

## Parte 1

# El escenario regional

### Capítulo I

#### Igualdad y sostenibilidad en la actual encrucijada del desarrollo en América Latina y el Caribe

- A. Estructura e instituciones: un modelo para armar
  - B. Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad
  - C. Comentarios finales
- Bibliografía  
Anexo

# Capítulo I

## Igualdad y sostenibilidad en la actual encrucijada del desarrollo en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe existe, con grandes diferencias entre países, una combinación de estructuras e instituciones cuyo resultado son economías de productividad baja y segmentación alta, así como sociedades con desigualdades en cuanto a medios, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento recíproco. La conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes y muchas veces capturadas por los agentes de mayor poder económico y político conduce a una distribución primaria de recursos —aquella que surge del mercado— altamente desigual, que a su vez solo se ve afectada marginalmente por el sistema tributario y las políticas sociales. Los altos niveles de desigualdad no se limitan al espacio de los medios o recursos, sino que abarcan distintas dimensiones del bienestar y de las capacidades de las personas y permean las relaciones que ellas establecen. Aun cuando en la región se han realizado en el último decenio importantes avances hacia el logro de una mayor igualdad, dichos progresos son frágiles. Este reconocimiento es el punto de partida. El desafío del próximo decenio es transitar hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones que genere niveles cada vez más altos de productividad e igualdad, en el marco de un desarrollo cuya sostenibilidad se juega en distintas esferas.

En este capítulo se profundiza en cómo la interacción entre estructuras productivas e instituciones genera distintas trayectorias de productividad e igualdad. En el apartado 1 se describe la situación regional y se exponen los caminos para avanzar hacia niveles crecientes de productividad e igualdad. Los límites y desafíos que enfrenta la región para recorrer tal camino se analizan en el apartado 2, abordando los aspectos económicos, sociales y ambientales. Finalmente, en el apartado 3 se presentan los desafíos de política en el horizonte estratégico de la igualdad y la sostenibilidad.

### A. Estructura e instituciones: un modelo para armar

La vinculación entre las instituciones y la estructura es compleja, ya que ambas se influyen mutuamente e interactúan de diversas maneras. En determinados momentos, hay equilibrios entre un conjunto de instituciones y una cierta estructura productiva o social. Estos equilibrios son transitorios y están siempre sujetos a choques; al cambiar las bases que los sostienen, los choques impulsan, a la vez, el cambio institucional y de las estructuras. En algunos casos, el choque inicial proviene de las estructuras. Por ejemplo, el surgimiento de nuevos paradigmas tecnológicos puede rápidamente debilitar un arreglo institucional que parecía sólido. Ese es el caso del impacto que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tuvieron sobre diversos mercados, desde el de las telecomunicaciones hasta el mercado musical, que obligó a redefinir las bases institucionales (formales e informales) de su funcionamiento.

Tal como en el desarrollo social se imbrican cambios político-institucionales con avances o retrocesos en el nivel de bienestar y pobreza y en la distribución del ingreso y las capacidades, también el desarrollo económico es un proceso en que interactúan cambios en las instituciones y transformaciones de la base productiva y de las

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

estructuras sociales. El proceso de “destrucción creadora” al que se refería la escuela schumpeteriana no solo alude a la redefinición de sectores productivos y tecnologías, sino también a un proceso en que se construyen o modifican las reglas de comportamiento y las organizaciones sociales. De este modo, hay una coevolución de la estructura y las instituciones, en que la transformación de una responde a la de las otras y la condiciona.

Las estructuras productivas se definen por los sectores o actividades económicas que las conforman, por la importancia relativa de estos sectores, por el conjunto de capacidades productivas y tecnológicas asociadas a ellos y por la distribución de esas capacidades entre las unidades productivas. Todos estos factores determinan la distribución de las productividades entre agentes, tanto dentro de una economía como en relación con las empresas situadas en la frontera tecnológica internacional. Estas estructuras productivas definen también las trayectorias de innovación y aprendizaje, y la dinámica de la productividad.

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

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

Avanzar en la comprensión de la coevolución entre estructuras e instituciones es fundamental para entender por qué algunas sociedades se mueven hacia mayores niveles de productividad, igualdad y bienestar, avanzando hacia grados más altos de desarrollo, mientras otras quedan atrapadas en equilibrios de menor productividad, menor bienestar y mayor desigualdad.

## 1. La coevolución entre estructura e instituciones en la historia reciente de la región

La historia económica reciente de la región ha dado lugar a una combinación de estructuras e instituciones que hoy muestra sus limitaciones. Un cambio decisivo se produjo a comienzos de los años ochenta, cuando las instituciones construidas durante la fase de crecimiento con liderazgo estatal se vieron sacudidas ante la crisis de la deuda externa y la imposición de un nuevo paradigma de crecimiento. Las restricciones impuestas por la crisis actuaron de manera simultánea por el lado fiscal y por la balanza de pagos. La restricción fiscal redujo drásticamente la capacidad del Estado, mientras que los compromisos de la deuda deprimieron la inversión tanto pública como privada, con la consecuente reducción de las tasas de crecimiento. Estas restricciones, a las que se sumó la condicionalidad impuesta por los acreedores en las sucesivas rondas de renegociación de la deuda, conformaron el marco institucional que emergió a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990. El sesgo de este nuevo marco institucional fue claramente favorable al mercado y se destruyeron las instituciones de la fase de industrialización liderada por el Estado. Dentro de este nuevo marco de instituciones diseñadas para salir de la crisis, se dio inicio al período de las reformas de ajuste estructural, que alcanzó su auge en la primera mitad de los años noventa.

En estas reformas se privilegiaron las privatizaciones de empresas públicas y la liberalización comercial y financiera, y se otorgó un mayor papel a las fuerzas del mercado en los más diversos ámbitos de la economía, incluso en los de la educación y la salud. En torno a estos vectores se construyeron las nuevas instituciones. Se esperaba que el cambio institucional generara una estructura productiva de equilibrio, basada en las ventajas comparativas proporcionadas por las dotaciones de mano de obra barata y recursos naturales. En la esfera productiva, se argumentaba que la mejor política industrial era no tener ninguna y que la asignación de recursos basada en las ventajas comparativas estáticas bastaría para asegurar el crecimiento del producto y la productividad. En el campo social, muchos países privatizaron buena parte de la provisión de servicios y los sistemas de educación y protección social, con el argumento análogo

de que la competencia en un mercado de servicios sociales conduciría a abaratar los costos, mejorar la calidad y ampliar el acceso. Después de 20 años de balance, los frutos no fueron los esperados.

Como suele ocurrir, el movimiento hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones en la década de 1990 no fue lineal ni estuvo libre de retrocesos y se produjeron combinaciones complejas con las instituciones del período anterior. La liberalización comercial plena o la privatización completa nunca llegaron a sectores concentrados con peso en la producción y el empleo (por ejemplo, la industria automotriz) o con peso en la generación de saldos exportables e ingresos fiscales (desde el cobre chileno hasta el petróleo brasileño y mexicano). La crisis mexicana de los años 1994 y 1995, resultado en gran parte de procesos especulativos en el sector financiero, mostró que avanzar hacia mercados menos regulados no necesariamente conducía a resultados más eficientes. Al contrario, la desregulación absoluta produjo desequilibrios que demoraron en ser corregidos y ocasionaron costos sociales elevados y pérdidas de producción y empleo. A medida que los resultados de las reformas se mostraban más desalentadores, en muchos países surgió una “fatiga de reformas” y estas se frenaron a finales de los años noventa. Surgieron nuevas políticas como expresión de que se confiaba menos en las fuerzas espontáneas del mercado y más en la regulación del Estado, tanto en lo referente al desarrollo productivo, como al dinamismo económico y el bienestar social, y se avanzó gradualmente hacia la estabilización macroeconómica, aunque en un contexto de choques comerciales y financieros de origen interno y externo. Al mismo tiempo, en los años noventa la comunidad internacional instaló una normativa del desarrollo con la que se buscó cautelar los derechos de distintos grupos sociales mediante las correspondientes obligaciones de los Estados. Surgió con fuerza la preocupación internacional por la vinculación entre medio ambiente y desarrollo. En los países de la región se crearon instituciones públicas relacionadas con esta agenda multilateral, caracterizada por una gran participación de la sociedad civil.

Sobre este escenario impactó un nuevo choque exógeno: la irrupción de China como gran jugador mundial, el cambio de los patrones de comercio y el aumento de los precios del petróleo y, desde 2004, de las materias primas. La reconfiguración del sistema de precios e incentivos tuvo impactos heterogéneos sobre la estructura productiva. En los países de Centroamérica y México, tuvo lugar un deterioro de los términos de intercambio y una mayor presión competitiva de los productos manufacturados chinos (en sectores intensivos en mano de obra) en el mercado estadounidense, lo que fue parcialmente compensado por aumentos de los precios del petróleo (en el caso de México) y un incremento de las remesas de los trabajadores emigrados, cuya importancia refleja la incapacidad de estas economías para generar empleo, tanto calificado como no calificado. En los países de América del Sur ricos en recursos naturales, se produjo un efecto positivo asociado a mejores términos de intercambio (sobre todo en el caso de los exportadores de minerales) y al mayor dinamismo de sus exportaciones. En los países que se beneficiaron de la bonanza de los recursos naturales, se alcanzaron tasas de crecimiento mayores y se produjeron impactos positivos sobre los niveles de empleo formal. En consonancia con la vigencia de la democracia, se aplicaron distintas políticas distributivas, desde el aumento del salario mínimo hasta sistemas de transferencias focalizadas en los sectores más pobres. Los resultados fueron positivos, como se verá más adelante, y se lograron avances significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo, mejoras de la distribución del ingreso y ampliación del acceso a los sistemas de protección social.

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

El segundo aspecto se vincula con la rigidez de la estructura y se refiere a la falta de política pública para promover una mayor diversificación y complejidad del aparato productivo. Tanto los cambios institucionales promovidos por las reformas de los años noventa como el choque externo de la década de 2000 significaron un refuerzo del patrón de ventajas comparativas estáticas y, en ausencia de políticas explícitas de promoción de sectores más intensivos en conocimientos, se tradujeron en un bajo o nulo dinamismo de la diversificación productiva. En distintos grados,

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

la matriz productiva de los países se trasladó predominantemente hacia bienes de baja tecnología y elevado uso de mano de obra, como las actividades de ensamblaje en México, Centroamérica y el Caribe; hacia las exportaciones de recursos naturales (reprimarización) en los países de América del Sur, y hacia el empleo en sectores productores de bienes y servicios no transables. El reciente auge de los recursos naturales generó rentas extraordinarias que no fueron aprovechadas de manera cabal para lograr el cambio estructural para la igualdad que la región necesita.

Las políticas industriales, allí donde existen, han sido principalmente una reacción ante demandas puntuales de sectores afectados por la competencia externa. No se ha enfatizado la absorción de los nuevos paradigmas tecnológicos como una dimensión central de las políticas, ni estas representan una estrategia articulada para insertarse de forma más dinámica en el mercado mundial. Si bien se han impulsado con éxito políticas en favor de diversas áreas productivas, agrícolas, industriales y de servicios, y se ha avanzado en la conformación de instituciones que tienen impactos sociales muy positivos, lo cierto es que sigue pendiente la construcción de una institucionalidad nueva, orientada al desarrollo, en que los objetivos de la productividad y la distribución se conjuguen de forma armoniosa.

## 2. Estructura productiva, capacidades y desigualdad

Las sociedades en desarrollo se caracterizan por el hecho de que un elevado porcentaje de su fuerza de trabajo se concentra en actividades de muy baja productividad, en un contexto de mercados laborales duales, donde existe una alta segmentación del acceso a la protección social y elevadas disparidades en términos de ingresos. La incorporación de estos trabajadores en las actividades de más alta productividad exige actuar sobre diversos frentes de manera simultánea.

Por un lado, es necesario actuar sobre la educación y la capacitación, que permiten que la oferta de trabajo acompañe la creciente demanda de mano de obra de mayor calificación a medida que se avanza hacia estructuras productivas más diversificadas. Si ello no ocurriera, y los trabajadores calificados fueran cada vez más escasos, aumentaría la brecha salarial entre los más y los menos educados. Un segundo frente es la creación de actividades que demanden trabajadores calificados. Si en la economía hay gente capacitada, pero no existen puestos de trabajo, el resultado es la emigración o la expansión del número de trabajadores sobrecalificados para las actividades que desempeñan. Educación y demanda de capacidades deben, por lo tanto, avanzar juntas. Por otro lado, en las economías en desarrollo es igualmente importante la carrera entre el aumento de la informalidad y la creación de nuevos empleos formales a partir del crecimiento y la diversificación productiva. Esto podría denominarse la “carrera de Prebisch-Lewis”, en alusión a dos autores que enfatizaron la necesidad de agotar la reserva de trabajo de baja productividad.

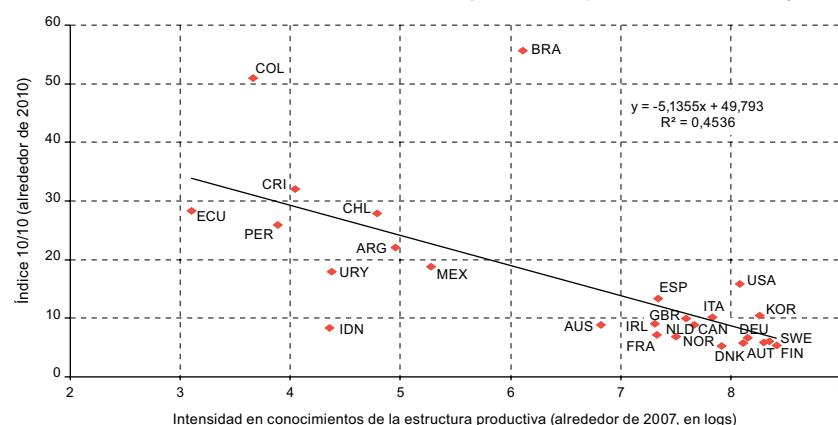
Las sociedades que cuentan con estructuras productivas más diversificadas suelen presentar menores niveles de desigualdad del ingreso. En efecto, las estructuras más complejas generan mejores oportunidades de trabajo y contribuyen a reducir el empleo informal; inversamente, las estructuras de enclave ofrecen pocos empleos formales y agudizan las desigualdades entre trabajadores<sup>1</sup>. En el gráfico I.1 se ilustra esta asociación, considerando un indicador de desigualdad y uno de intensidad en conocimientos de la estructura productiva. El indicador de desigualdad mide la ratio entre la participación en el ingreso total del 10% más rico y del 10% más pobre de la población. El indicador de intensidad en conocimientos de la estructura productiva refleja el valor agregado de las industrias intensivas en ingeniería por habitante. Ambos indicadores están negativamente relacionados, puesto que las estructuras productivas más complejas presentan menores niveles de desigualdad.

La vinculación entre estructura productiva y desigualdad se verifica, en gran medida, a través de las capacidades productivas individuales (capital humano). En efecto, la desigualdad en estas capacidades se traduce en la desigualdad de productividades y remuneraciones. Pero las capacidades productivas no deben considerarse separadas de la dinámica de la estructura, pues no existen en el vacío sino que son demandadas y utilizadas en actividades productivas. Más aun, la generación de capacidades productivas depende de su uso en cierto tipo de actividades y no solo de la educación formal. De esta manera, capacidades, estructura e incentivos al aprendizaje y la diversificación evolucionan de manera conjunta. La asociación positiva existente entre la complejidad de la

<sup>1</sup> Estos, como sostenía Arthur Lewis, son sectores que no han sido “fertilizados por el capital”; también podría afirmarse que no han sido fertilizados por el conocimiento y la educación.

estructura productiva y las capacidades productivas se presenta en el gráfico I.2. Nuevamente, se utiliza como indicador de la complejidad productiva el valor agregado por habitante de las industrias intensivas en ingeniería; como variable sustitutiva (*proxy*) de las capacidades productivas de los países se emplean los resultados de las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)<sup>2</sup>.

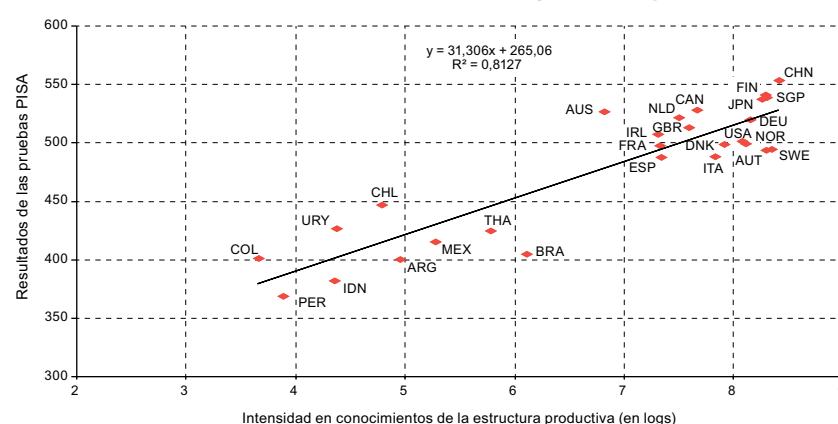
**Gráfico I.1**  
**Intensidad en conocimientos de la estructura productiva y distribución del ingreso<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> La intensidad en conocimientos de la estructura productiva se expresa mediante el valor agregado por habitante de las industrias intensivas en ingeniería. El indicador de distribución del ingreso corresponde a la proporción entre la participación en el ingreso total del 10% más rico y del 10% más pobre de la población (índice 10-10).

**Gráfico I.2**  
**Intensidad en conocimientos de la estructura productiva y educación<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), STAN Structural Analysis Database [en línea] <http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysistdatabase.htm>; y *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, vol. 1, París, 2010.

<sup>a</sup> La complejidad de la estructura productiva se expresa mediante el valor agregado por habitante de las industrias intensivas en ingeniería.

La asociación entre la estructura productiva, la desigualdad y el nivel educativo encierra una economía política compleja. Un equilibrio de baja complejidad productiva y alta desigualdad tiene un efecto negativo, ya que la transferencia tecnológica desde el exterior no estimula la construcción endógena de capacidades. A la inversa, una economía diversificada tiene mayor capacidad para la difusión del conocimiento, en la medida en que se basa en un mayor número de procesos productivos más complejos o exigentes en conocimientos, de modo que las unidades

<sup>2</sup> Mediante las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), que lleva a cabo la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se evalúa la adquisición de competencias básicas de comprensión lectora, ciencias y matemáticas de una muestra de estudiantes de 15 años.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

productivas generan respuestas e innovaciones complementarias. La suma de estas respuestas constituye el “esfuerzo endógeno de innovación”. Los sectores de mayor intensidad en conocimientos son los canales que difunden y potencian la absorción de tecnología desde el exterior; sin ellos, el conocimiento y las capacidades no permean hacia el interior del sistema. En contraste, el equilibrio con alta desigualdad y escasa complejidad productiva es también un equilibrio de bajo aprendizaje, en que el balance entre importación de tecnología y esfuerzos endógenos de adaptación, perfeccionamiento e innovación se inclina hacia la importación.

