja, además, con las necesidades de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los Estados no plenamente superada, de corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno” y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.

---

## Equidad, derechos y desarrollo integral

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. El objetivo no puede ni debe ser otro cuando se habla en general de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe estar acompañado de esfuerzos sustanciales por construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, de prioridades diferentes a las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, e implican, en cualquier caso, mantener los resultados positivos de estos últimos procesos. No se trata, por supuesto, de retos simples, ni exentos de múltiples restricciones y conflictos entre sí. Y, por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede

realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones serán diferentes en los distintos contextos nacionales.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa; es propia de la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales. Por lo tanto, el eje de este esfuerzo debe ser romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.

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

DESC ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los DESC estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

El objetivo central, alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población, no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de

economías dinámicas y competitivas. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social. El ejercicio ciudadano es, por su parte, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. Esta visión integral del desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales y de ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía. Debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo.

---

## Política social universal, solidaria y eficiente

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La aplicación de estos principios en el diseño, financiación, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. Para aplicarlos en forma simultánea se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, del desarrollo alcanzado y de los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito

microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos. Independientemente del grado y tipo de participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables, que tienen por finalidad garantizar los derechos de la población y evitar que los proveedores concentren la oferta de sus recursos en grupos sociales de mayores ingresos o de menores riesgos.

La política social tiene una responsabilidad principal con los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye un reto ético y político. La experiencia enseña que los programas más apropiados para ello son aquellos de carácter integral y multidimensional, de larga duración, centrados en romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares estructuralmente afectados por ella, sin dejar de lado otros dedicados a enfrentar problemas temporales, fruto de condiciones económicas o naturales de carácter transitorio.

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género que tiene la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral deben tener dos puntales fundamentales, dos “llaves maestras”:

educación y empleo. La educación permite incidir simultáneamente en la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Exige, por lo tanto, la máxima prioridad en la política social y en la asignación del gasto público, orientada hacia una mayor continuidad dentro del sistema educacional y hacia mejoras sustanciales en la calidad de la oferta educativa. Las políticas deben desarrollar esquemas diversos, que combinen acciones sobre los ambientes familiares y comunitarios donde se forman los niños antes de llegar a la escuela (entre ellas una mayor cobertura de la educación preescolar), con avances en los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema y con el mejoramiento de las oportunidades para la inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para alcanzar una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual deben aproximarse gradual pero aceleradamente, y de acuerdo con su grado de desarrollo, los distintos países de la región. Por otra parte, en una era caracterizada por el constante cambio, el objetivo esencial de la educación debe ser entregar, además de contenido académico tradicional, las capacidades y habilidades para "aprender a aprender". Junto con ello, debe capacitar para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural, y debe promover los valores democráticos, de tolerancia y de convivencia social. También el sistema universitario enfrenta el reto central de integrarse plenamente en los sistemas nacionales de innovación. Las reformas deben abordar todos estos desafíos y, en particular, a medida que continúan enfrentando los cambios organizacionales y financieros del sector, dar énfasis a aquellos relativos a la calidad y la interrelación entre el sistema educativo y el resto de la sociedad.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el "talón de Aquiles" del proceso de reformas. La generación estable de empleos que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en foco fundamental de preocupación del "diálogo social" al más alto nivel, y en una preocupación ineludible de la política macroeconómica. Debe hacerse con un gran pragmatismo, abordando, en el marco del diálogo social, los problemas de demanda laboral y de adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda; los marcos de relaciones laborales para potenciar los intereses comunes; los mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico, y la superación de las

inequidades en el acceso al mercado de trabajo. En la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, pero no garantiza automáticamente este resultado. Un elemento esencial que debe acompañar este proceso es una política ambiciosa de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, que generan el grueso del empleo en la región. La flexibilización de la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda de trabajo y, ante todo, resulta excesivo esperar que ella pueda revertir los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica que resulta en un crecimiento económico inestable o insuficiente. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación que exige un mundo de grandes cambios implican el desarrollo de mecanismos adecuados de protección social. Deben promoverse, además, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de flexibilidad para propiciar una mayor adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de las entidades públicas correspondientes es esencial, ya que en todas ellas el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, y desplaza la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas, ya sean previsionales o de salud, que mantienen un destacado componente de solidaridad interno a los regímenes contributivos. Este componente sirve al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

Entre los países de la región existe gran disparidad en cuanto a las prioridades que se otorgan al gasto público

social, especialmente en capital humano, lo que llama la atención sobre la necesidad de aumentar el esfuerzo de aquéllos relativamente rezagados en este campo. La prioridad otorgada al gasto social debe ser, en cualquier caso, consistente con una sana política fiscal. El esfuerzo debe recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las áreas de gasto público de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición. Sin embargo, esto puede ser insuficiente, dados los bajos ingresos públicos, ya

que los niveles de tributación de varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentran por debajo de estándares internacionales. Existe, por lo tanto, en estos países la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. No sólo en razón de este hecho, sino del impacto distributivo global del gasto público, preocupa la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina (no así del Caribe de habla inglesa) en impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiene carácter regresivo.

---

## Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un “capital público” nada despreciable, que debe mantenerse, junto con las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación, y con el continuo desarrollo y consolidación de “pactos fiscales” viables. Sin embargo, el estilo macroeconómico predominante ha tendido a mantener al mismo tiempo la inestabilidad, si ésta se define en términos de las variables reales —es decir, el ritmo de crecimiento económico y el empleo. En un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capital, esto es particularmente importante. Es preciso entonces superar la definición restringida de “estabilidad macroeconómica” que se ha impuesto gradualmente en los debates, y volver a incluir dentro de este concepto las metas reales del manejo macroeconómico.

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes: en primer lugar, tener en cuenta el conjunto del ciclo económico, desarrollando políticas anticíclicas activas; y, en segundo lugar, incorporar el crecimiento de largo plazo como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil. La globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada.

Por este motivo, puede ser necesario que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, tales como fondos de estabilización de ingresos públicos y bancos centrales autónomos con responsabilidad política. La experiencia regional y de otros países en desarrollo indica que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige una combinación de tres elementos de políticas, cuyo peso relativo variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible, orientada a evitar sobreendeudamiento de los agentes públicos y privados y desajustes en los precios macroeconómicos más importantes (las tasas de cambio e interés) y en los precios de los activos fijos y financieros. El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con claro contenido anticíclico, lo que implica que la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de auge, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa, que debe prevenir en particular la entrada de capitales volátiles durante los períodos de bonanza financiera.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo, a ritmos del 6% anual o más. Desde el punto de vista macroeconómico, dicho objetivo descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de

interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que afectan a las decisiones de inversión. Un elemento esencial de este esfuerzo es el aumento de la inversión productiva a niveles muy superiores a los registrados en los años noventa, lo que implica medidas orientadas a compensar los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto económico. En primer término, medidas para reducir la volatilidad del crecimiento económico, a las cuales ya hemos aludido. En segundo lugar, una reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo, lo que exige el desarrollo de regulaciones e instituciones adecuadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo apropiado; en esta materia, pese a la explosión del desarrollo financiero en muchos países, hay escaso avance, e incluso se registran retrocesos. En tercer lugar, estrategias y políticas activas de desarrollo productivo. En este informe las denominamos "estrategias de cambio estructural", resaltando que su objetivo fundamental es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas.

Esto último destaca la estrecha relación que existe, para un buen desempeño en términos de crecimiento económico, entre los fenómenos de carácter macroeconómico y la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales éstas se enmarcan. Por ello, a juicio de la CEPAL, incluso una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, no es suficiente; es necesario complementarla con un conjunto de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva.

En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo de la región, estas políticas son de tres tipos. El primero abarca las dirigidas a resguardar la competencia y desarrollar mecanismos de regulación pública de estructuras de mercado no competitivas o con fuertes externalidades. Los retos regulatorios más importantes incluyen las actividades financieras, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales. El segundo tipo incluye la corrección de fallas que caracterizan los mercados de factores —acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos al desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso a dichos mercados por parte de las pequeñas empresas, urbanas y rurales. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas son las que enfrentan las

mayores dificultades para acceder a los mercados de factores y son, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la puesta en marcha de una ambiciosa política de apoyo a la pequeña empresa, con miras a lograr su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. El tercer tipo de políticas comprende las dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Esta estrategia incluye el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas (transferencia, investigación y desarrollo) y exportadoras (fomento a la conquista de nuevos mercados externos, a la diversificación de la oferta exportadora y al desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras). Incluye, además, el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que determinan, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, el grado de competitividad sistémica de los sectores productivos. Ello exige promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente la formación de conglomerados productivos (*clusters*).

Dichas estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para generar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es deseable desarrollar un variado abanico de combinaciones público-privadas que cada país debe explorar a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como lo hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero que contribuya a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que se sigue apreciando en nuestra región es atribuible en gran medida al descuido e incluso el abierto rechazo a gran parte de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada por esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes.

La posibilidad de que el patrón de desarrollo económico genere mayor integración social dependerá de su capacidad para crear empleos productivos; para superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas, en su acceso a factores de producción —capital, tierra y conocimiento— y a canales apropiados de comercialización; y para lograr una “nivelación de oportunidades” en materia de acceso a infraestructura y otros servicios modernos destinados a los pequeños productores rurales. Sus efectos benéficos sobre la distribución del ingreso, a través de las mejores oportunidades laborales y patrimoniales, permitirán, asimismo, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

El desarrollo regional debe, además, dar un paso definitivo hacia la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible. Esto significa mucho más que la simple conservación de la base de recursos naturales. En esencia, dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en

donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio: humano, físico y natural. En esta materia, la región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, proponiéndose contribuir a los objetivos globales del desarrollo sostenible mediante el avance hacia una competitividad basada en la sostenibilidad, dentro del principio internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Debe, además, reconocer el potencial que ofrece dicha agenda en relación con las ventajas comparativas regionales en cuanto a mitigar y reducir las emisiones de carbono, a utilizar su riqueza en biodiversidad y a canalizar de manera sostenible nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo. Para lograr estos avances y aprovechar sus potencialidades, la región debe fortalecer las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos; asignar mayores recursos públicos a estos ámbitos; lograr una efectiva participación empresarial, y desarrollar una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de una actitud de denuncia a otra de responsabilidad compartida.

---

## Ciudadanía y sociedad

Desde una perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes públicos” y “bienes de valor social”.

El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los

asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal”. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

# Parte I

## La visión global





## Capítulo 1

# El legado de los años noventa

El proceso de reformas estructurales orientado a abrir las economías a la competencia externa y dar una mayor participación en el desarrollo al sector privado se inició en unos pocos países de América Latina en los años setenta, pero se desaceleró en el primer lustro de la década siguiente. Posteriormente, a partir de mediados de los años ochenta, tomó nuevo impulso y se generalizó a toda la región. De esta manera, puede considerarse que en la década de 1990 este proceso se consolidó, aunque avanzado a ritmo desigual en los distintos países de la región en las áreas comercial, financiera, laboral y de la seguridad social, y de la reforma del Estado (Stallings y Peres, 2000).<sup>1</sup> Desde mediados de la década de 1980, estuvo acompañado de esfuerzos tendientes a restablecer los equilibrios macroeconómicos internos. No obstante, las reformas estructurales y los procesos de estabilización macroeconómica no agotan el legado que recibe la región a comienzos del siglo XXI. Éste incluye también factores estructurales profundamente enraizados en la historia misma, además de efectos de la crisis de la deuda que no han sido plenamente superados, y otros procesos sociales y políticos. Por otra parte, todos estos factores están presentes en una región que de por sí es heterogénea en tamaños, estructuras y grados de desarrollo, así como en la solidez o fragilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Como introducción a los análisis que siguen, en este capítulo se hace una breve recapitulación sobre el legado de los años noventa, con la que se resumen una evaluación más extensa de dicha década realizada recientemente por la CEPAL (CEPAL, 2000a) y algunos de los resultados de una investigación de largo aliento

sobre los efectos de las reformas estructurales en América Latina y el Caribe (Stallings y Peres, 2000; Mogueillansky y Bielschowsky, 2000; Katz, 2000a; Morley, 2000 y Weller, 2000). En el capítulo se abordan inicialmente los temas del comportamiento macroeconómico, la inserción externa y la

1 Véase una comparación cuantitativa del grado de avance de las reformas en Lora (1998) y Morley, Machado y Pettinato (1999).

transformación productiva; a continuación se hace un análisis de la fragilidad de las tendencias sociales, para concluir con unas breves consideraciones sobre los

temas emergentes de la equidad de género y el desarrollo sostenible y sobre los avances aún incompletos en la esfera de la democracia y la ciudadanía.