### 3. Desigualdad, impuestos y transferencias

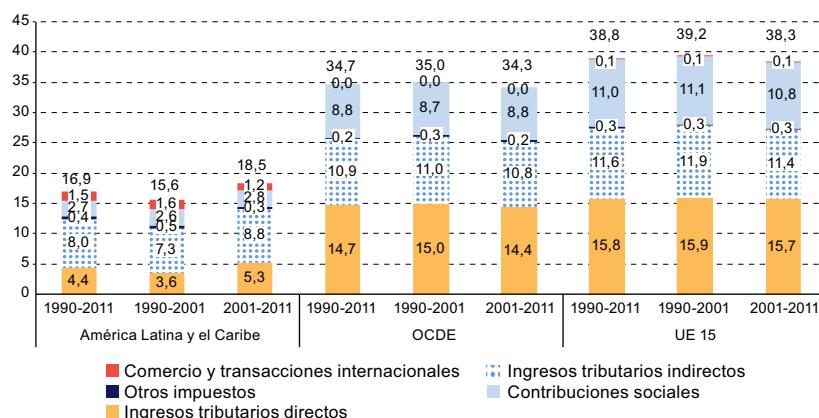
Las instituciones actúan sobre las estructuras sociales, y específicamente sobre la igualdad, en diversas instancias. En primer lugar, la distribución del ingreso resultante del mercado ya está afectada por la intervención estatal (o por su ausencia): el establecimiento de mínimos salariales, la negociación entre trabajadores y empresas, la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otros factores, tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario. Esto significa que la distribución que resulta de la producción y el mercado no es inexorable, sino que está determinada por una construcción social definida por un ambiente institucional y de políticas, en conjunto con la productividad del trabajo. En segundo lugar, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado a través de instrumentos como los impuestos y las transferencias. Esos son mecanismos que afectan directamente la distribución del ingreso disponible de los hogares. Por último, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado tiene lugar a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares pero sí tienen un impacto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo<sup>3</sup>. En este apartado (c) se examina la segunda de estas instancias, la redistribución directa a través de transferencias e impuestos, mientras que en el siguiente (d) se abordan los efectos del gasto público de manera global.

La redistribución de ingresos a través de los impuestos y las transferencias, una vez que el mercado ha producido un cierto perfil distributivo, es potencialmente de suma importancia para alterar los niveles de desigualdad en el acceso a recursos de las sociedades. En este contexto, los sistemas impositivos son una herramienta que puede contribuir a una mayor igualdad. En América Latina, el nivel y la composición de la recaudación tributaria han evidenciado notables mejoras en las últimas décadas (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2013). La presión tributaria total, incluidas las contribuciones sociales, se ha estabilizado en niveles cercanos o superiores al 19% del PIB desde 2005, a partir de niveles ubicados en un rango entre el 14% y el 16% del PIB en la década comprendida entre 1990 y 2001 (véase el gráfico I.3). Sin embargo, los niveles de presión tributaria de la región son muy inferiores a aquellos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En promedio, en el período comprendido entre 2001 y 2011 la carga tributaria de la región se elevó a un 18,5% del PIB, mientras que en los países de la OCDE alcanzó un 34,3% del producto. La comparación con los 15 países que conformaron inicialmente la Unión Europea (UE 15) arroja un contraste aún más marcado, pues en ellos la presión tributaria fue de un 38,3% del PIB en el período indicado.

La composición de los recursos tributarios de la región también es diferente de la que exhiben los países desarrollados, aunque en los últimos años se ha evidenciado un acercamiento. En el período comprendido entre 2001 y 2011, en los países de la OCDE (y de la UE 15) los impuestos directos representaron alrededor del 42% del total, mientras que los impuestos indirectos significaron el 31,6%, valores que se mantuvieron invariables en los tres períodos analizados (véase el gráfico I.4). En América Latina, la mayor proporción de los recursos tributarios corresponde a los impuestos indirectos, que fueron equivalentes al 47,5% del total en el período comprendido entre 2001 y 2011. La participación de los impuestos directos es sensiblemente menor (un 28,5%), aunque muestra un destacable incremento relativo respecto del valor medio del período comprendido entre 1990 y 2001 (23%).

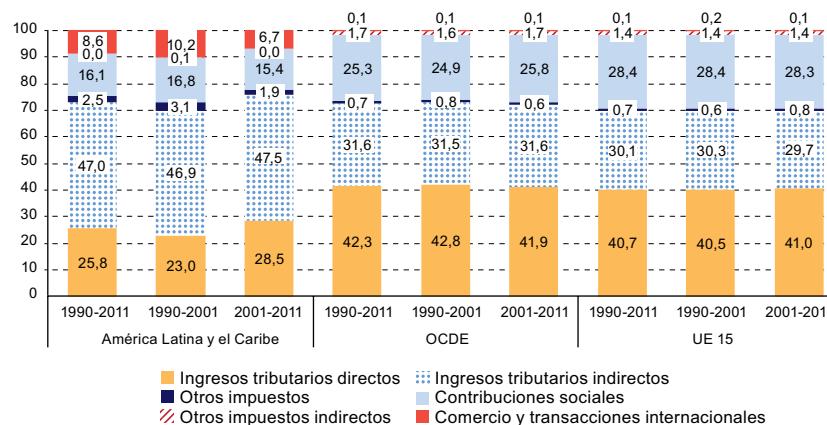
<sup>3</sup> La aplicación de estos mecanismos también afecta las decisiones y posibilidades de consumo de los hogares, en la medida en que la disponibilidad de servicios de educación y salud públicas de calidad puede liberar recursos para destinarlos a otros consumos (véase el capítulo IV).

**Gráfico I.3**  
**América Latina y el Caribe, países de la OCDE y Unión Europea (UE 15): evolución de la carga tributaria, en promedios no ponderados, 1990-2011, 1990-2001 y 2001-2011**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: J. C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo "La tributación sobre las altas rentas en América Latina," serie *Estudios y Perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2013, [en prensa].

**Gráfico I.4**  
**América Latina y el Caribe, países de la OCDE y Unión Europea (UE 15): composición de los recursos tributarios, en promedios no ponderados, 1990-2011, 1990-2001 y 2001-2011**  
(En porcentajes)



Fuente: J. C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo "La tributación sobre las altas rentas en América Latina," serie *Estudios y Perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2013, [en prensa].

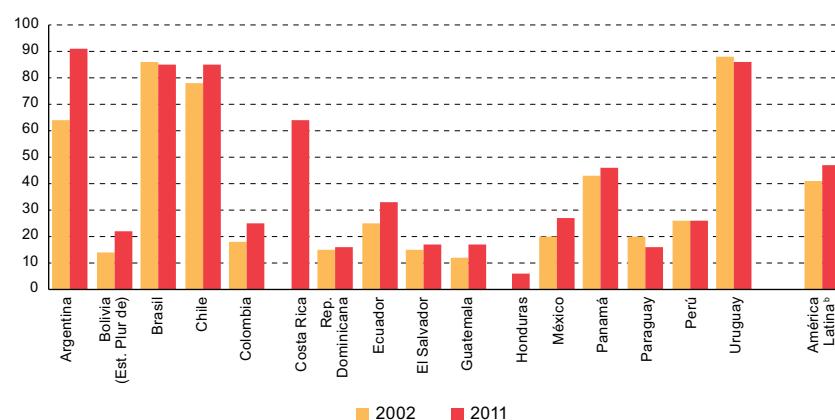
El mayor énfasis que se ha otorgado a la tributación directa en la región en la última década radica en sus ventajas relativas como elemento redistributivo, basadas en la posibilidad de gravar a los contribuyentes directamente en función de su capacidad contributiva. Impuestos aplicados sobre los ingresos y el patrimonio, o bien sobre las transferencias de bienes patrimoniales (lo que afecta tanto a herencias y legados como a operaciones periódicas con bienes inmuebles) constituyen instrumentos válidos y útiles a la hora de intentar gravar más a los que más tienen, lo que redunda en un sistema tributario más equitativo. Nuevamente, la región ha avanzado en esa dirección, aunque —como se verá más adelante—, sus capacidades de redistribución a través del sistema de impuestos son aún muy limitadas, debido a la preponderancia de la imposición indirecta (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2013).

En relación con las transferencias, a fin de poder realizar comparaciones internacionales, se considerarán dentro de ellas las pensiones contributivas, sin desconocer que la pertinencia de ese tratamiento es un aspecto controversial. En los últimos años, la cobertura de las pensiones (tanto contributivas como no contributivas) entre los adultos mayores se ha expandido: el promedio regional ha aumentado del 41,1% al 46,5% de la población de 65 años y más, según datos de alrededor de 2002 y 2011, respectivamente (véase el gráfico 1.5). A pesar de ello, el alcance de

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

las pensiones en la región sigue siendo muy insuficiente y presenta una gran disparidad entre países<sup>4</sup>. Los recientes incrementos de las cotizaciones a los sistemas de pensiones contributivas en la región (véase el capítulo III) permiten prever que en los próximos años continuará aumentando la cobertura de pensiones para la población adulta mayor.

**Gráfico I.5**  
**América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones, alrededor de 2002 y 2011<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

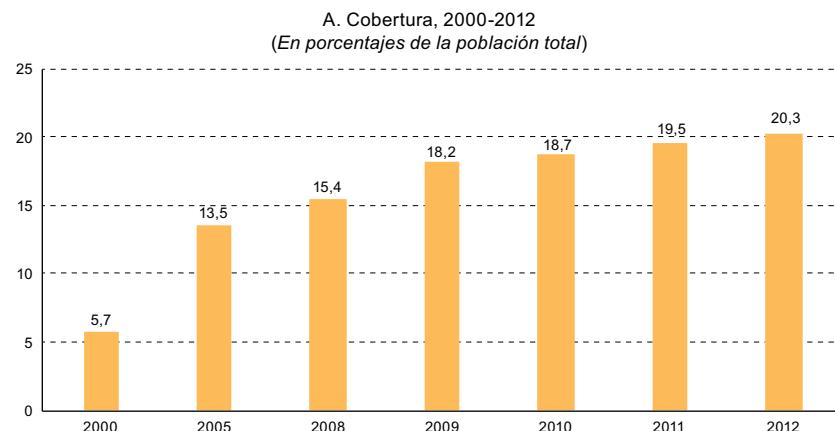


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay corresponden a zonas urbanas.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

Por otro lado, la expansión de las transferencias monetarias no contributivas observada en la región en las últimas dos décadas ha fortalecido los sistemas de protección social, tanto a través de las pensiones no contributivas como de las transferencias monetarias condicionadas<sup>5</sup>. Estas últimas han alcanzado una cobertura muy amplia, en términos del número de países que las han implementado y de la cantidad de población beneficiaria. En la actualidad, estos programas se han difundido a 20 países de América Latina y el Caribe, donde cubren a más de 120 millones de personas, es decir, el 20% de la población de la región, con un costo que bordea el 0,4% del PIB regional (Cecchini, 2013). Este crecimiento ha sido constante a lo largo de la última década, no solo en términos de la población cubierta sino también de la inversión destinada a este fin (véase el gráfico I.6)<sup>6</sup>.

**Gráfico I.6**  
**América Latina y el Caribe: cobertura e inversión de los programas de transferencias condicionadas**

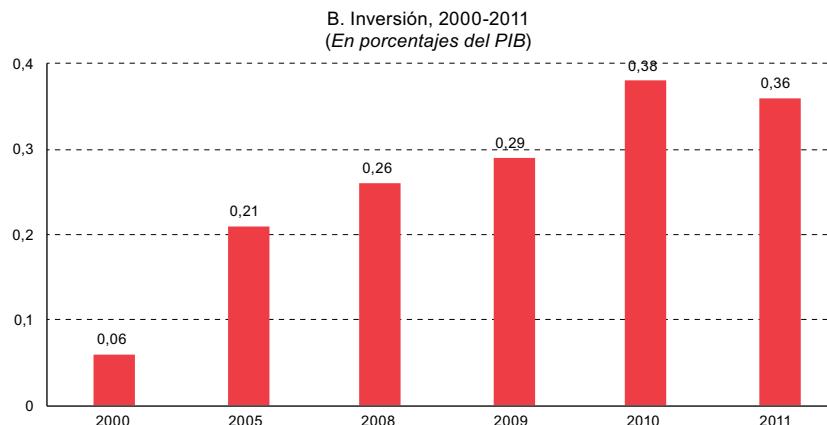


<sup>4</sup> Estudios recientes sobre los sistemas de pensiones en la región pueden encontrarse en CEPAL (2013a) y Roffman y Oliveri (2012).

<sup>5</sup> Información sistematizada sobre las principales características de los programas de transferencias monetarias condicionadas y los aprendizajes obtenidos a partir ellos puede encontrarse en Cecchini y Madariaga (2011) y Fiszbein y Schady (2009).

<sup>6</sup> El pequeño descenso de la inversión en programas de transferencias condicionadas como porcentaje del PIB ocurrido entre 2010 y 2011 se debe al crecimiento récord de la economía en ese último año y no a una disminución del presupuesto de estos programas, que siguió aumentando.

Gráfico I.6 (conclusión)



Fuente: S. Cecchini, "Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação," *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Córtes Neri (eds.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2013.

Para comparar los impactos que tienen los impuestos y las transferencias en los distintos países en términos distributivos, se requiere considerar los mismos conceptos de ingresos y el mismo tipo de impuestos y transferencias. El reciente trabajo de Lustig y otros (2013) y los estudios que realiza la OCDE permiten aproximarse a esta comparación, aun cuando persisten diferencias metodológicas.

En el trabajo de Lustig y otros (2013), sobre la base de detallados estudios de caso de países de la región, se consideran cinco conceptos de ingreso<sup>7</sup>. El punto de partida es la definición del ingreso de mercado. Se utilizan dos definiciones de este concepto. En la primera se incluyen todos los ingresos laborales (formales e informales), ingresos de capital, autoconsumo (en los casos en que se reporta), renta imputada por la propiedad de la vivienda, transferencias privadas y pensiones contributivas. En la segunda definición, presentada con fines de análisis de sensibilidad, el ingreso de mercado no incluye las pensiones contributivas públicas, que se consideran transferencias y, por lo tanto, se estima que tienen impactos redistributivos. Este último es también el criterio que se adopta en los estudios de la OCDE. Por ello, con el objetivo de comparar la capacidad redistributiva de la región con la de los países desarrollados, se presentan los resultados correspondientes a esta segunda definición (en que las pensiones contributivas públicas se incluyen en las transferencias). En el cuadro I.1 se sintetizan los conceptos de ingreso utilizados.

Cuadro I.1  
Conceptos de ingreso utilizados para el análisis de la capacidad redistributiva

Concepto	Definición
Ingreso de mercado	Ingreso corriente total antes de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social. Incluye todos los ingresos laborales (formales e informales), ingresos del capital, autoconsumo (en los casos en que se reporta), renta imputada por la propiedad de la vivienda y transferencias privadas.
Ingreso neto de mercado	Ingreso de mercado menos los impuestos directos y las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social.
Ingreso disponible	Ingreso neto de mercado más transferencias públicas (fundamentalmente monetarias), incluidas las pensiones públicas contributivas.
Ingreso posfiscal	Ingreso disponible más subsidios indirectos menos impuestos indirectos.
Ingreso final	Ingreso posfiscal más transferencias en especie (salud contributiva y no contributiva y educación, incluida la terciaria).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de N. Lustig y otros, "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview," *Tulane Economics Working Paper Series*, Nº 1313, 2013.

La comparación del índice de Gini calculado sobre la base de los distintos agregados de ingreso permite visualizar el efecto redistributivo de las intervenciones públicas, de acuerdo con información de 2009 (excepto en el caso de México, en que la información corresponde a 2010). En cuatro países, el índice de Gini del ingreso neto de mercado es inferior al del ingreso de mercado, lo que evidencia una reducción de la desigualdad que se produce por efecto de los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social (véase el cuadro I.2). En el Estado Plurinacional de Bolivia, no se registra un impacto redistributivo de los impuestos directos, que son casi inexistentes.

<sup>7</sup> El trabajo se enmarca en el proyecto *Commitment to Equity* (véase [en línea] <http://www.commitmenttoequity.org/>). Además de los efectos redistributivos, los estudios consideran los impactos sobre la pobreza y la indigencia, así como la eficiencia de las intervenciones.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En la Argentina, no hay cálculos disponibles acerca de este efecto. La reducción del índice de Gini debido a los impuestos directos y las contribuciones sociales es de entre 1,0 y 3,3 puntos porcentuales. Cuando se aísla el efecto de las transferencias monetarias (mediante la comparación de la tercera y la segunda columna del cuadro I.2), se constata una reducción de la desigualdad en todos los países, que es mayor en los casos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, en que supera los 5 puntos del índice de Gini en valores absolutos. Debe recordarse que este efecto incluye tanto las transferencias públicas no contributivas (ayudas familiares, pensiones no contributivas y otras) como las pensiones públicas contributivas<sup>8</sup>.

**Cuadro I.2**  
**América Latina (6 países): índice de Gini de diversas medidas de ingreso e impacto de las transferencias e impuestos**

Índice de Gini	Ingreso de mercado (1)	Ingreso neto de mercado (2)	Ingreso disponible (3)	Ingreso posfiscal (4)	Ingreso final (5)
Argentina		50,6	44,7		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	50,3	50,3	49,3	50,3	44,6
Brasil	60,0	59,4	54,1	54,3	43,4
México	50,9	49,4	48,8	48,1	42,9
Perú	50,3	49,6	49,3	49,1	46,4
Uruguay	52,7	51,0	45,4	45,6	38,5
		Efecto de los impuestos directos y contribuciones	Efecto de las transferencias	Efecto de los impuestos indirectos	Efecto de las transferencias en especie
<b>Variación porcentual del índice de Gini</b>					
Argentina		-11,7			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,0	-1,9	2,0	-9,5	
Brasil	-1,0	-8,9	0,4	-19,8	
México	-3,0	-1,2	-1,4	-12,0	
Perú	-1,3	-0,6	-0,3	-5,9	
Uruguay	-3,3	-10,9	0,4	-15,2	
<b>Variación absoluta del índice de Gini</b>					
Argentina		-5,9			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,0	-0,9	1,0	-4,7	
Brasil	-0,6	-5,3	0,2	-10,7	
México	-1,5	-0,6	-0,7	-5,8	
Perú	-0,7	-0,3	-0,2	-2,9	
Uruguay	-1,7	-5,5	0,2	-6,9	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de N. Lustig y otros, "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *Tulane Economics Working Paper Series*, N° 1313, 2013.

Por otro lado, el efecto de los impuestos indirectos resulta regresivo en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Uruguay, donde el índice de Gini del ingreso posfiscal es superior al del ingreso disponible. En México y el Perú los impuestos indirectos tienen un pequeño efecto redistributivo. Finalmente, el ejercicio de imputación de los valores de las transferencias en especie (educación y salud) es el que arroja los mayores impactos redistributivos, con variaciones muy significativas del índice de Gini, al comparar el ingreso disponible y el ingreso final, especialmente en el Brasil y, en menor medida, el Uruguay.

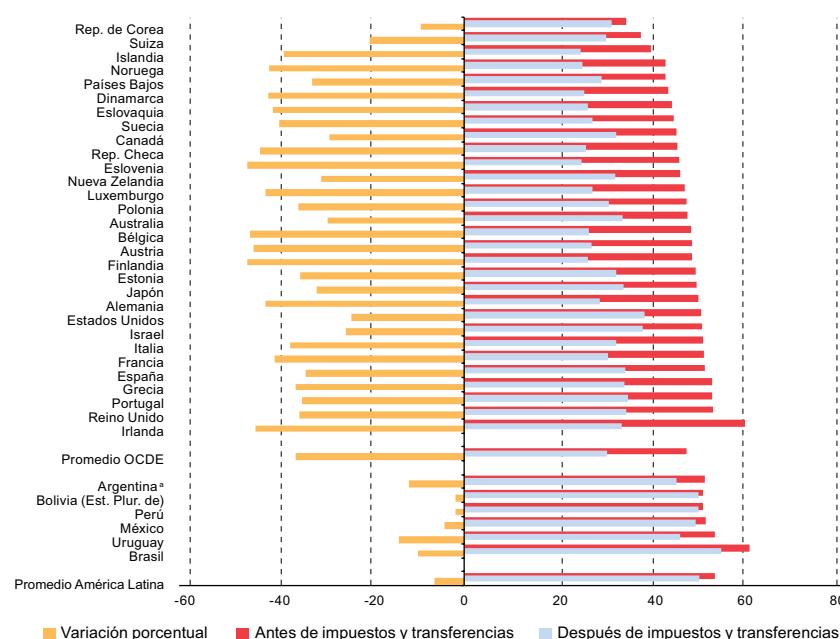
Sobre la base de la información disponible de los países de la OCDE se compara el ingreso de mercado con el ingreso disponible luego de impuestos y transferencias, considerando las transferencias públicas contributivas como parte de las transferencias y no del ingreso de mercado<sup>9</sup>. Más allá de algunas diferencias metodológicas que persisten, estos resultados son comparables con los del trabajo de Lustig y otros (2013) (primera y tercera columnas

<sup>8</sup> En el escenario base que se presenta en Lustig y otros (2013), cuando las pensiones públicas contributivas se incluyen en el ingreso de mercado, la variación del índice de Gini debido al efecto de las transferencias monetarias no contributivas supera los 4 puntos para la Argentina, bordea los 2 puntos para el Brasil y el Uruguay, es de 1 punto para Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, y de 0,5 punto para el Perú. Se trata, en todos los casos, de efectos modestos.

<sup>9</sup> Las transferencias públicas consideradas incluyen pensiones a la vejez, pensiones por incapacidad, seguros de desempleo, ayudas familiares y otras transferencias sociales. Los impuestos incluyen impuestos a la renta, contribuciones de la seguridad social pagadas por los trabajadores y, cuando hay información disponible, impuestos a la propiedad. No se incluyen los impuestos al consumo.

del cuadro I.2)<sup>10</sup>. En el gráfico I.7 (y en el cuadro I.A.1 del anexo) se presentan las magnitudes de los impactos redistributivos que se logran con las transferencias e impuestos en los distintos países. Mientras que en los países de la OCDE, en promedio, se alcanza una reducción del 35% del índice de Gini del ingreso de los hogares a través de impuestos y transferencias, en América Latina la reducción media es del 6%. Los logros de los países de la región son solamente comparables con los de la República de Corea, donde el índice de Gini disminuye un 9% como resultado de impuestos y transferencias. Sin embargo, el índice de Gini de partida (ingreso de mercado) de ese país es muy inferior al de los países de la región (34,1 frente a un promedio de 52,8). Muchos países tienen niveles de desigualdad en el ingreso de mercado similares a los que presenta la región (Estados Unidos, Israel, Italia, Francia, España, Grecia, Portugal, Reino Unido e Irlanda), pero logran reducciones muy significativas de la desigualdad (entre 12 y 26 puntos del índice de Gini, como se observa en el cuadro I.A.1). La mayor parte de esa redistribución obedece al efecto de las transferencias y, dentro de estas, a las pensiones públicas contributivas, que en los países de la OCDE representan un 55% del total de las transferencias en promedio (Joumard, Pisu y Bloch, 2012). Los altos niveles de desigualdad de la región no logran revertirse a través de la intervención pública, como sí sucede en los países de la OCDE, fundamentalmente porque los mercados laborales regionales presentan altos niveles de informalidad, lo que se traduce en el largo plazo en un muy limitado acceso a pensiones. La capacidad redistributiva del resto de las transferencias también es menor en la región, debido a los montos involucrados. En efecto, el monto total de las transferencias difiere considerablemente entre los países de la región y los de la OCDE: a modo de ejemplo, en México representa el 2% del PIB y en Chile el 6% del PIB, mientras que en los países de la OCDE el promedio es de alrededor del 12% del PIB (Joumard, Pisu y Bloch, 2012).

**Gráfico I.7**  
**América Latina y países de la OCDE: índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos de gasto social; y N. Lustig y otros, "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *Tulane Economics Working Paper Series*, N° 1313, 2013.

<sup>a</sup> No se consideran los efectos de los impuestos directos.

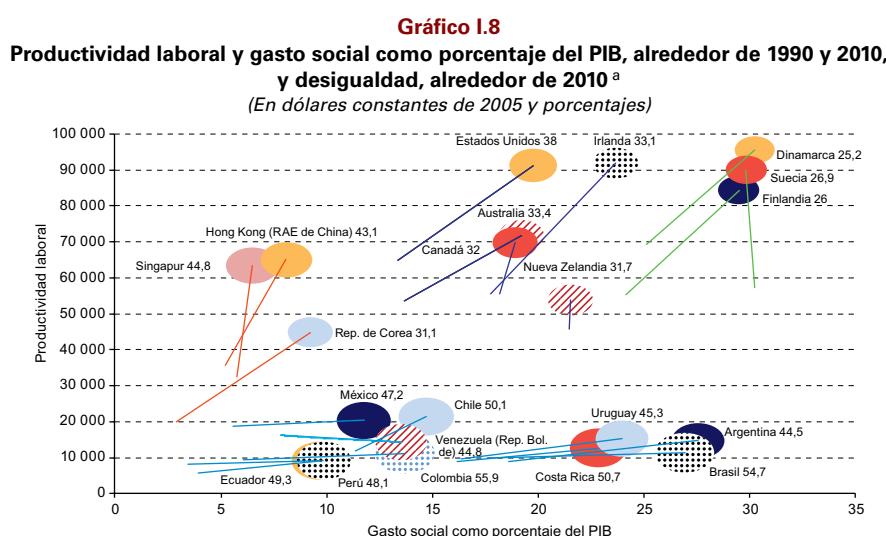
En resumen, en la región las instituciones no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que generan la concentración del ingreso, y la capacidad que tienen para corregirla (*ex post*) a través de transferencias monetarias e impuestos es restringida, especialmente si se compara con la experiencia de otros países.

<sup>10</sup> Entre otras diferencias, en los estudios de la OCDE el ingreso se define en términos de adultos equivalentes, utilizando una escala de equivalencia que corresponde a la raíz cuadrada del tamaño del hogar, mientras que en Lustig y otros (2013) se considera el ingreso per cápita del hogar. En ambos casos, se supone que los impuestos y las transferencias no alteran la oferta laboral (no se incluyen efectos del comportamiento).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

#### 4. Dinámicas sostenibles entre productividad e igualdad

Como se indicó antes, la acción redistributiva del Estado se realiza en gran medida a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud. Estos no modifican el ingreso disponible de los hogares en el presente, pero ejercen un impacto muy relevante diferido en el tiempo, por cuanto promueven las capacidades de las personas y facilitan su inserción futura en el mercado de trabajo. En este apartado se analizan las posibles interrelaciones entre estas capacidades redistributivas de los países en un sentido amplio, expresadas a través del gasto público social, las estructuras productivas vigentes y los logros en términos de igualdad. En el gráfico I.8 se utilizan los niveles de productividad del trabajo (eje de las ordenadas) como variable sustitutiva de la intensidad de conocimientos de la estructura productiva, ya que ellos resultan de las capacidades tecnológicas difundidas en el tejido productivo. El gasto público social como porcentaje del PIB (eje de las abscisas) se presenta como variable sustitutiva del esfuerzo de las instituciones sociales por corregir desigualdades y proteger a los sectores vulnerables. La desigualdad se representa por medio del tamaño de los círculos, que corresponden a los índices de Gini (los círculos mayores indican una mayor desigualdad)<sup>11</sup>.



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

<sup>a</sup> Las líneas indican la evolución de la productividad laboral y el gasto social entre los dos años considerados (alrededor de 1990 y de 2010). La desigualdad se representa por medio del tamaño de los círculos, que corresponden a los índices de Gini (los círculos mayores indican un mayor nivel de desigualdad).

Los países más igualitarios son los que presentan una mayor productividad y los que más invierten en corregir las desigualdades derivadas del proceso competitivo (según se refleja en el gasto social como porcentaje del PIB). Su núcleo (en la parte superior del cuadrante noreste) está compuesto principalmente por los países escandinavos, donde se combina la igualdad, asociada a estructuras productivas complejas, con una institucionalidad que limita los efectos concentradores del mercado y redefine en gran medida sus resultados.

En segundo lugar, se encuentran los países de origen anglosajón, que tienen niveles de productividad parecidos a aquellos de los países escandinavos, pero menor igualdad. Los países escandinavos tienen una productividad similar a la de los Estados Unidos e Irlanda y superior a la del Canadá y Australia, pero sus niveles de gasto social como porcentaje del PIB son superiores a los de los países anglosajones y logran resultados mejores en materia de igualdad. La institucionalidad y las decisiones de la sociedad acerca de cuánta desigualdad está dispuesta a tolerar importan y dejan una huella clara en los patrones de desigualdad en países cuyas estructuras productivas presentan niveles similares de intensidad de conocimientos.

El que exista un grupo de países donde se conjugan los mejores logros en igualdad y productividad es consistente con la idea de que la igualdad se alcanza, al menos en parte, a través de una distribución más “pareja” de capacidades y empleos de calidad dentro de una estructura diversificada. En estos países, las ganancias de productividad permitirían proteger a la fuerza de trabajo más vulnerable, que puede verse afectada negativamente por el proceso de cambio estructural.

<sup>11</sup> Los datos comparables entre países referidos al gasto social solo han podido actualizarse hasta 2010 en el gráfico I.8. Cabe advertir, al respecto, que hay países —como es el caso del Perú— que han incrementado en años recientes la magnitud del gasto social como porcentaje del PIB.

En el gráfico I.8 también se ilustra la posición de los países asiáticos, que exhiben altos niveles de productividad, pero donde las instituciones cumplen un reducido papel en la redistribución de ingresos. En estos países, el ambiente institucional más importante para generar menor desigualdad es la integración de los agentes en los distintos niveles del sistema productivo. Cabe señalar que si bien ese mecanismo fue eficaz y contribuyó a la igualdad en las fases de rápido crecimiento en países como la República de Corea y el Japón, en ambos casos se han abierto debates en torno a la necesidad de políticas sociales más activas. En el primer caso, este debate es resultado de los efectos negativos sobre la igualdad que tuvo la liberalización del mercado de trabajo, a finales de los años noventa, que incrementó la divergencia entre los niveles salariales más bajos y los del resto de la economía. En el segundo caso, el debate obedece a la disminución de las tasas de crecimiento y empleo, que se tradujo en aumentos de la segmentación del mercado laboral y ocasionó problemas de pobreza.

Pese a registrar avances, América Latina muestra una posición débil y continúa al final de la clasificación según igualdad. La recuperación de la productividad es muy lenta y aunque el gasto social como porcentaje del PIB es heterogéneo entre países (muy bajo en algunos y relativamente elevado en otros), en términos generales sus efectos directos sobre la distribución del ingreso (a través de transferencias) son limitados, en especial comparados con los logros de otros países.

Cuando los mecanismos institucionales de inclusión topan con los límites que les impone la estructura productiva, la tensión distributiva se hace más aguda. El desafío es encontrar, en un contexto democrático, un camino que combine los aumentos de productividad con mejoras en la distribución.

## B. Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad

La región muestra dinámicas claramente positivas en diversos aspectos en la última década. Entre otras, se evidencia una importante reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad de ingresos; hay mejoras en las coberturas educacional y de la protección social; se profundiza la democracia y se consolida la estabilidad económica. Sin embargo, se plantea hoy una encrucijada respecto de los márgenes que existen para sostener y expandir estos avances a futuro. En el marco del patrón de desarrollo vigente y de las actuales relaciones entre estructuras e instituciones, ¿hasta dónde puede la región avanzar sustancialmente hacia una mayor igualdad y ampliarla en sus distintas dimensiones? La pregunta por el futuro del desarrollo es, también, la pregunta por su sostenibilidad en distintos ámbitos, sostenibilidad económica, sostenibilidad en la progresión en el ámbito de lo social y sostenibilidad ambiental, aspectos que se desarrollan a continuación.

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

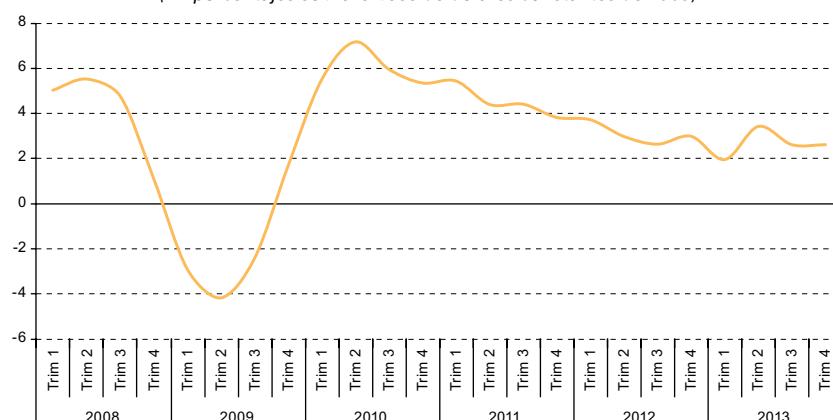
#### a) Desequilibrios macroeconómicos

Luego del bienio de 2010 y 2011, en que se produjo un considerable crecimiento de la actividad económica y del empleo tras el choque negativo de la crisis internacional de 2008 y 2009, los países de la región perdieron el ímpetu inicial de esa recuperación y sus economías se desaceleraron en los años 2012 y 2013 (véase el gráfico I.9). Si bien no hay riesgos de crisis graves como las ocurridas en los años ochenta, finales de los años noventa y principios de la década de 2000, la desaceleración parece anunciar escenarios futuros de menor crecimiento. Esto implica que el mercado de trabajo también será menos dinámico y podría dejar de contribuir a la reducción de la desigualdad. Así, en 2013 se frenó el aumento de la tasa de ocupación a nivel regional y la modesta caída del desempleo que se registraba desde finales de 2010 se debió a una contracción de la tasa de participación (véase CEPAL, 2013d).

Aunque la evolución reciente de la economía mundial sugiere una cierta mejora en el mediano plazo, los riesgos persisten. Los países de la zona del euro parecen haber salido de su prolongada recesión, pero aún presentan tasas de crecimiento sumamente débiles y no puede descartarse una recaída a corto o mediano plazo. En los Estados Unidos se observan signos de recuperación, pero la economía no llega a desplegar todo su potencial de crecimiento. Si bien el Japón, con su ambicioso programa expansivo, puede dar alguna sorpresa positiva, su eventual recuperación no sería suficiente para revertir la tendencia global a la desaceleración.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Gráfico I.9**  
**América Latina: tasa de variación del PIB trimestral respecto de igual período del año anterior, promedio ponderado, enero de 2008 a diciembre de 2013**  
(En porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013.

Se prevé que durante los próximos años el crecimiento mundial se caracterizará por un lento crecimiento de las economías avanzadas y por un ritmo de expansión de las economías en desarrollo, en particular los países denominados BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China) y sobre todo China, que no alcanzará los promedios del decenio pasado. Dado que a los países en desarrollo corresponde alrededor del 90% de la expansión mundial en el último quinquenio, su menor dinamismo daría lugar a un escenario de bajo crecimiento mundial, como ya se manifiesta en el bajo dinamismo del comercio internacional.

Una mirada de largo plazo permite comprender mejor los determinantes del crecimiento reciente de la región. En el contexto de mayores tasas de crecimiento del PIB a partir del auge de los precios de los productos básicos en 2003, la demanda interna, y en particular el consumo, ha cobrado protagonismo en el crecimiento. En la región en su conjunto, en el período comprendido entre 1990 y 2012, y con más intensidad en los períodos que van de 2003 a 2008 y de 2010 a 2012, el consumo fue el componente de la demanda que realizó el mayor aporte al crecimiento (véase el gráfico I.10). Ello contrasta con el bajo aporte del consumo observado en la década de 1980, que se caracterizó por los drásticos ajustes asociados al enfrentamiento de la crisis de la deuda externa y sus consecuencias. Este dinamismo reciente del consumo puede vincularse con dos factores.

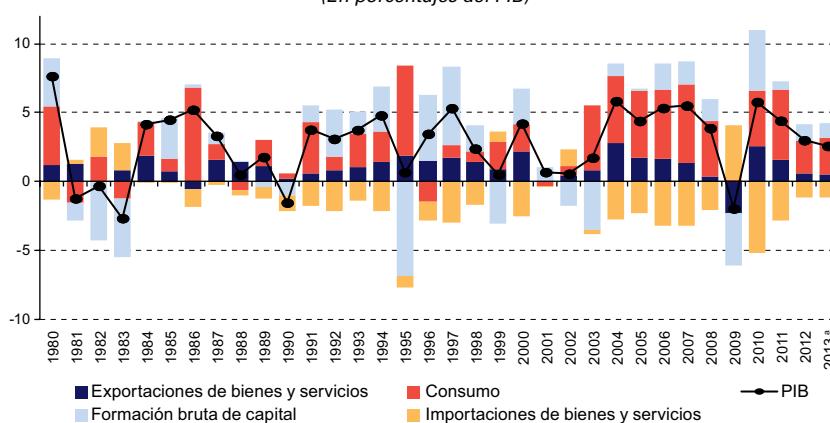
En primer lugar, el alza de las tasas de crecimiento que la bonanza externa trajo aparejada se tradujo en aumentos de empleo y reducción de la pobreza. Esto, sumado a los menores ritmos inflacionarios, condujo a un incremento de la masa salarial real y con ello del consumo privado, en particular de grupos que superaron los niveles de pobreza y se incorporaron al consumo masivo. En segundo lugar, el aumento de los ingresos públicos, como consecuencia del alza de los precios internacionales de los productos básicos que exportan los países de la región y del mayor dinamismo de la actividad económica, permitió un incremento del gasto público en varios países. La mayor disponibilidad de recursos públicos posibilitó el financiamiento de varios programas de transferencias y de mitigación de la pobreza, que redundaron en un alza de los ingresos de sectores menos acomodados y que generalmente exhiben una alta propensión al consumo.

El aporte neto de las exportaciones e importaciones al crecimiento ha sido muy fluctuante y desde 1990 la contribución (negativa) de las importaciones ha sido creciente (véase el gráfico I.10). Esta característica del desempeño de la demanda agregada regional constituye una de las principales diferencias entre el crecimiento latinoamericano y el de países asiáticos cuyo crecimiento se elevó significativamente (De la Torre y otros, 2013). Incidieron de modo especial en esta evolución la adopción en América Latina de estrategias de apertura, en algunos casos muy rápida, que se tradujeron en un aumento del peso del comercio exterior en el PIB, además del significativo aumento de la integración a los mercados mundiales de capital a través de los canales de inversión extranjera directa y de inversión de cartera, incluido el financiamiento mediante la emisión de bonos externos. Como consecuencia de ello, en la región la suma de exportaciones e importaciones pasó de representar en promedio un 45,8% del PIB en la década de 1980 a una proporción superior al 70% en el período comprendido entre 2010 y 2011<sup>12</sup>. A su vez, como se

<sup>12</sup> Véase CEPAL (2013b), capítulo I de la parte II.

ilustra más adelante, la inversión extranjera directa creció fuertemente desde inicios de los años noventa y pasó a ser la principal fuente de recursos financieros externos en varios países y en la región en su conjunto, superando la inversión de cartera, incluidos los flujos de deuda (bonos)<sup>13</sup>.

**Gráfico I.10**  
**América Latina: tasa de variación del PIB y contribución al crecimiento de los componentes de la demanda agregada, 1980-2013**  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Cifras estimadas.

El alza de los precios de las exportaciones a partir de 2003, junto con la mayor inversión extranjera directa y el aumento de otros flujos financieros, elevó la disponibilidad de recursos externos y en varios países indujo una apreciación real de la moneda, que incentivó el aumento de las importaciones y desincentivó las exportaciones no tradicionales. Con ello, el aporte de las exportaciones netas al crecimiento tendió a disminuir. Esta tendencia se agudizó a partir de la crisis financiera mundial, tanto debido a la reducción de la demanda por exportaciones derivada de la caída de los niveles de actividad en los países de destino, como debido a las respuestas de política que se pusieron en marcha en esos países y en la región. Así, la política monetaria de los Estados Unidos se tradujo en un aumento muy significativo de la liquidez global, que apreció aun más las monedas de la región, y en Europa las medidas de austeridad redujeron la demanda por las exportaciones procedentes de la región. A su vez, las políticas contracíclicas aplicadas en América Latina, orientadas a evitar o amortiguar pérdidas de producción y empleo, incrementaron el gasto, en especial de consumo, y con ello las importaciones. Solo desde finales de 2013 tienden a revertirse estas tendencias, lo que permite prever una mayor contribución de las exportaciones netas al crecimiento en el futuro, debido tanto a una mayor demanda por estas como a una reversión de la apreciación real de las monedas de varios países de la región<sup>14</sup>.