## 1. Comportamiento macroeconómico, inserción externa y transformación productiva

### a) Comportamiento macroeconómico

Sin duda, el hecho económico más destacado de los años noventa ha sido la renovación del crecimiento, en un contexto de mayor preocupación por los desequilibrios macroeconómicos internos. Lo primero ha sido mucho más evidente en América Latina, donde el ritmo promedio de expansión del producto interno bruto (PIB) supera el de la década pasada (3.3% anual entre 1990 y 2000 frente a 1.0% en la década de 1980, ó 1.6% frente a -0.9% en términos de crecimiento del PIB per cápita) y se aprecia una aceleración en el grueso de los países. En el Caribe se observa un aumento similar, pero el ritmo promedio de crecimiento ha seguido siendo más bajo (2.0% durante la presente década frente a 0.1% durante la pasada) y se registra una desaceleración en un conjunto más amplio de países. Por otra parte, la mayor preocupación de las autoridades nacionales por los desequilibrios macroeconómicos internos se refleja no sólo en la persistente disminución del déficit fiscal a un rango promedio entre 1% y 2% del PIB —con algunas excepciones y un aumento durante la crisis reciente— sino también en la estabilización de la inflación de América Latina en los niveles más bajos en medio siglo, que alcanzaron al 10% o menos desde 1997 y cifras de un dígito a partir de entonces en la mayoría de los países. A la luz de los grandes desequilibrios fiscales que caracterizaron la economía latinoamericana desde fines de los años setenta y de la larga historia inflacionaria de varios países, sobre todo los sudamericanos, estos logros son decididamente sobresalientes. Ellos se han traducido en una mayor confianza en las autoridades

macroeconómicas de la región, aunque no han redundado en una estabilidad de las corrientes de capitales.

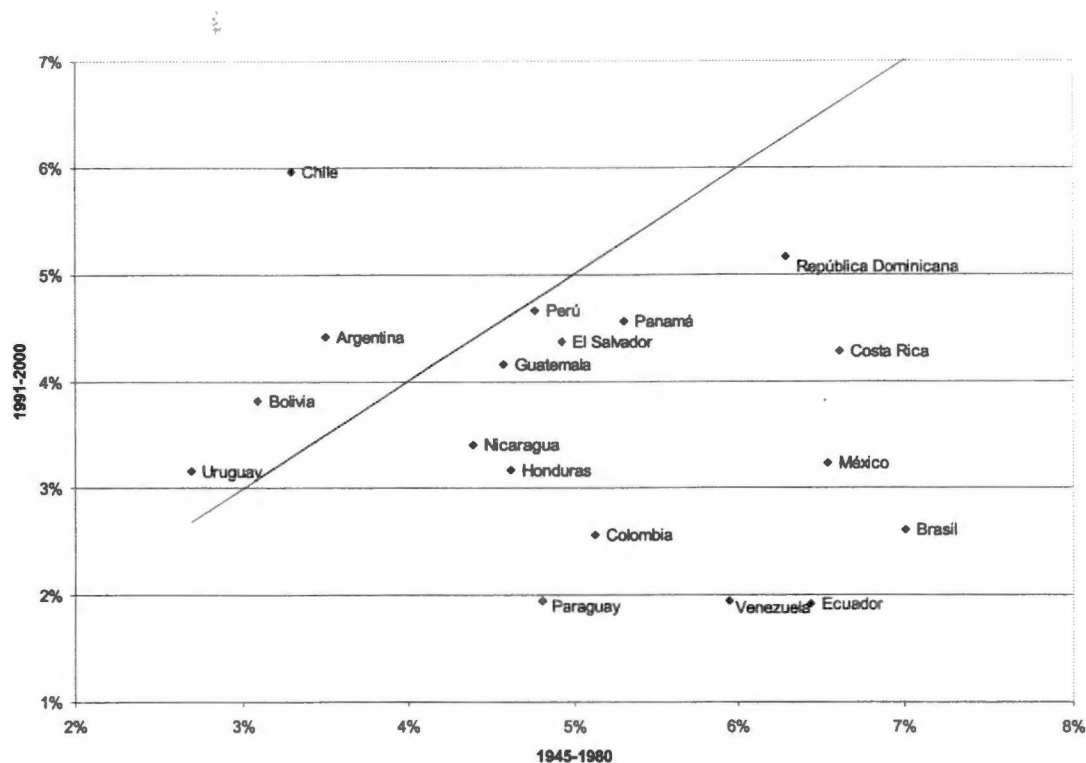
No obstante, el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior no sólo a lo que hace falta para cerrar la brecha que nos separa de los países más desarrollados sino también a lo que la CEPAL ha considerado deseable y necesario para superar los graves problemas de pobreza que aquejan a la región. Asimismo, ha sido significativamente inferior a los ritmos que experimentó América Latina entre 1945 y 1980: 5.5% por año ó 2.7% per cápita; esto es cierto aun si la comparación se hace con promedios simples (4.9% y 2.1%, respectivamente), para aislar el efecto de los dos países más grandes de la región, Brasil y México, cuyo crecimiento económico en los años noventa fue muy inferior a su patrón histórico.<sup>2</sup> El patrón de menor crecimiento con relación a las tres décadas y media anteriores a la crisis de la deuda ha caracterizado, además, a la mayoría de los países latinoamericanos; de hecho, las únicas excepciones coinciden con aquellos países cuyo desempeño fue relativamente pobre durante dicha época (véase el gráfico 1.1).

Por sí sola, la menor expansión respecto de los patrones anteriores a la crisis de la deuda pone en tela de juicio los fuertes efectos positivos que, de acuerdo con algunos analistas, han tenido las reformas sobre el crecimiento económico. Un estudio reciente de la CEPAL señala que dichos efectos fueron positivos, pero leves (Stallings y Peres, 2000).<sup>3</sup> En cualquier caso, la heterogeneidad de las experiencias, en términos de intensidad de las reformas, de las distintas

2 Los promedios simples del ritmo de crecimiento del PIB y el PIB per cápita de América Latina en los años noventa fueron 3.4% y 1.3%, respectivamente.

3 De acuerdo con este estudio, es imposible diferenciar el impacto de las reformas de aquél de los procesos de estabilización macroeconómica y de los cambios en el contexto externo. Sobre los efectos de la reforma en la inversión, véase Moguillansky y Bielschowsky (2000) y sobre la productividad, Katz (2000a). Estas conclusiones difieren de las de estudios previos (entre ellos, en relación con América Latina, BID, 1997). UNCTAD (1999a) y Rodrik (1999) plantean igualmente dudas sobre los efectos de las reformas.

Gráfico 1.1  
**CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**



Fuente: CEPAL.

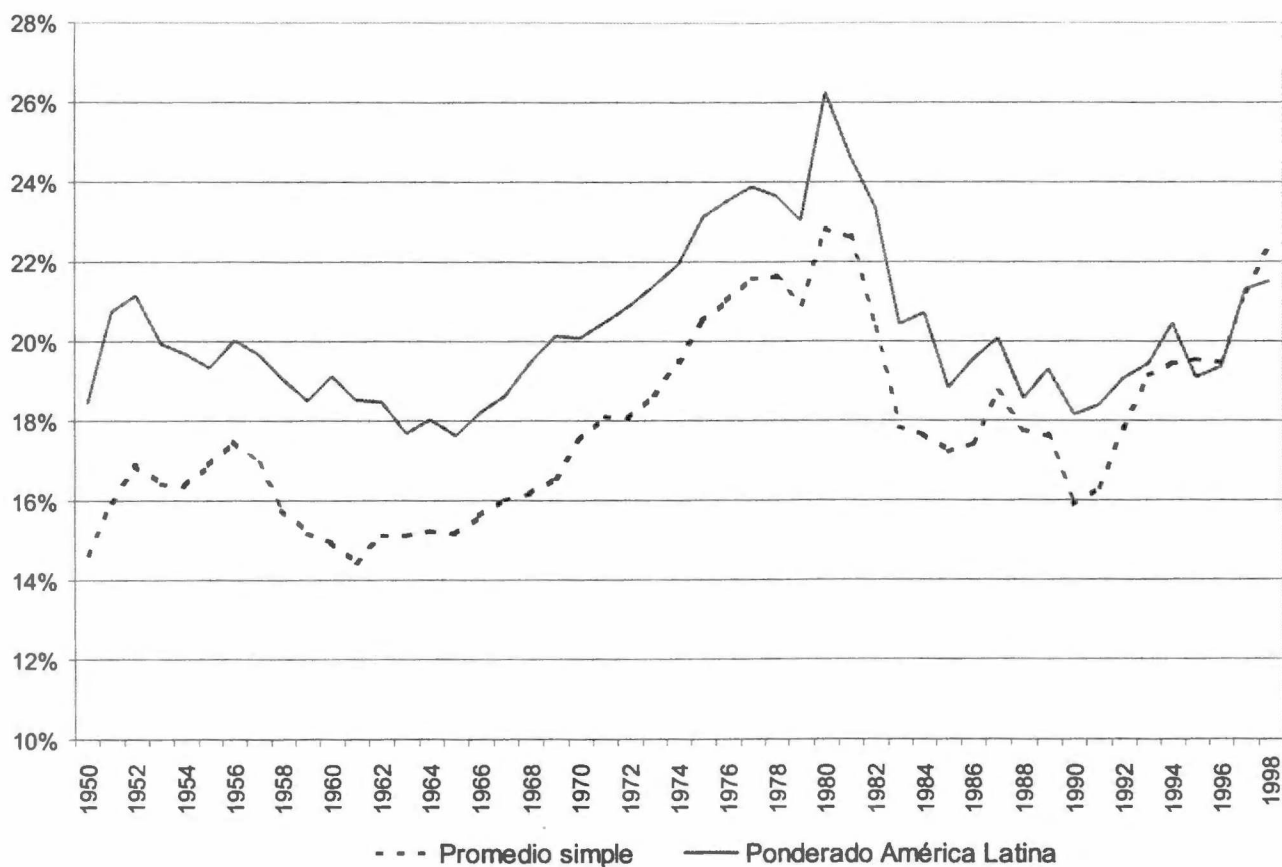
políticas macroeconómicas que las acompañaron y de los resultados conjuntos de dichas políticas, indica que no es fácil hacer inferencias simples sobre dichos efectos.

La evolución de la tasa de inversión corrobora las observaciones anteriores. Aunque la tasa de inversión ha tendido a recuperarse, sólo en 1997 y 1998 alcanzó registros similares a los de la década de 1970 en el caso del promedio simple de dicha tasa, que capta mejor el mayor vigor relativo de la acumulación de capital en los países de menor tamaño (véase el gráfico 1.2). La tasa de inversión ponderada se mantuvo, sin embargo, en niveles inferiores a los de la década de 1970. Más aún, la relación incremental capital-producto ha sido muy superior en los años noventa que en los años setenta (6.6 comparada con 4.8), lo que demuestra que los ritmos de inversión han sido menos eficaces en términos de jalonar el crecimiento económico (véase la parte A del gráfico 1.3).<sup>4</sup>

El comportamiento de la actividad económica refleja, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. A la luz de la evolución de los flujos de capital, es posible diferenciar dos etapas enteramente diferentes en la última década. En la primera se observó un incremento notable de los flujos de capital hacia la región, que facilitó la adopción de programas antiinflacionarios exitosos en varios países y la puesta en marcha de los procesos de reforma estructural. El repunte de los flujos y el éxito de los programas antiinflacionarios, unidos a la capacidad productiva subutilizada que existía inicialmente, contribuyeron a la rápida reactivación del crecimiento experimentado por la región en la primera parte de la década (4.1% en 1990-1994). La gran inestabilidad de los flujos de capital a partir del efecto "tequila" dio lugar, por su parte, a un período de menor crecimiento del PIB (2.8% anual en 1994-2000, aun

4 Nótese que, de acuerdo con el mismo gráfico, en los años noventa la tasa de inversión fue similar o superior a la de los años cincuenta o sesenta, tanto en el caso del promedio simple como del ponderado. Sin embargo, la comparación en términos de relaciones marginales capital-producto es entonces mucho más desventajosa, porque en aquellas décadas los niveles inferiores de inversión estuvieron acompañados de mayores ritmos de crecimiento económico.

Gráfico 1.2  
**INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**



Fuente: CEPAL.

previando una recuperación en este último año) y fuerte inestabilidad en los ritmos de crecimiento. Otras manifestaciones de esta dependencia del financiamiento externo son la notoria sensibilidad de la balanza comercial ante el nivel de actividad económica y la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo que caracteriza las fases de reactivación del crecimiento asociada al ingreso de capitales. Una manifestación interna importante ha sido la frecuencia de las crisis financieras nacionales en la década de 1990, como parte de un patrón por lo demás universal (FMI, 1998). Estas crisis han absorbido considerables recursos fiscales y cuasifiscales en muchos países y han afectado el funcionamiento mismo de los sistemas financieros por períodos ocasionalmente largos.

Por otra parte, el rápido crecimiento que se registró en algunos países en los primeros años de la década actual se ha ido erosionando. Este es el caso de Argentina, Chile, El Salvador, Guyana, Panamá y Perú,

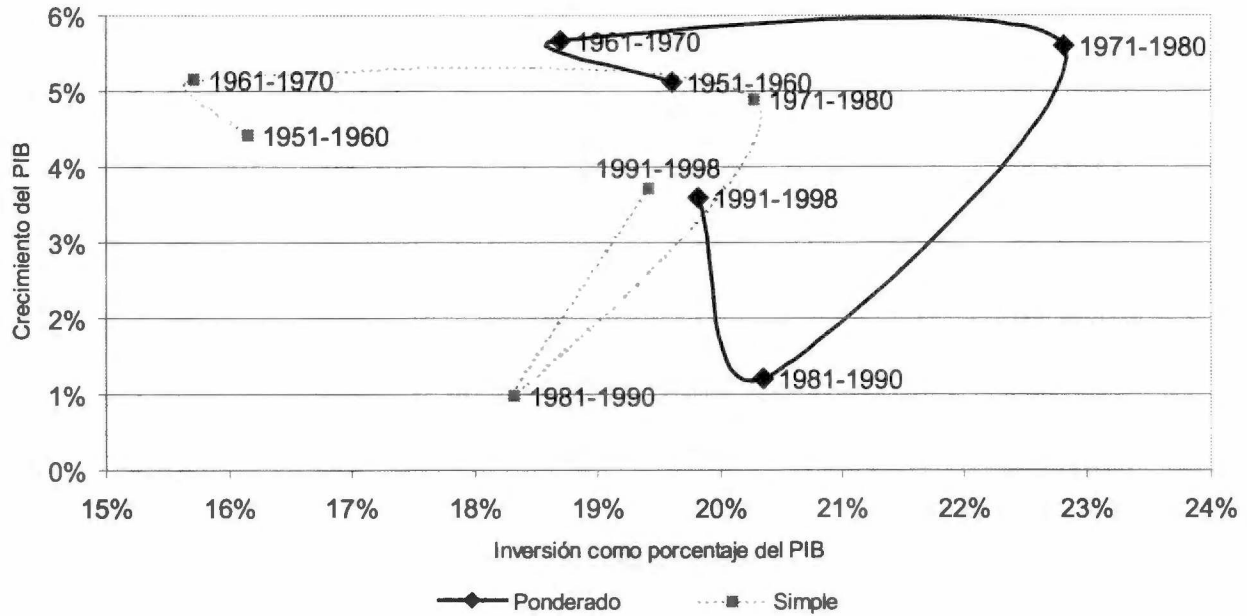
los seis países que anotaron crecimientos superiores al 5% anual entre 1990 y 1994; de ellos, sólo Chile, que en los años noventa logró tasas notablemente altas de formación de capital, ha mantenido un ritmo ligeramente superior a dicho registro desde la crisis del "tequila". Por el contrario, sólo dos países, República Dominicana y Nicaragua, han acelerado su ritmo de crecimiento desde entonces, por encima del 5% por año (véase el gráfico 1.4).

Cabe agregar que el tipo de manejo macroeconómico no ha sido ajeno a esta sensibilidad del crecimiento económico a los flujos de capital, a la propensión a las crisis financieras nacionales y a los problemas de reestructuración de los sectores productivos a los que aludiremos a continuación, lo que revela la existencia de contradicciones entre los distintos objetivos e instrumentos de la política económica. En particular, el fuerte sesgo en favor de la revaluación cambiaria que ha caracterizado los períodos de auge

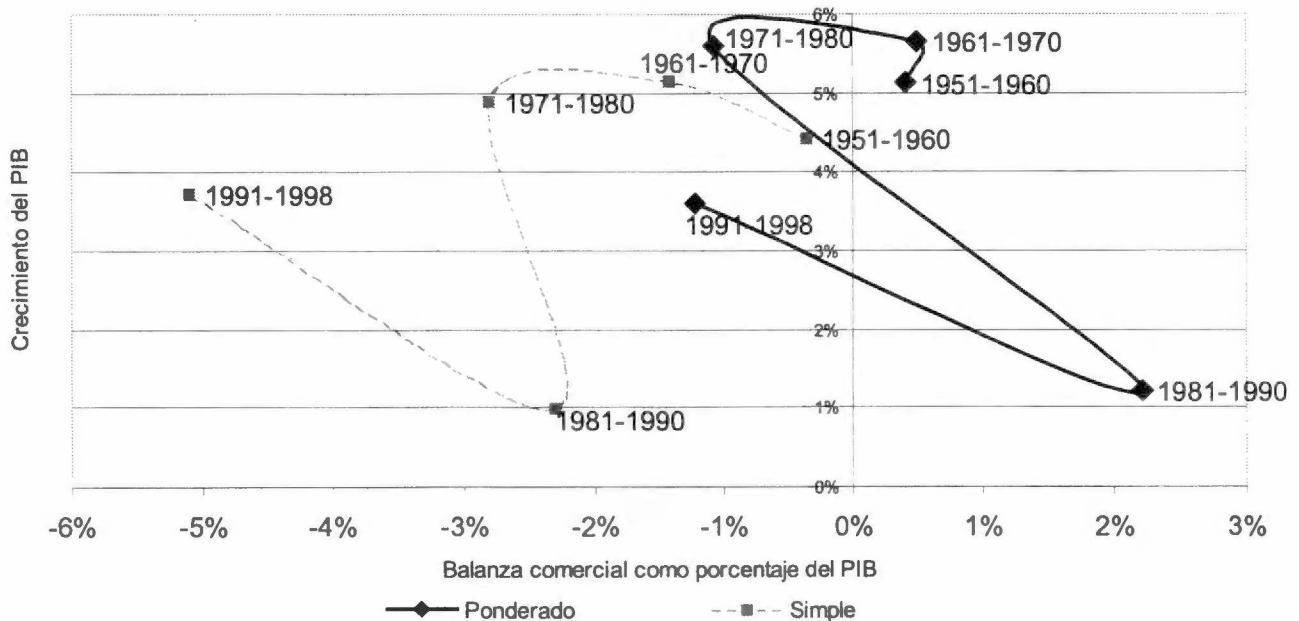
Gráfico 1.3

**TASA DE INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO, BALANZA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

**A. Tasa de inversión en capital fijo y crecimiento económico**



**B. Balanza comercial y crecimiento económico**



Fuente: CEPAL.

durante los años noventa ha sido responsable de los serios problemas de ajuste que han enfrentado los sectores productores de bienes y servicios comercializables en varios países, así como de eventuales ataques especulativos que han acentuado la inestabilidad y los riesgos de crisis financieras. Asimismo, la tendencia a adoptar políticas monetarias y crediticias procíclicas, que permiten auges crediticios y fuertes disminuciones de las tasas de interés durante los períodos de expansión y marcadas contracciones monetarias y altas tasas de interés durante las crisis, ha sido en muchos países la causa básica de las crisis financieras nacionales y de la inestabilidad del crecimiento económico.

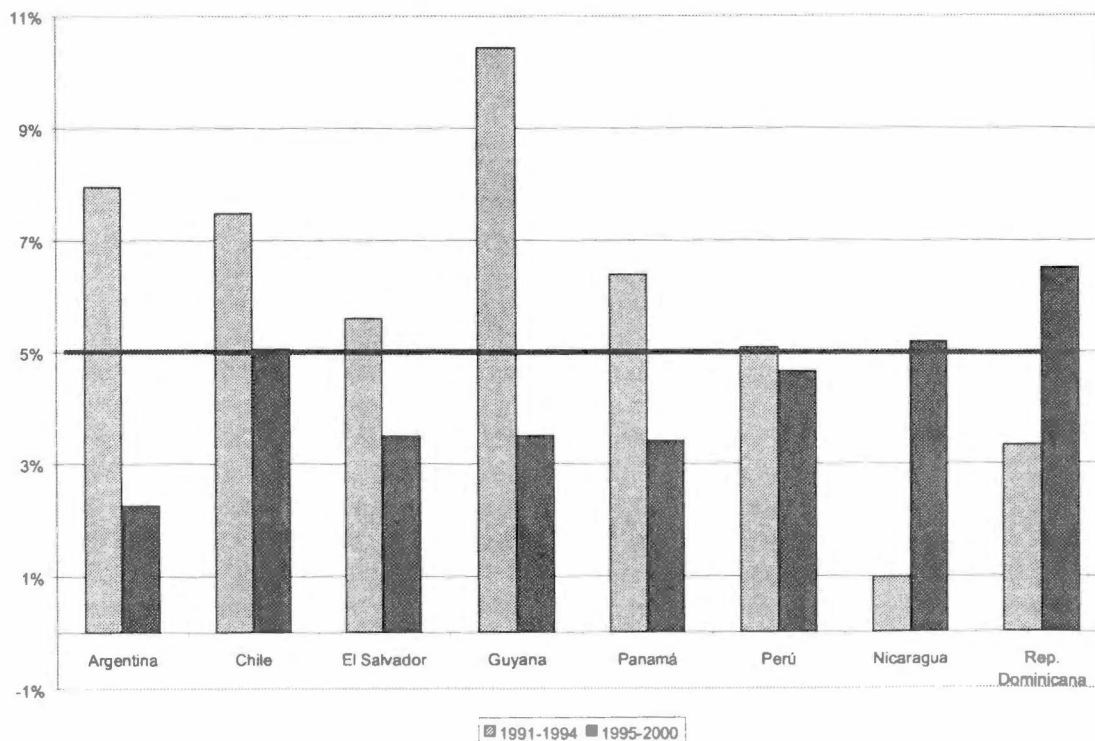
#### b) Inserción externa

Durante la década de 1990 se registraron avances importantes en la incorporación de las economías latinoamericanas y caribeñas a la economía mundial. Dicha década culminará con el crecimiento más rápido

del volumen de las exportaciones reales de la historia regional (8.9% anual entre 1990 y 1999), superior, además, al que alcanzó el comercio mundial. La profunda expansión de las exportaciones mexicanas (13.7% anual) explica gran parte de este dinamismo. De hecho, en 1999 dicho país concentró cerca de la mitad de las exportaciones latinoamericanas de bienes. En cambio, Brasil se destaca por el crecimiento relativamente lento de sus exportaciones (3.2% anual), inferior no sólo en relación con el promedio regional de la década de 1990, sino con su propia historia desde los años sesenta. El resto de los países muestra, sin embargo, un crecimiento dinámico, cercano al 8% por año. Aun así, la participación de América Latina y el Caribe en el total de exportaciones mundiales sigue siendo muy baja, sólo ligeramente superior al 5%.