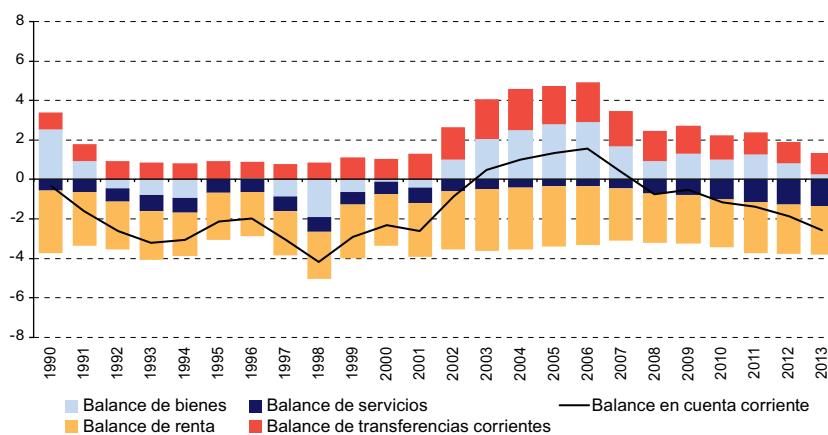
La reciente tendencia a la desaceleración del crecimiento se produjo en forma simultánea con el deterioro del sector externo. Después de que durante la década de 1990 se observara un sostenido déficit externo, entre 2003 y 2007 se registró un superávit en cuenta corriente de la región en su conjunto, como resultado del auge de los precios de las exportaciones y de la demanda mundial. También influyeron positivamente el aumento de las remesas de trabajadores desde los Estados Unidos y España, y un amplio acceso al financiamiento externo, que alcanzó niveles relativos similares a los de la década de 1970. Posteriormente, la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009 y la reacción de los países redundaron en el deterioro de las exportaciones netas y la reversión de estos superávits. Por último, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de la región aumentó del 1,8% del PIB en 2012 a niveles superiores al 2,0% del PIB en 2013, alcanzando su nivel más alto desde 2001 (véase el gráfico I.11). Esto se explica de manera principal por la reducción del superávit del balance de bienes (del 0,9% al 0,6% del PIB en el mismo período), pues los restantes componentes de la cuenta corriente permanecieron relativamente estables. El resultado agregado de la región es consecuencia en mayor medida del desempeño de los países de América del Sur, pues en México, buena parte de Centroamérica y el Caribe no se revirtieron los déficits en cuenta corriente durante la década de 2000.

<sup>13</sup> Análisis sobre la evolución de la inserción financiera externa de la región y sus consecuencias de política pueden encontrarse en CEPAL (2012a), parte 2, Bustillo y Velloso (2013) y Manuelito y Jiménez (2013).

<sup>14</sup> Véase CEPAL (2013b), parte I.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

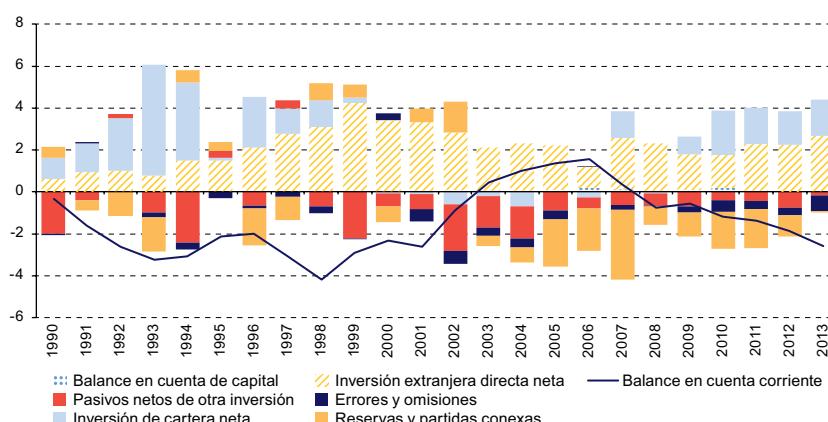
**Gráfico I.11**  
**América Latina y el Caribe: evolución del balance en cuenta corriente y sus componentes, 1990-2013**  
(En porcentajes del PIB)



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

El hecho de que en los últimos años la mayor parte del déficit de la cuenta corriente de la región en su conjunto haya sido financiada principalmente (más del 60%) por inversión extranjera directa sugiere que esta vulnerabilidad es menor que la de épocas anteriores en que se registraron brechas similares. Por una parte, como se ilustra en el gráfico I.12, en la década de 1990 inicialmente predominó el financiamiento externo en la forma de inversión de cartera, como resultado del comienzo de la titularización de la deuda externa bajo la modalidad del Plan Brady que varios países adoptaron y de privatizaciones de empresas públicas en el marco de los programas de desendeudamiento. Sin embargo, a mediados de la década se inició una elevada dinámica de inversión extranjera directa hacia la región, que perdura hasta el presente y que se vincula sobre todo a la inversión en actividades extractivo-exportadoras que fortalecieron el sesgo primario de la estructura productiva. Los flujos de inversión extranjera directa también se han destinado a los servicios financieros, el comercio y la infraestructura, en áreas como electricidad, carreteras y comunicaciones. Estos flujos, que no constituyen deuda y por tanto no conllevan los riesgos de ese tipo de financiamiento externo, han llegado a ser en varios casos y en la región en su conjunto la mayor fuente de recursos financieros externos. Podrían surgir riesgos si la brecha aumentara aun más y si una proporción decreciente del déficit fuera cubierta por inversión extranjera directa, lo que dependerá del dinamismo de la economía mundial en los próximos años. Además, el incremento del acervo de inversión extranjera directa implica la posibilidad de que las remesas al exterior aumenten en el futuro. Finalmente, existe heterogeneidad entre los países, ya que algunos tienen muy limitado acceso al financiamiento externo o reciben flujos relativamente restringidos de inversión extranjera directa.

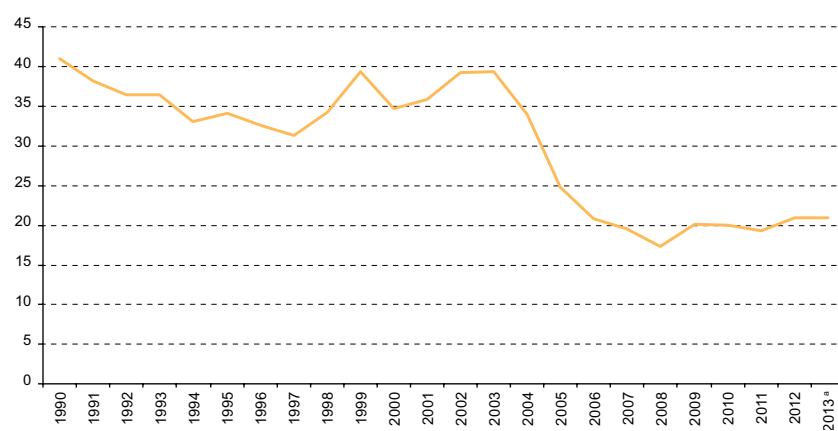
**Gráfico I.12**  
**América Latina y el Caribe: balance en cuenta corriente y componentes de la cuenta financiera, 1990-2013**  
(En porcentajes del PIB)



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

Por otra parte, el superávit en cuenta corriente observado entre 2003 y 2007, las políticas orientadas a evitar una mayor apreciación de las monedas y los aumentos de inversión extranjera directa se tradujeron en una importante acumulación de reservas internacionales, al mismo tiempo que el fortalecimiento de las finanzas públicas y el crecimiento redundaron en una disminución del endeudamiento externo como proporción del PIB<sup>15</sup>. En 1990 la deuda externa bruta total de la región equivalía a un 41% del PIB y en 2012 se había reducido a un 20,9% del PIB (véase el gráfico I.13). A su vez, en 2002, año anterior al auge de precios de las exportaciones de la región, las reservas internacionales eran equivalentes a un 22,3% de la deuda externa bruta total y posteriormente se incrementaron hasta llegar a un 69,7% en 2012. Como expresión de la solidez financiera externa y del avance en las finanzas públicas regionales, las calificaciones de riesgo de la región mejoraron continuamente.

**Gráfico I.13**  
**América Latina y el Caribe: evolución de la deuda externa bruta total, 1990-2013**  
(En porcentajes del PIB)



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

No obstante lo anterior, en la segunda mitad de 2013 los indicadores de riesgo sufrieron cierto deterioro, anticipando posibles riesgos. En particular, existiría el peligro de que los déficits de la cuenta corriente pudieran incrementarse y a la vez se contara con un menor volumen de inversión extranjera directa para cubrirlos. Frente a ello, pueden distinguirse dos escenarios. Uno es que menores flujos futuros de inversión extranjera directa en la explotación de recursos naturales —debido a expectativas de precios más bajos o inciertos—, junto con alzas de la tasa de interés internacional, redundaran en que los déficits tuvieran que ser cubiertos con otros recursos financieros (inversión de cartera), más dependientes de la tasa de interés. El otro escenario sería que la brecha pudiera reducirse, como resultado de procesos de depreciación cambiaria, ahora favorecidos por los anuncios de que los estímulos monetarios de los Estados Unidos cesarán pronto, junto con cierta reactivación de las exportaciones, apoyada por la recuperación de la economía mundial. Es probable que la respuesta varíe en los distintos países, no solo dependiendo de la evolución de la economía internacional, sino también de las políticas internas —como la cambiaria— y de la capacidad de respuesta de la oferta exportable de cada uno de ellos.

Junto con esta posibilidad de vulnerabilidad externa que se deriva de un mayor déficit de la cuenta corriente, corresponde reconocer los límites al crecimiento de largo plazo que enfrenta la región. Desde el punto de vista macroeconómico, se destacan dos aspectos vinculados a la inversión. En primer lugar, en términos comparativos y con ciertas diferencias entre países, en América Latina la tasa de inversión como porcentaje del PIB ha sido históricamente inferior a la de otras regiones emergentes. En la región, la mayor tasa de inversión desde 1980 se produjo en 2008 y fue de un 23,6% del PIB, medido en dólares corrientes. En contraste, en los países de Asia en desarrollo la tasa de inversión aumentó de un 27,8% en 1980 a cerca del 35% a mediados de los años noventa y más del 40% en la actualidad (Jiménez y Manuelito, 2013). Varios factores inciden en este resultado, pero aquellos relativos a la variabilidad del crecimiento figuran entre los principales.

<sup>15</sup> Un aumento de las reservas internacionales se registra como un número negativo en el gráfico I.12.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En la región, el crecimiento ha sido muy volátil, con notorias oscilaciones en ambos sentidos (véase el gráfico I.10). Como se discute ampliamente en la literatura referente a la interacción entre los choques de corto plazo y el crecimiento de largo plazo, existen efectos de histéresis en virtud de los cuales fluctuaciones transitorias del crecimiento tienden a alterar su tendencia. En la misma línea, de acuerdo con análisis recientes, si bien las economías de América Latina y el Caribe, en promedio, han logrado reducir la inestabilidad nominal, la región continúa exhibiendo indicadores de volatilidad real muy superiores a los de las economías desarrolladas (Pineda-Salazar y Cárcamo-Díaz, 2013; Céspedes y Poblete, 2011; Haussman y Gavin, 1996).

Uno de los canales a través de los cuales los choques de corto plazo afectan el desempeño de largo plazo es la inversión. En el gráfico I.10 se observa que la inversión exhibió un comportamiento procíclico durante la mayor parte del período analizado: caídas del crecimiento estuvieron asociadas a menores contribuciones de la inversión, que llegó incluso a ser negativa. Aun más, en un reciente estudio se concluye que durante el período comprendido entre 1980 y 2010 las fluctuaciones del crecimiento fueron la causa de los cambios en la inversión (Jiménez y Manuelito, 2013). De este modo, disminuciones del crecimiento se traducen en un deterioro de la acumulación de capital y con ello reducen el crecimiento futuro.

Se desprende de estos resultados el rol clave para el crecimiento que deben cumplir políticas monetarias y fiscales contracíclicas y mecanismos de absorción de choques, tales como regímenes cambiarios con cierto grado de flexibilidad, reservas internacionales acordes con los niveles de exposición a choques externos y sistemas financieros capitalizados con adecuada cobertura de los riesgos, además de redes de protección social, incluidos esquemas de seguros de desempleo, programas para empleos de emergencia y programas de transferencias orientados a evitar o aminorar el impacto sobre los sectores de menores ingresos.

Un segundo factor limitante del crecimiento es el hecho de que la inversión presenta importantes insuficiencias tanto en términos de su nivel como de su composición. Primero, la reducción de la inversión pública como resultado de las políticas de consolidación fiscal adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda y sus consecuencias en las décadas de 1980 y 1990, junto con haber deprimido los niveles de inversión total, se expresa en el presente en un déficit de infraestructura para el crecimiento que no ha sido suficientemente compensado por el ingreso del sector privado a este tipo de inversiones<sup>16</sup>. Segundo, parte de la inversión se ha destinado hacia sectores no transables (distintos de la infraestructura), bajo el incentivo de la mayor rentabilidad de esos sectores que se derivó de la apreciación real, en lugar de dirigirse a sectores exportadores diversificados o sustitutivos de importación<sup>17</sup>. Ello tiende a reducir la generación directa e indirecta de divisas y podría constituirse en una fuente de vulnerabilidad futura.

Por último, la inversión es uno de los canales privilegiados para la transformación productiva y el aumento de la productividad. Análisis recientes presentan evidencia de una relación positiva entre la inversión y la productividad laboral: mientras mayor es la inversión por trabajador, más elevada es la productividad laboral y, con ello, más alto el crecimiento. Aun más, las evidencias de esta relación positiva se refuerzan cuando se toma en cuenta la calidad de la inversión, observándose un efecto positivo sobre la productividad laboral de la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (Aravena y Fuentes, 2013).

Los desequilibrios en cuenta corriente, la debilidad de la inversión y el crecimiento, y la volatilidad ante choques en los mercados de productos básicos y financieros reflejan las restricciones que impone la estructura productiva. Los desequilibrios macroeconómicos pueden frenar el crecimiento y, por lo tanto, el aumento del empleo de calidad y las mejoras en materia de igualdad. Estos desequilibrios, que en algunos casos pueden agravarse por factores coyunturales, revelan un problema estructural más persistente, que se discute a continuación: la debilidad de la innovación y la difusión de tecnología en la región, con sus efectos negativos sobre la productividad.

## b) Economías sin cambio estructural y con escaso progreso técnico

Las economías más avanzadas están realizando esfuerzos importantes para desarrollar e incorporar en las actividades productivas los nuevos conocimientos derivados de la revolución tecnológica en curso. El fenómeno es particularmente relevante para lograr implantar sistemas de manufactura avanzada y hacerlos funcionales a los objetivos

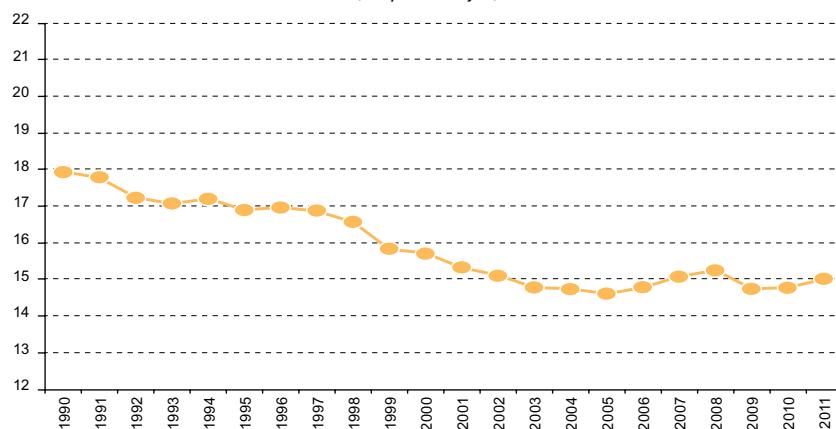
<sup>16</sup> Sobre la evolución de la inversión pública, véase Manuelito y Jiménez (2013) y sobre los déficits de infraestructura para el crecimiento, véase Sánchez y Perotti (2011).

<sup>17</sup> Véase CEPAL (2013b), capítulo III de la parte II.

de sostenibilidad, lo que se refleja en el concepto de política industrial verde. Este proceso ha ganado velocidad en los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia y países del este de Asia, donde se están diseñando políticas que incorporan y amplían el uso de estos instrumentos.

La aceleración de la incorporación de nuevas tecnologías en los países desarrollados tiene un fuerte impacto sobre la competitividad de otras economías, que puede ser medido por el indicador de productividad relativa, que se define como la productividad del trabajo de un país o región respecto de aquella que se registra en un país de referencia en la frontera tecnológica. Este indicador es una variable sustitutiva para el comportamiento de la brecha de capacidades tecnológicas. Una caída de la productividad relativa de la región supondría más dificultades para sostener el crecimiento y haría necesario un ajuste del nivel de actividad (o empleo) o del tipo de cambio real para recuperar la competitividad, con efectos negativos sobre la igualdad, por lo menos en el corto plazo. En el gráfico I.14 se muestra la evolución de la productividad relativa de América Latina respecto a la de los Estados Unidos desde 1990. Se confirma una tendencia negativa, que abre interrogantes sobre el futuro: mientras que en 1990 la productividad de la región era equivalente a un 18% de la estadounidense, 20 años después equivale al 15%.

**Gráfico I.14**  
**América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1990-2011<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)"; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDStat; Organización Internacional del Trabajo (OIT), bases de datos Laborstat e Ilostat.

<sup>a</sup> Para el cálculo de la productividad laboral se utilizaron las cifras de población económicamente activa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregidas por la tasa de desempleo de la propia OIT.

Para alcanzar la convergencia tecnológica y de productividad con los países desarrollados se requiere avanzar hacia estructuras productivas más intensivas en conocimiento. Productividad y estructura se mueven conjuntamente. La evolución de los diferenciales de productividad entre los países desarrollados y en desarrollo está vinculada a cambios en la estructura productiva. En otras palabras, para cerrar brechas de productividad se requiere cierta convergencia de estructuras, impulsada por la inversión pública y privada. Tales inversiones deben ser sostenidas en el tiempo y de amplio alcance, y deben incorporar de manera intensiva el progreso técnico.

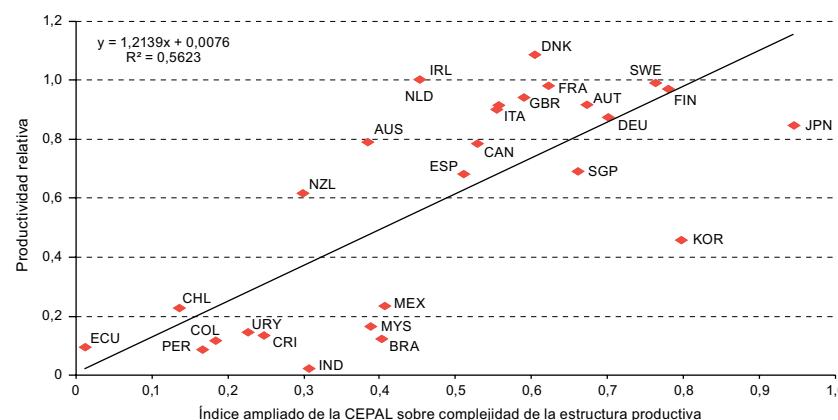
La relación entre la productividad relativa (con respecto a la de los Estados Unidos) y un indicador de complejidad de la estructura productiva, para un conjunto de países, se presenta en el gráfico I.15, donde se visualiza claramente la coevolución de la tecnología, la estructura y la productividad relativa. Como indicador de complejidad se usó un índice de complejidad ampliado, que combina distintos indicadores de intensidad en conocimientos de la estructura.