La diversificación de las exportaciones ha avanzado a ritmos muy diferentes en los distintos países y subregiones. El elemento más destacado es, nuevamente, el rápido cambio de la composición de las exportaciones mexicanas, aunque también la importante

Gráfico 1.4  
CRECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS MÁS DINÁMICAS



diversificación de las de Centroamérica y República Dominicana (véase el cuadro 1.1). En lo que respecta a México, refleja el auge de las exportaciones industriales hacia Estados Unidos, que abarca un amplio conjunto de productos, incluidos aquellos asociados a actividades de ensamble (maquila). En los países más pequeños, dicha diversificación se vincula más estrechamente al desarrollo de una industria ensambladora orientada hacia el mercado de los Estados Unidos, e incluye tanto manufacturas tradicionales (confecciones, en particular) como, crecientemente, productos electrónicos. Debido al peso creciente de las actividades de ensamblaje, en términos del valor agregado de las exportaciones, tanto el ritmo de crecimiento como su diversificación han sido menos intensos. El cambio en la composición de las exportaciones ha sido mucho más lento en Brasil —que igualmente mantiene una estructura exportadora muy diversificada— y, sobre todo, en el resto de Sudamérica, donde se sigue observando una alta participación de las exportaciones de bienes primarios, así como de las manufacturas de uso intensivo de recursos naturales o tradicionales. El Caribe de habla inglesa tampoco experimentó un cambio importante en la composición de las exportaciones durante la década. Así las cosas, en la mayoría de los países el crecimiento exportador ha estado acompañado de una diversificación todavía inadecuada de la base exportadora, tanto en términos de productos como de mercados de destino (CEPAL, 1998d). Estos patrones de especialización han implicado que, mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños han venido ampliando sus exportaciones en renglones que son dinámicos dentro del conjunto de las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —aunque, nuevamente, con un peso importante de las actividades de ensamble—,<sup>5</sup> los países sudamericanos han hecho lo propio en bienes que tienden a perder participación en las compras de los países desarrollados.

Un elemento importante de la expansión y diversificación de las exportaciones ha sido el avance significativo del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de antiguos acuerdos de integración económica y libre comercio o a la formación de nuevos. El crecimiento del intercambio comercial fue particularmente dinámico al interior de los dos principales acuerdos subregionales sudamericanos, el Mercado

Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, entre 1990 y 1998 (22% y 19% anual, respectivamente). En lo referente al Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el crecimiento ha sido mucho menos dinámico y, en el primer caso, se concentró en la primera parte de la década de 1990. Una característica destacada del comercio intrarregional ha sido su mayor intensidad en cuanto a las exportaciones manufactureras no tradicionales e incluso su creciente diversificación. De hecho, si se excluye dicho comercio, las exportaciones sudamericanas muestran un peso cada vez mayor de los productos primarios (véase nuevamente el cuadro 1.1). En consecuencia, uno de los costos más desafortunados de la crisis reciente ha sido la marcada disminución de los flujos comerciales al interior de los procesos de integración sudamericanos, que fue particularmente aguda en 1999 (cercana al 30%).

En términos de la reestructuración productiva en función de los mercados internacionales, la región ha venido generando, así, dos patrones básicos de especialización. El primero se distingue por el dinamismo de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados, orientadas primordialmente hacia los Estados Unidos. Este patrón predomina en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, y se combina con mayores encadenamientos nacionales en el caso de las ramas no maquiladoras de México, con exportaciones agrícolas tradicionales o en proceso de diversificación en Centroamérica y con sectores de exportación de servicios (muy especialmente turismo) en el Caribe. El segundo patrón combina el predominio de exportaciones primarias o industriales de uso intensivo de recursos naturales hacia fuera de la región, con un comercio intrarregional mucho más diversificado. Este es el modelo que impera en los países sudamericanos y se combina, en el caso de Brasil, con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología y, en éste y varios otros países, con exportaciones manufactureras de uso intensivo de mano de obra y con una importante producción industrial destinada a los mercados internos. Existe además un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por el predominio de la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

La apertura y el acceso renovado al financiamiento externo han redundado en un crecimiento aún más rápido

5 En orden de importancia en términos de crecimientos absolutos, la participación en las importaciones de la OCDE de productos dinámicos ha aumentado en las confecciones (México, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Jamaica), la industria automotriz (México), la maquinaria no eléctrica (México y Brasil), la maquinaria eléctrica y el equipo electrónico (México, República Dominicana y Costa Rica), las computadoras (México) y la industria químico-farmacéutica (México).

Cuadro 1.1  
**COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,<sup>a</sup>**  
**1988 Y 1998**  
*(En porcentajes)*

Categorías	México <sup>b</sup>		Brasil		Sudamérica sin Brasil		Centroamérica <sup>c</sup>		Caribe de habla inglesa <sup>h</sup>		América Latina y el Caribe		Exportaciones intra-regionales		Exportaciones extra-regionales sudamericanas	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1997	1988	1998 <sup>e</sup>	1988	1998	1988	1998
<b>Bienes primarios</b>	<b>42.9</b>	<b>10.0</b>	<b>18.8</b>	<b>19.6</b>	<b>44.0</b>	<b>40.4</b>	<b>63.8</b>	<b>41.7</b>	<b>27.8</b>	<b>28.2</b>	<b>35.5</b>	<b>22.9</b>	<b>20.2</b>	<b>15.5</b>	<b>33.4</b>	<b>38.8</b>
Agrícolas	10.7	4.1	12.2	12.4	20.9	20.3	63.2	41.0	10.4	7.7	17.2	12.3	8.0	8.6	17.5	19.9
Mineros	2.8	0.4	6.5	7.2	5.2	4.2	0.1	0.2	3.6	9.8	4.9	3.0	3.9	1.5	6.0	7.0
Energéticos	29.4	5.5	0.0	0.0	17.9	15.8	0.4	0.5	13.8	10.6	13.4	7.6	8.4	5.3	9.9	11.9
<b>Bienes</b>																
<b>Industralizados</b>	<b>56.7</b>	<b>89.9</b>	<b>80.1</b>	<b>79.2</b>	<b>55.6</b>	<b>57.8</b>	<b>35.7</b>	<b>58.2</b>	<b>72.0</b>	<b>70.2</b>	<b>63.9</b>	<b>76.2</b>	<b>79.4</b>	<b>84.3</b>	<b>65.9</b>	<b>60.1</b>
Tradicionales	10.8	20.0	29.2	28.9	20.0	21.3	23.6	31.1	19.1	21.0	21.3	22.6	17.4	26.4	25.5	23.7
Alimentos, bebidas y tabaco	3.9	2.3	16.6	16.3	11.8	12.3	12.3	13.0	10.7	11.8	11.8	8.7	6.5	12.1	15.1	14.4
Otros tradicionales	6.8	17.7	12.6	12.6	8.1	9.0	11.3	18.1	8.3	9.3	9.5	13.9	11.0	14.4	10.4	9.3
Intensivos en recursos naturales y elevadas economías de escala <sup>f</sup>	20.6	8.3	31.5	24.1	33.1	27.6	6.9	8.9	50.4	47.3	29.5	18.1	40.7	28.2	31.3	26.7
Duraderos de uso final <sup>g</sup>	10.2	24.0	8.7	10.7	0.8	5.1	0.2	1.1	0.3	0.1	5.4	14.2	8.7	15.4	3.9	3.2
Difusores de progreso técnico <sup>h</sup>	15.1	37.6	10.8	15.5	1.8	3.8	5.2	17.0	2.2	1.7	7.7	21.4	12.5	14.3	5.2	6.4
<b>Otros bienes</b>	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.8</b>	<b>1.2</b>	<b>0.4</b>	<b>1.8</b>	<b>0.5</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>1.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.9</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>0.7</b>	<b>1.2</b>

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. La clasificación empleada se explica con detalle en CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre, pp. 217 a 225; y Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998 (LC/G.2038-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N. de venta: S.99.II.G.3, p. 190.

<sup>a</sup> Comprende a los siguientes 25 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esta fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo los datos de 1988 y 1998 no son comparables.

<sup>c</sup> Comprende a los siguientes cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>d</sup> Comprende a los siguientes ocho países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

<sup>e</sup> En el caso de Barbados, Belice, Dominica, Granada, Paraguay y Suriname, por falta de datos para 1998, se tomaron los correspondientes a 1997.

<sup>f</sup> Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos.

<sup>g</sup> Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos (y sus partes). Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

<sup>h</sup> Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

de las importaciones. Por este motivo, el déficit comercial ha tendido a ampliarse, alcanzando niveles similares a los de la década de 1970 (superiores si se estiman como promedios simples). Este hecho es motivo de especial preocupación, dado que tales déficits coinciden con ritmos de crecimiento económico dos o más puntos porcentuales inferiores a los que se registraban en los años setenta (véase la parte B del gráfico 1.3). Refleja así un deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, que obedece tanto a los cambios estructurales generados por la apertura económica como a la tendencia a la revaluación real que ha caracterizado la década de 1990.<sup>6</sup>

El auge de la inversión extranjera directa es una segunda manifestación del avance que ha experimentado la región en su integración a la economía mundial. Este auge responde a diferentes fuerzas: la desregulación de sectores de uso intensivo de recursos naturales, la privatización de sectores tradicionalmente reservados al Estado, el aprovechamiento de acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales otorgadas por países o regiones más industrializadas (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en particular) y la reestructuración de los sectores productivos en el marco del proceso de integración regional.<sup>7</sup> Dada la inestabilidad que han acusado los flujos financieros hacia la región, la inversión extranjera directa se ha constituido, además, en la fuente fundamental del retorno a una situación de transferencias netas de recursos positivas desde el exterior, revirtiendo de esta manera la transferencia negativa propia de la “década perdida”. Sin embargo, en 1999 la región tuvo, por primera vez en casi una década, una transferencia neta de recursos ligeramente negativa (CEPAL, 1999b).

El auge de la inversión extranjera directa no se ha traducido en su totalidad en la ampliación de la capacidad productiva, ya que su componente más dinámico han sido las fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero públicos (privatizaciones) y más recientemente privados. En los últimos años (1997-1999), en particular, los flujos asociados a las fusiones y adquisiciones han representado alrededor del

40% de la inversión extranjera directa. El rápido crecimiento de dicha inversión ha redundado en un aumento acelerado de la participación de las empresas extranjeras en la producción y las ventas, especialmente desde mediados de la década.<sup>8</sup> Un fenómeno novedoso, aunque de menor cuantía, ha sido la aparición de activas inversiones directas intrarregionales, acompañadas de fusiones y adquisiciones y de una oleada de alianzas estratégicas entre las grandes empresas nacionales, quizás en transición hacia empresas multinacionales de carácter subregional o regional.