En los países latinoamericanos, lograr la transición hacia un equilibrio virtuoso de elevada productividad e igualdad hace necesario dotar a la estructura productiva de una mayor complejidad. Es importante la velocidad diversa con que los países innovan, aprenden y construyen capacidades. La región no ha sido dinámica en la absorción de nuevas tecnologías. Así, por ejemplo, en el cuadro I.3 se puede observar la escasa penetración de la banda ancha fija, la banda ancha móvil e Internet en las economías latinoamericanas, en comparación con otras

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

regiones. El rezago en la incorporación de estas tecnologías, que definen los patrones productivos y de consumo y la competitividad del futuro, representa un problema adicional para la sostenibilidad del crecimiento y la solidez de los avances en el campo de la igualdad.

**Gráfico I.15**  
**Productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos e índice ampliado de la CEPAL sobre complejidad de la estructura productiva<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)"; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDStat; Organización Internacional del Trabajo (OIT), bases de datos Laborstat e Ilostat; Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT); Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); The Observatory of the Economic Complexity.

<sup>a</sup> Para el cálculo de la productividad laboral se utilizaron las cifras de población económicamente activa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corregidas por la tasa de desempleo de la propia OIT.

Para el cálculo del índice ampliado de complejidad de la estructura productiva se realizó un promedio simple de los siguientes indicadores:

- a) IPR: índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos.
- b) Gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB.
- c) Índice de adaptabilidad: cociente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales y el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales del mundo. Exportaciones dinámicas son las que crecen más que la media mundial.
- d) Número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes.
- e) Exportaciones totales de manufacturas de mediana y alta tecnología (sobre la base de la clasificación de Lall) como porcentaje del total exportado.
- f) Índice de complejidad económica del Observatory of the Economic Complexity.

**Cuadro I.3**  
**Penetración de Internet y de la banda ancha fija y móvil, promedios, 2009-2011**  
*(En porcentajes)*

	Internet	Banda ancha fija	Banda ancha móvil
Argentina	40,6	9,6	8,4
Brasil	41,6	7,1	12,0
México	31,2	9,6	2,3
América del Sur	35,4	5,2	5,6
Centroamérica <sup>a</sup>	19,8	3,2	3,2
Asia en desarrollo <sup>b</sup>	48,5	15,0	36,7
Economías avanzadas intensivas en recursos naturales <sup>c</sup>	83,1	28,5	49,9
Economías avanzadas <sup>d</sup>	76,3	29,1	51,3

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>.

<sup>a</sup> Se incluyen Costa Rica, Honduras y Panamá.

<sup>b</sup> Se incluyen Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

<sup>c</sup> Corresponden a un conjunto de países con PIB per cápita alto y participación de las exportaciones de recursos naturales sobre el 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda.

<sup>d</sup> Corresponden a Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

Esta situación es especialmente grave en el contexto de la actual revolución tecnológica, en particular por sus efectos en la actividad productiva, sobre todo en la manufacturera. La conjunción de varias tendencias muestra el impacto que puede esperarse de los cambios en curso. En primer lugar, el cambio técnico se ha acelerado sobre la base de la diversificación de productos en áreas de convergencia de las tecnologías avanzadas, como las tecnologías de la información, las biotecnologías, la nanotecnología y las de tipo cognitivo.

En segundo lugar, el hecho de que los cambios más significativos se produzcan en áreas de intersección de trayectorias tecnológicas implica que los cambios radicales no se pueden prever a partir de la mera extrapolación de las tendencias dominantes en cada trayectoria. Esto introduce un mayor grado de incertidumbre, que solo se puede reducir mediante la acumulación de conocimiento y el manejo de grandes datos, resultado de la traza digital que dejan personas y empresas en su uso de las redes. Más allá de la discusión sobre si el progreso técnico presente tendrá efectos similares a los de las grandes revoluciones tecnológicas del pasado, como las de la máquina de vapor, el ferrocarril, la electricidad y el motor de combustión interna, la realidad es que los patrones de consumo y producción están cambiando a un ritmo sin precedente, lo que es preocupante para una región como América Latina, para la cual la producción de las nuevas tecnologías es fundamentalmente exógena.

En tercer lugar, un proceso igualmente importante, pero menos definido en cuanto a sus resultados, es la reformulación de la estructura de los mercados y de los agentes productivos que operan en ellos. Por un lado, las nuevas tecnologías, particularmente las TIC, debido a su capacidad de externalizar procesos productivos y transformar la manufactura en servicios provistos desde fuera de la empresa, generan oportunidades para las firmas de menor tamaño, al reducir la importancia de las economías de escala. Además, masificar el acceso de las pequeñas empresas a los servicios de computación en la nube permitiría reducir los costos de capital en TIC necesarios para iniciar operaciones, lo que aumentaría el número de firmas en el mercado, con los consiguientes efectos positivos en la generación de empleos y el aumento de la competencia.

En contrapartida, las economías de red y de gestión y mantenimiento de los grandes centros de datos fortalecen tendencias opuestas, en el sentido de la concentración en uno o pocos productores mundiales de servicios clave. La tendencia al oligopolio concentrado o al monopolio es manifiesta en actividades como los servicios de búsqueda (Google), la producción de *hardware* y *software* avanzado (Apple), las redes sociales (Facebook) y la oferta de servicios de computación en la nube (Amazon). Si bien no está definido cuál de estas fuerzas predominará, la evidencia histórica muestra que, en el largo plazo, la competencia impide la constitución y mantenimiento de oligopolios concentrados con los mismos operadores, en tanto que las economías de escala, alcance y red evitan que se establezcan mercados totalmente fragmentados en competencia perfecta. La dicotomía entre pymes y grandes empresas —con sus consiguientes efectos en la generación de empleos— continuará, pero sus modalidades cambiarán en direcciones que deben ser monitoreadas de cerca por los países de la región.

Finalmente, las nuevas tecnologías también están redefiniendo las ventajas competitivas de los países y territorios. Los países más avanzados han adoptado una posición proactiva para impulsar este tipo de manufactura, que frecuentemente se ha traducido en un resurgimiento de la política industrial y en un retorno de actividades manufactureras más avanzadas en los antiguos centros productivos. Las reflexiones sobre estos procesos, así como las acciones que se han puesto en marcha en estos y otros países, obligan a América Latina a enfrentar el tema en sus dimensiones tecnológicas y de política pública. El rezago de la productividad, el reducido esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico y la debilidad de las políticas industriales en la mayoría de los países de la región son problemas que deben encararse conjuntamente. Diferir una nueva era de política industrial y tecnológica no solo tendrá efectos negativos sobre la brecha de productividad, sino que debilitará la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de empleo, salarios e igualdad, si no se realizan inversiones orientadas a introducir tecnologías que hagan posible competir en el escenario mundial y compatibilizar las presiones hacia el consumo moderno con una capacidad local de producción de los bienes y servicios que incorporen la revolución tecnológica.

## 2. Igualdad y sostenibilidad en el ámbito social

La sostenibilidad social en América Latina y el Caribe obliga a preguntarse por las condiciones de progresión de los indicadores sociales en que se ha registrado una tendencia positiva durante la última década. Obliga, también, a plantearse las posibilidades de revertir problemas seculares de la región, como la alta desigualdad, las brechas en capacidades, la escasa eficacia redistributiva de la fiscalidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la segmentación del empleo. El escenario regional actual en la esfera social puede interpretarse como una situación de luces y sombras, y esto impone con mayor urgencia la pregunta por la sostenibilidad del progreso social.

### a) El mercado de trabajo: mejoras sin cambio estructural

Para comprender y dimensionar los avances logrados en cuanto a reducción de la pobreza y la desigualdad, debe considerarse la dinámica del mercado laboral y de las políticas públicas, identificando las conquistas y también

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

las luces de alerta de cara al futuro. Respecto del mercado de trabajo, la coyuntura favorable de la última década es el punto de partida para comprender los avances en materia de disminución de la pobreza y la desigualdad. En términos de empleo, desempleo y participación, la región alcanza los indicadores más favorables de los últimos 20 años (véase el cuadro I.4). El crecimiento del empleo ha implicado también una relativa mejora de su calidad, ya que ha aumentado la importancia de los asalariados y en la última década se redujo el peso del empleo en sectores de baja productividad. A diferencia de lo ocurrido en la década anterior, en la última década el crecimiento del empleo se ha combinado con el aumento de los salarios reales y también de los salarios mínimos. El cambio en esta institución del mercado de trabajo ha sido, en algunos países, un impulso relevante para el descenso de la pobreza y la desigualdad (véase el capítulo III).

**Cuadro I.4**  
**América Latina: indicadores del mercado laboral**

	1991	2002	2011	2012
Tasa de desempleo (porcentaje)	7,9	11,2	6,7	6,4
Tasa bruta de participación (porcentaje) <sup>a</sup>	62,3	65,1	66,0	66,0
Tasa bruta de ocupación (porcentaje) <sup>b</sup>	57,4	57,8	61,6	61,7
Porcentaje de asalariados	65,2	65,8	69,0	n.d.
Porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad	46,7	51,4	46,8	n.d.
Índice de salario real <sup>c</sup>	100,0	111,2	127,6	129,7
Índice de salario mínimo <sup>d</sup>	100,0	122,3	159,6	166,3

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

<sup>a</sup> La tasa bruta de participación corresponde al cociente entre la población económicamente activa y la población total.

<sup>b</sup> La tasa bruta de ocupación corresponde al cociente entre los ocupados y la población total.

<sup>c</sup> Se construyó aplicando al índice del año base (1991) el promedio de las variaciones de los índices de salario real de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>d</sup> Se construyó aplicando al índice del año base (1991) el promedio de las variaciones de los índices de salario mínimo de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Un buen indicador de la calidad del empleo es la afiliación a los sistemas de pensiones. En esta dimensión también las noticias de la última década son buenas, ya que se ha producido un avance significativo. El porcentaje de ocupados afiliados al sistema de pensiones pasó del 35% en 2002 al 45% en 2011 (en promedio simple), aunque nuevamente la brecha por cubrir en esta dimensión es todavía muy significativa en la región.

El empleo ha crecido en todas las ramas de actividad, con excepción de la agricultura y la electricidad (véase el cuadro I.5). Una primera luz de alerta es el hecho de que la variación total del empleo se explica principalmente por el aumento del empleo en el comercio, la construcción y el transporte, sectores no transables de productividad baja (comercio) y media (construcción y transporte). La productividad laboral también se ha incrementado en este período (un 21% en promedio, sobre la base de dólares en paridad del poder adquisitivo), pero el aporte del cambio estructural a ese incremento ha sido muy limitado. En efecto, la mayor parte del aumento de la productividad obedece a incrementos dentro de los sectores y solamente una proporción menor se explica por cambios entre sectores que impliquen un cambio estructural virtuoso (Weller y Kaldewei, 2013).

Como se ha señalado, de acuerdo con la última información disponible, el crecimiento económico no será tan dinámico como en fases anteriores y, según las proyecciones, el empleo permanecerá básicamente estancado en el corto plazo (CEPAL, 2013b). Cerca del fin de una coyuntura muy favorable, el balance de la región arroja algunas luces de preocupación: si bien el empleo y la productividad han crecido, no se han verificado cambios profundos en la estructura productiva. En materia de género, el análisis que se presenta en el capítulo III muestra que, si bien se han acortado las brechas en términos de participación, ocupación y (en menor medida) desempleo entre hombres y mujeres, las diferencias continúan siendo significativas, más aun si se consideran los importantes avances educativos de las mujeres. La alta estratificación de la participación laboral femenina se mantiene (véase el gráfico I.16): las tasas de participación y empleo de las mujeres de menores recursos son muy inferiores a las de las mujeres de los sectores medio-altos y altos, y esta diferencia es más acentuada que la que se registra en el caso de los hombres (especialmente cuando se trata de la participación). La alta diferenciación de la participación laboral femenina por quintiles de ingreso se asocia con el patrón de división del trabajo entre mujeres y hombres, la escasa capacidad para contratar servicios de cuidado y para el hogar, y la maternidad en años tempranos. Estos factores impiden que muchas mujeres alcancen autonomía económica y aporten ingresos al hogar.

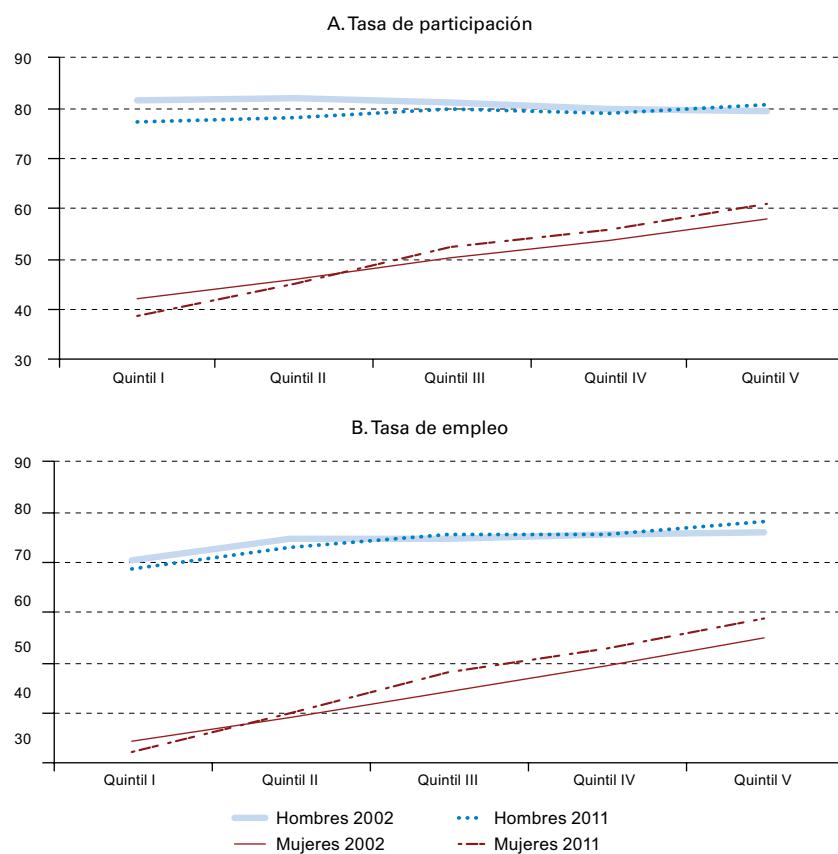
Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible

**Cuadro I.5**  
**América Latina: variación del empleo y la productividad laboral, 2002-2011**

	Variación del empleo por sector 2002-2011 (en porcentajes)	Contribución a la variación del empleo total (en porcentajes)	Productividad laboral 2002 (en dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)	Productividad laboral 2011 (en dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)
Agricultura	-2,3	-2,5	6 395	9 386
Minería	67,5	1,7	332 755	225 199
Manufactura	17,5	13,1	28 008	30 540
Electricidad	-25,7	-1,0	84 620	164 869
Construcción	47,3	16,9	20 604	21 049
Comercio	33,0	35,2	15 406	17 028
Transporte	53,0	14,3	36 598	38 150
Sector financiero	19,0	6,8	58 017	72 509
Servicios	8,8	15,4	13 473	18 009
Total	17,5	100,0	20 512	24 869

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

**Gráfico I.16**  
**América Latina y el Caribe (18 países): tasa de participación laboral y de empleo de la población de 15 a 64 años, según quintil de ingreso, 2002 y 2011 (En porcentajes)**



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

Para aquellas mujeres que logran insertarse en el mercado de trabajo, se mantiene la alta segregación ocupacional entre hombres y mujeres, al mismo tiempo que persiste la significativa brecha salarial. El empleo sigue altamente segmentado, con baja cobertura de la seguridad social e inequidades profundas en términos de género y etnia (véase el capítulo III). Asimismo, persiste la considerable diferencia de la carga de trabajo total de hombres y mujeres, pues

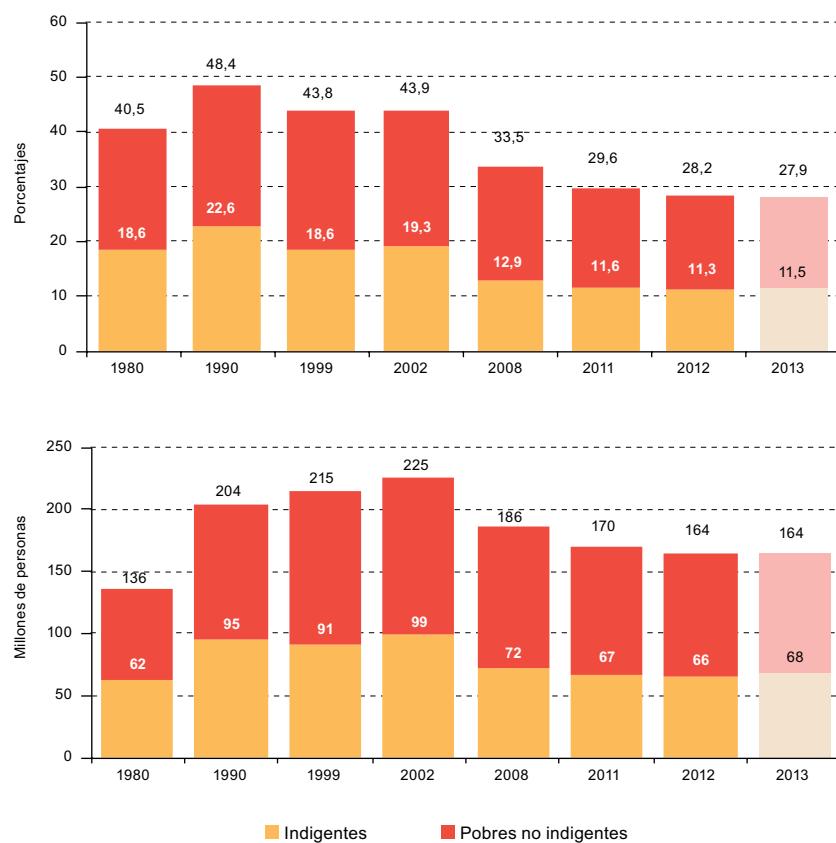
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

estas cumplen una doble jornada: además de sus crecientes responsabilidades laborales, se hacen cargo de la mayor parte del esfuerzo de cuidado y de las tareas del hogar.

### b) Pobreza y vulnerabilidad: avances y alertas

El resultado directo de los aumentos del empleo y de los ingresos laborales en la región ha sido el descenso de la pobreza. En 2013, la tasa de pobreza de América Latina fue del 27,9% de la población; la indigencia, o pobreza extrema, llegó a un 11,5% (véase el gráfico I.17). De esta manera, la caída acumulada de la pobreza llega a 16 puntos porcentuales desde 2002, como resultado de disminuciones prácticamente sin excepciones durante los últimos diez años. También se registra una reducción apreciable de la pobreza extrema con respecto a 2002, de casi 8 puntos porcentuales, aun cuando en este caso el ritmo de disminución se ha frenado en los años recientes, principalmente debido a un aumento del costo de los alimentos superior a la inflación general.

**Gráfico I.17**  
**América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2013**  
(En porcentajes y millones de personas)

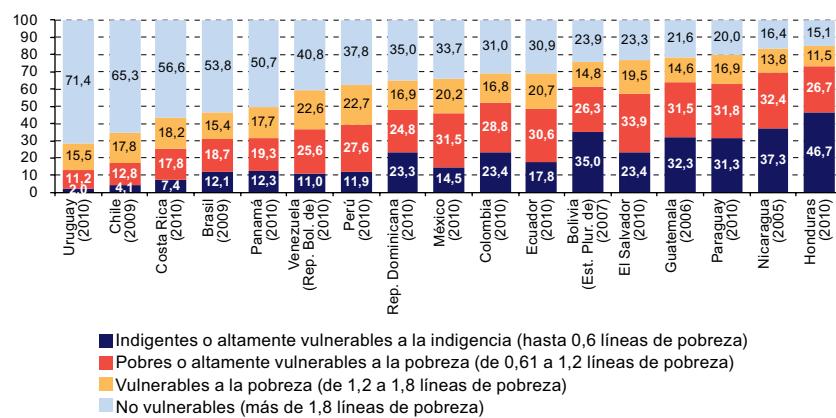


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Nuevamente, estas buenas noticias vienen acompañadas de sombras. Una proporción significativa de la población permanece en condiciones de vulnerabilidad porque sus ingresos son cercanos a la línea de pobreza. Si se considera vulnerables a quienes perciben un ingreso mensual que se sitúa en un rango entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza, un porcentaje muy alto de la población latinoamericana, más de 50% en muchos países, se mantiene en la pobreza o la vulnerabilidad (véase el gráfico I.18). Estas personas disponen de poca capacidad para enfrentar los ciclos del crecimiento y del empleo, ya que en su mayoría carecen de ahorros monetarios, acceso a seguridad social o vivienda propia. Asimismo, presentan altas tasas de dependencia y escasos niveles de formación, lo que limita su inserción en el mercado de trabajo y sus posibilidades de progresar en las fases de expansión económica, al tiempo que exacerba los altos riesgos que enfrentan de volver a la pobreza durante los cambios en el ciclo económico. Es por ello que,

frente a la perspectiva de una desaceleración del crecimiento económico en los próximos años, la existencia de un alto porcentaje de población vulnerable en la región enciende otra luz de alerta. Los significativos incrementos que ha mostrado el consumo en los últimos años, que se analizan en el capítulo IV, pueden fácilmente revertirse ante un cambio en el ciclo económico, poniendo en riesgo el acceso a consumos mínimos de bienestar para este amplio conjunto de población. La vulnerabilidad de estas personas es agudizada por el carácter incompleto y segmentado de los sistemas de protección social<sup>18</sup>.

**Gráfico I.18**  
**América Latina (17 países): distribución de la población según vulnerabilidad a la pobreza, alrededor de 2010<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



Fuente: S. Cecchini y otros, "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas," *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2, mayo-agosto de 2012.

<sup>a</sup> Entre paréntesis se indica el año de la encuesta a partir de la cual se generaron las estadísticas.

Las regularidades empíricas que hace tiempo se señalan en los perfiles de pobreza de la región se mantienen sin cambios en esta coyuntura favorable. Probablemente la más evidente de estas regularidades es que las tasas de pobreza infantil son considerablemente mayores que las del resto de las personas. Las tasas de pobreza entre los menores de 15 años son equivalentes a entre 1,1 y 2,0 veces las tasas de pobreza de la población total, y las mayores diferencias se registran en los países donde los niveles de pobreza son menores. Aun cuando hay varias excepciones, en diversos países tiende a primar una relación inversa entre la tasa de pobreza y la edad de las personas. De esta manera, la pobreza entre las personas de 55 años y más tiende a estar bajo el promedio en la mayoría de los países. Surgen entonces luces de alerta en relación con el futuro. Las pautas de fecundidad de la región, en que persisten altas tasas de embarazo adolescente y una fecundidad marcadamente diferencial por nivel educativo, hacen más complejo este panorama de mayor pobreza infantil respecto del promedio y cuestionan las posibilidades de romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Otro rasgo distintivo es la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres. Sin embargo, si bien se detectan estas diferencias por género, la medición de la pobreza de ingresos no constituye un buen indicador de la situación diferencial de hombres y mujeres, ya que se basa en el supuesto de que el ingreso total del hogar se distribuye en forma equitativa entre sus integrantes. Resulta más ilustrativo medir la proporción de mujeres sin ingresos propios en la región. Esta ha descendido del 42% en 2002 al 32% en 2011, mientras la proporción de hombres en la misma condición bajó del 15% al 13% en el mismo período. Esto significa que en la región un tercio de las mujeres son dependientes de otros, es decir, no disponen de autonomía económica (véase el capítulo II).

<sup>18</sup> Por lo mismo, el denominado "boom" de las clases medias en países de América Latina debe tomarse con cautela. Si bien se observa una expansión del consumo en sectores de bajos ingresos y una reducción de la pobreza en la región, no se puede considerar como parte de la clase media a un segmento muy amplio de la población conformado por personas que están sobre la línea de pobreza pero cuyos ingresos y capacidades las hacen extremadamente vulnerables a los ciclos y las dejan expuestas a volver a caer en la pobreza, o bien a una vida con múltiples riesgos no resueltos, debido a su empleabilidad restringida y su acceso limitado a redes de protección social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

### c) Desigualdad en distintas dimensiones

En materia de desigualdad, una buena noticia de la última década ha sido la mejora en la distribución del ingreso. A partir de los años 2002 y 2003, en la mayoría de los países de la región se observa una caída de los distintos indicadores de desigualdad del ingreso, lo que marca una reversión de la tendencia registrada durante los años noventa. De acuerdo con la información disponible, el principal factor que incidió en esta inflexión proviene del mercado laboral. Más allá de potenciales efectos positivos derivados de incrementos del empleo, disminuciones de la tasa de dependencia y transferencias monetarias redistributivas, el factor que explica la mayor parte de la caída de la desigualdad del ingreso es la reducción del diferencial salarial entre trabajadores calificados y no calificados (CEPAL, 2011).

Como se discute en el capítulo II, la caída generalizada de la desigualdad del ingreso de los hogares, y específicamente de la desigualdad del ingreso laboral, refleja la reducción de los diferenciales por calificación y puede derivar de distintos movimientos en el mercado de trabajo. El descenso en la prima por calificación, que se expresa en la reducción de los diferenciales en relación con el grupo sin educación, muestra un patrón claro y consistente entre países. A su vez, se produce conjuntamente con un aumento de los niveles educativos de la población (y de los ocupados). Sin embargo, resulta difícil determinar si la evolución de este diferencial salarial obedece principalmente a cambios en la demanda relativa de trabajadores calificados o a cambios en su oferta relativa. Mientras algunos autores han subrayado la importancia del incremento de la oferta relativa de trabajadores calificados (López-Calva y Lustig, 2010; Azevedo y otros, 2013), otros han enfatizado el rol del aumento de la demanda relativa de trabajadores no calificados (Gasparini y otros, 2012; De la Torre, Messina y Pienknagura, 2012).

Si el descenso de la desigualdad del ingreso laboral (y total) proviniera sobre todo del incremento del salario de los sectores menos calificados debido a una mayor demanda relativa de puestos de baja calificación, estos logros podrían revertirse más fácilmente frente a una reversión del ciclo. Aunque los resultados no son concluyentes, la evidencia sugiere que esta explicación es plausible. Una desaceleración del crecimiento podría debilitar el efecto igualador del mercado de trabajo. En consecuencia, la luz de alerta se enciende respecto de la sostenibilidad de esta tendencia de reducción de brechas salariales y aumento de los ingresos laborales de sectores de menor calificación.

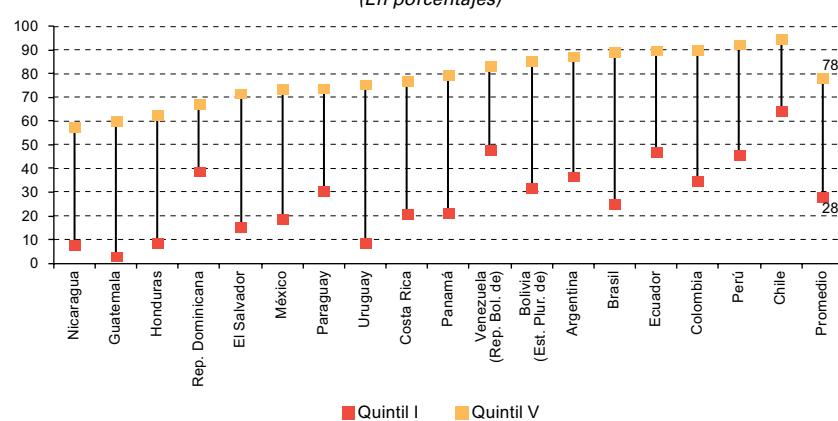
La consideración de la desigualdad en otras esferas, más allá del ingreso, trae nuevas luces de alerta sobre la situación regional. En educación, si bien es cierto que en América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos, estos mismos avances han conducido a la estratificación de aprendizajes y logros dentro de los sistemas educativos. Ahora que la educación es más incluyente, las diferencias entre los estudiantes de distintos estratos sociales se han hecho más visibles (CEPAL, 2007). En la región no se ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades en parte porque un factor de relevancia determinante de los logros y retornos educativos son el clima y los ingresos disponibles en los hogares de origen, y en parte por diferencias de calidad existentes entre educación pública y privada, lo que segmenta la calidad y la eficiencia del propio sistema de oferta educativa (CEPAL, 2010a).

Considerando que en la región concluir la enseñanza secundaria constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL/OIJ, 2008), resulta preocupante que los avances en el acceso y la progresión oportuna hacia el nivel secundario sean insuficientes. Como promedio de toda la región, la matrícula neta en la enseñanza secundaria alta es solo de alrededor del 50%. La situación de los países y territorios abarca desde una tasa neta de matrícula superior al 80% (Bahamas, Chile, Cuba, Granada y Montserrat) hasta niveles muy bajos, en que dos tercios o más de los adolescentes están en situación de rezago o simplemente abandonaron el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). A la heterogeneidad entre países se suma una heterogeneidad dentro de los países cada vez más pronunciada, que se refleja en diferencias entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas. A modo de ejemplo, mientras, en promedio, solamente uno de cada cuatro jóvenes del quintil de ingresos más bajo ha culminado la educación secundaria, cuatro de cada cinco lo han logrado en el grupo de ingresos más alto (véase el gráfico I.19).

No es solo cuestión de cuántos años de escolaridad se logran, sino de qué y cómo aprenden los estudiantes durante el trayecto. Más allá de las limitaciones de las pruebas estandarizadas, las mediciones sobre resultados académicos de los países de la región (en particular, las pruebas PISA de 2012) señalan que existe un alto porcentaje de la población estudiantil que alcanza rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza, como matemática.

Además, en la medición PISA la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos y el promedio de los países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa. La mayoría de los estudiantes del primer y segundo cuartil socioeconómico y cultural de los países de la región alcanzan niveles de logro inferiores al nivel 2, lo que significa que no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área (véase el gráfico I.20).

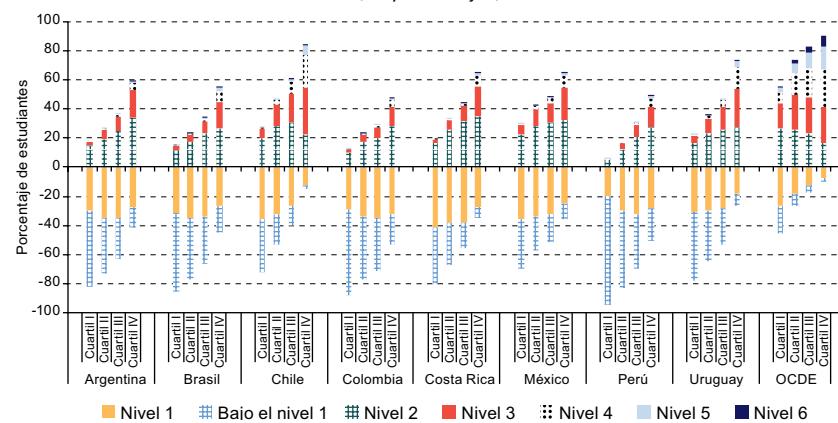
**Gráfico I.19**  
**América Latina (18 países): población de 20 a 24 años que concluyó la enseñanza secundaria alta,  
según quintil de ingreso, alrededor de 2010<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> El promedio de América Latina corresponde al promedio simple de los 18 países. El dato de la Argentina corresponde al Gran Buenos Aires y el del Uruguay a zonas urbanas.

**Gráfico I.20**  
**América Latina (8 países) y promedio de la OCDE: distribución de los niveles de desempeño en matemática  
en la prueba PISA de 2012, según cuartil del índice de nivel socioeconómico y cultural (ISEC)**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA de 2012.

Las brechas en logros y aprendizajes refuerzan la fragmentación de las sociedades nacionales y vuelven más difícil la confluencia en torno a proyectos compartidos de desarrollo. No solo encienden luces de alerta sobre la sostenibilidad de la reducción de la desigualdad y el desarrollo de capacidades para la transición hacia sociedades más productivas. También se traducen en brechas de autonomía, entendida aquí como la disponibilidad de diferentes márgenes de libertad positiva para emprender proyectos de vida genuinamente valorados por las personas.

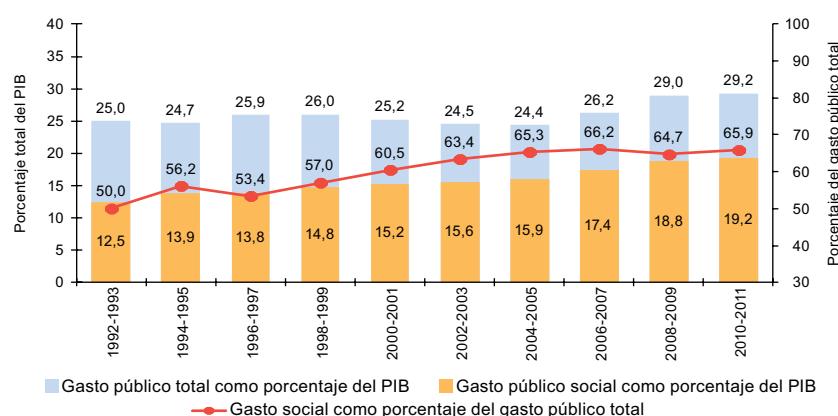
#### d) Gasto público social

En las últimas dos décadas el gasto público social, expresado como porcentaje del PIB, se ha incrementado considerablemente en la región. Mientras en los años noventa aumentó 3 puntos porcentuales (del 12,5% al 15,2%), en la última década su crecimiento fue más acelerado y llegó a 4 puntos porcentuales (del 15,2% al 19,1%) (véase el gráfico I.21). Los datos de 2011 y los escasos datos disponibles de 2012 (en su mayoría de presupuestos y no de

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

ejecuciones) evidencian un freno de la expansión del gasto social, pero esto no implica una disminución absoluta de los recursos destinados a los sectores sociales.

**Gráfico I.21**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la participación del gasto social en el gasto público total y del gasto público total en el PIB, 1992-1993 a 2010-2011<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

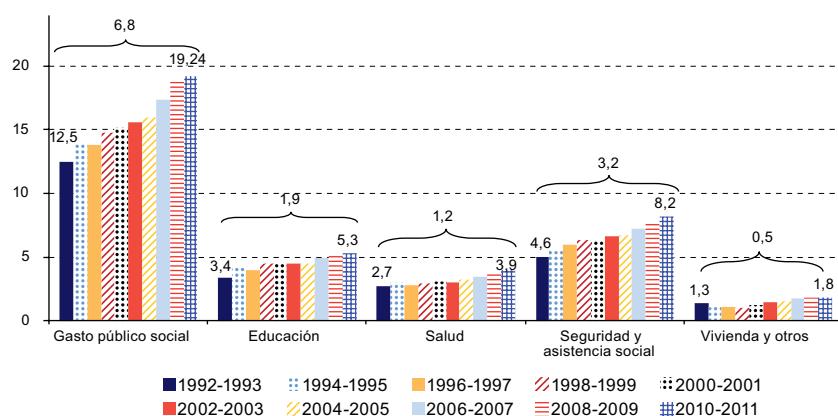


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países.

El crecimiento del gasto público social por sectores no ha sido uniforme (véase el gráfico I.22). En términos generales, el aumento del gasto social de casi 6,7 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento del gasto destinado a seguridad y asistencia social (de 3,2 puntos porcentuales). Dentro de este sector, la asistencia social representa una proporción menor, si bien su importancia ha aumentado (como se analizó en la sección 1.c de este capítulo), y el crecimiento se explica fundamentalmente por el gasto en seguridad social, como reflejo del progresivo envejecimiento de la población, junto con la expansión de la cobertura de las pensiones. El otro aumento significativo en los últimos 20 años dentro del gasto público social corresponde al sector educación, cuya relevancia dentro del PIB aumentó 1,9 puntos porcentuales. Los sectores de salud y, más aún, vivienda han presentado variaciones menores.

**Gráfico I.22**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, por sectores, 1992-1993 a 2010-2011<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países. Sobre las llaves se indica la variación entre el comienzo y el fin del período.

Un dilema que plantea el destino del gasto social en términos redistributivos es el de la asignación del gasto por grupos de edad. La mayor incidencia que alcanza la pobreza infantil en términos relativos no se ve compensada por la acción pública. En la región, el consumo de los niños y jóvenes se financia fundamentalmente con medios privados, y de manera más aguda en la primera infancia. Mientras que en los países de Europa y en los Estados

Unidos alrededor del 47% del consumo de los menores de 24 años tiene financiamiento público, en los países de América Latina el aporte del Estado representa menos del 25% del total y el 75% restante es provisto por la familia (Mason y Lee, 2011). En sociedades tan desiguales y con pautas de fecundidad que aún no convergen entre grupos socioeconómicos, este hecho se traduce en que una alta proporción de niños de la región no reciba una inversión adecuada en materia de alimentación, salud y educación. Esto enciende una luz de alerta, porque impacta negativamente sobre el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones, más aún considerando las mayores exigencias de productividad y la transición demográfica hacia sociedades con niveles más altos de dependencia debido al envejecimiento de la población.

### 3. La sostenibilidad ambiental

#### a) El camino hacia el desarrollo sostenible

El estilo de desarrollo de los países de la región se ha basado en una estructura productiva de ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia y la explotación de los recursos naturales. En términos generales, las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico se han orientado hacia esta estructura tradicional y este sesgo se sustenta en precios relativos, estructuras de gasto, subsidios, provisión fiscal de infraestructura y acceso al financiamiento, entre otros aspectos. Este patrón, que fomentó la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción creciente de recursos mineros, forestales y pesqueros, y una intensificación de las emisiones de contaminantes, ha generado externalidades negativas en el medio ambiente y ha mantenido a la región en una posición dependiente y desventajosa en las cadenas mundiales de valor, alejándola de los sectores productivos más dinámicos e incrementando su vulnerabilidad ante oscilaciones en la economía mundial.

Del lado del consumo, ha persistido lo que Fernando Fajnzylber llamó “modernización de escaparate”, un proceso que, si bien permite expandir el acceso de la población a bienes y servicios, tiende a replicar las mismas deficiencias de sostenibilidad socioambiental de los países desarrollados (CEPAL, 2012b). La combinación de esa estructura productiva y la emulación de patrones de consumo ha conducido a la región a un modelo de inserción internacional que acrecienta las externalidades ambientales locales y mundiales, y alimenta la actual división internacional del trabajo y el patrón de inserción en las cadenas de valor mundiales.

Las presiones sobre el medio ambiente se han venido exacerbando por efecto de esta especialización productiva, del modelo de consumo, de los altos niveles de pobreza y de un aumento poblacional cada vez más asentado en megaciudades. Las consecuencias son múltiples: creciente degradación del agua, el aire, el suelo y los ecosistemas, con sus impactos negativos en la productividad, la salud humana y la calidad de vida, entre otros aspectos.

Estos problemas tienen lugar en la gran mayoría de los países y especialmente en aquellos en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe, pero no se requiere de un pacto global para su solución. En contraste, el problema del cambio climático mundial constituye un desafío planetario ante el cual se necesita emprender acciones simultáneas a partir de acuerdos que recojan el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Tanto los problemas nacionales como los mundiales son de carácter antropogénico: el ejemplo más elocuente es la acumulación de gases de efecto invernadero como consecuencia del uso intensivo de los combustibles fósiles.

Las evidencias inequívocas respecto de las consecuencias del deterioro ambiental, local y mundial, obligan a otorgar urgencia a la sostenibilidad ambiental y priorizarla en las opciones que los países adopten para transformar la matriz productiva y el perfil de consumo. Dicho de otro modo, lo que la CEPAL ha llamado “cambio estructural” requiere, de manera impostergable, buscar las sinergias entre aumentos de productividad y economía verde, a escala local y mundial (CEPAL, 2012b). Es necesario considerar la protección de ecosistemas críticos y los servicios ambientales que redundan en la calidad de las condiciones de salud, de seguridad alimentaria y de otros aspectos básicos para la seguridad humana y para el bienestar de las personas y las comunidades.