### c) Transformación productiva

La debilidad del crecimiento económico promedio de la región revela problemas tanto macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado refleja, como hemos visto, el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, la insuficiente recuperación de las tasas de inversión y desfavorables relaciones marginales capital-producto. A nivel sectorial refleja la incapacidad de los distintos sectores de enfrentar la competencia externa y la ruptura de cadenas productivas, especialmente en el sector manufacturero. A nivel microeconómico refleja el predominio de estrategias “defensivas” de adaptación de las empresas al nuevo contexto (reestructuraciones organizativas, productivas y de estrategia de comercialización con baja inversión) en vez de estrategias “ofensivas” (en que se combinan las reestructuraciones anteriores con aumentos importantes de la inversión en nuevos equipos y tecnologías y alianzas estratégicas de todo tipo). En términos de la metáfora schumpeteriana de la “destrucción creativa” típica de los procesos de reestructuración productiva, el proceso de reforma se ha caracterizado por un peso relativamente fuerte de los elementos “destructivos” y una relativa debilidad de los “creativos”.

En el plano sectorial, la historia ha sido muy diversa (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000; Katz, 2000a; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; David, 2000; Ocampo, 2000). Una de las grandes paradojas del proceso de apertura externa es que los sectores más

6 Este deterioro aparece también si las cuentas externas se miden a través de la cuenta corriente o de la transferencia neta de recursos desde el exterior. Además, es aún más marcado en relación con las décadas de 1950 y 1960, cuando de hecho las economías de la región crecieron a ritmos más rápidos que en la década de 1990, generando superávits comerciales. Véase un análisis similar en UNCTAD (1999a), donde se muestra que este deterioro ha sido una característica del mundo en desarrollo en general, con la excepción de China y parcialmente de otros países dinámicos de Asia.

7 Véase un análisis de estas tendencias en CEPAL (1998b).

8 De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2000b), dentro de las ventas de las 500 mayores empresas, aquellas correspondientes a empresas extranjeras han aumentado del 26.6% en 1990-1992 al 29.5% en 1995 y 38.7% en 1998.

dinámicos han sido los productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, en tanto que los productores de bienes transables han perdido participación dentro de la actividad económica global. En términos relativos, los sectores del transporte, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros han sido dinámicos, al igual que la construcción, durante los períodos de auge. Entre los sectores de bienes transables, la industria manufacturera ha sido, en general, la más afectada en relación con su propia historia, especialmente las industrias más tradicionales de uso intensivo de mano de obra (confecciones, calzado y manufacturas de cuero, muebles, etc.), con excepción en este último caso de aquellas asociadas a la maquila. Entre los sectores industriales que han tenido un buen desempeño se destacan precisamente la maquila, la industria automotriz, favorecida en México por el acceso al mercado de los Estados Unidos y en Sudamérica por mecanismos especiales de protección en el marco de los procesos de integración, algunas industrias procesadoras de recursos naturales y ramas orientadas al mercado interno durante los períodos de auge de la demanda (materiales de construcción, bebidas, algunos alimentos, etc.).

La agricultura también ha crecido por debajo de su ritmo anterior a la crisis de la deuda, aunque en este caso las experiencias regionales son muy heterogéneas. Además, sus patrones de transformación estructural siguen tendencias de largo plazo, parcialmente independientes de los procesos de reforma. En los países del Caribe inglés, la erosión de las preferencias comerciales con que han contado tradicionalmente se ha reflejado en una severa crisis de sus sectores agropecuarios. La minería ha tendido a crecer a ritmos rápidos, especialmente la extracción de minerales más que las actividades de mayor valor agregado (refinación).

Este sector, al igual que el de las comunicaciones y, en menor medida, el energético, ha sido favorecido por los cambios institucionales orientados a abrir mayores espacios a la participación privada y a la inversión extranjera, que incluyen, en el caso de la minería y de la inversión extranjera, una mayor protección a los derechos de propiedad. Entre los cambios institucionales, que resultan ventajosos también para algunas actividades e inversionistas extranjeros, se cuenta también la mayor protección a la propiedad intelectual.

El ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada han generado, además,

progresos en términos de eficiencia y disputabilidad (*contestability*) de los mercados, para beneficio de los usuarios y de la asignación de recursos. No obstante, la creciente concentración económica ha provocado presiones en el sentido contrario, aun en sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, cuando la mayor protección a la propiedad intelectual ha producido aumentos de precios (por ejemplo, en algunos productos farmacéuticos). El problema es aún más complejo en los sectores de servicios de infraestructura, particularmente en los casos en que la política de apertura a la inversión privada no se ha orientado explícitamente a aumentar la competencia, e incluso ha sustituido monopolios públicos por monopolios privados, al menos temporales y, más en general, cuando la formulación de los marcos regulatorios ha tendido a rezagarse —un patrón que ha sido bastante difundido. Más aún, si los procesos de privatización han sido mal diseñados y no ha existido un proceso regulatorio previo, las privatizaciones han suscitado transferencias de riqueza. En los servicios sociales se han producido problemas de otra naturaleza, según veremos más adelante. Estos resultados reflejan, por lo tanto, los problemas que ha originado el rezago que ha venido experimentando la región en términos de normas de competencia y de la formulación de esquemas regulatorios apropiados para el nuevo marco del desarrollo.

Una de las manifestaciones más importantes del dinamismo relativamente lento es el insuficiente desempeño de las economías latinoamericanas y caribeñas en cuanto al crecimiento de la productividad. Aun en sectores donde la productividad ha aumentado, en la mayoría de los países la brecha correspondiente en relación con las economías industrializadas —Estados Unidos, especialmente— ha tendido a ensancharse en la década de 1990. Este es, en particular, el caso de la industria manufacturera. De hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad en relación con la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa, e incluso tendió a ampliarse en esta última década, como reflejo del cambio técnico acelerado que se produjo en los Estados Unidos. A nivel subsectorial, el cierre de la brecha tecnológica tiene que ver mucho más con los ritmos de crecimiento económico de los subsectores correspondientes que con los ajustes generados por el proceso de reforma.<sup>9</sup> En el sector agropecuario ha habido un aumento sostenido de la

9 Véase un análisis extenso de la evolución de la productividad en la industria manufacturera en Katz (2000a).

productividad, que obedece en realidad a una tendencia de largo plazo, de la cual no existe evidencia de quiebres generalizados durante los años noventa (Dirven, 1997; Ocampo, 2000). Los sectores de las telecomunicaciones, la minería y, en algunos casos, la energía son quizás aquéllos en los cuales existen pruebas más firmes de aceleración de los aumentos de la productividad en los años noventa, como resultado de los procesos de privatización y la participación creciente de empresas multinacionales en su desarrollo (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000).

En términos más generales, las tendencias de la productividad reflejan la enorme asimetría entre una evolución positiva de dicha variable en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. Este contraste demuestra que la mano de obra, el capital, las capacidades tecnológicas y, a veces, la tierra, desplazados de los sectores y empresas afectados por los procesos de reestructuración productiva, no se han reasignado adecuadamente hacia los sectores en expansión. En efecto, el aumento de la productividad laboral media en la década de 1990 ha sido inferior al que experimentaron las economías de la región entre 1950 y 1980, con excepción de los tres países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay (véase el gráfico 1.5). El aumento de la productividad total de los factores durante la década actual ha sido de 1.3% anual, cifra que se compara desfavorablemente con el 2.1% alcanzado en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Hofman, 1999).

Este patrón heterogéneo de aumento de la productividad revela una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva que se han desarrollado en la región: el aumento de la heterogeneidad interna de los sectores productivos, de la “heterogeneidad estructural”, como la ha denominado tradicionalmente la CEPAL. Esto indica que las reestructuraciones no han sido “neutrales” en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras han sido las empresas multinacionales y algunas grandes empresas nacionales, dando lugar a un proceso de concentración económica que, acorde con el patrón internacional, es evidente en casi todos los países, en tanto que la historia de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, es mucho más diversa y se ha caracterizado en varios países por altas tasas de mortalidad.<sup>10</sup>

#### d) La transformación del marco institucional

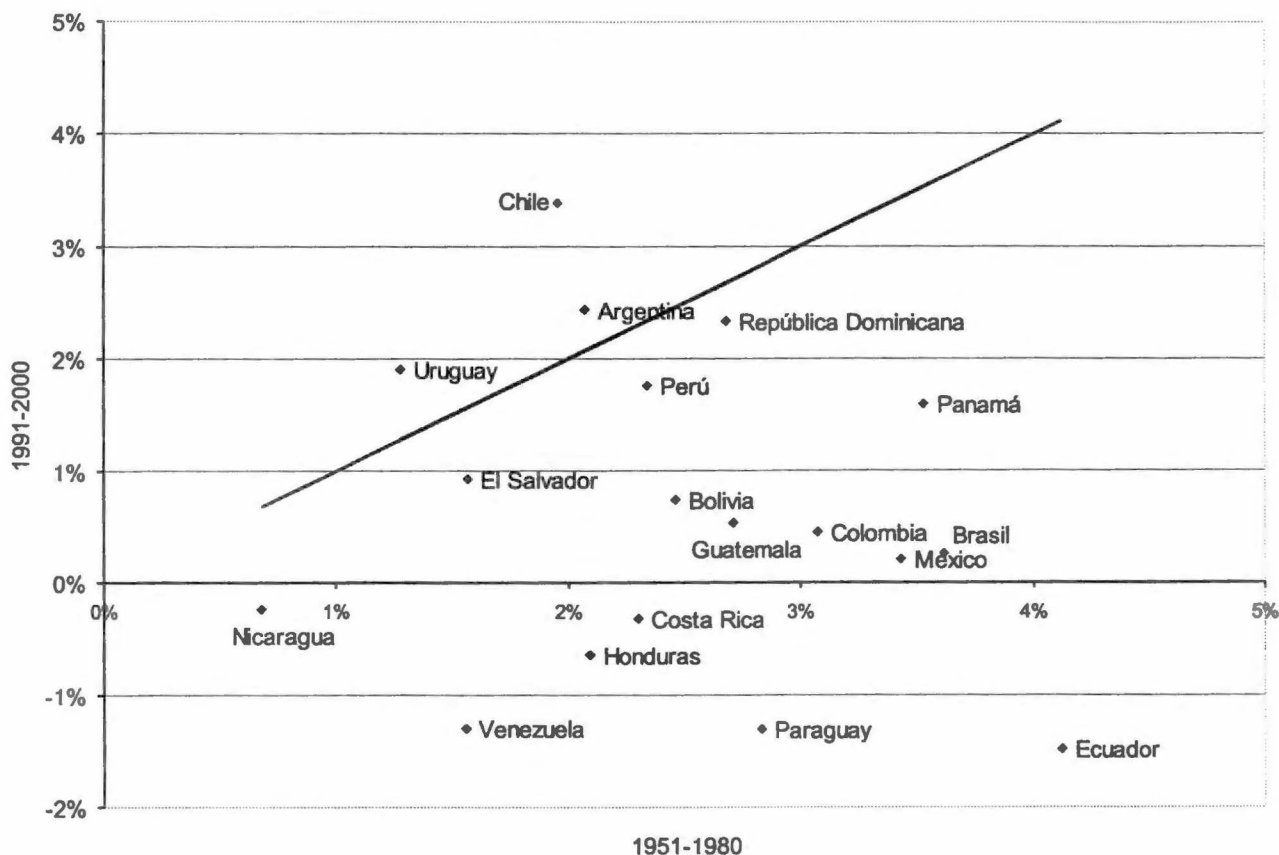
La redefinición de la combinación público–privada permeó varios de los cambios experimentados por las políticas públicas a lo largo de los años noventa. Así, la liberalización de los mercados significó una redefinición del ámbito de lo público. Los países de la región debieron encarar, por consiguiente, el desafío de la modernización institucional del sector público, tanto en sus dimensiones organizativas como en términos de redefinición de las reglas del juego (políticas, normas jurídicas y patrones de comportamiento). En efecto, ambos componentes han probado ser fundamentales una vez que las reformas ingresaron en una cierta fase de madurez. Como demuestra la experiencia de varios países, algunos aspectos del cambio institucional —en particular, un marco de supervisión y regulación adecuado en el sector financiero— jugaron, de hecho, un papel fundamental en la determinación de los costos de transición de los procesos de liberalización económica.

Si bien este es un campo en el que la mayoría de los países de la región tiene todavía un largo camino por recorrer, se han puesto de manifiesto algunos progresos importantes. En el nivel macroeconómico, los cambios apuntaron a sustituir controles múltiples y discrecionales por reglas generales: menores en número, “más amigables” con la operación del mercado, pero más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Junto con ello, se propendió a una más nítida distribución de funciones, —entre las autoridades fiscales y monetarias, entre otros casos— apuntando a establecer un sistema de controles recíprocos. En general, los cambios introducidos lograron fortalecer la confianza de los agentes económicos en la gestión macroeconómica, hecho que se puso en evidencia en las crisis de 1994–1995 y 1997–1999.

Otros cambios institucionales y organizativos provinieron de sectores en los que se establecieron con mayor fuerza nuevas modalidades de cooperación pública y privada. Uno de ellos fue la provisión de servicios de infraestructura, en los que la acción pública se orientó primordialmente a promover la inversión privada y la competencia y, de manera complementaria, a controlar la acción distorsionante de los monopolios. El importante esfuerzo desplegado se plasmó en nuevas capacidades institucionales para la promoción de la competencia, la regulación de mercados específicos y, en menor medida, la protección del consumidor.

10 Véase un análisis extenso de este tema en CEPAL (2000a), Stallings y Peres (2000), Peres (1998) y Peres y Stumpo (1999).

Gráfico 1.5  
**PRODUCTIVIDAD LABORAL**  
 (Crecimiento promedio del producto interno bruto por trabajador activo)



Fuente: CEPAL.

Paralelamente, en este ámbito se aprecia una separación de funciones antes subsumidas en la operación de monopolios públicos integrados. Entre otras cosas, se diferenciaron las funciones de definición de las políticas de desarrollo propias de los sectores correspondientes, la provisión de los servicios y su regulación. En ciertos casos, también se crearon esquemas novedosos para el financiamiento de los

servicios. En el ámbito de los servicios sociales se desarrollaron transformaciones similares (véase la sección 2.b).

Aunque el aprendizaje institucional y social en todos estos campos ha sido importante, los logros fueron tan sólo modestos en comparación con la magnitud de los desafíos, como se desprende del análisis presentado en los siguientes capítulos.

## 2. Fragilidad de las tendencias sociales

### a) Debilidad de los mercados de trabajo

El desempeño de los mercados de trabajo ha sido uno de los reflejos de esta creciente heterogeneidad interna y, de modo más general, de los débiles encadenamientos sociales de la recuperación del crecimiento económico y la reestructuración productiva en los años noventa (OIT, 1999a; CEPAL, 1999b; Weller, 2000). Pese a dicha recuperación, el desempleo abierto aumentó cerca de tres puntos porcentuales durante la década y se elevó súbitamente en algunos países, en particular durante las crisis del tequila y asiática. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el aumento relativo del empleo en sectores de baja productividad, principalmente del sector informal—donde se han generado siete de cada diez puestos de trabajo en las zonas urbanas durante la década que termina. Dicho deterioro se observa igualmente en el incremento relativo del empleo temporal y de personas que trabajan sin contrato en varios países (Tokman y Martínez, 1999). Existen, por supuesto, excepciones importantes a estas tendencias adversas, tanto de países que han experimentado avances en varios indicadores laborales (Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay) como de sectores que han dinamizado la creación de empleo a lo largo de la década en diversos países. En esta materia, es evidente que el tipo de especialización internacional que ha venido surgiendo en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe es de uso más intensivo de mano de obra (en muchos casos, sin embargo, de baja calificación), en tanto que el sudamericano es, en general, de uso más intensivo de capital y recursos naturales.

La débil generación de empleo y su concentración en trabajos de baja productividad, factores a los que se atribuye el desempeño insatisfactorio que ha mostrado la productividad laboral en los años noventa, indican que América Latina está desaprovechando las oportunidades que brinda la actual etapa de la transición demográfica, caracterizada por un crecimiento relativamente rápido de la población en edad de trabajar y la reducción de las tasas de dependencia familiar, lo que ha favorecido la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto se refleja en el hecho de que, mientras el crecimiento demográfico se ha reducido de 2.7% anual en 1950-1980 a 1.7% en la década de 1990, la población

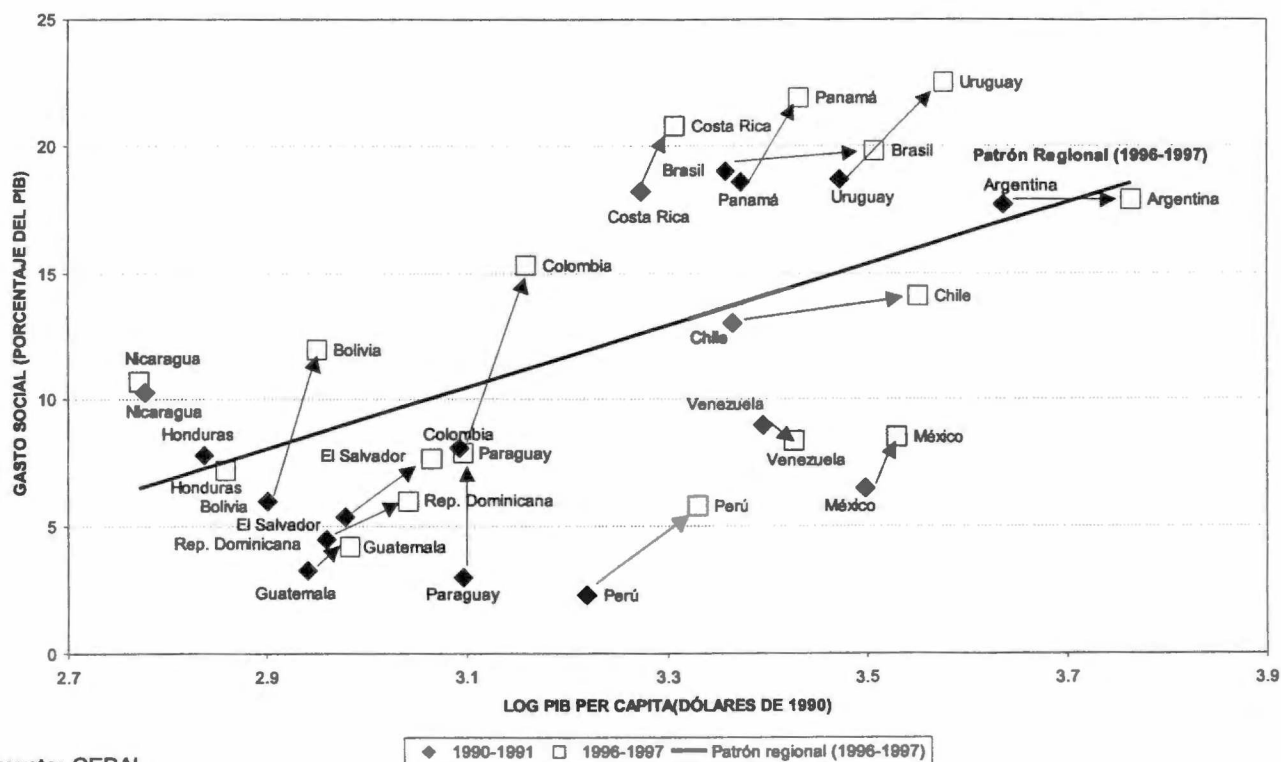
económicamente activa ha crecido a un ritmo similar (2.7% y 2.6%, respectivamente). Esto permitiría lograr tasas muy superiores de crecimiento de la producción por habitante, un patrón inverso al que se ha venido registrando, y señala que la captura de este “bono demográfico” no es, por lo tanto, automática.

La considerable ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados—que se ha acrecentado entre el 18% y el 24% en promedio para la región—ha sido un proceso aún más extendido que el lento crecimiento del empleo, básicamente como resultado del aumento de la brecha de ingresos entre trabajadores con educación universitaria y el resto (CEPAL, 1997b; Morley, 2000). Esta tendencia obedece a la creciente heterogeneidad estructural y a los elevados premios a la calificación laboral que genera el actual contexto de apertura y globalización. Por consiguiente, la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo es el único patrón favorable que caracteriza la evolución laboral en forma generalizada. Ha sido acompañado en varios países de una reducción de las brechas de remuneraciones por género que, aun así, se han mantenido en niveles altos.

### b) Gasto y reestructuración de los servicios sociales

En el frente social, el avance más importante ha sido la creciente canalización de recursos públicos hacia el gasto social, que aumentó del 10.1% del PIB en 1990-1991 al 12.5% en 1996-1997 en América Latina, alcanzando de hecho los niveles más altos de la historia de la región (véase el gráfico 1.6) (CEPAL, 1999d; Ganuza, León y Sauma, 1999). Esta situación es más evidente en América Latina que en el Caribe, que ha tenido y continúa teniendo niveles de gasto social más elevados, pero con tendencias menos favorables a lo largo de la última década (CEPAL, 1998d). Además, el aumento ha tendido a ser más rápido en los países de menores ingresos por habitante, donde dicho gasto suele ser más bajo, fundamentalmente como reflejo del menor desarrollo relativo de la seguridad social. Costa Rica, Panamá y Uruguay han ampliado aún más su liderazgo en tales campos, y Bolivia y Colombia han pasado de cifras de gasto público social relativamente bajas a cifras superiores al promedio, dado su nivel de ingreso. En algunos países, sin embargo, el esfuerzo en materia de gasto social es todavía insuficiente, si se compara con el propio patrón regional.

Gráfico 1.6  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA COMPARADO CON EL GASTO SOCIAL**



Fuente: CEPAL.

El aumento del gasto ha estado acompañado por la aplicación de criterios de asignación más selectivos, que reconocen, al menos en parte, las notables diferencias en el impacto distributivo que tienen distintos tipos de gasto (CEPAL, 1998d). Se constatan, además, como vimos, cambios en la forma de asignar los recursos públicos, a través de sistemas más descentralizados, y en la introducción, todavía incipiente, de contratos de gestión con las entidades públicas que prestan directamente los servicios y de criterios de desempeño para evaluarlos. No obstante, los problemas de eficiencia y calidad de los servicios sociales continúan siendo significativos. Más aún, al tiempo que se reducen los problemas de equidad en el acceso a algunos servicios sociales, aumentan aquellos relativos a la calidad muy dispar de los servicios que reciben los distintos sectores sociales.