América Latina y el Caribe es una región ambientalmente privilegiada debido a su gran acervo relativo de patrimonio natural, biodiversidad y posibilidades de provisión de servicios ambientales. No obstante, sigue acumulando presiones derivadas de antiguos patrones productivos y de ocupación territorial, que se han agudizado como consecuencia del modelo de desarrollo predominante, pese a la puesta en marcha de estrategias y políticas específicas que han contribuido a revertir algunos de los procesos de deterioro y a impulsar sistemas y tecnologías que mitigan el impacto ambiental.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En la región, como en el resto del mundo, ha sido dominante el enfoque normativo para atender los asuntos de sostenibilidad ambiental y hacer frente a la insostenibilidad de los patrones de producción y consumo. Las responsabilidades han estado relegadas al ámbito de las instituciones ambientales y la observancia de la ley. Sin embargo, ha sido escaso el avance para cristalizar en la región el enfoque integral que se propone en las declaraciones y programas de las sucesivas conferencias sobre el desarrollo sostenible. Se ha avanzado poco en materia de una decidida política pública que otorgue al mercado señales que reflejen con claridad el real costo social del deterioro ambiental. Puesto que la política del siglo XX en la región fue eminentemente normativa, la del siglo XXI de manera necesaria y con mayor decisión debe añadir los instrumentos económicos para lograr en forma efectiva los cambios deseados tanto de los productores como de los consumidores y así avanzar hacia patrones más igualitarios y más sostenibles. En este marco, el mensaje central de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) fue la necesidad de integrar la dimensión ambiental plenamente a los enfoques de desarrollo.

### b) La relación entre biodiversidad y sostenibilidad ambiental

La biodiversidad cumple un papel determinante en procesos atmosféricos y climáticos a nivel regional y planetario. Cuantas más especies comprende un ecosistema, mayor diferenciación genética posee y más probabilidades tiene de ser estable, resiliente y resistente a cambios extremos. La diversidad biológica es uno de los factores determinantes de los procesos de recuperación, reciclaje y reconversión de nutrientes y desechos. Muchos de los servicios ambientales que proporciona la biodiversidad forman parte de ciclos vitales para la sociedad, como los ciclos del agua, del oxígeno y del nitrógeno.

América Latina y el Caribe posee una gran diversidad biológica (biodiversidad), con enorme riqueza en variabilidad genética y de comunidades biológicas (ecosistemas). La región alberga casi una cuarta parte de la superficie boscosa del mundo y comprende a seis de los países biológicamente más diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). La región concentra entre el 31% y el 50% de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos (PNUMA, 2010).

Sin embargo, la biodiversidad de la región se ha visto seriamente amenazada, en particular como consecuencia del cambio de uso del suelo para aumentar las tierras de cultivo y pastizales, lo que ha incrementado la degradación de suelos y la expansión de la desertificación. Una cuarta parte del territorio de la región se compone de tierras desérticas y áridas. La degradación de estas tierras está repercutiendo en la caída de la productividad biológica de los ecosistemas y en una baja de la productividad económica de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Desde la década de 1960, más de 150 millones de hectáreas se han incorporado a la producción agropecuaria. Aun cuando en los últimos años la intensidad de este proceso se ha reducido considerablemente, la tasa anual de pérdida de bosques en la región entre 2000 y 2010 fue del 0,46%, equivalente a más de tres veces la tasa anual mundial.

La imagen que se ha difundido del patrimonio natural, como un bien gratuito y relativamente infinito para la escala humana, debe dar paso a una noción distinta, en sincronía con una realidad emergente, a saber, que la pérdida creciente de la biodiversidad puede convertirse en un factor limitante para el desarrollo. Esta es la idea que subyace al concepto de sostenibilidad ambiental o ecológica. La sostenibilidad ambiental implica mantener un patrimonio natural suficiente que permita el desarrollo económico y social dentro de la capacidad productiva del planeta. Mediante dicha sostenibilidad se busca aumentar el bienestar humano, protegiendo los ciclos vitales del oxígeno, el agua y los nutrientes, así como las fuentes de materias primas utilizadas, y asegurando los sumideros de residuos. La biodiversidad se ha revelado, además, como un enorme banco de recursos genéticos, de gran valor económico, que son la materia prima de las industrias farmacéuticas y de alimentos, y que hoy están siendo apreciados por su riqueza genética, sus valores ecoturísticos y su función como colectores de carbono.

No es posible mantener intacta la biodiversidad. Por ello, para compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con la mantención de la diversidad biológica, se deben buscar modos de desarrollarse con biodiversidad y no a costa de ella. Para lograrlo se requieren políticas de ordenamiento territorial que permitan seleccionar zonas donde preservar el patrimonio natural y zonas donde los campos productivos mantengan una biodiversidad mediana, así como disponer de corredores con mayor diversidad —llamados “corredores biológicos”— entre áreas de reservas. Esto permite disponer de áreas con distintas posibilidades de uso y distintas diversidades combinadas. En este sentido, muchos de los países de la región han realizado un esfuerzo notable para conservar su patrimonio natural a través del establecimiento de áreas protegidas, sobre todo en adhesión a la Convención sobre la Diversidad Biológica. Al respecto es importante destacar esfuerzos y experiencias regionales como la creación del Corredor Biológico Mesoamericano, en que participan siete países de Centroamérica y México, la ampliación del Parque

Natural Serranía del Chiribiquete en Colombia y la política colombiana de conservación de su Amazonía, así como el Programa para la Protección de los Bosques Tropicales en el Brasil, que ha impulsado fuertemente el aumento de la proporción de áreas protegidas de la región y se ha constituido en el principal motor de la disminución de la deforestación en la Amazonía.

Hoy también se reconoce que la región dio muestras en el pasado de una correlación virtuosa entre la sociedad y la biodiversidad. Ejemplo de ello fue la domesticación de plantas de enorme valor económico que se desarrollaron en zonas ricas en especies, habitadas por las llamadas altas civilizaciones. Dicho proceso fue clave en el desarrollo de la agricultura y dio lugar a centros de origen de cultivos tan importantes como el maíz, la Yuca, la papa, el cacao, el frijol, la calabaza, el tomate, el cacao y la quinoa, entre otros. Una tarea pendiente es proteger dichos centros de origen para conservar variedades parentales cuya diversidad genética podría ser la base de progresos biotecnológicos de gran magnitud. Si bien es cierto que todavía es insuficiente el conocimiento sobre la biodiversidad, así como su valoración económica y social, también lo es, como señalaba Aldo Leopold, que no hay que hacer con la naturaleza lo que no haríamos al intentar solucionar un puzzle: perder las piezas antes de saber de qué se trata.

Por otra parte, para los pueblos donde se localizan las áreas de mayor biodiversidad, esta constituye un referente central de significados culturales que se ven trastocados por proyectos de infraestructura o de inversión que amenazan o lesionan dicha biodiversidad. Esto ocurre en el caso de aquellos ecosistemas y recursos hídricos afectados por la presión de las industrias extractivas. Tal situación ha sido agravada por el aumento de los precios de los productos mineros y de los hidrocarburos, como también por algunas innovaciones tecnológicas (por ejemplo, la perforación en aguas profundas) que han vuelto rentable la explotación minera en lugares donde antes no lo era, lo que ha aumentado el número y la intensidad de los conflictos socioambientales, como se discute en el capítulo VI. Entre los problemas ambientales derivados de la operación de las industrias extractivas están la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, la deforestación, con la consecuente pérdida de cobertura vegetal, la erosión del suelo y la formación de terrenos inestables y la generación de sedimentos en las corrientes de agua, que alteran el funcionamiento natural de las cuencas (PNUMA, 2010). A esto se agregan los riesgos de accidentes, como derrames en el caso de los hidrocarburos o fallas de los trajes de relave en la minería. La contaminación por mercurio y arsénico ha sido un efecto de la minería de oro que afecta a lugares sensibles, como la cuenca amazónica.

Aun cuando los países de la región han avanzado considerablemente en la creación de instituciones y marcos legislativos ambientales más restrictivos en lo que respecta a la explotación de los recursos mineros, hay deficiencias en su aplicación, sobre todo porque este tipo de industria proporciona enormes ganancias a los países productores. Persisten, por otra parte, grandes limitaciones en materia de las capacidades públicas de revisión de los estudios de impacto ambiental, el control de los planes de monitoreo, el cierre o abandono de minas y la solución a los pasivos ambientales mineros, la restauración de sitios dañados, la seguridad y la prevención de accidentes y la relación de las empresas con las comunidades y los pueblos originarios. Ante este escenario, es vital avanzar hacia pactos que promuevan de manera sistemática la aplicación de diversos principios que garanticen la preservación ambiental, como se discute en el capítulo IV. Para ello se requiere el acuerdo de los inversionistas, el Estado y las comunidades involucradas. Lograr dichos acuerdos en tiempos oportunos, durante las etapas de planificación, permite prevenir problemas, evitar conflictos y ahorrar recursos.

### c) La fragilidad de la región frente al cambio climático y los desastres naturales

La temperatura de la atmósfera y los océanos se ha incrementado, los hielos y glaciares han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y la concentración de los gases de efecto invernadero ha aumentado. Los impactos de estos procesos previstos para América Latina y el Caribe son significativos (véase el mapa I.1) y algunos efectos ya se están observando, en la forma de fenómenos meteorológicos extremos a los que ha estado sometida la región. De hecho, la ocurrencia de desastres relacionados con el clima aumentó 2,4 veces en la región desde el período comprendido entre 1970 y 1999 hasta el período comprendido entre 2000 y 2005, continuando con la tendencia observada durante los años noventa.

En Centroamérica, en las dos últimas décadas (entre 1990 y 2008), la frecuencia de las inundaciones se duplicó con respecto a la que se registraba en el período comprendido entre 1970 y 1989, y la frecuencia de las tormentas tropicales y grandes huracanes también aumentó en forma significativa (CEPAL, 2010b). Asimismo, en los últimos años Colombia, el Ecuador y el Perú se han visto gravemente afectados por el fenómeno de El Niño-Oscilación Austral (que ocasiona una escasez o un exceso de precipitaciones).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago de Chile, 2010.

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Los indicadores de confianza se basan en la coincidencia estadísticamente significativa en el signo del cambio en cierto número de modelos (al menos un 80% de ellos para un nivel de confianza alto, entre un 50% y un 80% para un nivel de confianza medio y menos de un 50% para un nivel de confianza bajo).

Estos desastres tienen importantes consecuencias en términos de costos absolutos y población afectada. La CEPAL estima que, considerando los desastres ocurridos a partir de 1972, se produjeron en la región aproximadamente 311.000 fallecimientos, 34 millones de personas afectadas, daños por 140.000 millones de dólares a precios del año 2000 y pérdidas por 70.000 millones de dólares (a precios de 2000) (Bello, Ortiz y Samaniego, 2012).

La mayoría de los pequeños Estados insulares del Caribe y de los países de Centroamérica son especialmente vulnerables al cambio climático, al aumento del nivel del mar y a los riesgos naturales y ambientales, debido a su tamaño o su ubicación, a la concentración de población en las zonas costeras dentro de un área de tierra limitada y, en algunos casos, a la falta de capacidad institucional para hacer frente a la crisis (CEPAL, 2013c). Al analizar la vulnerabilidad y la exposición de las costas de América Latina y el Caribe frente a las modificaciones que podría originar el cambio climático, se identifican países y territorios donde casi la totalidad de la población se concentra en posibles zonas de inundación, como es el caso de las Islas Turcas y Caicos, las Islas Caimán, las Bahamas, Barbados, Granada y Dominica. También se identifican grandes áreas de cultivo localizadas en las zonas bajas de posible inundación, lo que torna especialmente vulnerable al sector agrícola en México, el Brasil, Guatemala, Suriname, las Bahamas y las Islas Caimán (CEPAL, 2012c).

De acuerdo con las proyecciones, el riesgo de inundación de las zonas costeras bajas se incrementaría debido a que se prevé un aumento del nivel medio del mar (CEPAL, 2012c). Las playas sufrirían erosión en casi toda la región, ocasionada por el ascenso del nivel del mar y por el aumento del oleaje. Las zonas más afectadas por la erosión serían el Caribe Norte y las costas desde el sur del Brasil hasta el Río de la Plata. También es probable que aumente la velocidad máxima del viento de los ciclones tropicales, aunque esto no ocurra en todas las cuencas. El incremento de la exposición a estos eventos redundará en mayores pérdidas económicas directas (IPCC, 2013). Las olas extremas están aumentando, lo que deberá condicionar el diseño de las obras de infraestructura marítima en

la región, ya que de no considerarse factores de cambio de largo plazo la fiabilidad de estas obras se reduciría en torno al 60% para el año 2070, en comparación con el presente.

Todos estos cambios tendrán considerables costos económicos para la región (Stern, 2007; CEPAL, 2010b). Los impactos y los procesos de adaptación esperados serán, sin duda, de gran magnitud y crecientes a lo largo del siglo en diversos sectores y actividades económicas, como el sector agropecuario, el sector hídrico, el cambio de uso de suelo, la biodiversidad, el turismo, la infraestructura y la salud de la población.

A pesar de haber contribuido poco al problema del cambio climático mundial, la región ofrece grandes oportunidades de mitigación, que además conllevan beneficios económicos. América Latina y el Caribe se mantiene como una de las regiones que dispone de una oferta energética más limpia en términos relativos. La participación de la hidroenergía cuadruplica el promedio mundial. Otras energías renovables, como la solar, eólica, geotérmica y mareomotriz, si bien son incipientes, tienen un gran potencial. El desarrollo de nuevas opciones tecnológicas que promuevan una baja intensidad en carbono y los costos económicos de los procesos de mitigación serán ciertamente significativos en áreas como la energía, el transporte o la conservación forestal, lo que modificará los patrones de desarrollo económico actuales (Galindo, 2009). Aun cuando las acciones en estas áreas pueden tener efectos marginales de mitigación a escala mundial, son importantes para un desarrollo con sostenibilidad ambiental en la región. Resulta fundamental impulsar una cultura de prevención del riesgo y una estrategia de adaptación al cambio climático a gran escala.

#### d) Las ciudades y su dinámica

América Latina y el Caribe es una región eminentemente urbana. De sus 550 millones de habitantes, el 77% vive en ciudades de más de 2.000 habitantes, porcentaje que se eleva a casi el 90% en el Cono Sur, y se estima que en 2030 la proporción habrá aumentado al 85%. Si solo se consideran las ciudades con más de 20.000 habitantes, en ellas residen dos tercios de la población de la región, la tasa más alta del mundo (CEPAL, 2012d). El sistema de ciudades de América Latina se caracteriza por una gran diversidad de tamaños y formas de articulación, si bien se destaca en general la existencia de varias megalópolis, la marcada tendencia a la metropolización y la creciente relevancia de las ciudades medias.

Actualmente, las ciudades son los motores de las economías de los países de la región y la fuente de numerosos bienes públicos que resultan decisivos para el bienestar y la cohesión social de la población. Se calcula que entre el 60% y el 70% del PIB de América Latina y el Caribe se origina en áreas urbanas donde, en general, se concentran las industrias y los servicios (ONU-Hábitat, 2012). Esta producción está, además, concentrada en unas pocas ciudades. En las 40 principales ciudades de América Latina y el Caribe se genera más de un tercio del PIB regional. De esa proporción, prácticamente la mitad procede de cuatro megaciudades: São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro. Las ciudades grandes presentan, por lo general, una atomización de municipios y gobiernos locales que dificulta el proceso de gestión y planificación urbana (CEPAL, 2012d). Esto se debe, entre otras causas, a que en la región se adoptó durante décadas un modelo de gestión económica muy centralizado, que propició la concentración de la actividad económica en torno a los centros de poder político (ONU-Hábitat, 2012).

De particular relevancia han sido el debilitamiento de los procesos de ordenamiento del territorio y de planificación urbana y el hecho de que en forma creciente son los mecanismos de mercado, en un contexto de regulación pública débil, los que determinan los usos del suelo y la configuración socioespacial de las ciudades. Este proceso con frecuencia es acompañado de una activa especulación inmobiliaria y de apropiación privada de la renta urbana. Todo ello se ha traducido en el surgimiento de zonas mejor dotadas de servicios públicos, localización, zonas verdes y paisajes amigables, y al mismo tiempo en la construcción de vivienda popular en lugares cada vez más distantes, debido al encarecimiento del suelo urbano. De este modo, muchas grandes ciudades de América Latina han seguido un modelo de construcción masiva de viviendas muy alejadas de los centros urbanos y de los lugares de trabajo y estudio, sin servicios urbanos adecuados y sin una concepción de barrio, lo que ha elevado la conflictividad y erosionado la cohesión social en esos espacios. Se han agudizado también los problemas de movilidad, lo que incrementa el componente de gasto en transporte de muchos hogares y, en casos extremos, ha producido el abandono de dichas viviendas. Actualmente se encuentra en revisión ese modelo en el marco del cual “se hizo tanta vivienda y tan poca ciudad” (Ziccardi, 2013). De esta manera, el horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualación de oportunidades y derechos, de encuentro social y de articulación entre espacio ciudadano y espacio ciudadano, enfrenta límites firmes en la segregación socioespacial que inhibe el contacto y la interrelación entre los diferentes grupos sociales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Encarar el crecimiento acelerado de las ciudades, la debilidad de la oferta de bienes y servicios públicos y sus consecuencias sobre el medio ambiente y la convivencia ciudadana es una de las prioridades de la región. Las carencias en la planificación urbana son conocidas (Samaniego, 2009; Jordán y Martínez, 2009) y sus consecuencias ambientales, múltiples: aumento de la generación de basura y residuos tanto sólidos como líquidos, contaminación atmosférica<sup>19</sup>, necesidades insatisfechas de acceso al agua potable y al saneamiento, y presiones sobre los ecosistemas aledaños, entre otras. Pero, a su vez, la pérdida de calidad del medio ambiente urbano incide directamente sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos y afecta su inclusión social.

El patrón productivo y de consumo en las ciudades es intensivo en combustibles fósiles. Como consecuencia, más de 100 millones de personas en la región están expuestas a niveles de contaminación atmosférica que exceden los límites establecidos en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005), lo que redunda en serios problemas de salud. Las emisiones de material particulado, incluidos sus precursores como el dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno, tienen distintos orígenes. El transporte es la fuente principal de contaminación directa e indirecta por arrastre y levantamiento. La pavimentación de calles, la reducción del contenido de azufre y la mejora de la calidad de los combustibles, los sistemas de revisión técnica de vehículos y las medidas para modernizar el parque automotor son algunas acciones que van en la línea correcta para resolver estos problemas, pero que necesitan ser reforzadas. El parque de camiones y autobuses es extremadamente numeroso y su mantención es deficiente, y la creciente congestión contribuye a incrementar las emisiones, las pérdidas productivas y otras externalidades negativas.

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

La población urbana de la región enfrenta por tanto una doble carga ambiental: los riesgos de la contaminación del aire y de la congestión, relativamente recientes y crecientes, se añaden a las amenazas tradicionales asociadas a la falta de acceso a agua segura y la inadecuada disposición de los desechos. Aunque en la región se ha avanzado en la provisión de agua potable y saneamiento, especialmente en los núcleos urbanos, aún unos 130 millones de personas carecen de estos servicios, cifra similar a la de las personas que viven en tugurios. Solo el 14% de las aguas servidas son tratadas y en el caso de la basura la cifra llega a un escaso 23%. En los últimos 30 años, el volumen de residuos sólidos producidos en la región se ha duplicado y la proporción de materia inorgánica y tóxica ha aumentado. Estas condiciones, en un entorno de pobreza, generan fuertes impactos sobre la salud. Las enfermedades intestinales son una de las principales causas de mortalidad infantil en la región y su incidencia varía en forma directa y significativa con los niveles de pobreza e inversamente con el nivel de cobertura de saneamiento, al igual que con el de acceso al agua potable. Asimismo, en los países donde ha aumentado el tratamiento de las aguas servidas se ha producido una notable reducción de enfermedades como la hepatitis, el cólera o la fiebre tifoidea.

Un elemento de particular vulnerabilidad es la elevada proporción de urbes asentadas en el borde costero o junto a cauces hídricos que desembocan en él muy contaminados; al mismo tiempo, cerca de la mitad de la población de la región vive a menos de 100 km de la costa. No es de extrañar, por tanto, que la degradación del borde costero y la contaminación de los mares sea uno de los grandes problemas ambientales de la región. Las presiones de la población, el desarrollo de la infraestructura, en general, y de la destinada al turismo costero, en particular, han afectado en forma significativa los ecosistemas costeros y marinos. Los arrecifes de coral también están gravemente afectados; en el Caribe, el 61% de los arrecifes están amenazados por la presión del turismo y la contaminación, entre otros factores. A su vez, la pérdida de estas barreras naturales incrementa la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ribereños frente a fenómenos meteorológicos. En general, los océanos de la región están afectados por la contaminación hídrica procedente de actividades que se desarrollan tierra adentro, urbanas y agrícolas (lo que incrementa los niveles de nutrientes, generando problemas de eutrofización), por la expansión urbana y la ausencia

<sup>19</sup> La contaminación intradomiciliaria es un factor importante de morbilidad y mortalidad por enfermedades respiratorias en zonas urbanas de la región, pero que también se produce en zonas rurales, debido a la quema de biomasa para calefacción y para preparación de alimentos. En la región, su impacto sobre la salud es mayor que el de la contaminación por material particulado o por gases propios de las ciudades, aunque pase más desapercibido. Los países más afectados son los países andinos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú), algunos centroamericanos y Haití.

de tratamiento de las aguas servidas, por la falta de control de descargas procedentes de barcos y de los derrames de petróleo y por la disminución de los caudales de agua procedentes de los ríos, lo que incrementa el nivel de salinidad.

En el marco de estos problemas y desafíos que hoy enfrenta la región, tanto desde los gobiernos como desde los movimientos sociales urbanos y la academia, la “cuestión urbana” se replantea desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como macrobién público. Este se entiende como el derecho de todos los habitantes de las ciudades a la igualdad social, el disfrute de los bienes urbanos, la ampliación y el goce del espacio público, el medio ambiente sano, la democracia participativa y deliberativa, el reconocimiento de la diversidad y las relaciones interculturales en contextos urbanos. Esta nueva visión inspira de manera incipiente procesos de planificación, desarrollo y legislación urbana. Casos ya emblemáticos son los de ciudades como Medellín y Bogotá, en Colombia; Rosario, en la Argentina; Curitiba y Porto Alegre, en el Brasil, y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

Finalmente, es de creciente importancia el papel del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades, de tal manera que se evite la superposición de actividades económicas en los países con alta dotación de recursos naturales. Ello tendrá, además, impactos positivos en la disminución de los conflictos socioambientales.

#### Recuadro I.1

##### Ciudades: espacio de interrelaciones, espacio de sostenibilidades

La ciudad no es solo una suma de hogares y unidades de producción para atender al mercado o para el consumo público. Es una creación en sí misma, fruto de factores estructurales y de comportamientos individuales y colectivos, pero también condición y causa de comportamientos y actitudes. La ciudad es, de acuerdo con una definición clásica, la sociedad escrita en el suelo.

En los hogares se desarrolla la vida privada, que no está libre de los determinantes del espacio público. Así, las opciones de consumo y las actividades de la vida privada dependen de la cantidad y calidad de los servicios que ofrece el espacio público. Una vivienda puede tener más o menos puertas y ventanas a la calle, dependiendo de la calidad del aseo urbano con que se cuente, o más o menos rejas y equipos de vigilancia, según la percepción de seguridad con que se viva.

El consumo privado será la proporción más significativa del consumo total de la economía si no hay una provisión de servicios públicos adecuados que se materialicen en el espacio urbano. En América Latina y el Caribe, el consumo privado de los hogares representa en promedio un 70% del consumo total, mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) llega al 53%. La pobreza relativa y la enorme desigualdad de la región se expresan en una ecuación simple: aumenta el consumo privado de los hogares, pero no el consumo colectivo en el espacio urbano. Las viviendas están cada vez más equipadas de bienes propios del “modelo fordista” de consumo, automóviles, televisores, refrigeradores, congeladores, lavadoras, aspiradoras, cocinas, y de bienes “posfordistas”, computadoras, teléfonos celulares, tabletas y consolas de videojuegos. Pero la ciudad dispone de una infraestructura productiva y social insuficiente para esa nueva afluencia. Las calles están repletas de automóviles, pero el sistema vial no es suficiente. El consumo privado se extiende más allá de los hogares, pero el sistema de recolección y tratamiento de residuos no es proporcional al volumen de desechos. Los productos detergentes y los aceites se vierten al sistema de alcantarillado, pero la infraestructura de saneamiento no tiene la capacidad necesaria. Las fuentes de agua están cada vez más alejadas, lo que constituye un

indicio de la progresiva contaminación de las capas freáticas, que encarece este recurso.

No es distinto lo que sucede con las unidades de producción. Estas movilizan cada vez más materiales elaborados o destinados al procesamiento e, incluso si se cumplen las normas ambientales —lo que no siempre ocurre—, hay un nivel creciente de contaminación del aire, el agua y el suelo. No es solamente el entorno urbano y natural el que se contamina, sino también el ambiente laboral. La emisión de gases de efecto invernadero, partículas y líquidos tóxicos es una herencia desafortunada del modelo de producción y consumo contemporáneo.

Surgen profundas contradicciones en ese proceso. La empresa lucha por aumentar su productividad interna, pero las deseconomías de origen externo elevan sus costos y reducen su competitividad: el sistema de transporte por calles y carreteras está saturado, las frecuentes inundaciones de las vías de acceso dificultan la distribución, el ausentismo laboral aumenta y falla la sincronización del abastecimiento para la producción o las ventas. Los sindicatos luchan por reducir las jornadas laborales, pero la congestión del tránsito incrementa el tiempo de traslado y el aumento real de los salarios se pierde debido a tarifas de transporte cada vez más elevadas, a cambio de un servicio cada vez peor.

La economía del cuidado, que hoy se sostiene fundamentalmente en el espacio privado mediante el trabajo doméstico —remunerado o no— no encuentra respuestas en la oferta de servicios públicos de salud, educación, transporte y seguridad. Ampliar la oferta pública de servicios de cuidado sin ampliar la movilidad urbana puede no resultar plenamente eficaz y, por el contrario, puede empeorar aún más la circulación de personas y mercancías. Todas son medidas necesarias, que se deben coordinar.

Es esencial ampliar la movilidad urbana a través de medios de transporte público no contaminantes. Asimismo, es necesario mejorar los servicios públicos de aseo y tratamiento de efluentes y residuos sólidos, así como los de mantenimiento y ampliación de parques, jardines, museos, plazas deportivas y recintos culturales. Son todos factores básicos para aumentar el usufructo de ese macrobién público que es la ciudad y sus espacios.

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## C. Comentarios finales

A lo largo de este capítulo se discutieron los desafíos de la sostenibilidad del desarrollo de América Latina y el Caribe en sus diferentes ámbitos. En esta perspectiva, preocupa en especial que el patrón emergente sea un equilibrio de bajo crecimiento, en que la ausencia de capacidades, la desigualdad y la reducida productividad se refuerzan mutuamente en un círculo vicioso. En la década de 2000, la región logró elevar sus tasas de crecimiento sobre la base de la estructura productiva heredada de las décadas anteriores. Es por eso que esta misma estructura puede imponer límites al crecimiento en un contexto menos favorable de la economía mundial, sobre todo teniendo en cuenta la aceleración del progreso técnico y el impacto de los nuevos paradigmas tecnológicos sobre la competitividad internacional. Por otra parte, si bien la pobreza y la desigualdad disminuyeron significativamente en la región, sus niveles son todavía muy altos y hay indicios de que dicha reducción puede detenerse en los próximos años. En este marco, el desafío hacia adelante consiste en promover el cambio estructural preservando la sostenibilidad ambiental y construir nuevas instituciones que promuevan la igualdad en sus diversos ámbitos.

Hemos dicho que la dimensión institucional es clave para el cambio estructural con igualdad: corresponde a las instituciones establecer los acuerdos y arreglos necesarios para armonizar el cambio en la matriz productiva con la profundización de la igualdad y de la sostenibilidad ambiental. Esto comprende tanto la esfera de las políticas como la de las normas de comportamiento y sociabilidad, incluidos los patrones de demanda. Claramente, el mercado no es la institución que va a promover tal articulación, sobre todo en presencia de un equilibrio que más bien vincula una baja complejidad de la matriz productiva con desigualdad de ingresos y un bajo desarrollo de capacidades.

En el corto plazo, puede parecer más racional importar tecnologías verdes en lugar de hacer un esfuerzo endógeno tendiente a desarrollar al menos una parte de las capacidades necesarias para su producción. En el largo plazo, sin esas capacidades y sin un aumento significativo de la inversión, no se logrará la competitividad en los nuevos sectores, ni se generarán empleos formales de mayor productividad. Sin el desarrollo de capacidades endógenas, la trayectoria de crecimiento continuará basada en los recursos naturales y en actividades (como las mineras) altamente intensivas en energía y otros recursos naturales (como el agua). No se transforma el patrón de crecimiento de manera sostenible simplemente cambiando el tipo de bienes de capital y de tecnología que se importa; las capacidades endógenas son la dimensión clave de las nuevas trayectorias de crecimiento con igualdad. Si no se construyen dichas capacidades, se logran ventajas de corto plazo a costa de problemas de empleo y productividad en el largo plazo.

Nada es más difícil que impulsar un cambio de estructuras e instituciones que represente al mismo tiempo una redistribución amplia de recursos y también de poder. De los sectores que se benefician de un crecimiento económico con elevadas desigualdades y que ejercen influencia en el mundo político y económico deben provenir los impuestos necesarios para que el Estado pueda implementar políticas en favor del cambio estructural. Estos recursos también deben financiar bienes y servicios públicos de calidad.

Ahora bien, si no existe el apoyo de los actores sociales que disponen de poder en la actual estructura para avanzar en la dirección de la igualdad, ¿es posible plantearse de forma realista una nueva política de desarrollo? A nuestro entender, cuatro factores pueden actuar en favor de una nueva política de desarrollo en que el cambio estructural se construya en torno a la igualdad en un sentido amplio.

El primero es la consolidación en todos los países de la región de sistemas democráticos como principal institución que regula el juego político. Como en todos los procesos históricos, existen deficiencias y amenazas, así como avances más rápidos en algunos países que en otros. Es preciso buscar formas de corregir las dinámicas concentradoras del mercado, a la luz de las demandas sociales por mayor igualdad. Sociedades altamente segregadas tienden a ser más inestables y a sufrir vaivenes políticos profundos. La integración de la población al empleo con derechos y a la protección social es una forma de promover la estabilidad política, que a su vez contribuye a la estabilidad económica.

En segundo lugar, la convergencia entre políticas es clave para generar sinergias entre los distintos ámbitos analizados y de ese modo propiciar sostenibilidades en las dimensiones económica, social y ambiental. En el marco de una estrategia de transformación productiva vinculada a la provisión de servicios públicos inclusivos, concretar las oportunidades de inversión en tecnologías de energía limpia es parte constitutiva del cambio estructural. Una región que cuenta con numerosos países megadiversos<sup>20</sup> y con un acervo de profundos conocimientos tradicionales

<sup>20</sup> Es decir, que poseen riqueza en variedades de especies animales y vegetales, hábitats y ecosistemas.

de los pueblos indígenas sobre el uso de su biodiversidad y sus ecosistemas, puede desencadenar círculos virtuosos entre cultura, tecnología y sostenibilidad ambiental. En la misma línea, es necesario asegurar la sintonía de las políticas macroeconómicas con las políticas industriales, sociales y ambientales, de modo que la inversión alcance un alto dinamismo, con la incorporación del progreso técnico como eje central del proceso de cambio estructural.

En tercer lugar, es importante insistir en que la región se encuentra en una encrucijada. El patrón de crecimiento de la década de 2000, que ha sido relativamente exitoso, comienza a mostrar fisuras y vulnerabilidades, y el cambio se hace necesario. Las fisuras son espacios a partir de los cuales se pueden rediseñar arreglos institucionales y buscar nuevos acuerdos sociales y políticos compatibles con el patrón de desarrollo que haga posible combinar más igualdad y más sostenibilidad. El éxito de las sociedades democráticas consiste en reconocer estos desafíos y conformar, mediante la negociación, nuevas instituciones que se adapten a los nuevos escenarios o que promuevan los cambios necesarios.

En cuarto lugar, la nueva política de desarrollo puede verse respaldada por una nueva agenda internacional que de manera creciente se ha reorientado de la priorización de la pobreza a la preocupación por la desigualdad, de la centralidad del crecimiento económico a la consideración de la sostenibilidad ambiental, de un enfoque centrado en los países más pobres a una visión universal de cambio de paradigma.

De allí surge la importancia clave que tienen los pactos en la reorientación del desarrollo, tal como se plantea en el capítulo final. Los pactos son acuerdos a distintos niveles con los que se busca generar instituciones en el sentido más amplio, a saber, conjuntos de normas o patrones de comportamiento en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores políticos y sociales, y que efectivamente estructuran o coordinan sus interacciones. Estos pactos deben modificar el marco de políticas e incentivos para transformar la estructura existente y las viejas instituciones. Constituyen una nueva articulación política y social entre los actores para lograr una visión colectiva sobre una trayectoria de alta productividad con igualdad y sostenibilidad ambiental.

## Bibliografía

- Aravena, Claudio y Juan Alberto Fuentes (2013), "El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 140 (LC/L.3725), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azevedo, Joao Pedro y otros (2013), "Fifteen years of inequality in Latin America: how have labor markets helped?", *Policy Research Working Paper*, Nº 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bello, O., L. Ortiz y J. Samaniego (2012), "La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bustillo, Inés y Helvia Velloso (2013), "La montaña rusa del financiamiento externo: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de bonos desde la crisis de la deuda, 1982-2012", *Libros de la CEPAL*, Nº 119 (LC/G.2570-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.13.II.G.12.
- Cecchini, Simone (2013), "Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (eds.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini y otros (2012), "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, Nº 2, mayo-agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.14.II.G.6.
- (2013b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile.
- (2013c), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20. Versión preliminar* (LC/L.3590/Rev.1), Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- (2012a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Santiago de Chile.
- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012c), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos”, *Documentos de Proyectos*, Nº 484 (LC/W.484), Santiago de Chile.
- (2012d), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- (2010a), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.11.II.G.6.
- (2010b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L. 2180), Santiago de Chile.
- Céspedes, Luis Felipe y Sergio Poblete (2011), “Política fiscal en países exportadores de bienes primarios: la experiencia chilena”, *Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas*, José María Fanelli, Juan Pablo Jiménez y Osvaldo Kacef (comps.), Documentos de Proyecto, Nº 396 (LC/W.396), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cifuentes, Luis A. y otros (2005), *Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De la Torre, Augusto, Julian Messina y Samuel Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, LAC Semiannual Report, Nº 11884, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De la Torre, Augusto y otros (2013), *Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In search of higher growth*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), “Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty”, *Policy Research Report*, Nº 47603, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Galindo, Luis Miguel (2009), *La economía del cambio climático en México: Síntesis*, México, D.F., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Gasparini, Leonardo y otros (2012), “Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework, 1990-2010”, *IZA Discussion Papers*, Nº 6244, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Darío Rossignolo (2013), “La tributación sobre las altas rentas en América Latina” [en línea] <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/t331.pdf>.
- Hausmann, Ricardo y Michael Gavin (1996), “Asegurar la estabilidad y el crecimiento en una región propensa a las sacudidas: los retos de políticas para América Latina”, *Documento de Trabajo*, Nº 4021, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), “Summary for Policymakers, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*”, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jiménez, Luis Felipe y Sandra Manuelito (2013), “Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 136 (LC/L.3704), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, Ricardo y Rodrigo Martínez (2009), “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas”, *Documentos de Proyectos*, Nº 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- Joumard, Isabelle, Mauro Pisú y Debbie Bloch (2012), “Tackling income inequality: the role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012, Nº 1, 4 de enero.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Lustig, Nora y otros (2013), “The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview”, *Tulane Economics Working Paper Series*, Nº 1313.

- Manuelito, Sandra y Luis Felipe Jiménez (2013), “La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 129 (LC/L.3603), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mason, Andrew y Ronald Lee (2011), “El envejecimiento de la población y la economía generacional: Resultados principales”, *Documentos de Proyectos*, Nº 442 (LC/W.442), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- Pineda-Salazar, Ramón y Rodrigo Cárcamo-Díaz (2013), “Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo: volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 142 (LC/L.3733), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe (GEO ALC 3)*, Ciudad de Panamá, Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe (ORPALC).
- Roffman, Rafael y M. Laura Oliveri (2012), “Pension coverage in Latin America. Trends and determinants”, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, Nº 1217, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Samaniego, Joseluis (coord.) (2009), “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”, *Documentos de Proyectos*, Nº 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Sánchez, Ricardo J. y Daniel E. Perrotti (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, serie *Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press.
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ziccardi, Alicia (2013), Palabras en la instalación del Consejo Nacional de Vivienda de México, 7 de octubre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## Anexo

**Cuadro I.A.1**  
**Efecto de los impuestos y transferencias en la distribución del ingreso**

	Índice de Gini antes de impuestos y transferencias	Índice de Gini después de impuestos y transferencias	Variación absoluta del índice de Gini	Variación porcentual del índice de Gini
Finlandia	47,9	26,0	-21,9	-46
Eslovenia	45,3	24,6	-20,7	-46
Bélgica	47,8	26,2	-21,6	-45
Austria	47,9	26,7	-21,2	-44
Irlanda	59,1	33,1	-26,0	-44
República Checa	44,9	25,6	-19,3	-43
Alemania	49,2	28,6	-20,6	-42
Luxemburgo	46,4	27,0	-19,4	-42
Dinamarca	42,9	25,2	-17,7	-41
Noruega	42,3	24,9	-17,4	-41
República Eslovaca	43,7	26,1	-17,6	-40
Francia	50,5	30,3	-20,2	-40
Suecia	44,1	26,9	-17,2	-39
Islandia	39,3	24,4	-14,9	-38
Italia	50,3	31,9	-18,4	-37
Grecia	52,2	33,7	-18,5	-35
Polonia	46,8	30,5	-16,3	-35
Reino Unido	52,3	34,1	-18,2	-35
Estonia	48,7	31,9	-16,8	-34
Portugal	52,2	34,4	-17,8	-34
España	50,7	33,8	-16,9	-33
Países Bajos	42,4	28,8	-13,6	-32
Japón	48,8	33,6	-15,2	-31
Nueva Zelanda	45,4	31,7	-13,7	-30
Australia	46,9	33,4	-13,5	-29
Canadá	44,7	32,0	-12,7	-28
Israel	50,1	37,6	-12,5	-25
Estados Unidos	49,9	38,0	-11,9	-24
Suiza	37,2	29,8	-7,4	-20
República de Corea	34,1	31,0	-3,1	-9
<b>Promedio OCDE</b>	<b>46,8</b>	<b>30,1</b>	<b>-16,7</b>	<b>-35</b>
Argentina <sup>a</sup>	50,6	44,7	-5,9	-12
Bolivia (Estado Plurinacional de)	50,3	49,3	-0,9	-2
Perú	50,3	49,3	-0,9	-2
México	50,9	48,8	-2,1	-4
Uruguay	52,7	45,4	-7,3	-14
Brasil	60,0	54,1	-5,9	-10
<b>Promedio América Latina</b>	<b>52,8</b>	<b>49,4</b>	<b>-3,4</b>	<b>-6</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos de gasto social; Nora Lustig y otros, "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *Tulane Economics Working Paper Series*, N° 1313, 2013.

<sup>a</sup> No se consideran los efectos de los impuestos directos.