En varios países el aumento del gasto también ha traído consigo el desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios sociales. Ello ha implicado progresos en términos de eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Sin embargo, en algunos casos

estos cambios han estado acompañados de la concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos y/o con menores riesgos, y del debilitamiento de los principios de universalidad y solidaridad que caracterizan los sistemas tradicionales de seguridad social. No obstante, cabe anotar que, la mayoría de las veces, dichos principios no se habían aplicado correctamente en la región, según se reflejaba (y se continúa reflejando) en la cobertura parcial y segmentada de dichos sistemas y en la proliferación de esquemas especiales que benefician a determinados grupos de la población. Algunos de estos esquemas preferenciales, sobre todo las jubilaciones prematuras financiadas con fondos públicos generales, tienen un elevado costo fiscal y social, en la medida en que obstaculizan la ampliación de servicios hacia sectores más pobres.

### c) Pobreza y distribución del ingreso

Otro avance importante en el frente social ha sido la reducción gradual de los elevados niveles de pobreza heredados de la "década perdida": del 41% de los

hogares en 1990 al 36% en 1997 (CEPAL, 1999b). Sin embargo, el número de pobres se mantuvo ligeramente por encima de los 200 millones de personas hasta 1997 y aumentó a 224 millones durante la crisis reciente. Este aumento se concentró en los países sudamericanos, que fueron golpeados más duramente por la crisis asiática; en cambio, en los países que lograron sortearla en forma mucho más favorable, como Costa Rica, México y República Dominicana, se lograron avances en la lucha contra la pobreza en años recientes. La década culminará, en todo caso, con niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980. Además, los fenómenos de "pobreza dura" se han reflejado en los grandes problemas que enfrentan los países, aun los más exitosos en materia de reducción de la pobreza, para atacar la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

La evolución de la pobreza ha sido heterogénea en la región. En cualquier caso, existen algunos países donde la pobreza es superior a la de 1990 (véase el gráfico 1.7) y muchos otros donde ésta supera los niveles vigentes antes de la crisis de la deuda. El factor que ha incidido en forma más apreciable en el resultado agregado ha sido el crecimiento económico. Por este motivo Chile, la economía más dinámica de la región durante la década, ha registrado los mayores avances en este frente (15 puntos porcentuales entre 1990 y 1998). No ha habido, empero, una relación mecánica entre alto crecimiento y reducción de la pobreza. Esta relación sólo ha sido fuerte cuando el crecimiento ha estado acompañado por una creación dinámica de empleo de calidad —patrón que, según hemos visto, ha estado ausente en la mayoría de los países de la región. Por esta razón, en varios países el crecimiento económico no se ha traducido en una reducción proporcional de la pobreza.

Ciertos países han logrado avanzar en la reducción de la pobreza gracias a una eficaz canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los hogares pobres y al freno a los procesos de hiperinflación, que a comienzos de la década golpeaban duramente a la población de menores ingresos de algunos países. El caso más destacado es Brasil, donde la combinación de estos dos factores provocó una caída de la pobreza de 12 puntos porcentuales entre 1990 y 1996. En Perú y, en menor medida, Argentina, el freno a la hiperinflación actuó también como un factor favorable. Los análisis existentes indican que el fin de la hiperinflación tuvo

efectos positivos no sólo sobre la pobreza, sino también sobre la distribución del ingreso.<sup>11</sup>

A diferencia de la pobreza, la evolución de la distribución del ingreso ha sido muy heterogénea en la región y no muestra, además, ninguna tendencia sostenida a la mejoría (véase nuevamente el gráfico 1.7). De hecho, aunque la comparación de los datos sobre la distribución del ingreso durante largos períodos de tiempo es compleja, posiblemente no existe ningún país de la región donde se hayan reducido los niveles de desigualdad en relación con los imperantes hace tres décadas (cuando ya se contaba con mediciones para un número importante de países) y para muchos la desigualdad es mayor que entonces. En términos generales, sin embargo, el Caribe de habla inglesa muestra menores niveles de desigualdad que América Latina. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es quizás el único donde se observan disminuciones de los niveles de pobreza acompañadas por una distribución del ingreso relativamente equitativa para los patrones internacionales, pero aun en este país la distribución no ha alcanzado todavía los niveles históricamente favorables que tuvo hasta hace tres décadas. Por su parte, Cuba ha mantenido la distribución del ingreso más equitativa de la región, pese a las tensiones que generó la profunda crisis económica que experimentó a comienzos de la década y el posterior proceso de reestructuración, aunque no pudo evitar caídas importantes en los niveles de consumo por habitante.

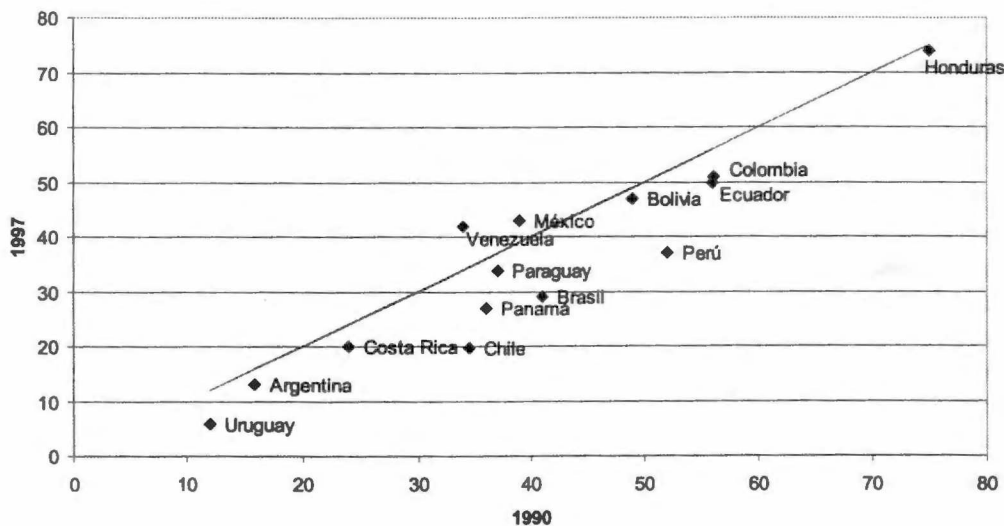
Cabe señalar que las causas del deterioro de los indicadores distributivos y el momento en el cual se produjo en los distintos países son objeto de controversia. Los diversos análisis otorgan un peso relativo diferente a las explicaciones relacionadas con los procesos de reforma estructural, la crisis de la deuda o las tendencias de carácter más mundial vinculadas con el proceso mismo de la globalización.<sup>12</sup> Debe agregarse, además, que en América Latina y el Caribe esta tendencia desfavorable de la distribución del ingreso se suma a una situación distributiva adversa heredada de etapas anteriores de desarrollo. Por lo tanto, la falta de equidad no es una característica exclusiva del actual modelo (o modelos) de desarrollo, sino que también se encontraba en los que lo antecedieron, reflejo de severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de generación en generación (CEPAL, 1998b).

11 Sobre este tema, véase Morley (2000).

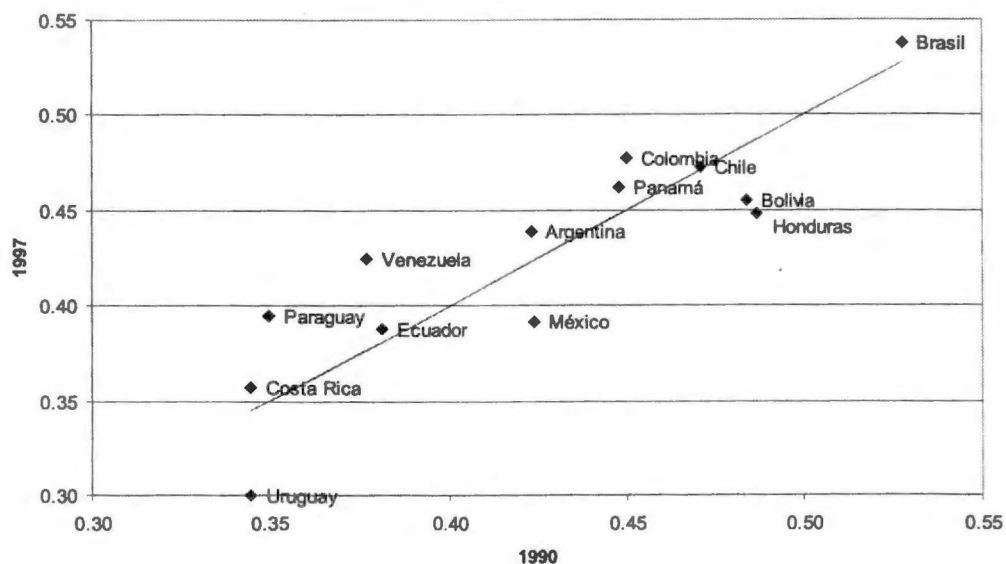
12 Véanse, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998) Morley (1995 y 2000), BID (1997 y 1999), CEPAL (1997b).

Gráfico 1.7  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL INGRESO

A. Evolución de la pobreza (% de hogares bajo la línea de pobreza)



B. Evolución de la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini)



Fuente: CEPAL.

Los análisis realizados por la CEPAL demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales. En cuanto a los dos primeros tipos, en la década de 1990 hubo algún avance, ciertamente

insuficiente en el caso de la educación, dadas las demandas crecientes de calificación que exige el nuevo contexto regional e internacional. Una de las manifestaciones es, según hemos visto, la creciente brecha de remuneraciones entre los trabajadores con educación universitaria y sin ella,

que desde el punto de vista distributivo ha contrarrestado los efectos favorables de la mejora en los niveles educativos medios de la población. En varios países se advierte, además, una tendencia a la menor disparidad entre los ingresos de trabajadores con educación primaria y secundaria, que tiene efectos positivos sobre las medidas tradicionales de distribución del ingreso, pero al mismo tiempo se registra una dispersión de los ingresos de los trabajadores con educación universitaria, cuyos efectos distributivos adversos son quizás más significativos (Morley, 2000).

Por otra parte, debido a la creciente demanda de educación en todos los oficios, aun los avances significativos en los niveles de educación a través del tiempo —tres años y medio en promedio para los jóvenes de 20 a 24 años, en comparación con la educación de sus padres— resultan insuficientes para mejorar las oportunidades laborales y de generación de ingreso. Esa “devaluación” (rendimientos decrecientes) de la educación desde el punto de vista del mercado de trabajo, ha implicado que sólo un 47% de los jóvenes que habitan en zonas urbanas y 28% de los que residen en zonas rurales hayan mejorado su nivel educativo en relación con el de sus padres en mayor grado del que han aumentado las exigencias del mercado de trabajo, de tal forma que tienen efectivamente mejores perspectivas ocupacionales que sus progenitores. Esta situación es consistente con lo que señalan las encuestas, en el sentido de que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos se consideran con mejores oportunidades que sus padres (CEPAL, 1998b).

En materia poblacional, el elevado número de niños en hogares pobres ha disminuido en el largo plazo, aunque continúa siendo un factor importante, especialmente en países donde existen rezagos significativos en la transición demográfica. En cambio, en el frente ocupacional se observa un retroceso, según se indicó en

una sección anterior. La persistente integración de la mujer en el mercado laboral ha sido uno de los factores que han afectado favorablemente la distribución del ingreso en varios países de la región, con efectos por lo demás positivos sobre otras dimensiones del desarrollo. Poco conocemos acerca de lo que ha acontecido con los factores patrimoniales, pero no se puede descartar la hipótesis de que también en este frente haya habido retrocesos.

La difusión desigual del crecimiento económico sobre el bienestar social se ha tornado cada vez más compleja, en un mundo donde la apertura comunicacional se ha incrementado a ritmos acelerados, como producto de los adelantos tecnológicos de carácter universal, de la globalización explosiva de la industria cultural, de la dinámica generada por la apertura económica y de la propia apertura de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía. Así, al tiempo que el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de “integración simbólica”, dicha tendencia tropieza con las notables diferencias de ingresos entre las economías desarrolladas y en desarrollo y la falta de equidad en la distribución de bienes, servicios, activos y conocimientos en nuestra región. Además, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales chocan contra una nueva forma de analfabetismo funcional, el analfabetismo cibernético, que se ciernen como una amenaza sobre amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización, y de adultos para quienes tal deficiencia se suma a otras desventajas heredadas del pasado. Sin duda, la tensión entre la concentración del ingreso y la apertura comercial y comunicacional alcanza en América Latina y el Caribe uno de los niveles más elevados del mundo.

---

### **3. Avances incompletos y nuevos desafíos en las esferas de la equidad de género, el desarrollo sostenible, la democracia y la ciudadanía**

Algunos de los principales progresos que ha alcanzado América Latina y el Caribe se sitúan fuera del terreno económico. Dos de ellos se relacionan con temas que, si bien han pasado a tener una posición más importante en la agenda pública, han avanzado en la

práctica de manera todavía parcial: la equidad de género y el desarrollo sostenible. Asimismo, uno de los elementos más decisivos de los años noventa ha sido el avance y la extensión de los sistemas democráticos —avance que no está exento tampoco de fragilidades y

problemas— y el surgimiento de nuevos espacios en el ejercicio de la ciudadanía.

**a) Progreso incompleto en materia de equidad de género**

La agenda de la equidad de género ha logrado avances importantes, no exentos, sin embargo, de contradicciones y resistencias. Como respuesta a la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1976, comenzaron a crearse los primeros mecanismos gubernamentales orientados específicamente a mejorar la situación de las mujeres. En la actualidad, todos los países de la región han integrado en su aparato estatal un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres. Ello ha implicado avances en el diseño y la formulación de políticas y programas con un enfoque integrado del desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género, cuyas principales manifestaciones han sido los planes de igualdad de oportunidades, los planes de acción y los planes nacionales para las mujeres. Por su parte, todos los países de la región han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y se han producido otras reformas legales de importancia tendientes a eliminar la discriminación. Empero, aun en el marco de la institucionalidad pública, estos avances muestran deficiencias relacionadas con la fragilidad institucional que caracteriza los mecanismos para el adelanto de las mujeres al interior de los aparatos estatales y la discontinuidad de sus equipos técnicos, así como resistencias al cambio de carácter ideológico y conflictos propios de la gestión pública. Además, el aumento cuantitativo de la participación política de las mujeres y su acceso a las instancias públicas, aunque sostenido, sigue siendo muy limitado y persisten todavía marcadas diferencias entre hombres y mujeres.

Paralelamente a estos avances incompletos en la gestión pública, en las últimas décadas se han consolidado los progresos en la situación educativa de las mujeres que, incluso en términos de matrícula escolar y logros educativos, exhiben mejoras superiores a las de los hombres. Este hecho es particularmente importante, dadas las consecuencias positivas sobre el clima educacional y la salud de los hogares. La participación laboral femenina se ha incrementado, en especial la de las mujeres entre 25 y 45 años; este fenómeno es evidente en todos los estratos de ingreso, tanto en áreas urbanas como rurales. Según hemos visto, se trata de uno de los factores que ha tenido efectos favorables sobre la distribución del ingreso en algunos países. También se

han registrado avances en el reconocimiento de la importancia de la salud integral de las mujeres, aunque la mortalidad por factores relacionados con el embarazo y el parto continúa figurando entre las primeras causas de muerte de las mujeres en edad reproductiva en la región y siguen existiendo temas pendientes en materia de salud ocupacional.

Una de las deficiencias de estos procesos es que la conquista de los derechos, visibilidad y reconocimiento de las mujeres se enfrenta con diversas formas de exclusión y discriminación. En efecto, los considerables avances en materia educativa no han tenido su correlato en el tipo de inserción laboral de las mujeres ni en su participación en los procesos de adopción de decisiones y de poder. Aunque la brecha de ingresos entre mujeres y hombres se ha estrechado en el grueso de los países, sigue siendo muy profunda y se mantiene en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años que ingresan al mercado laboral, incluso con diferenciales educativos favorables a las mujeres. Este hecho refleja una subvaloración del trabajo femenino, agravada por una fuerte segmentación ocupacional, que es horizontal, al asignar diferentes tipos de ocupaciones tanto a hombres como a mujeres, y vertical, al otorgar menores salarios, prestigio, posibilidades de ascenso y poder a las mujeres y, por lo tanto, a las ocupaciones en que se desempeñan. La mayoría de los empleos creados son mayoritariamente informales o inestables dentro del sector formal y se caracterizan por su precariedad en cuanto a estabilidad, condiciones y cobertura de la protección social. La flexibilización de la segregación de los roles por género es aún más incipiente en los hogares. La asignación prácticamente exclusiva del trabajo doméstico a las mujeres, sumada a la casi inexistente red de servicios de apoyo para los quehaceres del hogar, inclusive el cuidado de niños y enfermos, siguen siendo algunos de los obstáculos para el desarrollo de las mujeres. A esto se agrega la persistente falta de valoración social de este tipo de tareas.

**b) La apertura parcial de los espacios para el desarrollo sostenible**

Por su parte, la década de 1990 se inició con grandes cambios en la agenda ambiental internacional, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, que sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible, y de las convenciones ambientales globales en torno a temas emergentes como la diversidad biológica y el cambio climático. A ellos se agregó la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo

Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en Barbados en 1994, en cuya promoción desempeñaron un papel central los países del Caribe, y que incluye temas relativos a la sostenibilidad ambiental de dichos Estados, en el contexto de sus estrategias generales de desarrollo. Como parte de estos procesos, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, históricamente escasa o incluso ausente en el desarrollo regional, ha penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales de América Latina y el Caribe.

Esto se refleja en la creación de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales para la promoción del desarrollo sostenible, aunque manteniendo en general una gran dispersión institucional en el manejo de los temas ambientales, comerciales, productivos y tecnológicos relevantes dentro de los aparatos públicos. Por otra parte, el concepto de desarrollo sostenible se ha internado paulatinamente en el sistema educativo, en la cultura, en los medios de comunicación y en las prácticas empresariales, sobre todo en el caso de grandes empresas nacionales y transnacionales. Esto último se expresa, en particular, en el avance de la certificación voluntaria ISO 14000, al registrarse un aumento significativo de las empresas certificadas —de sólo 15 en 1996 a unas 250 en 1999—, hecho de gran relevancia, dado que en los próximos años dicha certificación podría convertirse en un requisito para participar en el comercio con países industrializados. Los progresos han redundado también en la creciente participación de actores no estatales en el debate, la negociación y la formulación de políticas de sostenibilidad y, en general, en la transformación del tema ambiental en una causa ciudadana con gran capacidad para convocar grupos voluntarios en los niveles local, nacional, regional y global. A pesar de estos avances, muchos sectores de la región siguen visualizando los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible como una restricción al desarrollo económico. En consecuencia, la sostenibilidad ambiental todavía ocupa un papel secundario en la economía política de la mayoría de los países de la región.

Por ello, pese a los avances institucionales, la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y para controlar la contaminación ha sido limitada. El grueso de las políticas ambientales explícitas existentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta en la región, son de carácter reactivo, es decir, tienen por

objeto mitigar los efectos negativos que se derivan de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, el deterioro de los recursos del mar y la actividad minera (Gligo, 1997). Las políticas ambientales de carácter preventivo y de fomento, tendientes a incrementar la excelencia ambiental vinculada a la competitividad productiva, han recibido una atención mucho menor. Más aún, en lo relativo a temas emergentes como la bioseguridad y el comercio de organismos modificados genéticamente, la dispersión institucional es particularmente grave y se enfrenta a empresas transnacionales muy bien agrupadas para defender sus intereses.

Asimismo, la capacidad de las instituciones ambientales para hacer operativas las metas trazadas en términos de políticas transectoriales efectivas continúa siendo incipiente. En efecto, de acuerdo con los datos existentes, no hay todavía señales claras de la detención de los procesos de deterioro ambiental en la región. Aproximadamente en la mitad de los países, las tasas anuales de pérdida de bosque natural han aumentado entre 1980-1990 y 1990-1995, en tanto que en la otra mitad continúan a ritmos similares o un poco más lentos. Otros indicadores sobre degradación de los suelos y sobreexplotación de los recursos marinos son también de signo negativo (PNUMA, 1999a). Más de 300 millones de hectáreas están afectadas por procesos de degradación en la región; en la mayor parte de los casos se trata de procesos de erosión del suelo por deforestación y sobrepastoreo y, en menor medida, por degradación química. Más del 80% de las reservas comercializables de pescado en el Atlántico sudoccidental y el 40% en el Pacífico sudoriental están explotadas, sobreexplotadas o agotadas. Al vincular los impactos ambientales con la estructura exportadora y las estrategias económicas de los países de América Latina y el Caribe, se pone de manifiesto que las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados (productos básicos industriales), han logrado un buen desempeño exportador durante las últimas décadas. Se trata de industrias que forman parte de las consideradas “ambientalmente sensibles”.<sup>13</sup>

### c) Avance parcial de la democracia

Los años noventa fueron, por su parte, escenario de un proceso democratizador amplio en la región,

13 Nos referimos a industrias como las del hierro y el acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, celulosa y papel, cobre y aluminio. Véase, al respecto, Schaper (1999). Véase la clasificación de las industrias de acuerdo con su sostenibilidad ambiental en Low y Yeats (1992).

caracterizado por la aceptación del pluralismo, el avance en el respeto de los derechos civiles y políticos y la elección de las autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Uno de sus reflejos ha sido el considerable número de reformas destinadas a perfeccionar o desarrollar las instituciones, entre las que se incluyen reformas constitucionales, procesos de descentralización que han potenciado la vida local, cambios en la administración de la justicia y procesos de modernización del Estado orientados a mejorar la transparencia y el servicio al ciudadano. El progreso ya anotado en la asignación de recursos al gasto social ha sido, sin duda, una manifestación de dicha tendencia. Sin embargo, los logros alcanzados no están exentos de obstáculos y fragilidades que son comunes a los sistemas democráticos del mundo, así como a la propia historia política de la región.

Como se sabe, la democracia contemporánea está sometida a fuertes tensiones resultantes del proceso de globalización y de la revolución de la información. La pérdida de poder de los Estados que caracteriza el primero de estos procesos se ha convertido en fuente de debilidad de los sistemas políticos, en la medida en que ha mermado la capacidad de los elegidos de responder a

las demandas de los electores. A su vez, aunque la preponderancia de los medios de comunicación masiva contribuye decididamente a la transparencia en la gestión pública, puede transformarse también en fuente menos justificada de cuestionamiento de las instituciones que tradicionalmente han constituido la esencia de la vida democrática —los partidos políticos, el parlamento y la relación entre electores y elegidos.

En América Latina y el Caribe, esos problemas se agravan por las desigualdades sociales, los altos niveles de pobreza y la falta de densidad democrática y de mecanismos de regulación del disenso en muchos países. A ellos se suman fenómenos de corrupción y violencia y la extensión de una economía criminal ligada al narcotráfico. Por su parte, algunos avances, como el fortalecimiento de la vida local, se han enfrentado, en varios países, con problemas fiscales no despreciables, que reflejan la consolidación incompleta de los pactos fiscales que se requieren para la estabilidad de sistemas gubernamentales descentralizados (CEPAL, 1998d), y con las dificultades que han experimentado algunas regiones y localidades para adecuarse al nuevo contexto de desarrollo.

